

I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 4/2005

k řízení programu hospodářské spolupráce v Asii Evropskou komisí,
spolu s odpověďmi Komise

(podle druhého pododstavce čl. 248 odst. 4, ES)

(2005/C 260/01)

OBSAH

	<i>Bod</i>	<i>Strana</i>
SEZNAM ZKRATEK		2
SHRNUTÍ	I–VI	3
ÚVOD	1–15	4
Základní informace a popis oblasti	1–9	4
Rozsah a koncepce auditu	10–15	6
PŘIPOMÍNKY	16–59	10
Existuje účinná strategie pro hospodářskou spolupráci s Asií?	16–35	10
Obecná strategie v rychle se měnícím prostředí	18–27	10
... a nepřiměřené cíle a ukazatele ve výkazech o činnosti	28–33	11
... vede k široké škále programů a projektů, jejichž výkon lze obtížně měřit	34–35	12
Podařilo se Komisi účinně provádět činnosti hospodářské spolupráce?	36–59	12
Dvoustranné projekty	38–49	12
Celoasijské projekty	50–59	16
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	60–72	18
Závěry a doporučení k strategii	60–65	18
Závěry a doporučení týkající se implementace strategie	66–72	18
Odpovědi Komise		20

SEZNAM ZKRATEK

ABB	rozpočtování založené na činnostech (Activity Based Budgeting)
ABM	řízení založené na činnostech (Activity Based Management)
AIDCO	Úřad pro spolupráci EuropeAid (nebo jen EuropeAid)
ALA	asijské a latinskoamerické rozvojové země
ASEAN	Sdružení národů jihovýchodní Asie
ASEM	Asijsko-evropský dialog
CRIS	Společný informační systém pro oblast vnějších vztahů
CSP	Strategické dokumenty země (Country Strategy Papers)
EBIC	Evropské centrum obchodních informací, centrum EBIC
ECERP	projekt reformy podniků, EU a Čína
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
IPR	práva duševního vlastnictví (Intellectual Property Rights)
IT & C	Informační technologie & komunikace
MoU	memorandum o porozumění
MUTRAP	projekt Mnohostranná pomoc pro obchodní politiku
NIP	národní indikativní program
PCM	řízení podle cyklů projektu
PMO	organizace řídící projekt (Project Management Organisation)
PRSP	strategický dokument ke snižování chudoby
RELEX	GŘ vnější vztahy
RSP	regionální strategický dokument
SARS	akutní syndrom dýchacích cest, syndrom SARS
SME	malé a střední podniky
SPF	nástroj pro malé projekty
WTO	Světová obchodní organizace

SHRNUTÍ

- I. Výdaje EU na hospodářskou spolupráci s Asií se řídí nařízením Rady (EHS) č. 443/92, které stanovilo hlavní cíle (zlepšení vědecké a technologické spolupráce; zlepšení struktury institucí a podpora podnikání prostřednictvím podpory obchodu, odborné přípravy a technické pomoci) a uvádí seznam oblastí, na něž mají být prostředky EU vynakládány (body 1–4).
- II. Hospodářská spolupráce se v Asii provádí dvěma způsoby: dvoustrannými projekty mezi Komisí a jednotlivými přijímajícími zeměmi a dále regionálními programy pro subregiony či pro celou Asii, nazývanými „celoasijské programy“ (body 5–9).
- III. Účetní dvůr šetřil, do jaké míry se Komisi podařilo stanovit strategii, která vede k neúčinnějšímu využití pomoci týkající se činností hospodářské spolupráce v Asii, a zda Komise řídí poskytování této pomoci účinně (body 10–15).
- IV. Ohledně strategie zjistil Účetní dvůr tyto skutečnosti:
- nedostatečné zacílení výdajů: jak strategie politik společenství, tak operační strategie byly shledány jako velmi obecné, z čehož vyplývá široká škála projektů pokrývajících mnoho odlišných oblastí, které mají někdy příliš ambiciózní cíle (body 16–26),
 - nekonzistentnost cílů mezi úrovní politik a úrovní operační a ukazatele dopadu a výstupu soustřeďující se spíše na politický proces než na výsledek výdajů (body 28–33),
 - výsledkem toho je, že celkový dopad pomoci bylo obtížné změřit a existuje pouze omezený základ pro posouzení její celkové účinnosti a účinku vynaložených prostředků (body 34–35).
- V. Co se týče toho, jak Komise řídí provádění výdajů na hospodářskou spolupráci, dospěl Účetní dvůr k těmto zjištěním:
- u dvoustranných projektů dochází k dlouhým časovým prodlevám mezi fází identifikace a zahájením projektu i v průběhu jeho provádění. Prodlevy snížily výstup i dopad projektů a v některých případech se upustilo od jejich realizace. Úroveň monitorování nebyla vždy uspokojivá a hodnocení, pokud bylo vůbec prováděno, nebylo prováděno včas. Potenciál udržitelnosti pro téměř polovinu projektů, u nichž byl proveden audit, byl pochybný (viz body 38–49),
 - postup podávání žádostí u celoasijských projektů byl těžký a složitý a potenciálně hodnotná pomoc ze strany delegací nebyla žadatelům poskytována. Projekty, u nichž byl proveden audit, přinesly kladné výsledky, včetně toho, že se dostaly k velkému počtu příjemců. Projekty byly obecně monitorovány dobře, nebylo však jasné, zda lze zajistit jejich udržitelnost (viz body 50–59).

VI. Účetní dvůr doporučuje Komisi toto:

- stanovit jasnou strategii, která uznává specifickou povahu hospodářské spolupráce a jejích cílů a která bude obsahovat ukazatele umožňující řádné monitorování a posuzování pokroku. Komise by měla zajistit logiku a soulad mezi výkazy o činnosti v rámci procesu ABM, což by umožnilo lépe se zaměřit na specifické potřeby a úkoly tohoto typu spolupráce (body 61, 63, 65),
- stanovit nápravná opatření nezbytná pro zlepšení postupů schvalování, provádění, monitorování a hodnocení dvoustranných projektů s ohledem na dosažení jejich udržitelnosti (bod 68),
- znovu uvážit postup podávání žádostí u celoasijských programů, včetně úlohy delegace, aby nebyl zbytečně složitý; tím by se podávání žádostí podpořilo (body 70–71),
- rozšířit úspěšný systém monitorování celoasijských projektů i na projekty ostatní (bod 72).

ÚVOD

Základní informace a popis oblasti

1. V Asii žije 56 % obyvatel světa a podíl tohoto světadílu na světovém HDP činí 25 %. Hospodářské a obchodní vztahy mezi EU a Asií mají velký význam. Asie je nyní třetím nejdůležitějším obchodním partnerem EU a je to také čtvrté nejvýznamnější cíl evropských investic. Hodnota dovozu z Asie do EU činí více než 230 miliard EUR a vývoz z EU do Asie činí více než 140 miliard EUR ⁽¹⁾.

2. EU začala s Asií spolupracovat v roce 1976 – ve stejném roce, v němž zahájila spolupráci s Latinskou Amerikou a zeměmi Středomoří. Celková hodnota spolupráce EU v Asii činila do roku 2004 více než 7 800 milionů EUR; zvýšila se tedy v průměru z 50 milionů EUR na 400 milionů EUR ročně.

3. Hospodářská spolupráce EU s Asií se řídí nařízením Rady (EHS) č. 443/92 ⁽²⁾. Toto nařízení stanoví, že hospodářská spolupráce slouží vzájemným zájmům EU a jejích partnerských zemí a přispívá k rozvoji zemí ALA (asijské a latinskoamerické země) tím, že jim pomáhá budovat institucí, aby vzniklo prostředí

příznivější pro investice. Zvláštní pozornost se věnuje posílení úlohy obchodníků, technologií a know-how z členských států EU, zejména v soukromém sektoru a v malých a středních podnicích. Hospodářská spolupráce má tři obecné cíle: zlepšení spolupráce v oblasti vědy a technologií; zlepšení struktury institucí a podporu podnikání propagací obchodu, odborné přípravy a technické pomoci. Toto nařízení Rady zdůrazňuje, že významným prvkem hospodářské spolupráce je spolupráce regionů včetně regionálních politik, obchodu v rámci regionu a regionálních institucí pro hospodářskou integraci.

4. Komise má dvě hlavní rozpočtové položky ⁽³⁾ pokrývající spolupráci v Asii: „finanční a technická spolupráce“ (B7-3 0 0/19 10 01) a „politická, hospodářská a kulturní spolupráce“ (B7-3 0 1/19 10 02) (viz níže uvedená *tabulka 1*). Mezi roky 2000 a 2004 vyčlenila Komise 509 milionů EUR pod druhou rozpočtovou položkou. Částky určené pro činnosti hospodářské spolupráce jsou ve skutečnosti vyšší, neboť hospodářskou povahu mají i některé projekty financované hlavní rozpočtovou položkou B7-3 0 0.

⁽¹⁾ Zdroj: Evropská komise, Dokument o strategii a indikativní program pro asijské programy s účastí mnoha zemí pro období 2005–2006, s. 11 (srpen 2004).

⁽²⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 443/92 ze dne 25. února 1992 o finanční a technické pomoci asijským a latinskoamerickým rozvojovým zemím a o hospodářské spolupráci s nimi (Úř. věst. L 52, 27.2.1992, s. 1).

⁽³⁾ Po zavedení řízení založeného na činnostech Komise jsou nyní vztahy s Asií zařazeny do činnosti 19 10, rozdělené na: 19 10 01 Finanční a technická spolupráce s asijskými rozvojovými zeměmi; 19 10 02 Politická, hospodářská a kulturní spolupráce s asijskými rozvojovými zeměmi; 19 10 03 Pomoc vykořeněným lidem v asijských zemích; 19 10 04 Rehabilitační a rekonstrukční operace v rozvojových zemích v Asii; 19 10 06 Pomoc při rehabilitaci a rekonstrukci v Afghánistánu.

Tabulka 1

Rozpočtové položky

	Finanční a technická spolupráce s rozvojovými zeměmi Asie	Politická, hospodářská a kulturní spolupráce s rozvojovými zeměmi Asie	Celkem	Politická, hospodářská a kulturní spolupráce jako podíl celku v %
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Položky závazků	Položky závazků		
	mil. EUR	mil. EUR	mil. EUR	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Celkem	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. Hospodářská spolupráce mezi EU a Asií se v tomto obecném rámci uskutečňuje různými způsoby. Komise a jednotlivé přijímající země pracují na dvoustranných projektech (viz bod 38); mezi Komisí a konkrétními subregiony, např. sdružením ASEAN, probíhají regionální programy ⁽¹⁾ a celou Asii pokrývají programy navržené na základě poptávky (viz bod 50). Příjemci programů pro celou Asii mohou být z jakékoli asijské země, jak je stanoveno v nařízení ALA, a proto tyto programy v této zprávě nazýváme „celoasijskými programy“.

6. Účetní dvůr vypočítal, že pro dvoustranné projekty hospodářské spolupráce v Asii bylo mezi lety 1995 a 2002 ⁽²⁾ schváleno celkem 343 milionů EUR (viz tabulka 2), z čehož za 37 milionů EUR byly projekty v oblasti ASEAN.

⁽¹⁾ Sdružení národů jihovýchodní Asie. Jeho 10 členy jsou Indonésie, Malajsie, Filipíny, Singapur, Thajsko, Brunej, Vietnam, Laos, Barma/Myanmar a Kambodža.

⁽²⁾ Odhad podle údajů získaných z různých zdrojů včetně webových stránek delegací, dokumentů o strategii země atd. Informační systémy o řízení používané Komisí, např. CRIS, tyto informace neobsahovaly.

