

Úřední věstník

Evropské unie

C 302

Svazek 49

České vydání

Informace a oznámení

12. prosince 2006

Oznámení č.	Obsah	Strana
	<i>I Informace</i>	
	Účetní dvůr	
2006/C 302/01	Zvláštní zpráva č. 10/2006 k následným hodnocením cílů 1 a 3 programů z období 1994–1999 (strukturální fondy), spolu s odpověďmi Komise	1
2006/C 302/02	Stanovisko č. 6/2006 k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění a prodlužuje platnost rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 804/2004/ES ze dne 21. dubna 2004 o zavedení akčního programu Společenství na podporu akcí v oblasti ochrany finančních zájmů Společenství (program „Hercule II“)	41

I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 10/2006

k následným hodnocením cílů 1 a 3 programů z období 1994–1999
(strukturální fondy), spolu s odpověďmi Komise

(podle druhého pododstavce čl. 248 odst. 4 Smlouvy o ES)

(2006/C 302/01)

OBSAH

	Bod	Strana
Seznam zkratek		3
SHRNUTÍ	I–XI	4
ÚVOD	1–9	5
Rámec hodnocení	6–9	6
Základní cíle každého hodnocení	7–9	6
ROZSAH AUDITU	10–14	6
NÁSLEDNÉ HODNOCENÍ CÍLE 1 GENERÁLNÍM ŘEDITELSTVÍM PRO REGIONÁLNÍ POLITIKU	15–80	7
Posouzení kvality hodnocení Účetním dvorem	16–66	7
Předběžné připomínky	16	7
Vývoj problémů, se kterými se potýkají regiony od roku 1994	17–20	8
Vhodnost přijatých strategií	21–28	8
Hodnocení účelnosti	29–40	10
Hodnocení účinnosti	41–44	12
Hodnocení dopadu strukturálních fondů	45–53	12
Hodnocení řídicích systémů	54–66	14
Dostatečnost hodnotícího rámce	67–75	15
Zadání	67–70	15
Dostatečnost dohledu ze strany Komise	71–75	16
Relevantnost doporučení hodnocení pro další programová období	76–80	17
NÁSLEDNÉ HODNOCENÍ OPERACÍ ESF (U CÍLŮ 1 A 3) GENERÁLNÍM ŘEDITELSTVÍM PRO ZAMĚSTNANOST, SOCIÁLNÍ VĚCI A ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI	81–113	17
Posouzení kvality hodnocení Účetním dvorem	82–113	18
Přezkoumání nedostatků v údajích a analýze	82–87	18
Posouzení dopadu operací ESF	88	19

	<i>Bod</i>	<i>Strana</i>
Hodnocení rovných příležitostí	89	20
Další prošetřované aspekty	90–93	20
Poznámky k celkovému posouzení ze strany Komise	94–96	20
Další poznatky z národních zpráv	97–102	20
Dostatečnost hodnoticího rámce	103–110	21
Doporučení na závěr hodnocení	111–113	22
ZÁVĚRY	114–118	22
DOPORUČENÍ	119–125	23
PŘÍLOHY:		
Příloha I – Členění podpory ze strukturálních fondů		25
Příloha II – HDP a míra nezaměstnanosti		26
Příloha III – Růst HDP a strukturální fondy		29
Příloha IV – Simulace pomocí modelu HERMIN a nezaměstnanost		30
Odpovědi Komise		32

SEZNAM ZKRATEK

ADAPT	Adaptace pracujících na průmyslové změny (iniciativa Společenství zaměřená na podporu růstu zaměstnanosti a přizpůsobení pracovní síly průmyslovým změnám)
Efekt přesunu	Účinek, kterého se dosáhne v uznatelné oblasti na úkor jiné oblasti.
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
ESF	Evropský sociální fond
FNOR	Finanční nástroj pro orientaci rybolovu
Model HERMIN	Makroekonomický model používaný pro simulaci dopadu opatření financovaných ze strukturálních fondů
Monitorovací výbory	Výbory dohlízející nad strategickou realizací programu financování
Mrtvá váha	Změna zjištěná u přímých příjemců v návaznosti na veřejnou podporu, nebo změna, o které informoval přímý příjemce v důsledku veřejné podpory a ke které by došlo i bez této podpory.
OP	Operační program
Souhrnná zpráva	Závěrečná zpráva GŘ REGIO (cíl 1) a GŘ EMPL (cíl 3) o následném hodnocení (hodnocení <i>ex-post</i>) operací financovaných z EFRR a ESF
VTR	Výzkum a technologický rozvoj
Zahajovací zpráva	Zpráva obsahující metodické otázky, jako jsou hodnotící cíle, metodický rámec, dotazníky a údaje o organizacích, které se mají kontaktovat.

SHRNUTÍ

I. Audit se týkal následných hodnocení (hodnocení *ex-post*), která prováděla Komise u opatření financovaných ze strukturálních fondů v regionech cílů 1 a 3 v programovém období 1994–1999. Celková hodnota těchto opatření přesáhla 245 miliard EUR, včetně společných investic soukromého a veřejného sektoru.

II. Následné hodnocení slouží k porovnání skutečných výdajů na dosažení výstupu s původními cíli. Jde o mechanismus, který umožní využít poznatků získaných v průběhu programového období ke zefektivnění budoucích výdajů ze strukturálních fondů. Následná hodnocení prováděla Komise a využívala k tomu externí konzultanty.

III. Cílem auditu bylo přezkoumat, zda po ukončení následných hodnocení byla Komise schopna porovnat účinky opatření se stanovenými cíli a zda výsledky a doporučení pomohly při revizi programů po roce 2000.

IV. Audit vycházel ze závěrečných souhrnných zpráv všech fondů. Tyto zprávy shrnují celkové posouzení dopadu fondů a zaznamenávají prvky, které by měly být relevantní při rozhodování o dalších programových obdobích. V další fázi auditu došlo k posouzení míry, v jaké bylo možno přičíst jakýkoli zjištěný problém nedostatku v zadání nebo problémům vzniklým v průběhu hodnocení.

V. Hodnocení výdajů ze strukturálních fondů je ze své podstaty složitým procesem. V rámci auditu byly nicméně identifikovány nedostatky hodnoticího procesu, které nelze připsat pouze nevyhnutelným omezením.

VI. Účetní dvůr zjistil v hodnocení opatření financovaných ze strukturálních fondů v regionech cíle 1 tyto nedostatky:

- v podkladových údajích byly nesrovnalosti,
- posouzení účelnosti výdajů ze strukturálních fondů nebylo dostatečně spolehlivé, mimo jiné v důsledku omezených údajů o výstupech a výsledcích, které shromáždily členské státy,
- hodnocení se nepodařilo v plné míře porovnat jednotkové náklady projektů, které získaly podporu ze strukturálních fondů,
- hodnocení se ve velké míře zakládalo na makroekonomickém modelu (HERMIN), který měl značná omezení.

VII. Účetní dvůr zjistil, že hodnocení operací ESF v rámci cílů 1 a 3:

- se zčásti zakládalo na nespolehlivých a neúplných údajích,
- vedlo k určitým závěrům, které nebyly dostatečně doloženy, a tím vyvolaly pochybnosti ohledně metodiky použité k jejich dosažení.

VIII. Zdá se, že Komise v zadáních nebyla schopna předvídat některé z obtíží souvisejících s hodnocením. Rovněž se v plné míře nezabývala nedostatky v procesu následného hodnocení. Zjištění Účetního dvora naznačují, že v dohledu nad hodnoceními byly nedostatky.

IX. Hodnocení naopak přinesla užitečné poznatky o systémech řízení opatření financovaných z EFRR a ESF.

X. Přestože byla přijata některá hodnotná a užitečná doporučení, která se stala vstupem pro budoucí programová období, Komise nemohla plně využít zkušeností z programů z let 1994–1999.

XI. Účetní dvůr doporučuje, aby:

- Komise pro účely budoucího hodnocení zajistila, aby dostupné údaje a přidělené zdroje byly v souladu se stanovenými cíli, které musí být realistické, přičemž tomu musí odpovídat i zadání,
- Komise věnovala zvláštní pozornost technikám používaným pro měření ekonomického dopadu fondů. V případě použití makroekonomického modelu se musí zohlednit charakteristiky přezkoumávaných ekonomik. V ideálním případě by mělo být možné využít mikroekonomické údaje generované na úrovni projektu,
- se řádně zohlednily vazby na jiné studie, které se týkají hodnocení strukturálních fondů,
- součástí budoucích hodnocení byla řada zvláštních otázek týkajících se například příspěvků soukromého sektoru, opatření „finančního inženýrství“, posuzování nákladů projektu, projektových žádostí a schvalování projektů a interního hodnocení národními a regionálními orgány,
- dohled Komise nad hodnotícím procesem by se měl zlepšit, mimo jiné formou spolupráce s výzkumnými ústavy a vysokými školami.

ÚVOD

1. Od roku 1996 rozvíjí Komise jednotný rámec pro hodnocení strukturálních fondů. Komise definuje „hodnocení“ jako „posouzení financovaných opatření na základě jejich výsledků, dopadu a potřeb, které mají uspokojit“⁽¹⁾. Hlavním účelem hodnocení je podpořit rozhodování poskytnutím informací a posudků týkajících se relevantnosti, hospodárnosti, účinnosti, účelnosti, užitečnosti a udržitelnosti dopadů opatření financovaných Evropskou unií. Tyto informace mají zásadní význam pro zlepšení existujících opatření nebo pro navržení nových opatření a pro stanovení politických priorit a rozdělování zdrojů.

2. Hodnocení se provádějí na různých úrovních a v různých stádiích programovacího cyklu (šest let). Nejvýznamnějšími hodnoceními jsou:

- a) *předběžná hodnocení (hodnocení ex-ante)*, která se provádějí před realizací opatření za účelem zlepšení jeho koncepce a nákladové efektivity;

- b) *průběžná hodnocení*, která se provádějí v průběhu realizace za účelem zkvalitnění řízení financovaného opatření;

- c) *následná hodnocení (hodnocení ex-post)*, která se provádějí po dokončení financovaného opatření za účelem posouzení dosažených výsledků a získaných zkušeností.

3. Audit Účetního dvora se týkal následných hodnocení, která provedla Komise u opatření financovaných v programovém období 1994–1999 ze strukturálních fondů v regionech cílů 1 a 3. Pro účely tohoto auditu byla použita definice následného hodnocení, jak ji uvádí sbírka MEANS⁽²⁾: „Následné hodnocení rekapituluje a posuzuje celý program, především jeho dopady. Má za cíl vysvětlit použití zdrojů a informovat o účelnosti a účinnosti opatření a o míře dosažení očekávaných účinků. Zaměřuje se na faktory úspěchu a neúspěchu a na udržitelnost výsledků a dopadů. Pokouší se o vyvození závěrů, které by se daly zevšeobecnit a použít pro ostatní programy a regiony⁽³⁾“. Následné hodnocení bylo posuzováno v tomto kontextu.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1051 ze dne 26. července 2000: Sdělení Komisi „Zaměřeno na výsledky: posílení hodnocení činností Komise“.

⁽²⁾ Komise zahájila program MEANS jako odpověď na poptávku po vývoji metodiky hodnocení. Sbírkou MEANS tvoří 6 svazků o hodnocení sociálně-ekonomických programů.

⁽³⁾ Sbírkou MEANS, č. 1, s. 53.

4. Následné hodnocení je součástí „procesu“, který rovněž čerpá z výsledků předběžného posouzení a přezkumu v polovině období. Hodnocení se kromě toho provádějí na různých úrovních, jak národních, tak tematických, a vyústí ve vyhotovení souhrnné zprávy. Dohromady představují důležitý prvek v řízení strukturálních fondů a především v programování a revizi opatření financovaných Společenstvím. Odpovědnost za hodnocení nese Komise (spolu s členskými státy). Komise rozhoduje o tom, které aspekty hodnocení provede interně a které se musí zadat externě. V obou případech je celková odpovědnost i konečná odpovědnost na Komisi.

5. V období 1994–1999 dosahovala plánovaná podpora ze strukturálních fondů ⁽¹⁾ v případě „cílů“ částky 136,4 miliard EUR a v případě „iniciativ Společenství“ částky 14,5 miliard EUR. Příloha I uvádí členění částky 136,4 miliard EUR podle členských států a podle cílů a částky 14,5 miliard EUR podle iniciativ Společenství. Tyto finanční prostředky byly doplněny o dalších minimálně 95 miliard EUR společných investic soukromého a veřejného sektoru ⁽²⁾. Celkové investice tak činily více než 245 miliard EUR.

Rámec hodnocení

6. Následná hodnocení se prováděla jménem Komise a pod jejím vedením. Na základě veřejné soutěže byl vybrán hlavní konzultant pro každý stanovený soubor cílů a iniciativ Společenství. Ve většině případů pomáhal konzultantům v jednotlivých členských státech tým hodnotitelů ⁽³⁾, jehož úlohou bylo provést nezbytná hodnocení příslušných programů na základě společného metodického rámce. Hodnocení kromě toho monitorovala řídicí skupina. Výstupem hodnocení každého stanoveného souboru cílů byla národní zpráva připravená národními hodnotiteli a souhrnná zpráva vyhotovená externími konzultanty. Finalizace těchto zpráv probíhala od začátku roku 2003 do poloviny roku 2004.