Tabulka 2

Podíl projektů hospodářské spolupráce podle zemí

Země	Částka (v EUR)	Podíl v %
Bangladěš	947 000	0,3 %
Bhútán	1 000 000	0,3 %
Brunej	1 973 400	0,6 %
Kambodža	0	0,0 %
Čína	99 634 648	29,1 %
Indie	60 354 119	17,6 %
Indonésie	7 990 016	2,3 %
Laos	8 000 000	2,3 %
Malajsie	3 000 000	0,9 %
Barma	0	0,0 %
Nepál	15 000 000	4,4 %
Pákistán	54 950 000	16,0 %
Filipíny	6 659 829	1,9 %
Singapur	500 000	0,1 %
Srí Lanka	3 315 700	1,0 %
Thajsko	8 674 000	2,5 %
Východní Timor	0	0,0 %
Vietnam	70 811 380	20,7 %
Dvoustranné projekty celkem	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Zdroj: Účetní dvůr.

7. Programů pokrývajících celou Asii je pět; dva z nich, které se zabývají přímo hospodářskou spoluprací, jsou programy *Asia Invest* a *Asia IT & C* ⁽¹⁾. Do jisté míry programy *Asia ProEco*, *Asia Link* a *Asia Urbs* také podporují hospodářskou spolupráci.

8. **Program *Asia Invest***, který byl zahájen v roce 1997, získal příspěvek Komise ve výši 42 milionů EUR ⁽²⁾ poskytovaný během pětiletého období; nyní již vstoupil do druhé fáze provádění pro období let 2003 až 2007 s příspěvkem 41 milionů EUR. Záměr projektů financovaných tímto programem je „posilovat přímou obchodní spolupráci mezi hospodářskými provozovateli EU a Asie se zvláštní pozorností na malé a střední podniky a podporovat dynamiku asijského soukromého sektoru.“ Podílejí se na něm partneři ve členských státech EU i v zemích Asie.

9. **Program *Asia IT & C*** se uskutečnil mezi lety 1999 a 2003; Komise na něj přispěla 35 miliony EUR. Dne 3. listopadu 2003 byla schválena jeho druhá fáze s příspěvkem ve výši 10 milionů EUR. Obecným cílem programu *Asia IT & C* ⁽³⁾ je „navázat mezi Asií a Evropou široké, pevné a trvalé technologické a hospodářské vztahy, které umožní rozkvět vyvážených partnerství a společných inovací.“ Součástí tohoto programu jsou projekty ve členských státech EU i v zemích Asie.

Rozsah a koncepce auditu

10. V minulosti se audity Účetního dvora soustředily na finanční a technickou spolupráci. Hospodářská spolupráce se odehrává na pozadí rychle se rozvíjejícího mezinárodního obchodu. Ve středu pozornosti auditu Účetního dvora jsou konkrétní obtížné úkoly řízení a také související riziko.

11. Audit byl proveden u dvoustranných projektů a u dvou typů regionálních programů: programů týkajících se celé Asie (celoasijských programů) a programů týkajících se subregionů (programů sdružení ASEAN), přičemž se soustředil především na ty první.

12. Cílem tohoto auditu bylo posoudit, jak Komise řídí činnost hospodářské spolupráce v Asii, a to na základě šetření těchto aspektů:

- nakolik se Komisi podařilo stanovit strategii, která by vedla k neúčinnějšímu využití pomoci, a
- zda Komise řídí provádění programů a projektů pomocí účinně.

13. Audit výdajů na jednotlivé projekty byl proveden ve třech příjímajících zemích – Indii, Vietnamu a Číně – představujících 67 % všech dvoustranných projektů (viz *tabulka 2*) i výrazný podíl projektů celoasijských (50 %, viz *tabulka 3*).

Tabulka 3

Podíl schválených celoasijských projektů podle zemí, rok 2002

Země	<i>Asia Invest</i> (v EUR)	<i>Asia IT & C</i> (v EUR)	Celkem (v EUR)	Podíl v %
Bangladéš	0	319 872	319 872	1,1 %
Bhútán	0	0	0	0,0 %
Brunej	0	213 333	213 333	0,7 %
Kambodža	0	754 701	754 701	2,5 %
Čína	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
Indie	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonésie	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laos	0	200 000	200 000	0,7 %
Malajsie	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepál	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Pákistán	0	746 667	746 667	2,5 %
Filipíny	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Singapur	100 993	0	100 993	0,3 %
Srí Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Thajsko	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Východní Timor	0	400 000	400 000	1,3 %
Vietnam	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Celkem	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Zdroj: Účetní dvůr.

⁽¹⁾ Dalším programem je *Program Asia Urbs*, propagující budování sítí a spolupráci mezi orgány místní správy zemí EU a Asie; *Program Asia Link*, propagující budování sítí a výměny mezi univerzitami těchto dvou regionů a *Program Asia ProEco*, podporující partnerství v oblasti životního prostředí.

⁽²⁾ Tyto programy jsou hrazeny spolufinancováním, skutečná hodnota programu je tudíž vyšší.

⁽³⁾ Podle konkrétních ustanovení ve finančním návrhu schváleném dne 18. června 1998.

14. Vzorek dvoustranných projektů pro podrobný audit obsahoval různé druhy programů a projektů hospodářské spolupráce, což umožnilo určit hlavní otázky řízení. Vzorek se skládal převážně z probíhajících projektů, ale předmětem auditu bylo i několik projektů dokončených (viz *tabulka 4*). Podrobný audit byl proveden u 14 dvoustranných projektů, které představovaly

37 % tohoto typu výdajů ve zvolených zemích (viz *tabulka 5*). Celoasijských projektů, které byly předmětem podrobného auditu, bylo 39; tyto projekty představují 25 % celkové hodnoty celoasijských projektů (viz *tabulka 6*). Úplný seznam projektů Asia Invest a Asia IT & C, u nichž byl proveden audit, je uveden v *tabulce 7*.

Tabulka 4

Dvoustranné a další regionální projekty, které byly předmětem auditu

Číslo projektu	Název projektu	Částka (v EUR)	Stav projektu v době auditu
Dvoustranné projekty			
Indie			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	Projekt námořní dopravy, EU a Indie	8 000 000	Dokončený
IDD/RELEX/1997/0481	Projekt civilního letectví, EU a Indie	18 000 000	Probíhající
IDD/RELEX/2001/0001	Nástroj pro malé projekty, Indie	4 200 000	Probíhající
IND/RELEX/2001/0009	Evropské obchodní informační centrum (EBIC)	279 170	Dokončený
IND/RELEX/1997/0120	Projekt spolupráce v oblasti práv duševního vlastnictví, EU a Indie	950 000	Neprovedený
	Mezisoučet	31 429 170	
Vietnam			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Projekt Mnohostranná pomoc pro obchodní politiku (MUTRAP)	3 100 000	Probíhající
VNM/RELEX/H01/2000/2242	Evropské obchodní informační centrum (EBIC), Vietnam	993 080	Dokončený
VNM/RELEX/2001/0032	Projekt audiovizuálního odvětví, ES a Vietnam	950 000	Probíhající
	Mezisoučet	5 043 080	
Čína			
CHD/RELEX/1995/0111	Program spolupráce v oblasti práv duševního vlastnictví, EU a Čína	5 600 000	Probíhající
CHD/RELEX/1998/2202	Rámcový program WTO – podpora EU pro přistoupení Číny do WTO (fáze I)	3 600 000	Dokončený
CHD/RELEX/1999/2071	Projekt spolupráce ve finančních službách, EU a Čína	8 500 000	Probíhající
CHD/RELEX/2000/2018	Reformní projekt ECERP, EU a Čína	8 500 000	Probíhající
CHD/RELEX/2000/2021	Nástroj pro malé projekty, EU a Čína	8 000 000	Probíhající
ASIE/CHD/2002/0418	Rámcový program WTO – podpora EU pro přistoupení Číny do WTO (fáze II)	15 000 000	Probíhající
	Mezisoučet	49 200 000	
Regionální projekty			
ASIE/1998/004-949 (ES)	Program spolupráce v oblasti práv duševního vlastnictví, EU a ASEAN (fáze II)	5 000 000	Probíhající
ASIE/1996/004-641 (ES)	Regionální program pro normy a jakosti ⁽¹⁾ , EU a ASEAN	9 000 000	V přípravě
ALA 94/15	Program COGEN, ES a ASEAN (fáze III) ⁽¹⁾	5 000 000	Probíhající
	Mezisoučet	19 000 000	
Svěrenecký fond ASEM			
TF 051 834	Sledování státních podniků, nových zřízení a transformace	400 000 USD	Probíhající
TF 052 334	Studie reformy veřejné služby	600 000 USD	Probíhající
	Mezisoučet	1 000 000 USD	

⁽¹⁾ Kontrolována pouze předběžná studie.

Zdroj: Účetní dvůr.

Tabulka 5

Porovnání dvoustranných projektů, u nichž byl proveden audit, s celkových počtem projektů

	Počet projektů týkajících se hospodářského rozvoje v této zemi	Částka na projekty hospodářského rozvoje v této zemi (v EUR)	Počet projektů, u nichž byl proveden audit	Částka na projekty, u nichž byl proveden audit (v EUR)
Indie	18	60 354 119	5	31 429 170
Vietnam	21	70 811 380	3	5 043 080
Čína	23	99 634 648	6	49 200 000
Celkem	62	230 800 147	14	85 672 250

Zdroj: Účetní dvůr.

Tabulka 6

Porovnání celosíjských projektů, u nichž byl proveden audit, s celkovým počtem projektů

Asia Invest ⁽¹⁾ (financované projekty zahájené v letech 1999 až 2002)					Asia II & C (financované projekty zahájené v letech 2000 až 2003)			
Země	Celkový počet projektů	Částka (v EUR)	Počet projektů, u nichž byl proveden audit	Částka na projekty, u nichž byl proveden audit (v EUR)	Celkový počet projektů	Částka (v EUR)	Počet projektů, u nichž byl proveden audit	Částka na projekty, u nichž byl proveden audit (v EUR)
Indie	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Vietnam	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
Čína	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
Spojené království	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
Francie	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Celkem	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Asia Invest: projekty složek Asia Interprise nebyly zahrnuty.

Zdroj: Účetní dvůr.

Tabulka 7

Celoasijské projekty, u nichž byl proveden audit

Číslo projektu	Název projektu	Částka (v EUR)	Stav projektu v době auditu
Asia Invest			
108 55	Norma ISO 9000 pro Sdružení podniků elektroniky a informačních technologií v Ho Či Minově Městě	83 001	Dokončený
108 69	Odborná příprava vietnamských školitelů a výkonných pracovníků pro řízení jakosti	104 200	Dokončený
108 77	Udržitelný rozvoj vietnamského obuvnictví	86 954	Dokončený
108 86	Zavedení systému HACCP v indickém potravinářství	120 000	Dokončený
108 88	Příprava malých a středních podniků pro certifikaci EU V Indii	21 343	Dokončený
108 101	Kapacity pro podnikání	59 369	Dokončený
108 135	Odborná příprava dobrých výrobních postupů – právní předpisy EU o systému HACCP a potravinách	102 705	Probíhající
108 138	Řízení jakosti v psaných médiích	120 000	Dokončený
108 144	Zavedení nedestruktivních zkoušek ve vietnamském odvětví sváření	98 171	Probíhající
108 149	Zavedení plánu řízení životního prostředí a praxe pro hotely a turistické oblasti Vietnamu	118 076	Dokončený
108 150	Posílení kapacity inženýrských poradenských služeb ve Vietnamu	99 755	Dokončený
108 151	E-management a jeho zvládnutí	112 555	Probíhající
108 153	Optimalizovaný návrh a provoz zařízení na úpravu městských odpadních vod, EU a Čína	65 689	Dokončený
108 157	Jazyk a obchodní zvyklosti pro podnikání v textilním a oděvním průmyslu	58 800	Dokončený
108 166	Čínský trh informačních technologií	87 657	Probíhající
108 175	Semináře o podnikání v Číně pro společnosti ve Spojeném království	31 487	Dokončený
108 176	Projekt železnice, malé a střední podniky regionu Rhône Alpes a Asie	54 629	Probíhající
108 184	Od čistější výroby po jednotnou odpovědnost společností – roční školicí program o konkurenceschopnosti pro čínské textilní podniky	105 674	Dokončený
108 185	Moderní metody managementu pro čínské dodavatele automobilového průmyslu	97 258	Dokončený
Asia IT & C			
01 01	Evropští odborníci na vytváření kontinuity	200 000	Probíhající
01 06	Sdílení kapacity v technologiích lokalizace a lidské řeči	200 000	Probíhající
02 26	Sítě CCI a zvyšování informovanosti o e-obchodu	184 730	Dokončený
12 03	Převod evropských vysokoškolských kurzů informačních technologií	200 000	Probíhající
12 05	Projekt MIPAA – multimediální základna pro vhodnou architekturu	189 000	Dokončený
12 14	Dovednosti IT & C pro účinné mikrofinančnictví v jižní Asii	400 000	Probíhající
21 06	Vývoj webových učebních souborů pro odborníky ve stavebnictví	196 734	Probíhající
21 13	Podpora internetové politiky a regulatorní reformy ve Vietnamu	200 000	Probíhající
22 02	Řešení e-podnikání pro marketing v textilnictví	198 418	Dokončený
22 11	Propagace internetové politiky a dialog o regulaci v Číně	200 000	Zrušený
22 14	Indoevropský systém prospěšného partnerství	199 944	Probíhající
22 29	Informační technologie a prostředky komunikace jako varovný systém při přírodních pohromách a pro zklidnění situace	200 000	Probíhající
23 11	Projekt SPIN ASIA – inovativní technologie pro prádelnictví Asie	400 000	Probíhající
23 18	Přenos dovedností IT & C pro mikrofinančnictví v Číně	400 000	Probíhající
23 19	WEBPOT – webové optimalizační nástroje pro výzkum	533 822	Probíhající
23 20	GENNERE – generická epidemiologická síť v nefrologii	400 000	Probíhající
23 50	Projekt E3 Toolbox	195 552	Probíhající
23 58	EDECAD – školení a kurz o e-obchodu pro malé firmy	377 235	Probíhající
23 60	Projekt Casa Asia Virtual	200 000	Dokončený
23 67	ELVIS E – školení s virtuálními interaktivními syntetickými rysy	387 370	Probíhající

Zdroj: Účetní dvůr.

15. Součástí auditu Účetního dvora byly rovněž návštěvy organizací pro řízení projektů a evropských partnerů v Německu, Španělsku, Francii, Spojeném království a dále návštěvy asijských partnerů a organizací pro řízení projektů v Indii, Vietnamu a Číně. Předběžná kontrola se uskutečnila též v Thajsku.

PŘIPOMÍNKY

Existuje účinná strategie pro hospodářskou spolupráci s Asií?

16. Účetní dvůr zkoumal, do jaké míry se Komisi podařilo stanovit strategii, která by vedla k co nejúčinnějšímu využití výdajů na hospodářskou spolupráci. Zjišťoval, zda byla zavedena jasná strategie, posuzoval, nakolik tato strategie vede k účinnému využití pomoci, a hodnotil její uplatňování v praxi.

17. Strategii lze rozlišit na obecnou strategii, z níž vyplývá rozhodnutí podpořit určitou oblast či téma, a operační strategii, která stanoví, jak má být obecná strategie zavedena do praxe. V tomto případě byl výsledek politického rozhodnutí podpořit hospodářskou spolupráci v Asii součástí nařízení Rady o zemích ALA (EHS) č. 443/92 (toto nařízení se týká veškeré pomoci na rozvoj Asie a Jižní Ameriky). Nařízení stanoví hlavní cíle a uvádí seznam oblastí, na něž budou peníze vynaloženy. Účelem operační strategie je stanovit, jak lze těchto cílů dosáhnout a určit směr a zaměření výdajů. Řízení pak toto zavede do praxe, v tomto případě prostřednictvím dvoustranných projektů či regionálních programů.

Obecná strategie v rychle se měnícím prostředí ...

18. Koncept hospodářské spolupráce byl formalizován nařízením o zemích ALA (viz bod 3). Článek 7 stanoví tento cíl pomoci rozvojovým zemím: „budovat institucionální kapacity za účelem vytváření prostředí příznivějšího pro investice a rozvoj ... zpřístupnění většiny příležitostí otevřených prostřednictvím růstu mezinárodního obchodu, včetně jednotného evropského trhu“. Členské státy rovněž hodlají těžit z „... posílení přítomnosti obchodníků, technologie a know-how ze všech členských států, zejména v soukromém sektoru a malých a středních podnicích...“. Toto jsou obecné cíle v podmínkách rychle se rozvíjícího trhu, které se vyznačují především rostoucím mezinárodním obchodem. Zahrnutí jak rozvojových zemí tak členských států EU mezi partnery rozšiřuje rozsah pomoci a zvyšuje potřebu jejího pečlivého zacílení.

19. Článek 8 stanoví tři oblasti, na něž bude pomoc vynaložena. První oblastí je „zlepšování vědeckého a technologického potenciálu, sociálního a kulturního prostředí obecně prostřednictvím školicích programů a přenosu know-how“, která „... je směřována hlavně k vysokým úředníkům ve státní správě, k učitelům, kteří rozhodují o hospodářských otázkách, a školitelům a zahrnuje všechny oblasti hospodářství, vědy a techniky ...“. Druhou oblastí je „zdokonalení struktury institucí ... za účelem vytvoření hospodářského, právního, správního a společenského prostředí příznivého pro rozvoj“. Třetí oblast zahrnuje „podporu podniků například prostřednictvím programů podpory obchodu, školení a technické pomoci ... vytvářením kontaktů mezi podniky a prostřednictvím programů pro usnadnění spolupráce s nimi.“

20. Cíle článku 8 nařízení o zemích ALA jsou obecné a mají krajně široké rozpětí i počet potenciálních příjemců a projektů. Pokud se tedy pomoc v rámci vhodné prováděcí strategie konkrétně nezaměřuje, je zde nebezpečí, že celkový pokrok i dopad výdajů nebude možno měřit, a že tedy neexistuje základ pro zajištění řádného finančního řízení prostředků EU. Asie je navíc rozsáhlým regionem (její součástí jsou tři nejlidnatější země světa a čtvrté největší hospodářství světa), jehož hospodářský i obecný rozvoj prudce stoupá.

21. Celkovou strategii vůči Asii stanovila Komise ve svém sdělení Radě z roku 1994 „Cesta k nové strategii pro Asii“⁽¹⁾, aktualizovaném v roce 2001 ve sdělení „Evropa a Asie: Strategický rámec pro posílení partnerství“⁽²⁾.

22. Sdělení z roku 1994 uznává „závažnou přeměnu“ a pravděpodobný hospodářský rozvoj Asie a říká, že by Unie tedy měla neprodleně „posílit svou hospodářskou přítomnost v Asii za účelem zachování své vedoucí úlohy ve světovém hospodářství ... [a] zajištění toho, aby její zájmy byly v této části světa zohledňovány“. Úspěch Evropy „závisí především na rozhodnutích učiněných ... soukromým sektorem“ a úlohou Unie je „překonávat překážky stojící v cestě evropskému obchodu a investicím podporou příznivého prostředí a pravidel pro obchod v Asii“. Pro to je zapotřebí více „proaktivních strategií: zdůrazňování plnějšího a stále konkrétněji zaměřeného využití hospodářské spolupráce pro podporu evropského obchodu a investic.“ Důraz se proto klade na ochranu vlivu EU a tržních příležitostí pro evropské společnosti při rozvíjení hospodářství asijských přijímajících zemí.

(1) KOM(94) 314 v konečném znění ze dne 13. července 1994.

(2) KOM(2001) 469 v konečném znění ze dne 4. září 2001.

23. Toto sdělení uznává povahu hospodářské spolupráce a popisuje ji jako „zlepšování obchodního a regulatorního prostředí v partnerských zemích za účelem podnícení oboustranného obchodu a investic s přímou účastí soukromého sektoru, přinášející prospěch Unii i partnerské zemi“. Tato hospodářská spolupráce je tedy kvantitativně odlišná od finanční a technické spolupráce tvořící podstatný objem výdajů EU v oblasti vnější činnosti. Vyžaduje tudíž specifickou pozornost, aby odrážela zvláštní povahu a rysy této pomoci. To ve strategických dokumentech nebylo zřejmé.

24. Sdělení z roku 2001 aktualizuje sdělení z roku 1994 s cílem stanovit „pro příští desetiletí komplexní strategický rámec pro naše vztahy s Asií a jejími subregiony“. V případě hospodářské spolupráce je hlavní cíl vymezen jako „posilování politické a hospodářské přítomnosti EU v celém regionu ... [další posilování] vzájemného obchodu a přílivu investic do regionu“. Opět platí, že v ohnisku zájmu jsou přínosy pro EU stejně jako rozvojové cíle přijímajících zemí.

25. Sdělení uznává, že dostupné zdroje jsou omezené, a říká, že Komise je musí soustředit na „menší počet jednodušších činností, zaměřených na klíčové priority... a zajistit, aby se tyto činnosti provedly rychle a účinně.“ Úspěch této pomoci má být posouzen na základě „určitých jednoduchých (převážně kvalitativních) ukazatelů ... [např.] ... vývoj obchodu EU a jejích investičních vztahů s Asií.“ Účetní dvůr nenalezl žádné důkazy o tom, že by se pomoc soustředila na malý počet klíčových priorit (viz bod 35), a ukazatele výstupu a dopadu se od doby, kdy je Komise zřídila, orientují spíše na proces než na výsledky (viz body 32–33).

26. Sdělení klade důraz na to, aby hospodářská pomoc fungovala v „modulech“, tj. aby byla specificky zaměřená podle okolností a potřeb jednotlivých zemí. Proto je třeba, aby dokumenty o strategii země, které se mají zabývat všemi potřebami rozvoje, stanovily specifickou strategii hospodářského rozvoje. V praxi tomu tak nebylo: hospodářský aspekt dokumentů o strategii tří zemí, u nichž byl proveden podrobný audit – Indie, Vietnamu a Číny, byl nedostatečně odlišen od obecných otázek rozvoje, dokumenty nebyly dostatečně podrobné a obsažné, a tudíž nebyly praktickou strategií, jež by vytyčila směr pomoci.

27. Komise ve svém sdělení zdůrazňuje nezbytnost regionálního rozměru projektů pro podporu regionální spolupráce. Ačkoliv se od dvoustranných projektů z jejich povahy neočekává zaměření na nějaký region, v praxi tomu tak u některých bylo. Pro jednotlivé celosíjské projekty a pro programy vcelku to většinou neplatilo.

... a nepřiměřené cíle a ukazatele ve výkazech o činnosti ...

28. Od roku 2001 Komise postupně zavádí nový přístup k řízení – řízení založené na činnostech (Activity Based Management, ABM) – který má zlepšit způsob, jakým se pro prostředky stanovují priority, jak jsou prostředky využívány a jak se o jejich využití podávají zprávy. ABM je způsob, kterým Komise uvádí svou operační strategii do praxe. Na činnostech založené rozpočtování (ABB) je rozpočtovou složkou ABM. Rozpočet na rok 2004 byl první, který byl přijat po aplikaci přístupu ABB. Přidělování zdrojů by mělo vycházet z politických priorit a správa zdrojů by měla být v souladu s předem stanovenými cíli. V rámci struktury rozpočtu jsou vztahy s Asií vymezeny jako zvláštní činnost (rozpočtová kapitola 19.10) a „politická, hospodářská a kulturní spolupráce s rozvojovými zeměmi Asiie“ je jedním rozpočtovým článkem (z pěti), který se zabývá hospodářskou spoluprací.