Základní cíle každého hodnocení

7. Příslušná generální ředitelství se rozhodla pro širší koncepci zahrnující rozsáhlý seznam klíčových bodů. Celkovými cíli hodnocení bylo:

- a) posoudit výsledky a dopady operací v členských státech z hlediska jejich cílů a dopadu na osoby a systémy;

- b) provést analýzu dopadu a účelnosti akcí Společenství na konkrétní strukturální problémy, a pokud to bude možné, zjistit, jaká je přidaná hodnota pomoci Společenství.

8. K tomu, aby bylo možné tyto celkové cíle splnit, byla v zadání uvedena řada klíčových otázek týkajících se vhodnosti strategie, účelnosti, účinnosti, dopadu, řídicích a prováděcích systémů, přidané hodnoty Společenství a zkušeností ze současných programových období pro budoucí programová období. Aby měla práce určitou strukturu, zadání rovněž definovalo řadu zvláštních úkolů a uvedlo určitý počet technik a informačních zdrojů.

9. Zadání, které ke každému cíli sestavila Komise, bylo tedy základem pro práci hodnotitelů. V případě cíle 1 toto zadání doplnila v lednu 2002 zahajovací zpráva a metodický průvodce. V případě operací ESF zadání v prosinci 2002 doplnila metodická zpráva o pokroku a hodnotící otázky zahrnuté do všech národních hodnotících zpráv. Hodnotitelé při formulaci hodnotících otázek vycházeli ze studia literatury, z dotazníků, pohovorů se zainteresovanými subjekty, analýz případových studií a jiných výzkumů, které považovali za nezbytné.

ROZSAH AUDITU

10. Obecným cílem auditu bylo přezkoumat, zda hodnocení Komisi umožnilo získat dostačující informace pro porovnání účinků opatření se stanovenými cíly a zda výsledky a doporučení pomohly při revizi programů na následující programové období.

11. Audit se zaměřil na následná hodnocení týkající se opatření financovaných z EFRR v rámci cíle 1 a opatření financovaných z ESF v rámci cílů 1 a 3, která realizovalo generální ředitelství pro regionální politiku a generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti. Příslušná souhrnná zpráva a vzorek národních hodnocení se přezkoumávaly z hlediska těchto vybraných cílů a nástrojů ⁽⁴⁾, které dohromady představují 124 miliard EUR, tj. 82 % celkové podpory v rámci strukturálních fondů plánované na programové období 1994–1999 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Včetně Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Evropského sociálního fondu (ESF), Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a Finančního nástroje pro orientaci rybolovu (FNOR).

⁽²⁾ Souhrnná zpráva, s. 53.

⁽³⁾ Dále jen „národní hodnotitelé“.

⁽⁴⁾ Přezkoumaná národní hodnocení se týkají: v případě cíle 1: Belgie, Řecko, Španělsko, Německo, Itálie, Irsko a Portugalsko a v případě cílů 1 a 3 (v rámci ESF): Španělsko, Francie, Itálie, Německo a Spojené království.

⁽⁵⁾ Celková čísla viz bod 5.

12. Auditóři Účetního dvora u každého hodnocení usilovali o zodpovězení tří otázek:

- a) Bylo hodnocení kvalitní?
- b) V jaké míře byly zjištěné nedostatky způsobeny nedostatky v hodnotícím rámci a dohledu nad hodnotícím procesem?
- c) Byla výsledná doporučení řádně podložená, byla užitečná a bylo možné je zohlednit v následujícím programovém období?

13. Audit především posuzoval kvalitu a úplnost zpráv z hlediska jejich hodnocení vhodnosti politik a účelnosti, účinnosti a dopadu opatření a dále z hlediska dopadu těchto opatření na systémy řízení. Rovněž posuzoval vhodnost úlohy Komise při přípravě hodnocení, jejich monitorování a dohledu nad těmito hodnoceními.

14. První část zprávy je věnována následnému hodnocení opatření financovaných z EFRR v regionech cíle 1 (body 15 až 80). Druhá část se týká následného hodnocení opatření financovaných z ESF v rámci cílů 1 a 3 (body 81 až 113).

Pokud jde o celkové hodnocení přiměřenosti přijatých strategií, je podle závěrů zprávy nutné nahlížet na strategický přístup k cíli 1 z roku 1994 jako na přístup, který „je všeobecně vhodný pro všechny členské státy“. Strategiím se nejvíce vytýkalo to, že jsou pouhou sumou svých částí. Každá strategie představovala vhodnou odezvu na zjištěné potřeby v konkrétních oblastech, existuje ale jen málo údajů o tom, jakým způsobem tyto různé prvky přispěly ke komplexní strategii rozvoje.

Pokud jde o účelnost, ve zprávě se uvádělo, že analýzy v důsledku nedostatků v dostupných údajích v podstatné míře závisí spíše na kvalitativních úsudcích než na kvantitativním porovnání dosažených výsledků se stanovenými cíli. Jako obecná připomínka se ve zprávě uvádí, že zjevně neúčelnější byly hlavně „tradiční“ akce. Financování vedlo převážně k posílení stávajících modelů činností souvisejících s ekonomickým rozvojem a nebylo základem pro rozvoj nových činností, které by směřovaly k dosažení stanovených cílů nebo podporovaly inovativnější přístupy.

Pokud jde o dopad opatření, zpráva se při posuzování dopadu strukturálních fondů na hospodářskou a sociální soudržnost u většiny regionů spoléhá na makroekonomické modely. Uznává, že „výsledky do určité míry nevyhnutelně vyplývají z předpokladů přijatých v rámci modelování.“ Ve zprávě se zmiňuje, že míra jejich dopadu v různých případech odráží relativní význam a rozdělení zdrojů rámce podpory Společenství a faktory, jako jsou počáteční podpora, ekonomické struktury, úrovně konkurenceschopnosti a stupeň „otevřenosti“ příslušné ekonomiky. Autor zprávy vyvodil obecné závěry o dopadu strukturálních fondů ve srovnání s ostatními vnějšími faktory a uvádí, že i když vznikl velký počet pracovních míst, byl pravděpodobně i efekt mrtvé váhy a efekt přesunu značný.

Součástí souhrnné zprávy je rovněž řada připomínek k řízení a realizaci. Celkový závěr ohledně těchto aspektů je formulován takto: „Řídící a prováděcí opatření přes četné nedostatky odpovídala svému účelu a díky partnerské spolupráci se dosáhlo významných přínosů. Rozhodovací struktury většinou nedokázaly jasně stanovit strategický směr, bylo nicméně dosaženo důležitého přínosu v podobě větší „přidané hodnoty“, a to prostřednictvím přístupu k programování a rozvojem kapacity a praxe řízení ve veřejném sektoru.“

NÁSLEDNÉ HODNOCENÍ CÍLE 1 GENERÁLNÍM ŘEDITELSTVÍM PRO REGIONÁLNÍ POLITIKU

15. Před provedením podrobného posouzení kvality hodnocení je vhodné uvést stručný přehled závěrů hodnocení, které provedla Komise. Tyto závěry jsou uvedeny v rámečku č. 1.

Rámeček č. 1

Celkové závěry hodnocení provedeného generálním ředitelstvím pro regionální politiku:

Generální ředitelství ve své souhrnné zprávě uznalo, že strukturální fondy měly kladný dopad na HDP regionů cíle 1 a že jejich celková výkonnost se v porovnání s EU jako celkem zlepšila. Míra kladného dopadu podle této zprávy velmi závisela jak na institucionálních kapacitách, tak na faktorech, jako je struktura a otevřenost ekonomiky. Zpráva dále uvádí, že tyto aspekty jsou naprosto rozhodující, a to především pro schopnost ekonomiky reagovat na výzvy a příležitosti ekonomické integrace. Zmiňuje nicméně, že vzhledem k rozdílům v zemích a okolnostech a kvůli omezenosti dostupných údajů z monitorování a nedostatku jasně definovaných cílů nebylo možné výsledky shrnout tak, aby poskytly celkový obrázek míry plnění cíle 1.

Posouzení kvality hodnocení Účetním dvorem

Předběžné připomínky

16. Je třeba mít na paměti, že přijatá obecná koncepce měla určitá nevyhnutelná omezení. Hlavními z nich byla: časová omezení, omezené množství kvantifikovaných cílů a nedostatek podrobných ukazatelů výsledku/dopadu. Často také bylo složité přesně zjistit dopad, který by bylo možno přímo přičíst programům a souvisejícím opatřením, neboť cílové regiony často využívaly i jiné operace sloužící k dosažení podobných cílů. Rovněž bylo složité zjistit a změřit nepřímé dopady výdajů

ze strukturálních fondů. Účetní dvůr se nicméně domnívá, že některé nedostatky hodnoticího procesu nelze přičítat pouze nevyhnutelným omezením, ale že tyto nedostatky vznikly v důsledku chyb v hodnoticím procesu, které je třeba řešit, a to ještě před následným hodnocením programového období 2000–2006.

Vývoj problémů, se kterými se potýkají regiony od roku 1994

17. Souhrnná zpráva začíná stručnou analýzou vývoje HDP na obyvatele, nezaměstnanosti a mírou zaměstnanosti v různých dotčených regionech ⁽¹⁾. V závěrech zprávy se uvádí, že „zvýšení míry HDP na obyvatele obecně nebylo důsledkem nárůstu míry zaměstnanosti vyplývající z tvorby pracovních míst ⁽²⁾“. Takový závěr by mohl být významný pro tvůrce politiky, neboť z něj vyplývá, že zvýšení míry zapojení pracovní síly ⁽³⁾ do pracovního procesu významněji nepřispělo k dosažení hlavního cíle politiky soudržnosti, kterým je snížení rozdílů v HDP, což je pro strukturální fondy nejdůležitějším závěrem.

18. Posuzovat platnost výše uvedeného prohlášení na základě informací uvedených v souhrnné zprávě je obtížné. V mnoha regionech se HDP na obyvatele zvýšil a míra zapojení pracovní síly rovněž vzrostla. V některých regionech nicméně HDP na obyvatele i míra zapojení pracovní síly poklesly nebo vzrostly jen minimálně. Účetní dvůr se pokusil posoudit správnost zjištění uvedeného v bodě 17 statistickým zpracováním údajů zveřejněných v souhrnné zprávě. Technické údaje této analýzy uvádí příloha II a nejdůležitější body jsou stručně shrnuty dále v textu.

19. Získané výsledky naznačují, že změny v zaměstnanosti mají statisticky významný dopad na reálný HDP na obyvatele. Konkrétně v období, které bylo předmětem auditu, odpovídal nárůstu míry zaměstnanosti o jeden procentní bod nárůst HDP ve výši 0,24 procentních bodů. Tento výsledek není v souladu s výše uvedenými závěry souhrnné zprávy. Rovněž naznačuje, že by bylo možné snížit rozdíly v HDP zvýšením míry zapojení pracovní síly, což je z hlediska této politiky relevantní výsledek.

20. Účetní dvůr přezkoumal spolehlivost těchto výsledků pomocí shodné analýzy 145 regionů, pro něž měl k dispozici konzistentní údaje (tj. ne pouze regionů cíle 1). Výsledky, které jsou rovněž uvedeny v příloze II, jsou velmi podobné v celé Unii. Tyto výsledky ukazují,

že některé základní údaje nebyly dostatečně zanalyzovány a ukazují na významný vztah mezi nárůstem HDP a nárůstem míry zaměstnanosti, na něž souhrnná zpráva neupozornila.

Vhodnost přijatých strategií

21. Ve druhé kapitole souhrnné zprávy se prověřuje vhodnost přijatých strategií z hlediska geografické rovnováhy a programové vyváženosti a dále z hlediska rovnováhy mezi jednotlivými fondy. Na rozdíl od zprávy o HDP na obyvatele a o mírách zaměstnanosti a nezaměstnanosti v různých regionech cíle 1 jsou plánované a skutečné výdaje na programy ⁽⁴⁾ strukturálních fondů analyzovány podle členských států a typů fondů, nikoli podle jednotlivých regionů. To omezuje možnosti analýzy, kterou lze provést, což uvádí i zpráva, která předkládá výsledky regresní analýzy, v nichž se pokouší najít závislost mezi výší finančních prostředků EU na obyvatele v členění podle členských států a mezi HDP na obyvatele ⁽⁵⁾. Výsledky uvedené ve zprávě proto nejsou statisticky významné, a mají tudíž omezenou hodnotu.

22. Účetní dvůr nicméně uplatnil nepatrně odlišné statistické postupy a využil údaje, které jsou uvedeny ve zprávě. Technické údaje této analýzy uvádí příloha III, nejdůležitější body jsou stručně shrnuty dále v textu.

23. Získané výsledky potvrzují očekávaný závěr, že čím jsou prostředky poskytnuté z fondů EU na obyvatele vyšší, tím je vyšší růst HDP na obyvatele v členských státech. Tento výsledek ukazuje, že s uplatněním širší koncepce lze provést vhodná posouzení, a to i přes zbytečně omezené údaje, které byly základem pro přezkoumání této významné oblasti.

24. Ústřední část posouzení v této části souhrnné zprávy se zakládá na porovnání různých kategorií výdajů plánovaných v roce 1994 a odhadovaných skutečných výdajů v roce 1999. V uvedených údajích je řada chyb a nesrovnalostí, což omezuje platnost závěrů, které z nich mohou být vyvozeny. Konkrétně v případě pěti členských států se číslo uvedené u skutečných výdajů ve sloupci „celkem“ (v příslušné tabulce souhrnné zprávy) liší od součtu čísel v jednotlivých sloupcích označených jako výdaje

⁽¹⁾ Souhrnná zpráva, s. 61–64.