29. Pro každý rozpočtový rok se připravuje výkaz o činnosti, který má doložit a zdůvodnit požadované rozpočtové prostředky, stanovit konkrétní cíle a ukazatele výstupu a dopadu. V případě předběžného návrhu rozpočtu na rok 2005 byly výkazy o činnosti uveřejněny na počátku roku 2004⁽¹⁾. Účetní dvůr prošetřil výkaz o činnosti pro vztahy s Asií z hlediska činností v oblasti hospodářské spolupráce a posoudil jeho logiku a soudržnost, relevanci cílů a funkčnost ukazatelů.

30. Část 3 výkazu o činnosti stanoví stejný hlavní cíl činnosti jako sdělení z roku 2001 – „posílit politickou a hospodářskou přítomnost EU v celém regionu ...“ – společně se šesti prioritami. Prioritou vážící se k hospodářské spolupráci je „posílení vzájemného obchodu a přílivu investic do regionu“.

⁽¹⁾ Průvodní pracovní dokument Komise z května 2004 k předběžnému návrhu rozpočtu Evropské komise pro rozpočtový rok 2005.

31. Část 4 výkazu o činnosti stanoví specifické cíle, ukazatele, výstupy a výsledky této činnosti. Tím se utvoří operační základna pro zacílení, monitorování a posuzování výdajů EU, a tedy pro zajištění řádného finančního řízení. Hospodářská spolupráce nemá své vlastní cíle ABM, ale je součástí čtvrtého cíle: „... v kontextu dohodnutého politického rámce posilovat dialog a spolupráci s asijskými partnery v oblasti politické, hospodářské a kulturní“. Toto je uvedeno pro svou vazbu na strategický cíl: „podpora udržitelného hospodářského a sociálního rozvoje rozvojových zemí“, který neodráží ani hlavní cíl, ani s ním související priority (viz předchozí bod).

32. Je uveden pouze jeden ukazatel: „společná prohlášení, postoje a programy ohledně nejvýznamnějších mezinárodních, politických a hospodářských otázek, které jsou výsledkem zasedání ministrů a vrcholných schůzek Asijsko-evropského dialogu (ASEM) v roce 2004 (1)“. Tento ukazatel obecně sleduje cíle ABM, ale neměří dopad pomoci, jejíž velká část se používá na malé projekty, ani hlavní prioritu vzájemného obchodu a přílivu investic (která ze své povahy je objektivní i měřitelná).

33. Ukazatele výstupu pro rozpočtový rok 2004 (kterých je devět) většinou zahrnují účast na schůzkách nebo ve výborech, jež mohou odrážet převažující politické zájmy a opatření, ale opět toto není hlavním cílem ani účelem výdajů. Ukazatele se navíc týkají většinou spíše procesů (konání schůzky), než jejich výstupů (předpokládaného výsledku).

... vede k široké škále programů a projektů, jejichž výkon lze obtížně měřit

34. Nepřítomnost specifických operačních strategií na úrovni Komise i konkrétní země se v praxi projevila krajně širokou a rozmanitou škálou projektů uskutečňovaných v rozsáhlé geografické oblasti (viz body 39 a 50). Nedostatečně konkrétní zaměření v kontextu rozsáhlých, rychle rostoucích asijských ekonomik, rychlého růstu mezinárodního obchodu a významných zahraničních investic znamená, že celkový dopad pomoci je obtížné jak měřit, tak aktivně řídit. Je tudíž jen omezený základ pro posouzení efektivnosti výdajů či toho, zda se vynaložené peníze zhodnotily.

(1) Doplněné dokumentem: „Posilování mnohostranného přístupu k otázce asijské bezpečnosti, celosvětové regulaci hospodářství (tj. WTO a celosvětové finanční předpisy) a začlenění kulturního rozměru“.

35. Nepřiměřenost a nesoudržnost operační strategie je způsobena zčásti velmi specifickou povahou hospodářské spolupráce, jejímž záměrem je přinést partnerům v EU v porovnání s partnery v Asii stejný prospěch. Hlavní cíl posílení obchodu a přílivu investic ve skutečnosti záleží z velké části na politické iniciativě, například při dvoustranných či mnohostranných jednáních (např. v rámci Světové obchodní organizace). V praxi má využití rámce rozvojové pomoci zaměřené na malé projekty v zemích, jejichž bohatství se zvětšuje, (v porovnání s rozsáhlejšími dvoustrannými projekty) na celkové cíle jen malý měřitelný dopad. V rychle se vyvíjejícím světě obchodu se zbožím a službami v oblasti informačních technologií, na něž se pozornost zaměřuje, nelze navíc dosáhnout účinných výsledků tradiční cestou zdlouhavé přípravy projektu, jeho schvalování a prováděcích postupů, které se v případě rozvojové pomoci používají.

Podařilo se Komisi účinně provádět činnosti hospodářské spolupráce?

36. Pro stanovení závěrů tohoto cíle auditu Účetní dvůr zkoumal, do jaké míry řízení Komisi:

- zavedlo postup podávání žádostí, který podávání žádostí podporuje a zjednodušuje,
- zajišťuje, aby se o projektech rozhodovalo a aby se implementovaly v předepsanou dobu,
- projekty pravidelně sleduje a včas přijímá nápravná opatření,
- se stará o to, aby projekty měly reálné výsledky s pozitivním dopadem a byly udržitelné,
- a provádí příslušné hodnocení.

37. Činnosti v oblasti hospodářské spolupráce se uskutečňují podle dvou rozdílných prováděcích přístupů: dvoustranné projekty mezi Komisí a partnerskými zeměmi a programy celoasijské (viz body 38 a 50). Z důvodu jejich odlišné povahy a někdy i určitých specifických otázek uvádí tato zpráva zjištění týkající se každého z přístupů samostatně.

Dvoustranné projekty

38. Při dvoustranných projektech uzavírají Komise a vláda přijímající země finanční dohodu. Před zavedením nynějšího finančního nařízení projekty obvykle implementovala organizace pro řízení projektů (PMO), o jejíž vedení se nejčastěji dělí dva „spoluředitelé“, jeden evropský a jeden asijský.

Rámeček 1 – Příklady projektů a jejich cílů

1. V Indii byl vypsán projekt pro civilní letectví. Obecnými cíli bylo zvýšit bezpečnost letectví a podpořit obchodní styky mezi společnostmi v EU a v Indii. Další projekt se týkal nástroje pro malé projekty a jeho celkovým cílem bylo přispět k probíhajícímu reformnímu procesu indického hospodářství a systému správy a řízení prostřednictvím aktivnějšího zapojení partnerů občanské společnosti.

2. Největším dvoustranným projektem ve Vietnamu byl projekt Mnohostranné pomoci pro obchodní politiku (Multilateral Trade Policy Assistance, MUTRAP). Jeho obecným cílem bylo podpořit přechod Vietnamu na systém tržního hospodářství a přispět k jeho zapojení do regionálních i celosvětových rámců hospodářství a obchodu.

3. V Číně se uskutečnil projekt reformy podniků (ECERP), jehož konkrétním cílem bylo zvýšit podíl sektoru malých a středních podniků na blahobytu a zaměstnanosti provincií. Celkovým cílem jiného projektu bylo přispět ke zdravému, průhlednému a výkonnému sektoru finančních služeb, posílit vzájemný obchod s tímto regionem a přiliv investic a dále přispět k šíření demokracie, dobré správy a právního státu.

39. V zemích, v nichž byl proveden audit, probíhaly různé dvoustranné projekty v oblasti hospodářské spolupráce (úplné údaje viz tabulka 4), které nebyly zaměřené na konkrétní oblast či téma. V mnoha případech měly projekty relativně velmi omezené prostředky na to, aby řešily náročné úkoly v extrémně rozlehých a lidnatých zemích. Obecně poskytly projekty příležitost vést dialog o hospodářské spolupráci, ale jejich samotný dopad nebyl doposud v mnoha případech významný (viz bod 44).

Prodlevy při schvalování a spouštění projektů

40. V rychle se rozvíjejícím světě hospodářské spolupráce v Asii je nezbytné, aby se projekty navrhovaly, schvalovaly a prováděly v nejkratší možné době. Neopodstatněné prodlevy vedou k nebezpečí, že projekty už nebudou zapotřebí nebo je bude nutno podstatně změnit, čímž se změní i předpokládané částky nákladů a rozpočtové závazky jsou zbytečně vázány. Postup se komplikuje a prodrazuje a projekty ztrácejí na efektivnosti.

41. U dvoustranných projektů neexistuje standardizovaný postup pro vyřizování žádosti, projekty se posuzují případ od případu⁽¹⁾. Kvůli povaze postupů může nastat mezi žádostí o projekt a zahájením jeho provádění výrazná časová prodleva. Audit šetřil, do jaké míry jsou projekty předmětem neopodstatněných prodlev.

42. Všechny projekty, u nichž byl proveden audit, byly před svým provedením v dlouhé prodlevě, a to z různých důvodů: reorganizace a výměna pracovníků v bruselských ústředních útvarech Komise, nezřetelné rozdělení odpovědnosti po převedení pravomocí ústředních útvarů Komise na její delegace, složité postupy, potíže se strukturami vybranými pro projekty a obtížný nábor odborníků EU s vhodnou kvalifikací a zkušenostmi.

Rámeček 2 – Zpoždění před prováděním

1. Pro indický projekt v civilním letectví bylo s vládou Indie podepsáno memorandum o porozumění. Po schválení projektu vládou následovala prodleva jednoho a půl roku, během níž nahradila Komise memorandum finanční dohodou, neboť trvalo další dobu, než indické ministerstvo civilního letectví tuto změnu pochopilo a uznalo. Projekt byl navržen v roce 1997, ale protože finanční dohodu podepsaly obě strany až koncem roku 2000, bylo třeba původní podmínky vzhledem ke změnám v tomto průmyslovém oboru aktualizovat. Provádění projektu začalo tedy až v únoru roku 2001.

2. Všechny projekty Evropských center obchodních informací (EBIC) v Asii utrpěly před zahájením velké časové prodlevy. Získání souhlasu výboru ALA vyžadovalo dlouhá vyjednávání, neboť zástupci členských států se obávali, jakou úlohu budou tato centra zastávat v porovnání s obchodními odděleními velvyslanectví jejich států. V Indii i ve Vietnamu se dále zpožďovalo zahajování projektů kvůli řešení právního statusu center EBIC.

3. V případě nástroje pro malé projekty v Číně byla finanční dohoda podepsána v březnu 2001, smlouva pro druhého ze dvou řešitelů projektu, evropského, nabyla účinnosti v červnu 2003 a první kolo pro podávání návrhů bylo vypsáno v listopadu 2003. Hlavním důvodem prodlevy byly potíže při obsazování pozice evropského řešitele, plynoucí z neuspokojivé rámcové smlouvy, kterou bylo nutno použít.

(1) Teoreticky jsou prioritní oblasti intervence zvoleny během přípravy dokumentů o strategii země v součinnosti s partnerskou zemí. Po zvolení oblasti nejme Komise smluvní partnery, aby provedli studii proveditelnosti, na jejímž základě je vypracován finanční návrh s návrhem projektu a jeho provedením. Projekty v hodnotě vyšší než 1 milion EUR schvaluje výbor ALA, tvořený zástupci členských států.

Projekty jsou zpožděny a někdy zrušeny ...

43. K výrazné časové prodlevě došlo rovněž při provádění deseti ze čtrnácti dvoustranných projektů, které byly předmětem auditu. Příčin bylo několik: zbytečná složitost projektů, nedostatečné zkušenosti organizací pro řízení projektů, častá výměna zaměstnanců Komise, potíže se smluvními ujednáními a pomalé postupy.

Rámeček 3 – Zpoždění při provádění

1. V případě projektu námořní dopravy EU a Indie byla smlouva podepsána v květnu 1999 a prodloužena do prosince 2003. Činnosti odborné přípravy byly bezdůvodně odloženy až na konec programu. K prodlevě při provádění projektu také přispěla skutečnost, že na ústředích Komise si projekt postupně předávali čtyři rozdílní referenti.

2. K povážlivé prodlevě došlo také v Číně u provádění projektu spolupráce v oblasti práv duševního vlastnictví. Projekt byl prodloužen do prosince 2005, ale smlouva s organizací pro řízení projektů byla prodloužena jen do prosince 2003, což vedlo k problémům v koordinaci agentur jednotlivých přijímajících států.

3. Projekt spolupráce v oblasti práv duševního vlastnictví mezi EU a Indií nebyl proveden vůbec. Potíže byly způsobeny kombinací nedostatku následných opatření Komise v důsledku personálních změn a nezkušenosti evropské organizace pro řízení projektu.

Rámeček 4 – Cíle projektů nejsou dosaženy

1. Účinnost projektu MUTRAP snížily potíže při veřejné soutěži a před další fází projektu je neplánovaná prodleva.
2. Vinou nevykonné prováděcí agentury nelze u projektu audiovizuálního odvětví ve Vietnamu najít mnoho hmatatelných výsledků: konal se jen jeden seminář a propagační činnost v Evropě i ve Vietnamu byla velmi omezená.
3. Výsledky programu finančních služeb v Číně byly nedostatečné a nepřiměřené; na vině jsou částečně i nejasnosti ve finanční dohodě.

Rámeček 5 – Úspěšné projekty

1. Cíle projektu civilního letectví v Indii se zatím daří plnit velice dobře. Podle finančního návrhu mělo být odborně vyskoleno přibližně 900 osob. V době konání auditu již bylo vyskoleno 2 315 inženýrů, manažerů, odborníků, techniků a pilotů: 97 % účastníků ohodnotilo aktivity školení jako dobré či velmi dobré.

2. Ve Vietnamu měl projekt EBIC kladný dopad. I když finanční návrh ani finanční dohoda žádné cíle nestanovily, zaznamenal projekt 1 007 dotazů, 107 akcí / seminářů, 5 599 registrovaných účastníků a 315 tiskových zpráv. Se semináři bylo spokojeno 82 % účastníků, s informačními službami vyjádřilo spokojenost 75 % účastníků.

... mají omezené výstupy a dopad

44. Pro posouzení pokroku a úspěchu projektu je třeba již na začátku vytyčit příslušné cíle. Účetní dvůr zjistil, že cíle, například výškolení určitého počtu osob na určený stupeň, nebyly často jednoznačně stanoveny, a nebyl zde tudíž žádný objektivní základ, podle něhož by bylo možné posoudit výsledky nebo výkon. Při posuzování projektů podle skutečných či předpokládaných kritérií Účetní dvůr shledal, že některé projekty zřetelně úspěšné nebyly, zatímco jiné ano.

Monitorování nebylo vždy uspokojivé

45. Efektivní monitorování zahrnuje monitorování pokroku, zjišťování problémů a včasné přijímání nápravných opatření. Měla by se provádět řádná dokumentace, zejména evidence provedené práce a jakýchkoli následných kroků. Účetní dvůr posuzoval kvalitu monitorování ze strany Komise u každého zvoleného projektu. Finanční dohody stanoví, že organizace pro řízení projektů budou Komisi podávat pravidelné zprávy o postupu při provádění projektu. Většina projektů zřizuje systémy pro měření a monitorování pokroku a poskytuje základ pro zprávy o postupu, které opět Komise přezkoumává a hodnotí.

46. Monitorování prováděné Komisí není vždy konzistentní či naprosto úspěšné. V některých případech bylo nedostatečné, takže nedošlo k odhalení problémů, zatímco u jiných projektů zasahovalo monitorování do každodenního průběhu projektu až příliš. To omezovalo provádění, zvyšovalo nebezpečí zanedbání problémů na vyšší úrovni a neefektivně používalo vzácné zdroje Komise. I když monitorování probíhá, ne vždy se o něm vedou písemné záznamy.

Rámeček 6 – Nekonzistentní monitorování

1. U projektu EBIC v Indii nebylo ze spisů Komise zřejmé, jak byl projekt monitorován. Také u projektu EBIC ve Vietnamu neexistovaly jasné důkazy o monitorování Komisí, s výjimkou jedné návštěvy z ústředních útvarů Komise, která se věnovala Filipínám, Thajsku, Vietnamu a Kambodži.

2. Monitorování indického projektu Nástroj pro malé projekty ze strany delegace bylo nedostatečné a nesystematické: k projektům se nemusely předkládat zprávy o postupu, což omezilo účinný základ pro monitorování.

3. U čínského projektu finančních služeb bylo pravidelné sledování ze strany delegace prokázáno. Delegace však překročila rámec své monitorovací funkce a zaujala v projektu řídicí úlohu.

Pochybnosti o udržitelnosti projektů

47. Všechny projekty financované EU mají být udržitelné: činnost se považuje za udržitelnou, přináší-li cílové skupině prospěch ještě dlouhou dobu poté, kdy bylo poskytování hlavní pomoci ukončeno. Udržitelnosti lze dosáhnout tak, že projekt začne financovat sám sebe nebo se k jeho pokračování zaváže vláda přijímající země. Účetní dvůr zkoumal, zda byly k projektům připraveny plány udržitelnosti a zda se této otázce po celou dobu provádění projektu přikládala přiměřená váha. V praxi udržitelnost často závisí na tom, aby bylo během trvání projektu dosaženo dostatečného pokroku: je třeba dostatek času pro splnění cílů, protože nedokončený projekt většinou udržitelný nebude. U šesti ze čtrnácti projektů podrobených auditu byla udržitelnost nejistá.

Rámeček 7 – Udržitelnost

1. Projekt ECERP neměl osm měsíců před skončením projektu připravený žádný plán udržitelnosti. Nebylo jasné, jak bude jeho činnost pokračovat po skončení finanční podpory EU.

2. U projektu finančních služeb žádný plán udržitelnosti vypracován nebyl. Některé činnosti, jímž byla dána priorita, byly krátkodobé povahy a hledala se spíše řešení tehdejších aktuálních problémů namísto vytváření dlouhodobých struktur.

Chybějící hodnocení

48. Hodnocení je zásadním prvkem přístupu Komise k řádnému finančnímu řízení a zahrnuje „posouzení intervencí podle jejich výsledků, dopadu a potřeb, které mají uspokojit“⁽¹⁾. Záměrem je posoudit dosažení cílů a vysvětlit jejich příčinné mechanismy. Ze zjištěných potíží nebo slabých stránek řízení i výsledků projektu by měla vyplynout nápravná opatření Komise.

49. Finanční dohody o dvoustranných projektech, které byly předmětem auditu, nezajišťovaly systematicky nezávislé hodnocení a neexistují žádné důkazy o kritériích pro rozhodování o tom, jaké projekty budou hodnoceny. Přestože ve finančních dohodách jsou hodnocení stanovena, nebyla vždy provedena v předepsanou dobu, a jejich účinek byl tudíž snížen či dokonce potlačen.

Rámeček 8 – Nedostatky při hodnocení projektů

1. U tří programů spolupráce v oblasti práv duševního vlastnictví finanční dohody neukládají povinnost nezávislého hodnocení.

2. Původní dohoda na pět let pro indický projekt civilního letectví stanovila, že po dvou letech provádění se uskuteční střednědobé hodnocení. Následně byl projekt rozdělen do dvou smluv s počáteční 12měsíční fází následovanou tříletou fází provádění. Nová dohoda pro fázi provádění obsahovala doložku, podle níž by mělo po dvou letech provádění následovat střednědobé hodnocení. Průběžné přezkoumání po dvou letech je vhodné u pětiletého projektu, ale pro projekt tříletý je to pozdě, protože nezbyvá dostatek času na nápravná opatření.

⁽¹⁾ Sdělení Komise o hodnocení (SEC(2000) 1051).

Celoasijské projekty

50. Celoasijské programy (viz body 5, 7–9) se dělí na početné nástroje a složky, v jejichž rámci se uskutečňuje velké množství projektů nízké hodnoty. Typický projekt má rozpočet 100 000–200 000 EUR a je spolufinancován asijskými nebo evropskými partnery, kteří poskytují 50 % prostředků. Projekty vznikají na základě poptávky a žádosti o prostředky podávají žadatelé ve formě návrhů. Tato situace vede k tomu, že se prostředky poskytují na řadu rozličných projektů. Úplný seznam viz tabulka 7.

Rámeček 9 – Příklady celoasijských projektů

1. Projekt Asia IT & C: zaměřený na účinné šíření pokročilých zařízení elektronického obchodování (e-business) utvářených na míru, které posílí vztahy mezi indickými a evropskými podnikateli v textilním průmyslu.

2. Projekt Asia Invest: hodlá podpořit udržitelný rozvoj vietnamského obuvnictví prostřednictvím zavádění a transferu technologií pro vývoj produktů, posilování manažerské kapacity a podnítit vznik podpůrného průmyslu.

3. Projekt Asia Invest: poskytuje poradcům pro vývoz z britských organizací odborné školení o tom, jak vyvážet do Číny a jak v Číně investovat.

4. Projekt Asia IT & C: hodlá zmírnit chudobu a vytvářet příležitosti pro čínské odvětví IT & C používáním Internetu jako platformy informačních služeb, které posílí komunikaci a výměnu mezi čínskými mikrofinančními subjekty a tvůrci politiky i mezi domácími subjekty a zahraničními organizacemi.

5. Projekt Asia Invest: záměrem projektu je posílit kapacitu a přinést poznatky a know-how týkající se systémů řízení životního prostředí pro hotelový průmysl ve Vietnamu.

Náročný a složitý postup při podávání žádostí

51. Postupy podávání žádosti by měly vytvořit dostatečný základ pro výběr neúčinnějších projektů a pro ochranu finančních zájmů Společenství, ale neměly by zároveň odradit potenciální žadatele svou přílišnou komplikovaností a neopodstatněnými požadavky. U programů Asia Invest a Asia IT & C lze návrhy podávat dvakrát do roka; žadatelé předkládají návrhy projektů a Komise je pak hodnotí. Postup vyřizování žádosti je formalizovaný: je nutno vyplnit standardizovanou žádost včetně podrobného rozpočtu a prohlášení o partnerství, v němž uzavírají různí partneři dohodu o zásadách dobrého partnerství.

52. Komise poskytuje žadatelům srozumitelné a podrobné pokyny, včetně osmi vysvětlujících příloh. Přesto je pro nezkušené žadatele dodržení požadavků při podávání žádosti obtížné. Ačkoliv většina partnerů považovala pokyny za užitečné, podrobné a logické, deset ze třiceti devíti projektů mělo problémy pokynům porozumět a řídit se jimi. Pro žadatele je shromáždění, příprava a uspořádání všech požadovaných informací obtížné a časově náročné, tedy drahé, zejména je-li zapotřebí překladů.