⁽²⁾ Souhrnná zpráva, s. 62.

⁽³⁾ V tomto případě jde o počet ekonomicky aktivních osob vyjádřený jako procento z počtu osob v produktivním věku.

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, tabulka 2.1, s. 75, tabulky 2.5 a 2.6, s. 88–89.

⁽⁵⁾ Souhrnná zpráva, s. 75.

EU a výdaje veřejného a soukromého sektoru (uvedených ve stejné tabulce). Shrnutí těchto rozdílů uvádí *tabulka 1*. Procento rozdílu uvedené v posledním sloupci tabulky je značné a poukazuje na nedostatečnou kontrolu kvality ve formulaci obsahu a výsledků zprávy.

25. Bez ohledu na tyto rozdíly lze převedením těchto údajů na údaje na hlavu ⁽¹⁾ dospět k užitečným hodnotám, které se v některých případech liší od závěrů souhrnné zprávy. *Tabulka 2* uvádí skutečné výdaje na hlavu, přičemž každá kategorie je seřazena od nejvyššího čísla po nejnižší.

Tabulka 1

Shrnutí rozdílů uvedených v bodě 24

	Součet sloupců ⁽¹⁾	Zveřejněný celkový součet ⁽¹⁾	Rozdíl ⁽¹⁾	Procento rozdílu
Německo	41 015	48 243	7 228	– 15
Itálie	34 804	30 547	– 4 257	14
Spoj. král.	3 961	4 803	842	– 18
Francie	3 339	4 019	680	– 17
Rakousko	1 116	1 040	– 76	7

⁽¹⁾ V milionech EUR.

Tabulka 2

Skutečné výdaje ⁽¹⁾

Celkové skutečné výdaje na obyvatele		Výdaje EU na obyvatele		Skutečné veřejné výdaje na obyvatele		Skutečné soukromé výdaje na obyvatele	
Rakousko	3 866	Irsko	1 653	Nizozemsko	1 822	Rakousko	2 458
Nizozemsko	3 438	Řecko	1 580	Rakousko	1 033	Německo	1 299
Německo	2 933	Portugalsko	1 403	Řecko	739	Nizozemsko	1 039
Irsko	2 926	Španělsko	1 143	Irsko	703	Belgie	705
Řecko	2 716	Německo	884	Portugalsko	621	Irsko	570
Portugalsko	2 472	Rakousko	657	Španělsko	582	Portugalsko	448
Španělsko	1 725	Itálie	652	Francie	485	Řecko	396
Belgie	1 587	Francie	621	Belgie	456	Francie	205
Francie	1 579	Spoj. král.	605	Spoj. král.	381	Spoj. král.	174
Itálie	1 445	Nizozemsko	578	Německo	311	Španělsko	není k dispozici
Spoj. král.	1 407	Belgie	427	Itálie	není k dispozici	Itálie	není k dispozici
Průměrné výdaje na obyvatele	2 104		1 033		419		377

⁽¹⁾ Při sestavování tabulky 2 se použily údaje uvedené v souhrnné zprávě. Je tedy patrné, že u členských států uvedených v tabulce 1 součty tří sloupců v tabulce 2 neodpovídají číslu uvedenému v sloupci „celkové výdaje“.

⁽¹⁾ Číselné údaje na obyvatele byly v tomto případě vypočteny na základě údajů o celkovém počtu obyvatel dané země.

26. Tabulka ukazuje, že celková výše skutečných výdajů na obyvatele činila v průměru 2 104 EUR. Strukturální fondy EU k tomu přispěly z poloviny a tři ze čtyř členských států Fondu soudržnosti spravovaly přibližně o 50 % více než průměrných 1 033 EUR na obyvatele. Zvláštní význam mají příspěvky soukromého sektoru, především z hlediska důrazu na dlouhodobý dopad na stranu nabídky v regionu. Zdá se, že některé regiony cíle 1 ve členských státech, jako je například Rakousko, Německo a Nizozemsko, zvláště úspěšně kombinovaly soukromé investice se strukturálními fondy, přičemž soukromé investice převyšovaly průměrný příspěvek ze strukturálních fondů EU, v případě Rakouska a Německa dokonce ve značné míře.

27. Faktory, které přispívají k vyššímu podílu investic soukromého sektoru, zpráva nezkoumá. Otázka je, zda je to dáno například povahou vybraného projektu, schopnostmi disponibilních lidských zdrojů nebo jiným druhem pomoci poskytnuté ze strukturálních fondů soukromému sektoru. Podle názoru Účetního dvora by si tyto aspekty zasloužily důkladnější přezkum.

28. Posouzení vhodnosti přijatých strategií se zřídka kdy zakládalo na formalizovaných technikách ⁽¹⁾ a postupy národních hodnotitelů se značně lišily a obecně byly převážně deskriptivní. Vhodná míra, kterou opatření financovaná ze strukturálních fondů řešila „tržní selhání“, byla jen výjimečně výslovně předmětem následného hodnocení. Podobně nebyla důkladně prozkoumána ani vhodnost změn strategie v průběhu programového období.

Hodnocení účelnosti

29. Zvláštní kapitoly v národních hodnoceních a kapitola 3 souhrnné zprávy se zabývají účelností strukturálních fondů z hlediska míry, v jaké se dosáhlo očekávaných účinků a cílů. Prozkoumáno bylo pět oblastí, konkrétně doprava, malé a střední podniky, výzkum a vývoj, vzdělávání a odborná příprava a rozvoj venkova. Dále byly prozkoumány dvě průřezové oblasti: životní prostředí a rovné příležitosti.

30. Analýza vychází ze vzorku, který odpovídá 70 % hodnoty programů cíle 1. Velký důraz se však kladl na kvalitativní posouzení – například vyhodnocení přidané hodnoty Společenství na základě odpovědi „ano“ nebo „ne“. Taková

posouzení a stanoviska jsou však často příliš obecná a nelze je objektivně ověřit. Nedošlo k pokusu stanovit konkrétnější cíle, nebyla definována žádná kritéria, která by mohla být pro tento účel přínosná, ani nebyly sesbírány další údaje pro účely mikroekonomické analýzy. Často nebyly zohledněny otázky důležité pro úplnější posouzení účelnosti, jako je efekt mrtvé váhy a efekt přesunu. Když už se přistoupilo k řešení těchto otázek, nebyly dostatečně podrobně zanalyzovány.

31. Přestože v řadě částí souhrnné zprávy jsou platné a užitečné připomínky, celkově není podle Účetního dvora tato velmi důležitá kapitola ⁽²⁾ souhrnné zprávy spolehlivá – chybí v ní údaje, často uvádí nedostatečné závěry a posouzení výsledků jiných tematických studií týkajících se programového období strukturálních fondů 1994–1999, které zadalo GŘ REGIO, je nedostatečné, nebo chybí.

32. Například v části o následném posouzení věnovaném dopravě v tabulce uvádějící skutečný počet kilometrů opravených silnic a cíl v této oblasti v členění podle členských zemí přibližně polovina informací týkajících se cílů buď chybí, nebo je neúplná. To ztěžuje přijetí spolehlivého závěru o dosažených výsledcích v porovnání se stanovenými cíli. Tematické hodnocení ⁽³⁾ dopadu strukturálních fondů na dopravní infrastrukturu ve stejném programovém období, jež zpráva často cituje, nicméně poskytuje úplnější a důkladnější posouzení výsledků v členění podle členských států.

33. Pro následné posouzení má zvláštní význam odhadovaný dopad programů v oblasti dopravy na zaměstnanost, jak jej uvádí tematická zpráva o hodnocení v oblasti dopravy. Celkový přímý a nepřímý dopad na zaměstnanost se odhaduje na 2,3 milionu osob ročně ⁽⁴⁾. Kromě toho se ekonomické přínosy dopravních programů uvedených ve studii považují za významné. Irsko uvádí ekonomickou míru návratnosti u silničních projektů ve výši 13 %. Ve Španělsku je to 23 % ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Kapitola 3.

⁽³⁾ Tematické hodnocení průřezově analyzuje konkrétní věc (téma) v kontextu několika opatření v rámci jednoho programu nebo několika programů realizovaných v různých zemích nebo regionech.

⁽⁴⁾ Tematické hodnocení dopadu strukturálních fondů na dopravní infrastrukturu, závěrečná zpráva, listopad 2000, s. 8.

⁽⁵⁾ Například v případě Irska to znamená, že každých 100 EUR investic do výstavby a provozu silnic vedlo každoročně k úsporám souvisejícím se zkrácením doby jízdy, s nižšími náklady na provoz vozidel a se zvýšením bezpečnosti ve výši 13 EUR. Investice se tak ve skutečnosti splatila do osmi let. Tematické hodnocení dopadu strukturálních fondů na dopravní infrastrukturu, s. 8.

⁽¹⁾ Pro provedení takového posouzení je nutné v globálním rámci zjistit a přezkoumat kauzální vztahy mezi potřebami, strategickými cíli, cíli programů/podprogramů/opatření a přidělenými zdroji. V zásadě je rovněž třeba sestavit pořadí potřeb a neuspokojivých sociálně-ekonomických situací, na které se zaměřuje rámec podpory Společenství, a hierarchii inherentně přítomných faktorů, které se zohlední, aby se zajistilo optimální zaměření zdrojů na splnění potřeb.

34. Souhrnná zpráva nebere tyto dva významné závěry tematické zprávy o hodnocení v oblasti dopravy v úvahu. Dopad na zaměstnanost odhadovaný v tematickém hodnocení je rovněž v rozporu s údajem v následném hodnocení. Podle výpočtů, při kterých se Účetní dvůr opíral o následné hodnocení ⁽¹⁾ (s využitím modelu HERMIN a posouzení ostatních regionů), představuje celkový dopad strukturálních fondů na zaměstnanost v období 1994–1999 1,62 milionu pracovních míst. To není v souladu s odhadem tematické zprávy, která uvádí 2,3 milionu pracovních míst, zejména proto, že doprava představuje jen cca 20 % výdajů ze všech strukturálních fondů.

35. Oproti tomu ale souhrnná zpráva využívá výsledky z tematického hodnocení dopadu strukturálních fondů na malé a střední podniky a uvádí, že v tematickém hodnocení dopadu strukturálních fondů na malé a střední podniky se doporučuje přechod od výdajů ve formě grantů k opatřením finančního inženýrství, jako je vstupní kapitál při zahájení podnikání a rizikový kapitál, půjčky a úrokové subvence. Odůvodňuje se to tím, že tyto metody jsou z dlouhodobého hlediska udržitelnější ⁽²⁾. Jde o důležitý závěr této tematické studie, který by měl být v následném hodnocení zdůrazněn. Přestože tato otázka může mít závažné důsledky pro budoucí programy, zpráva ji dále nerozvádí ⁽³⁾.

36. Souhrnná zpráva cituje z tematického hodnocení dopadu strukturálních fondů na malé a střední podniky odhad, „že bez finanční podpory Společenství by se 70 % investičních projektů buďto vůbec neuskutečnilo, byly by menší, nebo by se uskutečnily později.“ V tematickém hodnocení se dále odhaduje, že „(...) tato pomoc přispěla k tvorbě více než 300 000 dodatečných pracovních míst, a to i po zohlednění efektu mrtvé váhy a substitučního efektu. Kvůli nedostatku srovnatelných a spolehlivých údajů, které by mohly vést k takovým odhadům, nebylo možné v rámci následného hodnocení cíle 1 tyto výpočty zopakovat“ ⁽⁴⁾. Vzhledem k významnosti rozdílů ve výsledcích a vzhledem k tomu, že obě studie provedl stejný subjekt, zabývaly se stejným předmětem, týkaly se stejného období a byly zveřejněny pouze v rozmezí dvou nebo tří let, bylo důkladné prozkoumání jejich rozdílů odůvodněné.

37. V souladu s výše uvedenými skutečnostmi uvádí souhrnná zpráva v části pojednávající o celkové analýze odhad počtu pracovních míst vytvořených v malých a středních podnicích v souvislosti se strukturálními fondy. Z důkazů, které jsou k dispozici, vyplývá, že cíl 1 vedl k vytvoření cca 800 000 pracovních

míst. Jde o hrubý nárůst pracovních míst bez zohlednění substitučního efektu, efektu mrtvé váhy a multiplikačního efektu. Celkovou účelnost vyjádřenou čistým účinkem nelze zjistit ⁽⁵⁾. Tomuto závěru se nevěnuje dostatečná pozornost, zejména z hlediska odhadu uvedeného v tematické studii o malých a středních podnicích. Kromě toho v tabulce k následnému hodnocení, jež uvádí rozdělení pracovních míst vytvořených v členských státech, chybí údaje o Španělsku. Uvedený odhad je tedy zřejmě neúplný ⁽⁶⁾. Tato otázka si v rámci následného hodnocení zasloužila důkladnější přezkum.

38. V „ostatních tématech“, kterými se zabývá souhrnná zpráva v části o účelnosti, je sice užitečné, ale stručné shrnutí různých relevantních otázek uvedených pod řadou nadpisů. Zásadní omezení tohoto hodnocení však spočívá v nedostatečných srovnatelných údajích, které vedly ke kvalitativnímu posouzení namísto podrobného posouzení projektů ⁽⁷⁾. Některá z těchto kvalitativních posouzení mohla být lépe provázána s dalšími provedenými tematickými studiemi, například s tematickým hodnocením v oblasti výzkumu a technologického rozvoje (VTR). V zadání se uvádí, že „se důkladně prostuduje literatura a na základě získaných poznatků se identifikují klíčové problémy implementace prostředků strukturálních fondů“ ⁽⁸⁾. Nicméně ve vykazování výsledků tematických studií a v jejich vazbě na následná zjištění jsou nedostatky. V několika případech, kde došlo k začlenění výsledků tematických studií do souhrnné zprávy, je patrný kladný dopad na kvalitu souhrnné zprávy.