53. Asijští partneři měli potíže rovněž s dodáním zakladatelských dokumentů a/nebo dokladů o stanovách obchodní společnosti, které postup podávání žádosti vyžaduje, zejména proto, že v některých asijských zemích takové doklady v této formě neexistují. Obtíže činila rovněž skutečnost, že při žádosti o projekt musí být mezi stranami uzavřeny partnerské dohody. Asijští partneři vyjádřili neochotu uzavírat takové dohody v době, kdy ještě nevědí, zda jejich žádost bude vyřízena kladně.

54. I když je program zaměřen na soukromý sektor fungující v prostředí tržní ekonomiky, pomoc může být vyplacena jen „neziskovým obchodním zprostředkovatelům, kteří podporují obchod a investice mezi EU a Asií“, tj. veřejným a neziskovým organizacím či orgánům místní správy. V praxi se projekty týkají obchodních sdružení či organizací, které jsou formálně neziskové, ale ve skutečnosti je financují společnosti soukromého sektoru na podporu obchodních záměrů. Tato překážka financování vyvolává nebezpečí, že budou vyřazeny hodnotné projekty, např. projekty, jejichž součástí jsou přímí obchodní partneři, kteří z důvodu obchodního tajemství nechtějí zprostředkovatele či obchodní sdružení využívat.

Rámeček 10 – Postup podávání žádostí

1. Svou zkušenost s projektem Asia IT & C nám popsal jeho hlavní žadatel, vietnamská vzdělávací instituce vyššího stupně, jež hodlala provést hodnocení současných evropských vysokoškolských e-learningových kurzů IT & C v souvislosti s rozvíjením významných místních odborných znalostí ve Vietnamu. Vedoucí projektu považovali postup při podávání žádosti za časově náročný, neboť jim trvalo tři měsíce, než návrh dokončili. Jejich ředitel se jel o vyplnění žádosti poradit do Evropy. Dalším problémem bylo to, že část o rozpočtu vyplnil v zastaralém formátu Komise; žádost tedy nebyla přijata a musela se přepracovat. Žadatel měl potíže porozumět dokumentům s pokyny a byl nucen požádat o pomoc úspěšnějšího asijského známého.

2. Jiná vietnamská vzdělávací instituce vyššího stupně se třemi projekty programu Asia Invest v oblasti správy obchodního řízení sdělila, že administrativní zátěž při vyřizování žádosti považují za příliš vysokou, a vyjádřila zklamání, že žádosti nelze podávat prostřednictvím Internetu. Tento příjemce podával tři žádosti a musel třikrát předložit tutéž dokumentaci. Měl problémy i s dokládáním svých stanov.

3. Čínské průmyslové sdružení, jehož projekt se zaměřoval na školení podniků v oblasti úpravy odpadových vod, považoval práci spojenou s podáváním žádosti za příliš náročnou. Hlavním problémem byl pro ně požadavek podrobného plánu činnosti; pro žadatele je obtížné vědět několik měsíců dopředu například to, kdo pronese projev. Některé dokumenty bylo nutno přeložit z čínštiny do angličtiny, což bylo náročné jak časově, tak finančně.

55. Úloha delegací při pomoci potenciálním žadatelům s návrhy není zřetelně vymezena. Řádně směřovaná pomoc by měla podnítit větší počet žádostí, urychlit postup při jejich vyřizování, zvýšit kvalitu žádostí a využít potenciál projektů na nejvyšší možné míru. Při poskytování podpory by však neměla být ohrožena nestrannost delegací při hodnocení a schvalování návrhů. Neměl by ani vzniknout dojem, že poskytnutí pomoci ze strany delegací dává právo na schválení projektu.

56. Ne všechny delegace v praxi pomoc poskytují; jejich úloha hodnotit a schvalovat projekty se omezuje na připomínky k návrhům pro hodnotící výbor ústředních útvarů Komise v Bruselu. Potenciálním i skutečným příjemcům je tedy během složitějšího postupu odírána cenná pomoc, čímž dochází k dalším prodáváním a nedostatečné úrovni žádostí; některé žadatele to může zcela odradit.

Projekty vykázaly kladné výsledky ...

57. Osm ze všech projektů, u nichž byl proveden audit, teprve začínalo, a tudíž bylo příliš brzy jejich výsledky posuzovat. Ve dvaceti osmi případech vykazovaly projekty podstatný pokrok a užitečné výsledky. U projektů, které byly předmětem auditu, nedocházelo k významnějšímu zpoždění a dařilo se jim řešit vnější potíže, například syndrom SARS a nejistou politickou situaci. Vezmeme-li v úvahu nízkou peněžní hodnotu jednotlivých projektů programů Asia Invest a Asia IT & C, je počet příjemců, kterých se týkaly, významný.

Rámeček 11 – Úspěšné projekty

Projekt o hodnotě 100 000 EUR pro posílení kapacity inženýrských poradenských služeb ve Vietnamu s cílem získat a provádět účinnější přípravu projektů a práce při stavebním dozoru, odborně připravil ve třech oddělených vzdělávacích modulech, z nichž každý trval přibližně dva týdny, celkem 600 osob.

... a byly dobře monitorovány ...

58. Systémy pravidelného monitorování, zavedené pro programy Asia Invest a Asia IT & C, fungovaly velmi dobře. Partneri podávali čtvrtletní zprávy; týmy zřízené Komisí tyto zprávy kontrolovaly a stručně komentovaly. Když se zprávy zdržely, zasílaly oba týmy upomínky. Většina příjemců vyjádřila s pravidelným sledováním ze strany bruselského a/nebo bangkokého týmu vysokou spokojenost. Příjemci oceňovali zejména monitorování programu Asia IT & C, neboť v případě všech postupových zpráv tým vždy poskytl zpětnou vazbu, kladnou i zápornou, zatímco program Asia Invest se většinou na partnery obracel jen tehdy, když se objevily potíže.

... i když jejich udržitelnost je stále nejistá

59. Během podávání žádostí mají žadatelé poskytnout informace o svých plánech na udržitelnost. Většina projektů, které byly předmětem auditu v Evropě, stanovila plán udržitelnosti jako součást projektového návrhu, ale přesto nebylo vždy jasné, zda udržitelnost bude zajištěna. V některých případech byly projekty navrženy s předpokladem, že dojde k další etapě financované Evropskou unií, což z definice znamená, že projekty udržitelné nejsou.

Rámeček 12 – Udržitelnost

1. Do některých návrhů indických projektů nebyly plány udržitelnosti zařazeny, a když se tak stalo, byly tyto plány často nekvalitní.

2. Do většiny návrhů vietnamských projektů nebyly plány udržitelnosti zapracovány, i když se v době auditu u mnohých projektů aktivně připravovaly. Ve většině případů a v obou zemích zřejmě udržitelnost projektů závisí na další finanční podpoře ze strany Komise. V některých případech spočívala hlavní činnost související s udržitelností v podávání nových návrhů Komisi.

3. Udržitelnost většiny celoasijských projektů v Číně byly poměrně dobrá. Ne všechny projekty obsahovaly plán udržitelnosti, ale tyto plány se chystaly nebo existovaly důkazy o tom, že se provádějí následná opatření. Pouze v jednom případě žádal projekt pro další činnost finance od EU.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**Závěry a doporučení k strategii**

60. Hospodářská spolupráce je specifickou oblastí rozvojových programů ES. Zatímco strategie pro hospodářskou pomoc je zakotvena ve více různých zdrojích, její vnitřní soulad je malý. Má pomoci asijským zemím při rozvíjení jejich ekonomik a přitom posilovat vliv EU a rozšiřovat její obchod. Zaměřuje se na nejméně rozvinuté asijské země i na země Asie, jejichž hospodářství patří k vyspělejším (viz body 16–27).

61. Účetní dvůr doporučuje Komisi, aby v souvislosti s celkovou rozvojovou spoluprací stanovila pro hospodářskou spolupráci konzistentní strategii, jež uznává velmi specifickou povahu této pomoci i její cíl a která zřetelně rozlišuje cíle, kterých má dosáhnout vyjednáváním a politickými akcemi, od cílů, na něž se mají přidělit výdaje určené na programy a projekty.

62. Komise uznává, že je nutno vzít v úvahu specifické potřeby jednotlivých zemí na poli hospodářské spolupráce, ale nezdá se jí to dostatečně zohlednit v dokumentech strategie dané země. U výkazů o činnosti vypracovaných v rámci řízení založeném na činnostech (ABM), které jsou nyní jádrem přístupu Komise k řádnému finančnímu řízení, neexistuje konzistentní a logický postup od vytyčení obecných cílů přes stanovení priorit k cílům podrobně formulovaným. Ukazatele výstupu a dopadu, mající tvořit základ monitorování a posuzování pokroku a dopadu, se spíše než na výstup a dopad pomoci samotné soustředí na pokroky dosažené na politické úrovni (viz body 21–33).

63. Účetní dvůr doporučuje, aby Komise přihléla dostatečně k charakteru hospodářské spolupráce ve strategických dokumentech zemí a přitom vzala v úvahu její vazbu na hlavní rozvojové potřeby. Přístup by měl být individuální, aby pro konkrétní okolnosti nabídl vhodnou kombinaci různých druhů pomoci. Zvláštní úsilí je nutno vyvinout pro zajištění logiky a soudržnosti výkazů o činnosti. Měly by se zavést objektivní, užitečné a komplexní ukazatele, které odrážejí výstup pomoci.

64. Neexistence specifických operačních strategií pro hospodářskou spolupráce měla za následek širokou škálu projektů a programů rozptýlených po celém regionu – regionu, v němž převládá vnitrostátní a celosvětový obchod. Nedostatečné upřesnění cílů má za následek, že je obtížné změřit dopad hospodářské spolupráce, je obtížné vytvořit vazbu na hlavní prioritu, kterou je posílení vzájemného obchodu a investic, a tudíž existuje jen omezený základ pro zajištění toho, aby výdaje EU byly efektivní a byly optimálně vynakládány (viz body 34–35).

65. Účetní dvůr doporučuje, aby Komise zajistila, aby se pomoc soustředila na jednoznačně vymezené a měřitelné cíle, které jsou základem pro zajištění řádného finančního řízení rozpočtu EU a výkaznictví o něm.

Závěry a doporučení týkající se implementace strategie

66. Audit Účetního dvora odhalil nedostatky v tom, jak Komise řídí provádění hospodářské spolupráce v Asii. Některé z nich oslabují účinnost této pomoci.

67. U dvoustranných projektů docházelo mezi fází identifikace a zahájením provádění k nepřijatelným časovým prodlevám, a to z různých důvodů. V řadě případů prodlevy nastávaly i během fáze provádění, což omezilo výstup i dopad projektů. Úroveň monitorování nebyla vždy uspokojivá, externí hodnocení se neprovádělo v pravidelných intervalech a potenciál udržitelnosti byl sporný pro téměř polovinu auditovaných projektů (viz body 38–49).

68. Účetní dvůr doporučuje, aby Komise stanovila druhy nápravných opatření potřebných k řešení problémů dvoustranných projektů a při plánování a provádění budoucích projektů obdobným potížím předešla. Mezi specifické oblasti vyžadující pozornost patří zajištění toho, aby cíle různých programů a projektů byly zřetelně vytyčené a v plánovaném časovém horizontu proveditelné a dále aby se v případě potřeby provádělo v pravidelných intervalech hodnocení podle jednoznačně vymezené strategie.

69. V případě projektů auditovaných v rámci celoasijských programů shledali někteří zadatelé, že podávání žádostí pro malé projekty je nákladné a složité. Kvůli nejasné úloze delegací při poskytování pomoci potenciálním příjemcům při přípravě jejich žádostí hodnotná pomoc nepřicházela. Projekty, u nichž byl proveden audit, učinily velké pokroky v dosahování užitečných výsledků, avšak nebudou pravděpodobně udržitelné, neboť většina z nich se neobejde bez další finanční podpory. Monitorovací systémy Komise byly velmi účinné (viz body 50–59).

70. Účetní dvůr doporučuje, aby Komise znovu zvážila postup podávání žádostí, aby byla vyvážena potřeba chránit finanční zájmy EU a zároveň byla oslovena co nejširší škála potenciálních příjemců a projektů. Komise by při tom měla znovu uvážit potřebu toho, aby žadatelé projekty „doma“ logicky ukotvili. Měla by rovněž zajistit, aby požadované doklady a informace byly dostupné. V tomto ohledu by bylo vhodné vytvořit vzor vyplněné žádosti, nejlépe navržený individuálně pro každou zemi podle jejího právního a organizačního rámce. Komise by se měla zamyslet nad zřízením ústředního registru pro doklady podávané jako součást žádosti, aby je příjemci nemuseli při žádostech v budoucnu předkládat opakovaně.

71. Účetní dvůr doporučuje, aby se jasně vymezila a posílila úloha delegací při poskytování pomoci potenciálním příjemcům při sestavování projektu a přípravě žádostí. Záměrem by mělo být vzbudit co nejširší zájem o programy, a podnítit co největší počet potenciálních příjemců a návrhů, i podpořit to, aby žádosti mohly být sestaveny a připraveny rychle, čímž by se zajistilo, že budou vybrány neúčinnější a nejvhodnější projekty.

72. Účetní dvůr doporučuje, aby systém pravidelného sledování celoasijských projektů včetně standardního formátu zpráv sloužil delegacím jako vzor rovněž pro monitorování projektů dvoustranných.

Tuto zprávu přijal Evropský účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 14. července 2005.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

ODPOVĚDI KOMISE**SHRNUTÍ**

IV. Od roku 2000 provádí Komise reformu řízení zahraniční pomoci. Reforma zahrnuje zavedení strategických dokumentů k jednotlivým zemím a regionům i víceleté orientační programy.

(první a druhá odrážka) – Priority výdajů byly vždy vzájemně odsouhlaseny s vládami asijských zemí a vždy se v nich v maximálně možné míře promítaly priority a cíle občanské společnosti. Zavedením strategických dokumentů k jednotlivým zemím a regionům v kombinaci s orientačními programy se Komise snaží dosáhnout lepšího zacílení rozvojových výdajů včetně výdajů na hospodářskou spolupráci.

(třetí odrážka) – Komise uznává, že celkový dopad pomoci lze jen stěží měřit. Zvláště to platí tam, kde podstata projektu spočívala většinou v technické pomoci. Od reformy zahraniční pomoci ES jsou všechny stránky řízení projektového cyklu na úrovni projektu plně institucionalizovány. Využívání metody logického rámce nabízí objektivně ověřitelné ukazatele a předem definované prostředky k hodnocení účinku vynaložených výdajů. K prověření účinnosti se pak využívá nezávislé monitorování i povinné hodnocení v polovině a na závěr projektu.

V.

(první odrážka) – Prodlévání mezi fází identifikace a zahájením projektů jakož i prodlévání zjištěné u uskutečňovaných projektů se týkají dvoustranných projektů navržených ještě před reformou zahraniční pomoci ES. V důsledku této reformy, včetně zřízení úřadu EuropeAid (leden 2001), převedení řízení pomoci na delegace Komise a nového finančního nařízení (leden 2003), budou prodlévání v realizaci projektů kratší a v mezích.

Aktuální příprava projektů povinně vyžaduje plán monitorování, auditu a hodnocení. Souběžně s tím prováděli nezávislí odborníci od roku 2000 systematické monitorování. Monitorování projektů hospodářské spolupráce v Asii ukázalo dobré hodnocení jejich potenciálu udržitelnosti.

(druhá odrážka) – Postup podávání žádostí, který vyplývá z finančních předpisů, je uzpůsoben tak, aby byla dosažena nejvyšší úroveň transparentnosti a objektivnosti. Uchazečům se pomáhá cestou brífinků či informačních dnů, pravidelnou aktualizací informací na internetových stránkách včetně často kladených otázek. V důsledku toho jsou celoasijské projekty řízeny dobře a nezaznamenaly delší prodlévání. Nezávislé monitorování dalo dobrou známku z udržitelnosti i celoasijským projektům.

VI.

(první odrážka) – Komise považuje hospodářskou spolupráci za jednu ze základních složek své rozvojové pomoci a je odhodlána věnovat jim pečlivou pozornost při formulování strategií k jednotlivým zemím (CSP) resp. orientačních národních programů (NIP). Komise bude usilovat o lepší jednotnost výkazů o činnosti a vypracuje shodné ukazatele.

(druhá odrážka) – Reforma zahraniční pomoci ES, zejména převádění odpovědnosti na delegace v letech 2002–2005, zkvalitnila a bude i nadále zlepšovat realizaci a monitorování dvoustranných projektů na místě. Požadavek na provádění hodnocení je nyní součástí všech dohod o financování projektů.

Monitorování a hodnocení projektů se zlepšilo díky povinnému používání nástroje logického rámce. To napomůže i dalšímu posilování udržitelnosti.

(třetí odrážka) – Probíhající revize Praktického návodu AIDCO k uzavírání smluv zjednoduší podávání žádostí o granty do té míry, do jaké to umožňuje finanční nařízení a současně vyjasní, jakou úlohu mají delegace sehrávat v procesu hodnocení.

(čtvrtá odrážka) – Systém monitorování výsledků (ROM), který byl zaveden v roce 2002, zajišťuje standardizované monitorovací informace o projektech a programech.

PŘIPOMÍNKY

20. Komise sdílí názor Účetního dvora na potenciální nebezpečí necílené pomoci ve všech oblastech spolupráce. V procesu reformy zahraniční pomoci v roce 2000 a zavedení strategických dokumentů k jednotlivým zemím resp. regionům spolu se strategickými sděleními o Asii Komise znovu potvrdila, že krátkodobé i dlouhodobé strategické cíle spolupráce ES v Asii by měly zůstat koncentrované, čímž by se oslabila výše zmíněná rizika.

22. Pojem společného zájmu nelze vykládat jako prostředek sloužící k ochraně evropských zájmů. Sdělení nelze chybně vykládat tak, že z takové spolupráce má prospěch hlavně ten či onen partner.

23. Hospodářská spolupráce má za cíl podnítit vzájemnou obchodní výměnu a investice a zajistit vhodné prostředí pro prosperující soukromý sektor. Cílem těchto a dalších aktivit je podpořit rozvojové cíle asijských zemí a jejich začlenění do světové ekonomiky. Hospodářská spolupráce tedy podporuje a usnadňuje je plnění rozvojových cílů Komise v Asii.

24. Viz odpověď na odstavec 22.

25. Komise souhlasí s názorem Účetního dvora, že by bylo možné zlepšit definice a monitorování ukazatelů, a Komise se tím zabývala při vypracovávání strategických dokumentů k jednotlivým zemím resp. regionům a souvisejících orientačních programů na roky 2005–2006.

Podle platných pokynů ke zpracovávání programů by se pomoc měla cíleně zaměřit jen na omezený počet akcí. Na základě nabytých zkušeností začalo ES od roku 2004 rovněž omezovat počet celoasijských programů z pěti na tři.

26. Komise se domnívá, že strategické dokumenty k asijským zemím nerozlišují, a ani by neměly přísně rozlišovat, mezi hospodářskou spoluprací na jedné straně a strategiemi finanční a technické spolupráce na druhé straně, neboť obě tyto složky tvoří vzájemně se posilující nástroje k dosažení strategických cílů ES v Asii. Ve vnitrostátních plánech asijských zemí – příjemců pomoci se navíc neodděluje politika pro chudé vrstvy od politiky zmírňování chudoby. Nedávno navržené nástroje zahraničních akcí jdou v tomto směru ještě dále a už vůbec nerozlišují mezi finanční a technickou pomocí na jedné straně a hospodářskou spoluprací na straně druhé.

27. Co se týče připomínek Účetního dvora k regionálnímu rozměru, Komise je toho názoru, že celoasijské programy by se měly posuzovat na úrovni programů. V zájmu navázání přeshraniční obchodní spolupráce v Asii se podporují žádosti, které pokrývají více než jednu asijskou zemi.

29. Touto metodou řízení a rozpočtu založeném na činnosti (ABM/ABB) se Komise snaží zkvalitnit charakter diskuse o rozpočtu a o vymezení celkových politických priorit i hodnocení dopadu těchto priorit na aktuální aktivity a jejich cíle, a tím pádem se snaží také o lepší rozdělování zdrojů. Tato politicky orientovaná diskuse, kterou rozpočtový orgán uvítal, by se měla zaměřit spíše na aktivity než na jednotlivé rozpočtové linie.

31. Komise uznává, že popis cílů je obecný a dal by se ještě propracovat. Vezme to v úvahu v rámci prací na zkvalitňování výkazů o činnosti.

32. Komise sdílí názor Účetního dvora ohledně ukazatelů dopadu a domnívá se, že měření dopadů vyžaduje realistický přístup, který zohlední omezený rozsah akcí EU a existenci podobných programů uskutečňovaných členskými státy. Akce EU mohou pouze přispívat, nemohou však být jediným generátorem vyššího objemu obchodní výměny a investic. Komise se vynasnaží dále rozpracovávat a zkvalitňovat vhodné ukazatele dopadů.

33. Ve výkazech o činnosti jsou informace o minulých výsledcích roztrženy podle jednotlivých klíčových cílů a o jejich vazbách na činnosti směřující k jejich plnění. Komise pracuje na ukazatelích, které se budou více orientovat na výsledky.

34.–35. Do roku 2001 se politické cíle přímo převáděly do podoby projektů a programů. Od roku 2002 se nástrojem pečlivějšího cílení staly národní orientační programy zahrnující hospodářskou spolupráci, což vedlo k omezení počtu odvětví, do nich směřuje pomoc, i k vyjasnění cílů a záměrů v jednotlivých odvětvích. Komise uznává, že celkový dopad pomoci lze jen stěží měřit. Zvláště to platí tam, kde charakter projektu spočíval většinou v technické pomoci.

Od reformy zahraniční pomoci ES jsou všechny stránky řízení projektového cyklu na úrovni projektu plně institucionalizovány. Využívání metody logického rámce nabízí objektivně ověřitelné ukazatele a předem definované prostředky k hodnocení účinku vynaložených výdajů. K prověření účinnosti se pak využívá nezávislé monitorování i povinné hodnocení v polovině a na závěr projektu.

39. Projekty dvoustranné hospodářské spolupráce se řídí prioritami hospodářské spolupráce stanovenými podle stávajících priorit jednotlivých zemí tak, jak jsou uvedeny v jejich strategických dokumentech o zmírňování chudoby a v národních plánech rozvoje. Všude, kde je to možné, Komise spolupracuje s dalšími dárči, s cílem dosáhnout multiplikačního účinku a tím zajistit maximálně možný dopad omezených finančních prostředků Společenství.

V řadě projektů hospodářské spolupráce se dopady projeví až v dlouhodobějším horizontu. Dopady všech budoucích projektů se budou měřit systematictější cestou již zlepšeného zavedeného monitorování a hodnocení.

40.–41. Mezi rychlostí přípravy projektů a jejich kvalitním zpracováním, které zahrnuje a) fázi identifikace, v níž se hodnotí dotyčné odvětví a pojmenovávají hlavní problémy vyžadující řešení, pravděpodobní příjemci a možné způsoby provedení projektu; b) fáze odhadu, v níž se určí podrobnosti projektu a do níž se už plně zapojují a konzultují všechny zainteresované subjekty, příjemci a dárci, existuje jistá rovnováha. Do této fáze často patří i provedení konjunkturní a finanční analýzy, hodnocení dopadů na životní prostředí a na rovnost pohlaví. Realizace projektů začíná počátečním obdobím (obvykle trvá 6 měsíců), během něhož se navrhované aktivity ověřují z hlediska jejich vhodného načasování a efektivity nákladů.