39. Například ve zprávě o následném hodnocení se uvádí, že v tematickém hodnocení v oblasti VTR stojí, že by bylo lepší zaměřovat činnosti na rozvoj individuálních inovačních strategií pro jednotlivé regiony s využitím stávající kapacity VTR, a ne se pokoušet o eliminaci míry nerovnosti technologické vyspělosti mezi regiony. V následném hodnocení se uvádí, že se takto postupovalo v řadě případů, přičemž většinou úspěchu se dosáhlo soustředěním zdrojů na místní silné stránky ⁽⁹⁾. Tento příklad jasně ukazuje, jak je důležité vycházet z výsledků jiných zpráv a studií, což zdůrazňují i kritéria vyvinutých v rámci programu MEANS a v aktualizované verzi těchto kritérií, která jsou součástí zadání tohoto následného hodnocení ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Souhrnná zpráva, s. 130.

⁽⁶⁾ „Jako nejefektivnější mechanismus tvorby a udržení pracovních míst se uvádí přímá podpora produktivních investic, přestože nelze posoudit jejich celkovou účelnost, neboť se nebere v úvahu efekt mrtvé váhy a substituční efekt.“ Souhrnná zpráva, s. 130.

⁽⁷⁾ O důsledcích nedostatečných údajů a některých obecných poznámkách k tomuto tématu se bude pojednávat níže.

⁽⁸⁾ Zadání, s. 90.

⁽⁹⁾ Souhrnná zpráva, s. 111.

⁽¹⁰⁾ Zadání, s. 11.

⁽¹⁾ Viz část věnovaná dopadu.

⁽²⁾ Souhrnná zpráva, s. 105.

⁽³⁾ K tomu bylo poznamenáno, že „toto doporučení možná zní logicky, je však velmi důležité brát ohled na kontext, v němž by mělo být uplatněno“. Souhrnná zpráva, s. 105.

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, s. 108.

40. Národní hodnocení se zřídka kdy zakládala na formálních nebo kvantitativních analýzách účinků. Národní hodnotitelé také využívali výsledků kvantitativní analýzy provedené třetími stranami jen výjimečně.

Hodnocení účinnosti

41. Cílem této části souhrnné zprávy bylo přezkoumat účinnost realizace velkých projektů podporovaných v regionech cíle 1. Analýza vycházela z geograficky a tématicky reprezentativního vzorku přibližně 60 velkých projektů⁽¹⁾. Účinností se rozumí dosažení účinku s rozumnými náklady. „Hlavním cílem je zjistit jednotkové náklady, tj. náklady na dosažený výstup. Analýza se musí rovněž zabývat kvalitou řízení velkých projektů ze strany konečných příjemců. Na úrovni EU by se jednotkové náklady měly analyzovat v rámci regionů cíle 1. Pokud to je možné, je třeba vysvětlit významné rozdíly v jednotkových nákladech v rámci regionů a je třeba stanovit rozpětí přijatelných nákladů, na základě kterých by se dala v budoucnu provádět srovnání⁽²⁾“. Jde o relevantní cíle, které představují rozhodující prvek řízení projektů v rámci EU.

42. Následné posouzení však tyto cíle ve velké míře nesplnilo. Souhrnná zpráva to přiznává s tím, že pro manažery projektů bylo prakticky nemožné určit jednotlivé části projektů, a tudíž nemohli vypočítat jednotkové náklady⁽³⁾. Z tohoto obecného tvrzení vyplývá, že se o velkých projektech financovaných ze strukturálních fondů ví tak málo, že tento cíl uvedený v zadání je nedosažitelný. Minimálně mělo být možné dospět ke srovnatelným nákladům na jednotlivé typy výstupů, např. na výstavbu metru čtverečního továrny nebo na postavení kilometru dálnice.

43. Některé částečné výsledky jsou uvedeny ve třech tabulkách týkajících se výstavby silnic v členských státech, projektů v oblasti životního prostředí ve Španělsku a nákladů na jedno vytvořené pracovní místo v rámci průmyslových projektů⁽⁴⁾. Hodnocení a analýzy těchto výsledků byly nicméně provedeny pouze v malém rozsahu, než aby bylo například v oblasti výstavby silnic možné zohlednit při výpočtu dopadu rozdíly v nákladech na pracovní sílu nebo konkrétní geografické charakteristiky příslušného regionu.

44. Souhrnná zpráva dospěla k solidním závěrům o časovém harmonogramu projektů a dodržování rozpočtových omezení. Zaprvé, šlo o to, že pouze jedna třetina z šedesáti přezkoumaných projektů byla dokončena v původně plánovaném termínu a třetina s ročním zpožděním. Zadruhé, přibližně dvě třetiny přezkoumaných projektů překročily rozpočet; u 20 % nákladů byl původní plán překročen o 30 %. Analýza nicméně uvádí pouze

několik obecných zjištění a jen omezená nebo vůbec žádná posouzení kvality řízení ze strany konečných příjemců, která vyžaduje zadání⁽⁵⁾. Kromě toho nebyla zhodnocena relativní účinnost partnerství veřejného a soukromého sektoru a použitého postupu zadávání veřejných zakázek.

Hodnocení dopadu strukturálních fondů

45. V souhrnné zprávě stojí, že primárním cílem strukturálních fondů je ovlivnit potenciál dlouhodobé nabídky ekonomiky⁽⁶⁾. K ovlivnění strany nabídky dochází řadou způsobů, které jsou navrženy tak, aby: a) se zvýšily investice vedoucí k zlepšení fyzické infrastruktury, které jsou vstupem pro produktivní činnost soukromého sektoru; b) se posílil lidský kapitál prostřednictvím investic do odborné přípravy, který je vstupem pro produktivní činnost soukromého sektoru; c) se směřovala pomoc z veřejných fondů do soukromého sektoru, čímž by se stimulovaly investice, a tudíž by se zvýšila produktivita výrobních faktorů a snížily by se sektorové výrobní a kapitálové náklady⁽⁷⁾.

46. Zpráva pokračuje diskusí o důležitosti tzv. pozitivních externalit – situace, kdy soukromá firma využívá dodatečné výrobní faktory, aniž by jí vzrostly náklady, čímž se zlepšuje produktivita a nákladová konkurenceschopnost ekonomiky. Tyto skutečnosti jsou pro následné posouzení relevantní. Spolufinancování ze strany soukromého sektoru bylo nicméně z důvodu nejistoty ohledně jeho „řídícího mechanismu“ z analýzy vyjmuta⁽⁸⁾. Tento omezený přístup vede k závažnému podhodnocení dopadu některých výdajů ze strukturálních fondů, ke kterému dochází v důsledku vyřazení jednoho z hlavních dlouhodobých účinků na stranu nabídky. Jasnou ukázkou toho je příklad developerské společnosti prezentované v souhrnné zprávě⁽⁹⁾, jejíž spolufinancované výdaje přilákaly značné dodatečné investice soukromého sektoru. Místo toho, aby se studie zaměřovala na přímější měřitelné dopady výdajů ze strukturálních fondů na investice soukromého sektoru, soustředí se na posuzování externalit a v důsledku nedostatku relevantních studií na měření elasticity pro zkoumané regiony k tomu využívá dosti omezené metody odhadů.

⁽⁵⁾ Viz výše.

⁽⁶⁾ Souhrnná zpráva, s. 71.

⁽⁷⁾ Souhrnná zpráva, s. 72.

⁽⁸⁾ „Vzhledem k tomu, že zařazení spolufinancování ze strany soukromého sektoru je pro hodnocení dopadu, který se zakládá na použití makroekonomického modelu, sporné a vzhledem k tomu, že řídicí mechanismy stojící za spolufinancováním výdajů soukromého sektoru v rámci podpory Společenství obestírá značná nejistota a nejednoznačnost, vyjímáme tento druh spolufinancování z naší analýzy“. (Souhrnná zpráva, s. 71).

⁽⁹⁾ Konkrétně v případě projektu Spojeného království „Speke Garston“ se podařilo přilákat další investice soukromého sektoru ve výši 223 milionů GBP, což generovalo přímý dopad na zaměstnanost v rozsahu 4 600 pracovních míst. (Souhrnná zpráva, s. 204).

⁽¹⁾ Více než 25 milionů EUR u infrastrukturních projektů a více než 15 milionů EUR u projektů v oblasti produktivních investic.

⁽²⁾ Zadání, s. 13.

⁽³⁾ Souhrnná zpráva, s. 143.

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, tabulky 4.6, 4.7 a 4.8.

47. Pro posouzení dopadu strukturálních fondů na hospodářskou a sociální soudržnost byla ve čtyřech členských státech (Řecko, Irsko, Portugalsko a Španělsko) ⁽¹⁾ a regionech nových německých spolkových zemí a regionech Severního Irsku ⁽²⁾ využita makroekonomická koncepce modelování pomocí modelu HERMIN. S využitím této koncepce se měl měřit dopad programů cíle 1 na HDP a zaměstnanost.

48. Alternativní variantou posouzení by bylo využití mikroekonomických údajů projektů, na základě kterých by se stanovil celkový nebo agregovaný dopad strukturálních fondů na regionální nebo národní úrovni. Přestože se v regionech cíle 1 používají standardizované požadavky na údaje, je složité mikroekonomické údaje shromáždit. Výsledkem je snaha měřit dopady pouze pomocí makroekonomických modelů, se kterými jsou spojeny četná omezení a řada předpokladů, jež z důvodů uvedených níže mohou značně omezit rozsah hodnocení a potažmo i související případné dopady pro tuto politiku.

49. Mezi hlavní obtíže zjištěné u specifické aplikace makroekonomického modelu HERMIN používaného při přezkumu následného hodnocení patří toto:

- a) Struktura modelu klade přílišný důraz na výrobní sektor, zatímco ekonomiky většiny zkoumaných regionů a zemí zaznamenaly v uplynulých deseti letech větší rozvoj služeb, jako je cestovní ruch a v některých případech finanční sektor. Řídící mechanismy těchto služeb se liší od výroby, která je více citlivá na dopady globalizace. Makroekonomický model by se tedy měl přeorientovat tímto směrem. Použitý model neumožnil zohlednit tento aspekt a ve zprávě máloco nasvědčuje tomu, že by se tato skutečnost považovala za vážný nedostatek, přestože cestovní ruch je pro ekonomiky celé řady zkoumaných regionů důležitý.
- b) Použitý model se zakládá na ročních údajích počínaje rokem 1980. Strukturální nestabilita odhadovaných parametrů nicméně může v důsledku rychle se měnící struktury uvedených regionů v průběhu příslušného časového rámce značně omezit přijatou koncepci makroekonomického modelu. Tento aspekt se rovněž nebral v úvahu.

- c) Místo skutečných výdajů se používají výdaje plánované ⁽³⁾, což je pochopitelné spíše u předběžné projekce než u následného hodnocení.
- d) Odhady dopadu jsou v důsledku skutečnosti, že bylo z modelu (viz také bod 46) vyjmuto spolufinancování ze strany soukromého sektoru a tok investic soukromého sektoru v důsledku opatření financovaných ze strukturálních fondů, značně podhodnocené. Když se například ze strukturálních fondů poskytuje podpora na výstavbu továrny, dopad na ekonomiku regionu se neomezuje jen na stavbu budovy, ale týká se rovněž stálých pracovních míst, která vzniknou v důsledku investic soukromého sektoru v návaznosti na výstavbu továrny.
- e) Hlavní úlohu při posuzování dopadu strukturálních fondů v souhrnné zprávě hraje dopad, který mají strukturální fondy z dlouhodobého hlediska na stav veřejné infrastruktury a lidský kapitál (pozitivní externality). Model HERMIN vyžaduje, aby údaje o elasticitě externalit pocházely z jiných specifických studií. Jelikož tyto údaje o elasticitách za příslušné regiony EU nejsou k dispozici, byla využita empirická literatura, která se převážně zakládá na údajích z regionů USA a podle samotné zprávy je v otázkách správného rozsahu externalit poměrně nejednoznačná ⁽⁴⁾. V důsledku toho není jasné, v jaké míře se odhadované dopady zakládají na úsudku a v jaké míře na faktech.
- f) Pokud jde o adicionalitu, simulace modelu HERMIN porovnává situace s finančními prostředky z rámce podpory Společenství a bez nich. Varianta bez finančních prostředků z rámce podpory Společenství předpokládá, že nebudou vynaloženy ani prostředky EU, ani částky spolufinancování. Platnost tohoto předpokladu je diskutabilní ⁽⁵⁾.

50. Zdá se tedy, že model HERMIN, tak jak je používán, není pro odhadování účinků opatření financovaných ze strukturálních fondů v regionech cíle 1 vhodný.

⁽¹⁾ Celé území těchto čtyř zemí tvoří regiony cíle 1.

⁽²⁾ V případě Itálie k plánovanému vytvoření modelu HERMIN, jež bylo stanoveno v zadání, nedošlo z důvodů smluvních problémů. U zbývajících regionů, které neměly model HERMIN k dispozici, byl proveden odhad pomocí metody „zezdoila nahoru“.

⁽³⁾ Ve zprávě se uvádí, že v ideálním případě by se měly použít skutečné výdaje z Fondu soudržnosti a strukturálních fondů. Tyto údaje však nebyly pro každý členský stát nebo region v členění podle priorit v jednotlivých letech k dispozici. V zájmu zachování jednotnosti byly použity údaje o plánovaných výdajích v rámci podpory Společenství uvedené v dokumentech ke smlouvě CSF 94–99. Tyto dokumenty sice uvádějí dost přesnou výši celkových výdajů, avšak ne vždy dávají přesný obrázek o rozvržení skutečných výdajů (Souhrnná zpráva, s. 150).

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, s. 161.

⁽⁵⁾ Některé studie ve skutečnosti tvrdí, že finanční prostředky EU vytlačují národní investice a že růst ekonomiky bez finančních prostředků z rámce podpory Společenství by byl větší, než ukazují simulace modelu HERMIN.

51. Účetní dvůr provedl analýzu výsledků simulací modelu HERMIN týkajících se změn v míře nezaměstnanosti pomocí souboru předem stanovených hypotéz ⁽¹⁾. Výsledky této analýzy uvádí příloha IV. Tyto výsledky se v případě nezaměstnanosti značně liší od údajů získaných z jiných zdrojů.

52. Konečně v mnoha případech však míra dosažení střednědobých cílů nebyla vyhodnocena.

53. Pokud jde o strategický cíl konvergence, souhrnná zpráva pouze uvádí, že „celková konvergence mezi členskými státy se zlepšuje, avšak ke zlepšení konvergence mezi evropskými regiony nedochází ve stejném rozsahu. To, zda ke konvergenci dochází díky strukturálním fondům, je diskutabilní ⁽²⁾“.

Hodnocení řídicích systémů

54. Řídicí a prováděcí opatření vytvořené pro programy cíle 1 rozhodujícím způsobem přispívají k účelnosti, účinnosti a dopadu strukturálních fondů. Tímto aspektem se rovněž zabývalo zadání i metodický průvodce a zohlednila ho i národní hodnocení ⁽³⁾. Národní hodnotící zprávy popisovaly dopad na řídicí systémy a rovněž identifikovaly situace, kdy mohl být dopad na řídicí systémy výraznější.

55. Význam tohoto tématu uznávají rovněž autoři souhrnné zprávy, ve které se otázkami řízení zabývá minimálně 13 z 19 doporučení ⁽⁴⁾.

56. Souhrnná zpráva uvádí řadu relevantních poznatků o řízení strukturálních fondů EU a odvolává se na různé závěry tematického hodnocení zásady partnerství z roku 1999. Tento přístup podporuje kontinuitu hodnocení a umožňuje získat určité důkazy na podporu zjištění uvedených v tomto tematickém hodnocení. V řadě oblastí jsou však závěry souhrnné zprávy s tematickým hodnocením v rozporu.

57. Souhrnná zpráva uvádí přehled průměrného počtu členů monitorovacích výborů podle členských států. Celkový průměr je 44 členů, ale existují velké odchylky – nejnižší počet je 15 členů a nejvyšší 85. Podle závěrů zprávy byl velký počet členů považován za hlavní omezení účinnosti monitorovacích výborů,

a to ve všech členských státech ⁽⁵⁾. V závěrech tematického hodnocení se naopak uvádí, že neexistuje důkaz o tom, že by se v důsledku velkého počtu členů snížila účinnost. Vzhledem k značným rozdílům v závěrech obou zpráv týkajících se této záležitosti by bylo vhodnější provést důkladnější analýzu této otázky v souhrnné zprávě a do budoucna vydat konkrétnější doporučení.

58. Další otázkou související s tematickým hodnocením je řízení různých fondů. Obě hodnocení dospěla k závěru, že fondy fungují na základě různých zásad a jsou na ně kladeny různé finanční požadavky, což omezuje jejich synergický efekt. Toto významné zjištění odráží již dříve formulovaný názor Účetního dvora ⁽⁶⁾ a zdůrazňuje potřebu usilovat o větší synergii mezi fondy.

59. Posouzení účelnosti celkových řídicích systémů rovněž vykazuje některé nedostatky. Souhrnná zpráva uvádí, že „pouze méně než polovina z uznatelných členských států považovala řídicí systémy za dostatečné“. Jde o významné zjištění, protože se očekávalo podrobné posouzení jak úspěšných případů, tak zjištěných nedostatků. Ačkoli některé problémy, na něž bylo upozorněno, se řešily, ze zprávy není celkově jasné, co bylo skutečně zjištěno.

60. V rámci tematického hodnocení zásady partnerství v souvislosti se strukturálními fondy (1999) se zjistilo, že tato zásada má pro provádění strukturálních fondů řadu výhod ⁽⁷⁾. V souhrnné zprávě se uvádí, že „příslušné členské státy tyto výhody většinou rovněž uznaly při provádění programu cíle 1 na období 1994–1999 a horizontální partnerství uvítaly jako aspekt, který přináší programování na úrovni EU přidanou hodnotu ⁽⁸⁾“. Jde o relevantní výsledek, a ačkoli jsou zde uvedeny nejdůležitější skutečnosti různých případů, včetně stručných komentářů negativních zkušeností a vzniklých potíží, rozprava se mohla více zaměřit na zdůraznění možných zlepšení na základě zmíněných zkušeností, aby se dosáhlo účelnějšího uplatňování zásady partnerství.

⁽¹⁾ Tato analýza citlivosti byla provedena v případě východní části Německa, Španělska, Řecka, Irska a Portugalska.

⁽²⁾ Souhrnná zpráva, s. 183–184.

⁽³⁾ To ukazuje kladný vliv strukturálních fondů na vývoj víceletého programování, uplatňování programového přístupu a řízení podle cílů, vytvoření řídicích struktur a postupů a především na systémy monitorování a ukazatelů, systémy zajišťování kvality při stavebních pracích, veřejné soutěže o vládní podporu, vývoj hodnotících systémů, kapacitu a kulturu hodnocení, postupy pro výběr projektů a kontrolní systémy. Strukturální fondy podněcují vývoj vhodnějších struktur a kapacit pro vedení rozvojových projektů.

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, část 9.1.

⁽⁵⁾ Souhrnná zpráva, s. 196.

⁽⁶⁾ Stanovisko č. 2/2005 k návrhu nařízení Rady o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti (KOM(2004) 492 v konečném znění ze dne 14.7.2004) (Úř. věst. C 121, 20.5.2005, s. 18); zvláštní zpráva č. 7/2003 o zavedení asistenčního programování v rámci strukturálních fondů na období 2000–2006, bod 90 (Úř. věst. C 174, 23.7.2003, s. 22).

⁽⁷⁾ Patří mezi ně: větší účelnost vypracovávání a monitorování programů, účelnější výběr projektů, větší legitimita a průhlednost rozhodnutí a rozhodovacího procesu, větší závazek a větší vlastnická zodpovědnost za výstupy programů atd. Viz tematické hodnocení zásady partnerství, s. II.

⁽⁸⁾ Souhrnná zpráva, s. 188.

61. Jedním ze dvou nejčastěji citovaných postupů, které způsobovaly administrativní problémy, je předkládání projektových žádostí a výběr projektů. Je předložena řada příkladů, které poukazují na nedostatečně jasné postupy a naléhavou nutnost, aby Komise vydala referenční dokument s osvědčenými postupy. Uvedena je i tabulka s údaji o době trvání výběru projektů v jednotlivých zemích; u tří členských států však údaje chybějí. Doba trvání výběru projektů se u zbývajících členských států pohybuje v rozmezí od dvou do devíti měsíců, průměrně je to pět měsíců. Předložené důkazy naznačují, než dojde ke zjednodušení a harmonizaci postupu předkládání žádostí, bude třeba ještě odvést mnoho práce. V této souvislosti nebyla provedena žádná důkladná analýza příslušných výhod a/nebo účelnosti vzájemně si konkurujících projektů a pořadí projektů.

62. Je rovněž nutné řádně zvážit monitorování a kontrolu. V souhrnné zprávě se tvrdí, že „se zdá, že systémy finanční kontroly v rámci cíle 1 fungovaly v členských státech v období 1994–1999 poměrně dobře, ačkoli bylo třeba učinit určité úpravy, aby se v roce 1997 vyhovělo novému finančnímu nařízení. Ve většině členských států byly systémy finanční kontroly považovány za vhodné pro daný účel a jejich fungování bylo relativně účinné. Zdá se, že finanční kontrola byla celkově spolehlivá a bylo dodržováno pravidlo 5 %“⁽¹⁾. Toto zjištění není v rozporu s jinými zprávami Účetního dvora⁽²⁾, ve kterých se uvádí, že programy strukturálních fondů z let 1994–1999 vykazovaly ve finanční kontrole značné nedostatky.

63. Další prvek monitorovacího procesu, který působí administrativní problémy, souvisí s nefinančním monitorováním a hodnotícím systémem. Monitorování je podrobena velké kritice. V závěrech souhrnné zprávy se uvádí, že „přesto, že se od prvního programového období kladl velký důraz na rozvoj úlohy monitorování, zůstává monitorování i nadále hlavní slabinou. Disponibilní údaje jsou kusé, nekonzistentní, příliš se zaměřují na hmotné výstupy a jejich spolehlivost je často pochybná“⁽³⁾. Rovněž uvádí, že „ve všech členských státech byly cíle definované při zahájení programu nedostatečně kvantifikované“⁽⁴⁾. Kvantifikace cílů byla u sedmi z deseti uvedených členských států slabá, u jednoho státu proměnlivá a u dvou států byla dostatečná pouze při zahájení programu. Pro každý členský stát je uvedeno stručné shrnutí. Další poznatky však uvedeny nejsou.

64. Rovněž se uvádí, že počítačové systémy, které byly vytvořeny pro monitorování programů v období 1994–1999, „byly často kritizovány kvůli nedostatečné integraci jednotlivých programů a fondů. To mělo dopad na schopnost řídicích orgánů

udržovat si celkový přehled o postupu realizace programů a představovalo to problém pro pozdější hodnocení“⁽⁵⁾. Tato zjištění musí rovněž zpochybnit platnost dřívějších závěrů zprávy, podle kterých bylo finanční řízení programů dobré, neboť informace z monitorování, které jsou tak významným vstupem řídicího procesu, byly považovány za „kusé, nekonzistentní a jejich spolehlivost byla pochybná“⁽³⁾.

65. Souhrnná zpráva rovněž uvádí několik stručných komentářů k tzv. interním hodnocením⁽⁶⁾. Bylo zjištěno, že „tato interní hodnocení prováděly ministerstva nebo regionální orgány za asistence vysokých škol a externích agentur. Rozsah, ve kterém se prováděla hodnocení, se může zdát s ohledem na nedostatky monitorovacího systému překvapivý. V tom se pravděpodobně odráží skutečnost, že hodnocení je vnímáno jako povinnost, ačkoli jeho výsledky často skutečně přispěly k řízení programů“⁽⁷⁾. Vzhledem k tomuto tvrzení by se mohlo zdát, že by bylo bývalo užitečné zaměřit se více na uvedená vnitřní hodnocení a stavět na výsledcích, kterých dosáhly příslušná ministerstva a regionální orgány. Souhrnná zpráva naopak uvádí pouze určitá velmi obecná zjištění, která jsou pro celkové následné posouzení málo relevantní.

66. Pokud jde o programové období 2000–2006, v souhrnné zprávě se poznamenává, že byla snaha řešit problémy, které se objevily při monitorování v období 1994–1999⁽⁸⁾.

Dostatečnost hodnotícího rámce

Zadání

67. Vzhledem k různým problémům zjištěným při analýzách souhrnné zprávy je nezbytné věnovat zvláštní pozornost počátečnímu zadání. Toto zadání spolu se zahajovací zprávou a metodickým průvodcem měly určité nedostatky, především:

- a) Neřešily otázky nedostatku kvantifikovaných cílů. Kromě toho se zadání ani metodický průvodce nezabývaly nedostatečným množstvím vhodných ukazatelů.

⁽¹⁾ Souhrnná zpráva, s. 218.

⁽²⁾ Výroční zpráva za rozpočtový rok 2003, body 5.22, 5.32 d), 5.33 a 5.34 (Úř. věst. C 293, 30.11.2004, s. 162). Výroční zpráva za rozpočtový rok 2004, bod 5.30 (Úř. věst. C 301, 30.11.2005, s. 143).

⁽³⁾ Souhrnná zpráva, s. 224.

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, s. 219.

⁽⁵⁾ Souhrnná zpráva, s. 221.

⁽⁶⁾ V této souvislosti jde o probíhající hodnocení.

⁽⁷⁾ Souhrnná zpráva, s. 222.

⁽⁸⁾ Např. souhrnná zpráva, s. 246: „Existuje jasný důkaz, že opatření v oblasti partnerství se prohloubila a rozšířila a že vzrostla míra delegování odpovědnosti za rozhodování na partnery programu“.