42.–43. Po reformě zahraniční pomoci ES, která zahrnuje zejména převod odpovědnosti za řízení na delegace, se realizace projektů a programů zlepšila. Reforma si nevyhnutelně vyžádala jisté období úprav doprovázených najímáním nových pracovníků delegací a jejich důkladným proškolením.

Pokud jde o problém odborníků, je třeba vzít v úvahu rozdíl mezi poptávkou a nabídkou vysoce kvalifikovaných expertů (vykonavatelů technické pomoci) pro odvětví obchodu. Komise zavedla do praxe opatření ke zlepšení této situace cestou cílenějšího zaměření nové rámcové smlouvy o obchodu (z prosince 2003), zřízením svěřeneckého fondu u Mezinárodního obchodního centra OSN (červenec 2004) a lepším využíváním odborných sil příslušných organizací OSN.

44. Od reformy zahraniční pomoci ES jsou všechny stránky řízení projektového cyklu plně institucionalizovány. Dále je to podtrženo využíváním metody logického rámce, která zajišťuje definování cílů, účelu, výsledků, aktivit, objektivně ověřitelných ukazatelů projektu a předem definovaných prostředků ověřování.

46. Monitorování projektů se nedávno dále zdokonalilo díky cílenějšímu používání nástroje logického rámce, který jednoznačně vymezuje celkový globální cíl, účel, výsledky a aktivity spolu s konkrétními ukazateli jejich dosažení. Dokonalejší monitorování kromě toho zahrnuje zřízení systému monitorování výsledků, které provádí nezávislí konzultanti.

47. Od roku 2000 provádějí monitorování nezávislí experti, kteří byli požádáni o rozbor významu, efektivity, účinnosti, dopadů a udržitelnosti vybraných projektů podle ročního plánu práce. Z této analýzy vyšly projekty v Asii s dobrým hodnocením udržitelnosti.

Kromě toho od roku 2002 zavedlo ES systém opatření na podporu jakosti, který posiluje prověřování návrhu projektu ve fázi identifikace a formulování. Tímto postupem se nyní pečlivě zkoumají plány udržitelnosti.

Udržitelnost se prověřuje jako specifické kritérium ve všech fázích procesu podpory jakosti.

48.–49. V rámci systému podpory jakosti, který byl zprovozněn koncem roku 2002, se povinnou součástí příprav projektů stalo hodnocení v polovině a na závěr projektu, přičemž na provedení těchto hodnocení jsou v rozpočtu vyčleněny samostatné položky. Hodnocení v polovině projektu je specificky určeno k nalezení případných slabín a přijetí nápravy. Jak převod řízení pomoci, tak systematické externí monitorování zajišťují těsný monitoring a včasné odhalení slabín, díky čemuž je možné včas přijmout nápravná opatření.

52. V rámci celoasijských programů i v rámci řízení zahraniční pomoci obecně se neustále revidují pokyny pro uchazeče a vyvíjí se maximální úsilí ke zjednodušení postupu, jimž se řídí podávání žádostí. Bude se hledat vyváženost mezi nezbytnou vahou procedur, jejichž absolvování se vyžaduje kvůli transparentnosti a objektivnosti, a jednoduchostí, kterou si přejí uchazeči.

53. K posouzení právního statusu a státní příslušnosti uchazečů jsou nutná ustanovení stanov nebo zakládacích listin uchazečů, kteří tím splní požadavky právního základu.

Partneři musí podepsat „partnerský závazek“, v němž se zaváží ke splnění své úlohy v případě, že návrh bude vybrán.

54. Výhodou neziskových obchodních prostředníků, kteří plní roli příjemců, je, že mají odpovídající struktury k rozmnožení pozitivních účinků projektů.

V současnosti se zkoumá, zda je proveditelné umožnit výdělečným podnikům ucházet se o pomoc v rámci celoasijských programů. Bylo by to podmíněno tím, že příjemci nebudou vydělávat na spolufinancovaných projektech.

Uplatnění zásady neziskových organizací se přezkoumává způsobem, který by mohl usnadnit realizaci tohoto druhu projektů hospodářské spolupráce tak, jak to navrhuje Účetní dvůr.

55. V posledních dvou letech vyvíjelo ES pestrou škálu aktivit, s cílem zkvalitnit poradenství pro potenciální uchazeče. V rámci toho byly organizovány brífinky v členských státech EU a v zemích asijských partnerů, pravidelně aktualizované „často kladené otázky“ na internetových stránkách programů a centrálně obsluhované poštovní schránky, kam mohou uchazeči adresovat své dotazy. Na internetových stránkách jsou dostupné prezentace nejlepšího pojetí kvalitních návrhů projektů. V procesu převodu odpovědnosti byly i v tomto směru postupně vyjasňovány příslušné kompetence delegací a ústředí.

V rámci nové generace celoasijských programů uvedlo ES do praxe akce na budování kapacit jako zvláštní součást programů, jejichž cílem je zkvalitnit přípravu projektů a dovednosti příjemců v řízení projektů.

56. Delegace nemohou uchazečům pomáhat v přípravě jejich návrhů, jinak by se prohřešily proti zásadě rovnoprávného zacházení. Proto se pomoc omezuje jen na výše zmíněné úkony.

Pomoc poskytnutá delegacemi nesmí v žádném případě překročit hranice dané v ustanoveních obecných pokynů a nesmí v žádném případě zacházet do detailů návrhu.

59. Každý návrh, který podléhá technickému a finančnímu hodnocení, se hodnotí z hlediska udržitelnosti. Příslušná delegace Komise se musí navíc konkrétně vyslovit, mimo jiných stránek, k udržitelnosti projektu ve světle finančních, institucionálních a politických podmínek.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

60. Hospodářská spolupráce jako pojem vysvětlený v právních předpisech asijských a latinskoamerických zemí má podnítit vzájemnou obchodní výměnu a investice a zajistit vhodné prostředí pro prosperující soukromý sektor. Cílem těchto a dalších aktivit je podpořit rozvojové cíle asijských zemí a jejich začlenění do světové ekonomiky. Hospodářská spolupráce tedy podporuje a usnadňuje plnění rozvojových cílů Komise v Asii. Zavedením strategických dokumentů o jednotlivých zemích a regionech se Komise od roku 2002 snaží dosáhnout většího souladu mezi strategií, programováním a realizací.

61. Komise zastává pevné stanovisko, že v souladu s články 177 a 181 písm. a) Smlouvy o EU musí hospodářská spolupráce zůstat neoddělitelnou součástí jejich rozvojových akcí prováděných v rámci jednotné rozvojové strategie. Na druhé straně však uznává, že ukazatele hospodářské spolupráce musí více odrazet specifika jednotlivých zemí.

62. V zájmu uskutečnění svých celkových představ zpracovává Komise strategické dokumenty pro jednotlivé země a regiony jakož i národní programy. Zahrnují jak finanční a technickou, tak hospodářskou spolupráci, přičemž obě tyto stránky se vzájemně doplňují a posilují.

Řízení založené na činnostech je novým procesem, jehož formulování a soudržnost se neustále zdokonaluje. Výkazy o činnosti však nelze chápat izolovaně, protože Komise s nimi pracuje a společně s dalšími příslušnými dokumenty jsou hnacím motorem kroků, které Komise činí v oblasti asijského regionu.

63. Komise považuje hospodářskou spolupráci za jednu ze základních složek své rozvojové pomoci a je odhodlána věnovat jim pečlivou pozornost při formulování strategií k jednotlivým zemím (CSP) resp. orientačních národních programů (NIP). Komise bude dále usilovat o lepší jednotnost výkazů o činnosti a vypracuje shodné ukazatele.

64. Do roku 2001 se politické cíle přímo převáděly do podoby projektů a programů. Priority na straně výdajů se vždy vzájemně odsouhlasily s asijskými vládami a v nejvyšší možné míře se v nich promítaly priority a cíle občanské společnosti. Od roku 2002 se nástrojem pečlivějšího cílení staly CSP a národní orientační programy zahrnující hospodářskou spolupráci, což vedlo k omezení počtu odvětví, do nich směřuje pomoc, i k vyjasnění cílů a záměrů v jednotlivých odvětvích.

65. Od reformy zahraniční pomoci ES jsou všechny stránky řízení projektového cyklu plně institucionalizovány. Využívání metody logického rámce nabízí objektivně ověřitelné ukazatele a předem definované prostředky k hodnocení účinnosti výdajů.

66. Účetní dvůr kontroloval většinou projekty, které byly připraveny ještě před reformou zahraniční pomoci ES.

67. Po reformě zahraniční pomoci ES a poté, co v lednu 2003 nabylo účinnost nové finanční nařízení, se prodlení projektů značně zkrátilo a zůstalo v mezích.

Monitorování a hodnocení se zlepšilo díky povinnému používání nástroje logického rámce jakož i zavedením povinného hodnocení v polovině a na závěr realizace každého projektu a programu.

Pečlivě se dnes zkoumají plány udržitelnosti v rámci procesu podpory jakosti. Udržitelnost je navíc jedním z kritérií, které prověřuje monitoring výsledků a systematicky se jí zabývá také nezávislý monitoring.

68. V rámci přípravy projektů se dnes už vyžaduje jasné formulování celkového cíle, účelu, výsledků a aktivit projektu. Od konce roku 2002 se systematicky vyžaduje provádění nezávislého externího hodnocení projektů.

69. Komise potvrzuje, že postup podávání žádostí je u celosíjských programů složitý, i když se dělá vše, aby byl co možná nejjednodušší.

V současnosti probíhající revize finančního nařízení a jeho prováděcích norem by měla vnést do pravidel, kterými se řídí malé projekty, více flexibility a proporcionality, tj. měly by být více úměrné hrozícím rizikům.

Probíhající revize Praktického návodu AIDCO k uzavírání smluv zjednoduší podávání žádostí o granty do té míry, do jaké to umožňuje finanční nařízení, a současně vyjasní, jakou úlohu mají delegace sehrávat v hodnocení.

70. Zveřejnění vzorové žádosti na internetových stránkách s sebou nese nebezpečí, že uchazeči budou vzor převážně opisovat. Komise zpřístupňuje podrobná fakta o všech financovaných projektech na internetových stránkách programu.

Monitorování a hodnocení projektů se zlepšilo díky povinnému používání nástroje logického rámce. Zčásti i díky existenci logických rámců fungují dobře systémy pravidelného monitorování, které byly zavedeny do praxe v souvislosti s celoasijskými programy. Komise by proto raději zachovala požadavek, aby uchazeči plnili logický rámec. Komise zváží využívání centrálního rejstříku jak navrhuje Účetní dvůr.

71. V posledních dvou letech uskutečnila Komise pestrou škálu aktivit na zkvalitnění pokynů pro potenciální uchazeče. V rámci nové generace celoasijských programů uvedla Komise do praxe akce na budování kapacit jako zvláštní součást programů,

jejichž cílem je zkvalitnit přípravu projektů a dovednosti příjemců v řízení projektů.

Delegace nesmí uchazečům pomáhat v přípravě jejich návrhů, jinak by se prohřešily proti zásadě rovnoprávného zacházení. Proto se pomoc omezuje jen na poskytování obecných pokynů, aniž by zacházela do podrobností návrhu.

72. Komise neustále přizpůsobuje postupy tak, aby se přiblížily optimální praxi. Jak systém monitorování celoasijských projektů, tak externí monitoring dnes využívají standardní podobu zpráv. Od převodu odpovědností se delegace aktivně zapojují do systematického monitorování.