- b) Stejně tak nepožadovaly, aby hodnotitel shromáždil dodatečné údaje o ukazatelích výkonnosti. V zadání ⁽¹⁾ se počítá s provedením přezkumu na místě, „pokud údaje nebudou k dispozici v členských státech a pokud to bude nezbytné“, tento bod však nebyl v metodickém průvodci dále upřesněn ⁽²⁾.
- c) S výjimkou některých ekonomických dopadů byl kladen nedostatečný důraz na posouzení čistých účinků ⁽³⁾.
- d) Zadání kladlo nedostatečný důraz na otázku účelnosti, a především na efekty mrtvé váhy. Je to politováníhodné vzhledem k tomu, že efekt mrtvé váhy je často považován za relevantní faktor v důležitých oblastech, jako je například oblast grantů na podnikání v investiční oblasti, přímé podpory zaměstnanosti a odborné přípravy usnadňující získání zaměstnání.
- e) Analýze potenciálních souvislostí mezi vhodností, účelností a dopadem strategie ⁽⁴⁾ nebyla věnována dostatečná pozornost. Rovněž byla malá snaha uvést do souvislosti identifikované cíle s pořadím potřeb, na které se zaměřuje rámec podpory Společenství, a to přesto, že tyto cíle nebyly kvantifikovány.
- f) S výjimkou použití modelu HERMIN a odkazu na analýzu četnosti výskytu, která byla doporučena pro „případové studie ⁽⁵⁾“, nebyla v zadání ani v zahajovací zprávě navržena žádná další technika hodnocení.
- g) Pokud jde o „otázky týkající se jednotlivých zemí“ uvedené v zadání ⁽⁶⁾, nebylo jasně uvedeno, jaká metodika se má použít.

68. V zadání navíc nebylo dostatečně upřednostněno posílení hospodářské a sociální soudržnosti v EU a konvergence méně rozvinutých členských států, přestože jde o jednu z hlavních cílů strukturálních opatření. Zahajovací zpráva obsahovala několik otázek týkajících se použitých modelů rozvoje, omezení růstu, jimiž je nutné se zabývat, a způsobů, kterými lze dosáhnout dopadu na hospodářství regionů ⁽⁷⁾. Následné hodnocení mělo nicméně v ideálním případě zahrnovat empirické studie konvergence mezi regiony a snížení rozdílů v důsledku faktorů, jako jsou

investice do infrastruktury, rozvoj vzdělávacích systémů a kapacity v oblasti výzkumu a vývoje.

69. Kromě toho se mezi cíle hodnocení měla zařadit identifikace a analýza konkrétních případových studií, na základě kterých by se srovnávaly politiky regionálního rozvoje, například v oblasti shlukování a center růstu.

70. Při zahájení hodnocení se řešila otázka vhodnosti strategie, a to s využitím seznamu bodů a otázek. Pokyny k hodnocení uvedené v zadání ⁽⁸⁾ a v metodickém průvodci však nebyly dostatečně přesné a konkrétní.

Dostatečnost dohledu ze strany Komise

71. V (obecné) smlouvě mezi Komisí a konzultanty, kteří byly vybráni, aby provedli hodnocení, bylo stanoveno, že za poskytování technické pomoci odpovídají zaměstnanci Komise, kteří zároveň na tuto technickou pomoc dohlížejí. Kvalitu hodnocení měla posoudit Komise na základě kritérií vyvinutých v rámci programu MEANS.

72. Řídící skupina, které předsedalo generální ředitelství pro regionální politiku a kterou tvořili zástupci dalších generálních ředitelství, se podílela na přípravě zadání, schvalování metodiky a podrobného plánu práce (v zahajovací zprávě) a přezkoumávala národní zprávy a souhrnnou zprávu. Byla jmenována skupina čtyř odborníků, kteří měli napomáhat při naplňování jejího hlavního cíle – zajištění vysoké kvality hodnocení. Vznikla nicméně příliš pozdě, a proto nebylo možno dosáhnout významného zlepšení kvality hodnocení.

73. Smluvně sjednaný harmonogram nebyl dodržen. Předložení různých zpráv se zpozdilo, proto nebyly závěrečná souhrnná zpráva ani národní zprávy Komisi předloženy v plánovaném období dvanácti měsíců, tj. do 12. listopadu 2002. Předloženy byly až v dubnu 2003 a zveřejněny byly v květnu 2003. Ukázalo se, že časový rozvrh byl od počátku příliš těsný a nebyly v něm dostatečné rezervy pro řešení relativně velkého počtu změn/oprav zpráv, které požadovali odborníci a zástupci řídicí skupiny. Toto zjištění má vážné důsledky pro budoucí následná hodnocení.

74. V zadání ⁽⁶⁾ se požadovalo, aby členské státy přezkoumaly dvě konkrétní témata, a byl navržen seznam témat. Žádná z národních hodnotících zpráv se však na tento aspekt konkrétně nezaměřila. Ačkoli jednotlivé kapitoly někdy uvádějí statistiky nebo dílčí průzkum těchto témat, nebyla tato témata předmětem zvláštního zkoumání, jak vyžaduje zadání.

⁽¹⁾ Zadání, s. 16.

⁽²⁾ Metodický průvodce, s. 16 a 17.

⁽³⁾ „Čisté“ účinky se vypočítají tak, že se od hrubých účinků odečte efekt mrtvé váhy a efekt přesunu/substituční efekt.

⁽⁴⁾ Především souvislosti mezi výsledky analýz dopadu a analýz účelnosti a vhodnosti strategie.

⁽⁵⁾ Zahajovací zpráva, s. 7.

⁽⁶⁾ Zadání, s. 102–109.

⁽⁷⁾ Zahajovací zpráva, strana 13. Metodický průvodce rovněž obsahuje klíčové otázky, jako např.: „Jaký byl celkový dopad strukturálních fondů na podporu konvergence mezi regiony v období 1994–1999? Jaké byly ekonomické účinky investic ze strukturálních fondů z hlediska konvergence výší příjmů?“ (s. 24).

⁽⁸⁾ Zadání, s. 94–95 (cíli).

75. Celkový závěr zní, že dohled Komise nad hodnotícím procesem by se měl zlepšit. Zejména vzhledem k tomu, že nedostatek spolehlivých údajů, ukazatelů výkonnosti a přesných cílů se dal od začátku předvídat, měla Komise zajistit přijetí vhodných opatření, která by tuto zásadní překážku překonala. Dále se hodnocení mělo vzhledem k těsnému časovému harmonogramu a nevyhnutelným omezením soustředit na podstatné prvky, a ne se pokoušet o tak rozsáhlé celkové posouzení programového období.

Relevantnost doporučení hodnocení pro další programová období

76. Vzhledem k problémům zjištěným v předchozích částech zprávy byla schopnost následného hodnocení dospět k hodnotným doporučením omezena. Hodnotící proces sice přinesl jen několik málo doporučení k obsahu programu, vedl ale k řadě relevantních a rozumných návrhů, jak zlepšit řízení a realizaci strukturálních fondů ⁽¹⁾.

77. Ve zprávě se doporučuje, aby se „úloha monitorovacích výborů přesunula z řešení problémů finančního řízení na strategické řízení“ ⁽²⁾. Monitorovací výbory by nicméně měly být schopné plnit obě úlohy, jak to vyžadují nařízení.

78. Hodnocení vedla k doporučením pro programové období 2000–2006, která se týkala především řídicích systémů. Tato doporučení se vztahovala na širokou škálu témat a byla způsobena konkrétní situací v příslušných zemích.

79. Hlavní ponaučení, které vyplývá pro programové období 2000–2006 z následného hodnocení předchozího období, se týká realizace programů, především případových studií provedených za účelem vyhodnocení účelnosti a účinnosti operací financovaných ze strukturálních fondů.

80. Doporučení navržená v souhrnné zprávě pro období po roce 2006 jsou poměrně krátká a obecná. Přesto jsou relevantní a jako taková jsou užitečná. Například se uvádí, že „by se mohlo provádět více nezávislých průběžných hodnocení, která přinášejí objektivní externí vstup“ ⁽³⁾. Jde o rozumné doporučení a bylo

by bývalo přínosné, kdyby bylo přijato před zahájením tohoto přezkumu následného hodnocení.

NÁSLEDNÉ HODNOCENÍ OPERACÍ ESF (U CÍLŮ 1 A 3) GENERÁLNÍM ŘEDITELSTVÍM PRO ZAMĚSTNANOST, SOCIÁLNÍ VĚCI A ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI

81. Spolu s hodnocením regionů cíle 1, které probíhalo pod vedením generálního ředitelství pro regionální politiku, se uskutečňovalo jiné hodnocení tentokrát pod vedením generálního ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, které se zabývalo operacemi ESF v rámci cílů 1, 3 a 4 a iniciativami Společenství *Employment* a *Adapt*. Podle zadání tohoto druhého hodnocení se očekávalo, že se využijí výsledky z hodnocení regionů cíle 1. Nicméně navzdory organizačním opatřením, která měla usnadnit účelnou koordinaci mezi těmito dvěma hodnoceními, existuje jen málo důkazů, že toho bylo v praxi dosaženo.

Rámeček č. 2

Celkové závěry hodnocení provedeného generálním ředitelstvím pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti

Cílem hodnocení bylo posoudit dopad operací ESF v členských státech, a to na úrovni jednotlivců i systémů. Rovněž se usilovalo o analýzu dopadu a účelnosti akcí Společenství na konkrétní strukturální problémy a zjištění přidané hodnoty Společenství. V metodice, kterou se mělo dosáhnout těchto cílů, byli hodnotitelé žádáni, aby mimo jiné stanovili, zda případy, kterými se měli zabývat, potvrdily nebo vyvrátily řadu hypotéz.

Zpráva uvádí řadu silných stránek, které lze shrnout takto: Velká část prostředků z ESF směřovala na řešení dlouhodobé nezaměstnanosti, což se vzhledem k přetrvávání tohoto problému považovalo za vhodné. Zlepšení postavení příjemců na pracovním trhu odpovídalo použitým zdrojům. V některých členských státech došlo k významnému zlepšení služeb souvisejících se zaměstnaností a ustanovení v oblasti vzdělávání a odborné přípravy. Použité zdroje umožnily posílení některých priorit této politiky, jako je rovnost příležitostí, přizpůsobení pracovní síly a zaměření na osoby se zdravotním postižením. Prostřednictvím ESF vzrostlo zapojení sociálních partnerů a regionálních orgánů. Fondy přispěly ke zlepšení kapacit pro řízení a provádění opatření na trhu práce na všech úrovních.

Ve zprávě se však zmiňuje i řada nedostatků. Poskytování finanční pomoci se převážně řídilo dostupností zdrojů a nevycházelo z priorit příslušné politiky. Uskutečňovalo se souběžně s příslušnými politickými diskusemi, avšak nezávisle na nich. Finanční podpora se převážně soustředila na odbornou přípravu a přidělovala se především poskytovatelům služeb, což samostatně není neefektivnější způsob řešení dlouhodobé nezaměstnanosti. Proto je s finanční podporou ve velké míře spojován efekt mrtvé váhy. A konečně administrativní opatření byla vnímána jako složitá, hodnotící opatření byla slabá a neměla žádnou strukturu.

⁽¹⁾ Např. v souhrnné zprávě (s. 249) se navrhuje: „poskytnout členským státům, které mají účelný monitorovací systém, větší volnost při rozhodování ohledně uplatňování jejich vlastních pravidel při monitorování opatření podporovaných Evropskou unií.“ To by snížilo související náklady a pravděpodobně by to umožnilo získat smysluplnější údaje.

⁽²⁾ Souhrnná zpráva, s. 249.

⁽³⁾ Souhrnná zpráva, s. 251.

Posouzení kvality hodnocení Účetním dvorem

Přezkoumání nedostatků v údajích a analýze

82. Dopad opatření financovaných z ESF má často podobu příspěvku nebo potenciálního účinku, který je nehmotný, a tedy ho nelze jednoduše vyčíslit ⁽¹⁾. Bez ohledu na tento hlavní problém musí nejdůležitějším cílem hodnocení nadále zůstat posouzení dopadu a ve spojení s tím i přezkoumání účelnosti a účinnosti. Přesně to se také od následného hodnocení požadovalo.

83. Ve snaze provést analýzu dopadu opatření financovaných z ESF uvádí souhrnná zpráva odhady počtu příjemců finančních prostředků z ESF podle zemí a cílů ⁽²⁾. Jako doplněk k národním hodnotícím zprávám se následné hodnocení rovněž pokouší podat důkazy pro řadu předem definovaných hypotéz ⁽³⁾. O této záležitosti se hovoří v následujícím bodě.

84. Jeden z nejzákladnějších požadavků následného hodnocení opatření financovaných z ESF se týká počtu příjemců programu v období 1994–1999. Zpráva obsahuje tabulku, která uvádí odhadovaný počet 52 milionů příjemců. Nicméně další poznámky k této tabulce uvedené čísla vážně zpochybňují ⁽⁴⁾. Nejistota ohledně přesnosti údajů snižuje dosah některých užitečných a relevantních zjištění uvedených v jiných částech hodnocení.

85. Souhrnná zpráva ⁽³⁾ uvádí odhad dopadů opatření financovaných z ESF na jednotlivce. Tato informace je potenciálně důležitá z řady hledisek, včetně výpočtu jednotkových nákladů programů a odhadů příjemců, kteří mají po dvanácti měsících stále zaměstnání. Některé okolnosti však užitečnost těchto informací vážně omezují, zvláště nedostatečné vysvětlení původu těchto údajů. Ve zprávě se pouze uvádí, že: „koeficienty použité pro výpočet těchto odhadů vycházejí z jednotlivých prověřovaných případů a prostudované literatury“ ⁽²⁾. Takové vysvětlení nelze považovat za dostatečné a pro lepší pochopení použitelnosti těchto čísel, jako jsou referenční hodnoty jednotkových nákladů a míra úspěšnosti programů, jsou zapotřebí podrobnější informace o získání různých odhadů.

(1) Např. nárůst „flexibility“ pracovní síly v důsledku odborné přípravy.

(2) Souhrnná zpráva, s. 124.

(3) Souhrnná zpráva, s. 125–126.

(4) Například se lze v těchto poznámkách dočíst, že u čísla uvedeného za Francií (17 milionů) se „dvakrát kontrolovalo, jestli tato čísla byla dvakrát přepočítána“, přičemž číslo uvedené za Nizozemsko (8,7 milionu) bylo rovněž „dvakrát zkontrolováno s národními týmy“. Mimoto se uvádí, že údaje za Německo, Irsko a Spojené království ve velké míře chybějí, přičemž u Spojeného království je uvedeno, že má 7,9 milionu příjemců, a u Irska je uvedeno, že má 680 000 příjemců.

86. Druhým neuspokojivým aspektem je analýza, která doprovází údaje. Je zde rozpor mezi tím, co se uvádí v posouzení, a tím, co stojí v doprovodné tabulce. Například v textu se uvádí, že „jednotkové náklady byly obecně nižší v případě nezaměstnaných a nezaměstnaných mladých lidí a činily přibližně 6 000 EUR na zaměstnanou osobu a podstatně vyšší, a to v různém rozsahu, v případě zdravotně postižených a dlouhodobě nezaměstnaných osob ⁽²⁾“. Tabulka však udává jednotkové náklady na odbornou přípravu nezaměstnaných jako nejvyšší (6 000 EUR) a na integraci zdravotně postižených jako jednu z nejnižších (4 000 EUR). Dále je běžné uvádět v případech tzv. velké odchylky mezi programy a uvnitř programů rozpětí této odchylky. Význam analýzy uvedené v této části je malý, neboť se převážně omezuje na jedno číslo, místo aby definovala příslušné rozpětí hodnot a soustředila se na úplnější rozbor rozpětí zjištěných v různých zkoumaných případech.

87. Tento rozpor mezi komentářem a uvedenými čísly se objevuje v dalších částech kapitoly 3 (některé příklady uvádí rámeček č. 3).

Rámeček č. 3

Například se uvádí, že „nejvyšší výdaje z ESF na obyvatele byly v Irsku, Portugalsku a Řecku (země, jejichž celá území tvoří regiony cíle 1) a ve Španělsku ⁽¹⁾“. Tabulka 3.1 uvádí, že roční výdaje na obyvatele z ESF činí v Portugalsku 2 086 EUR a v Německu 405 EUR, zatímco v Irsku to je 12 EUR a v Řecku 17 EUR. Je zřejmé, že čísla v tabulce neodpovídají komentářům v textu. Ještě významnější je tvrzení, že „poměr výdajů z ESF na vzdělávání je ve všech zemích ve srovnání s národními výdaji nižší než relativní výdaje na aktivní politiku trhu práce. Tento poměr byl nejvyšší v Řecku a Portugalsku ⁽²⁾“. V tabulce 3.1 je ve sloupci označeném jako poměr výdajů z ESF na vzdělávání k národním výdajům uvedeno, že Řecko nemá žádné výdaje z ESF.

Například v bodě 3.2.3 ⁽³⁾ se uvádí, že „národní výdaje na odbornou přípravu pracovní síly v poměru k HDP se pohybují v rozmezí 0,2 % (v Lucemburku) do 0,58 % (ve Švédsku) ⁽⁴⁾“. V tabulce 3.3 se ale uvádí, že „výdaje na odbornou přípravu v Dánsku představují 0,94 % HDP, což je údaj téměř dvojnásobně vyšší než ve Švédsku.“ Dalším příkladem je bod 3.2.6 ⁽⁵⁾, který se zabývá výdaji na integraci zdravotně postižených osob. V textu se uvádí, že „ESF byl zvláště významný pro Portugalsko, Španělsko, Řecko a Rakousko.“ V tabulce 3.6 se však píše, že Španělsko a Řecko výdaje z ESF na zdravotně postižené osoby nemají. Další příklad se týká bodu 3.2.7, který se zabývá výdaji na vzdělávání. Uvádí se v něm, že „největší příspěvky z ESF byly v Řecku, Irsku a Portugalsku ⁽⁶⁾“. U Řecka je ale v tabulce 3.7 uvedeno, že žádné výdaje z ESF na vzdělávání a odbornou přípravu nemá.

(Souhrnná zpráva: ⁽¹⁾ s. 78; ⁽²⁾ s. 79; ⁽³⁾ s. 81; ⁽⁴⁾ s. 81; ⁽⁵⁾ s. 84; ⁽⁶⁾ s. 85.)

Posouzení dopadu operací ESF

88. Hodnotitelé, kteří se účastnili následného hodnocení, byli požádáni, aby uvedli, zda přezkoumávané příklady potvrzují nebo vyvracejí řadu hypotéz, které byly zformulovány na základě úvodního studia literatury a zjištění ze zahajovací etapy

hodnocení. V souhrnné zprávě se tvrdí, že „existují přesvědčivé důkazy pro čtyři hypotézy“ (viz *tabulka 3* ⁽¹⁾). Uvedené údaje však existenci přesvědčivých důkazů nepotvrzují. Například pouze 7 ze 30 hodnotitelů uvedlo, že pro první hypotézu existuje „přesvědčivý důkaz“. Bylo by žádoucí provést objektivnější hodnocení těchto výsledků.

Tabulka 3

Pozorování týkající se hypotéz, kterými se zabývalo přezkoumávání případů dopadu na jednotlivce

	Přesvědčivé důkazy pro potvrzení hypotézy	Několik důkazů pro potvrzení hypotézy	Žádné důkazy pro potvrzení nebo vyvrácení hypotézy	Několik důkazů k vyvrácení hypotéz	Přesvědčivé důkazy k vyvrácení hypotézy	V této fázi bez stanoviska
1. Míra dopadu souvisí s podmínkami na příslušných národních nebo regionálních trzích (např. výsledky záležitosti na hospodářském cyklu a na výši poptávky a nezaměstnanosti).	7	14	8	0	1	0
2. Míra dopadu souvisí s charakteristikami cílových skupin příjemců (např. opatření v oblasti vzdělávání mají větší dopad u žen, které se vrací na pracovní trh, a vzdělaných přistěhovalců než u pracovníků s nízkou kvalifikací a mladých lidí).	8	18	3	0	0	1
3. Míra dopadu souvisí s typem opatření. S některými opatřeními je spojen velký efekt mrtvé váhy a některá mají jen malý dopad, ale nejsou obecným řešením.	5	17	6	1	0	1
4. Míra dopadu úzce souvisí s typem struktury a řízení programů, včetně kvality analýz, které definují přesný rozsah opatření (např. malé cílené programy mohou mít větší dopad než rozsáhlé programy).	3	17	7	1	0	1

(1) V *tabulce 3* se uvádí část tabulky 4.8 souhrnné zprávy.

Hodnocení rovných příležitostí

89. Zadání týkající se dopadu ESF v období 1994–1999 rovněž požadovala hodnocení rozsahu, v jakém operace ESF přispívají k podpoře cíle „rovnosti příležitostí“⁽¹⁾. Tímto aspektem se zabývá kapitola 7 zprávy. Ve zprávě se nicméně uvádí, jako hlavní zjištění, že „údaje v členění podle pohlaví pro všechny cíle ESF a iniciativy Společenství v celé EU nebyly systematicky shromažďovány“⁽²⁾. To značně snížilo schopnost autorů následného hodnocení vyhodnotit toto téma. Je obtížné tento výsledek přijmout za hlavní zjištění zprávy, neboť předběžná analýza tento nedostatek odhalila, a aby ho bylo možné odstranit, bylo by nutné provést práce v terénu a průzkumy na základě vzorku, a nikoliv pouze vyslovit závěr, že nejsou k dispozici údaje v členění podle pohlaví.

Další prošetřované aspekty

90. Pokud jde o dopad operací ESF na jednotlivce, nebyla nijak zvlášť přezkoumána podpora na „kombinovaná opatření“⁽³⁾, přestože na ně bylo alokováno velké procento zdrojů z ESF (18 %). V důsledku toho jsou závěry souhrnné zprávy poměrně krátké: „Většina hodnocení je pozitivních. Metody hodnocení se však soustředí na identifikaci částí programů s výrazným účinkem, nikoliv na porovnání výkonnosti kombinovaných opatření s podporou jediného opatření“⁽⁴⁾.

91. Pokud jde o dopad aktivní politiky trhu práce, zejména v zemích cíle 1, souhrnná zpráva uvádí některé závěry, aniž by dostatečně vysvětlila, jak se k nim dospělo.

92. Pokud jde o relativní finanční příspěvek ESF, dospěla souhrnná zpráva⁽⁵⁾ k závěru, že „se zdá, že kombinace národních výdajů a prostředků z ESF nevedla ke konvergenci struktur výdajů v jednotlivých zemích, ani k přijetí standardů, které by stanovily rozdělování zdrojů v závislosti na specifických ekonomických podmínkách a podmínkách na trhu práce“⁽⁶⁾. Vzhledem k velké míře chyb v příslušných tabulkách a/nebo v textu je složité tento závěr obhájit. Dalším významným závěrem v této části zprávy je rovněž tvrzení, že „vzhledem k těmto okolnostem se lze domnívat, že zásada adicionality pravděpodobně nebude splněna u všech opatření financovaných z ESF. Adicionalita znamená, že bez spolufinancování z ESF by se opatření pravděpodobně neuskutečnila, a bylo ji možné snáze dosáhnout tam, kde se prostředky z ESF zaměřily a soustředily na specifické typy opatření

a související národní výdaje a programy byly relativně menší a ve srovnání s členskými státy s podobnými podmínkami na trhu práce méně rozvinuté.“ I v tomto případě je z důkazů uvedených v této kapitole obtížné zjistit, jak se k tomuto závěru dospělo, zejména kvůli rozdílu mezi analýzou a údaji v tabulkách.

93. Podobný problém vzniká u předložených hypotéz týkajících se dopadu ESF na systémy. V tomto případě se tvrdí, že existují přesvědčivé důkazy pro sedm hypotéz⁽⁷⁾. Nicméně analýza předložených údajů rovněž ukazuje, že tento závěr není ničím podložen.

Poznámky k celkovému posouzení ze strany Komise

94. Stejně, jako je třeba vzít na zřetel omezení, s nimiž se potýkali hodnotitelé, je nutné uvést i následující kritické komentáře k posouzení, kterému Komise podrobila následné hodnocení, ježhož výsledky byly celkově uspokojivé.

95. Hodnocení zprávy, které provedlo generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, se zakládá na osmi kritériích výkonnosti a čtyřech možných úrovních kvality, tj.: vynikající, dobré, přijatelné a nepřijatelné. Žádné z použitých kritérií není hodnoceno jako vynikající nebo nepřijatelné. Čtyři kritéria jsou hodnocena jako dobrá. Konkrétně jde o uspokojování potřeb, relevantní rozsah, vhodnou koncepci a srozumitelnou zprávu. Zbývající čtyři kritéria jsou hodnocena jako přijatelná. Jde o spolehlivé údaje, důkladnou analýzu, důvěryhodné výsledky a nestranné závěry.

96. Podstatné je, že generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti posoudilo tato čtyři poslední kritéria jako méně uspokojivá než předcházející čtyři kritéria. Účetní dvůr se však vzhledem k problémům souvisejícím se spolehlivostí údajů a s jejich nesouladem s příslušnými komentáři, na které upozornila tato zpráva, domnívá, že hodnotící zpráva byla neuspokojivá, především pokud jde o spolehlivé údaje, důkladnou analýzu, důvěryhodné výsledky a nestranné závěry.

Další poznatky z národních zpráv

97. Některé relevantní komentáře k cílům hodnocení a výsledkům hodnocení lze rovněž učinit na základě příslušných národních hodnotících zpráv:

- a) Výsledky hodnocení týkající se dopadu na jednotlivce měly často kvalitativní povahu. Ne vždy byl odhadnut efekt mrtvé váhy.

⁽¹⁾ Zde jde v první řadě o rovnost postavení žen a mužů.

⁽²⁾ Souhrnná zpráva, s. 173.

⁽³⁾ Kombinovaná opatření zahrnují intenzivní poradenství a odbornou přípravu, pracovní zkušenosti a odbornou přípravu a pobídky na zvýšení zaměstnanosti a odbornou přípravu.

⁽⁴⁾ Souhrnná zpráva, s. 122.

⁽⁵⁾ Bod 3.2.8.

⁽⁶⁾ Souhrnná zpráva, s. 86.

⁽⁷⁾ Souhrnná zpráva, s. 144.

- b) Kvalitativnější aspekty dopadu ⁽¹⁾, tzv. měkké výsledky, nebyly systematicky prošetřeny.
- c) S výjimkou integrovaného nebo smíšeného přístupu lze z hodnocení vyvodit jen málo obecných tvrzení o výkonnosti jednotlivých opatření.
- d) Významné faktory, jako například přispění k udržitelnému rozvoji a hospodářsko-sociální soudržnosti, nebyly systematicky posuzovány.
- e) V hodnocení spolufinancovaných opatření nebyly systematicky vyjadřovány konkrétní závěry k cílovým skupinám, jako jsou například nezaměstnaní mladí lidé a dlouhodobě nezaměstnaní, kteří hledají zaměstnání.
- f) Pouze v několika případech bylo možno porovnat očekávání s výsledky. Překážkou při hodnocení byl obecně nedostatek konkrétních počátečních cílů a ukazatelů a nedostupnost přesných informací.
- g) Komplementarita opatření ESF s jinými akcemi se při vysvětlování některých výsledků zohledňovala jen zřídka. Význam nárůstu produktivity jednotlivých příjemců podpory z ESF vyjádřené výhodami, které mají firmy zaměstnávající tyto osoby, nebyla zkoumána přímo prakticky vůbec.

98. Národní zprávy ze vzorku ne vždy obsahují důkladnou analýzu dopadu opatření financovaných z ESF na národní politiky. Obecně však uvádějí, že ESF měl dopad na rozvoj aktivní politiky trhu práce, a v některých případech byl uveden konkrétní přímý účinek. V některých jiných případech byl učiněn jiný závěr, a to že je složité prokázat, že opatření v rámci ESF vedla ke změně aktivní politiky trhu práce.

99. V každé národní hodnotící zprávě i v souhrnné zprávě se více či méně podrobně popisují dopady na systémy v oblasti služeb zaměstnanosti, základního vzdělání a odborné přípravy, celoživotního vzdělávání a odborné přípravy, akreditačních systémů a mechanismů předvídání potřeb. Dopady na systémy se často týkaly konkrétnějších aspektů kontextu dané politiky. Určit čistý dopad operací ESF ⁽²⁾ bylo obecně složité. Čistý dopad se dal skutečně určit jen ve výjimečných případech ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Například dosažení kvalifikace nebo výstupů, jež je složité kvantitativně vyjádřit, uvedených v hodnotící zprávě Spojeného království, (jež představují „vzdálenost, kterou je nutno urazit na trh práce“).

⁽²⁾ Uvedli to rovněž někteří hodnotitelé (Španělsko a Itálie).

⁽³⁾ Například v případech týkajících se Španělska.

100. Pokud jde o evropskou strategii zaměstnanosti, hodnotící zprávy upozornily, že ESF na ni má v některých členských státech, např. v Řecku, Francii, Itálii, Portugalsku a Španělsku, kladný vliv. V případě Německa se nicméně uvádí, že přístup „shora dolů“, který je spojován s evropskou strategií zaměstnanosti, mohl být v rozporu s přístupem „zdola nahoru“ uplatňovaným v rámci ESF ⁽⁴⁾. Na obecnější rovině souhrnná zpráva dospívá k závěru, že evropská strategie zaměstnanosti poskytla silnější strategický rámec pro programování podpory z ESF ⁽⁵⁾.

101. Co se týká přidané hodnoty Společenství, národní hodnotící zprávy přinesly určité relevantní výsledky ⁽⁶⁾, ačkoli v některých z nich se některé z uvedených otázek neřešily.

102. Finanční dopady volby v oblasti politiky byly jen výjimečně předmětem podrobné analýzy. Souhrnná zpráva obsahuje výpočet jednotkových nákladů některých opatření, ty však vycházejí z neuspokojivých údajů. Pokud se analýza zabývala otázkami nákladů, upozornila na možná závažná zjištění, která si zaslouží další analýzu. Například v případě Španělska se uvádí, že „přibližné zdvojnásobení zdrojů v důsledku příspěvku z ESF vedlo podle některých odborníků k značným zbytečným výdajům. Rozsáhlé zdroje prostředků se využily spíše k rozšíření operací a nikoli k zavedení nových opatření“. Podobně v Itálii byly zjištěny relevantní transakční náklady spojené s ESF, které souvisely s problémy s prováděním a s náklady souvisejícími s budováním partnerství a novými metodami řízení ⁽⁷⁾.

Dostatečnost hodnotícího rámce

103. V zadání jsou uvedena tato hlavní témata hodnocení: hlavní charakteristiky a výsledky programového období 1994–1999, dopad ESF v kontextu národních politik a účelnost operací ESF a jejich dopad na jednotlivce a systémy.

⁽⁴⁾ Jeden takový příklad byl citován v případě Německa.

⁽⁵⁾ Evropská strategie zaměstnanosti především prosazuje silnější vazbu mezi mechanismy financování programů EU a jinými nástroji politik, nařízeními a národními programy včetně pasivních politik trhu práce.

⁽⁶⁾ Například v případě Německa jde o podporu cílů, které se zaměřují na znevýhodněné skupiny obyvatelstva, udržitelný rozvoj, rovnost příležitostí, finanční pákové efekty pro nové spolkové země v Německu. Podobným způsobem byla v ostatních národních zprávách zdůrazněna i různá jiná témata.

⁽⁷⁾ Národní zpráva, s. 95.

104. Komise sestavila a o rok později vydala zprávu o metodách, která představovala kritický přezkum metodik, které byly přijaty za účelem posouzení výsledků a jejich dopadů na jednotlivce a systémy. Tato zpráva měla připravit podmínky pro budoucí hodnocení, je však sporné, zda tohoto cíle bylo skutečně dosaženo. Zpráva má různé nedostatky. Nezakládá se na dostatečně důkladném zkoumání přístupů uplatňovaných při posuzování čistého dopadu na jednotlivce. Pokud jde o hodnocení dopadu na systémy, zpráva navrhuje model klasifikace výdajů financovaných z ESF a jejich příslušných očekávaných dopadů (kapacita, schopnost a reaktivita) ⁽¹⁾. Některé otázky nicméně ještě zůstávají nevyřešené (viz strana 35 zprávy).

105. Ve zprávě o metodách se v souvislosti s „*metodami hodnocení politik a strategií v oblasti ESF*“ ⁽²⁾ neuváděly konkrétní doporučení ohledně analýzy politik, přičemž tato zpráva odkazovala pouze na MEANS. Rovněž není uveden žádný přístup, který by se měl uplatňovat při výběru vhodných ukazatelů na různých strategických úrovních.

106. Je třeba poznamenat, že v zadání nejsou vždy jasně uvedeny prvky relevantní pro některé hodnotící úlohy. Například popis úlohy týkající se účelnosti je poměrně abstraktní, zejména pokud jde o příslušné koncepty, výběr mechanismů pro měření dopadu a techniky hodnocení, které se mají použít. Zejména nebyly uvedeny žádné konkrétní informace o metodách, pomocí kterých se na základě výsledků činnosti v různých členských státech získaly údaje o přímém dopadu na jednotlivce na úrovni EU. Při formulaci úloh se dostatečně nepřihlédlo k možnému nesouladu mezi kvantitativními cíli a dostupnými údaji. Kromě toho se nepočítalo s žádnou konkrétní akcí na hodnocení dopadu na jednotlivce v případě, že nebudou definovány konkrétní ukazatele, nebo pokud v nedávné době nebyla provedena specifická statistická hodnocení. Další metodické dokumenty, které byly vyhotoveny po zadání, rovněž neobsahují potřebná vysvětlení.

107. Změny v programování nebyly vždy dostatečně prověřeny. Touto otázkou se například nezabývaly studie týkající se Severního Irsku, hrabství Merseyside ve Spojeném království a Španělska. I když změny týkající se programování byly uvedeny, nebyly zdaleka prověřeny optimálním způsobem. Hodnotitel v některých případech neprovedl jasné posouzení příslušných změn a jejich vhodnosti ⁽³⁾.

108. Komise neprovedla šetření před hodnocením nebo průzkum, a to jí znesnadňovalo předcházení problémům, s nimiž se potýkali hodnotitelé.

109. Neexistuje jasný důkaz, že řídicí skupina byla informována o tom, že národní hodnotitelé neměli k dispozici dostatek

údajů, a že si byla vědoma dopadu, který by tato skutečnost mohla mít na kvalitu závěrečných hodnocení, a že byla informována o problémech týkajících se prodlév. Řídicí skupina nepřijala žádná nápravná opatření, která by se tímto problémem zabývala.

110. Podobně jako v případě hodnocení cíle 1 je třeba zlepšit dohled Komise nad hodnotícím procesem (viz bod 75).

Doporučení na závěr hodnocení

111. V případě většiny členských států se doporučení, která vzešla z následného hodnocení vztahujícího se na období 1994–1999, týkají především řídicích systémů a postupů. Zaměřují se na rozličné problémy a jsou obecně dobře přizpůsobena konkrétním situacím.

112. Menší počet doporučení vztahujících se k období 2000–2006 se pak týkal obsahu spolufinancovaných politik a zdá se, že tato doporučení byla relevantní ⁽⁴⁾.

113. Souhrnná zpráva uvádí seznam silných a slabých stránek každého cíle ⁽⁵⁾ a hlavní doporučení pro období 2000–2006 a pro období po roce 2006 ⁽⁶⁾. Přestože se tato prohlášení zdají být v některých případech platná, například v případě zdůraznění potenciálních rozdílů mezi EU-15 a EU-10 a v případě schopnosti politiky reagovat na rozdílné charakteristiky jednotlivých regionů, jsou poměrně obecná.

ZÁVĚRY

114. Hodnocení má zásadní význam, neboť poskytuje informace a posudky týkající se vhodnosti, relevantnosti, hospodárnosti, účinnosti, účelnosti a dopadů opatření financovaných Evropskou unií. Tím může podpořit rozhodovací proces v oblasti stanovování politických priorit a alokaci zdrojů. Úspěšnost tohoto procesu nicméně podmiňuje splnění určitých předpokladů, konkrétně jde o stanovení jasných cílů politik a programů a pravidelné sestavování kompletních a spolehlivých ukazatelů výkonnosti ke stanoveným cílům. Mimoto je nutné zajistit, aby zdroje dostupné k provedení tohoto procesu odpovídaly danému účelu, a to jak z hlediska času, tak z hlediska technické kvalifikace.

⁽⁴⁾ Mezi příklady patří: potřeba silnější vazby mezi plánovanými cíli a místní sociálně-hospodářskou situací (Itálie); lepší cílení příjemců (Francie); rozšíření integrovaných přístupů k pomoci (Spojené království); rozšíření působnosti programů na inovativnější a rizikovější akce (Španělsko); posílení očekávaných akcí v oblasti odborné přípravy (Španělsko); věnování větší pozornosti znevýhodněným regionům větším důrazem na proměnné, jako je nezaměstnanost, dlouhodobá nezaměstnanost a sociální vyloučení (Španělsko).

⁽⁵⁾ Souhrnná zpráva, s. 188–189 pro cíle 1 a 3.

⁽⁶⁾ Souhrnná zpráva, s. 198–204.

⁽¹⁾ Zpráva o metodách, s. 24–40.

⁽²⁾ Zpráva o metodách, s. 44–49.

⁽³⁾ Viz hodnocení týkající se Francie, Španělska a Itálie.

115. Účetní dvůr v rámci auditu přezkoumávaných následných hodnocení identifikoval řadu významných nedostatků v celkové koncepci a v kvalitě provedených posouzení:

- a) Cíle stanovené během programového období 1994–1999 nebyly dostatečně jasné a koherentní.
- b) K dispozici bylo málo ukazatelů výkonnosti a bylo přijato málo opatření (například sběr dodatečných kvantitativních údajů), kterými by se tento nedostatek kompenzoval.
- c) V důsledku toho nebylo vždy dosaženo přiměřené rovnováhy mezi kvantitativními a kvalitativními analýzami.
- d) Tato situace vedla k tomu, že byly vyjádřeny závěry, které se nezakládaly na adekvátních analýzách.
- e) Hodnocení se také v některých případech nezabývala řadou otázek, jako je efekt mrtvé váhy, konvergence a témata navržená členskými státy, která by si zasloužila být předmětem následného hodnocení.

116. S ohledem na různá témata hodnocení lze ohledně hodnocení cíle 1 vyvodit tyto závěry:

- a) Při posuzování vhodnosti přijatých strategií doplácí analýza na skutečnost, že v údajích o plánovaných výdajích a odhadovaných skutečných výdajích zveřejněných v souhrnné zprávě, jsou velké rozdíly. Přes nedostatek disponibilních údajů mohla být provedena hlubší analýza, která by se pokusila objasnit investice soukromého sektoru, které jsou spojené s výdaji ze strukturálních fondů.
- b) Přezkoumání účelnosti nebylo spolehlivé, mimo jiné kvůli nevhodným nebo nedostatečným analýzám a kvůli tomu, že nebyly zohledněny určité důležité a relevantní závěry tematických studií.
- c) Přezkoumání účinnosti se omezilo na určitá obecná zjištění a cíle hodnocení, jejichž podstatou je stanovení referenčních hodnot pro porovnání nákladů a přezkoumání kvality řízení velkých projektů, nebyly splněny;
- d) Pokud jde o posouzení dopadu opatření, hodnocení se primárně zakládalo na použití agregátních makroekonomických modelů, které mají jistá omezení. Makroekonomický model (HERMIN), který byl použit v tomto konkrétním případě, se nedal přizpůsobit tak, aby se mohla zohlednit specifika hodnocených ekonomik (například existence významného sektoru cestovního ruchu). Dále byly zásadním způsobem omezeny odhady některých klíčových proměnných (např. pro výpočet vnějších elasticit byly vybrány údaje

ze studií týkajících se ekonomiky Spojených států, které měly nahradit skutečné údaje příslušných evropských regionů, jež nebyly k dispozici).

Hodnocení cíle 3 se částečně zakládalo na nespolehlivých nebo neúplných údajích a mezi poskytnutými údaji a jejich komentářem byly značné rozpory. Některé předložené hypotézy také nebyly podloženy přesvědčivými důkazy, což zpochybnilo metodiku, na základě které se k nim dospělo.

117. Mnoho nedostatků hodnocení lze přičíst i okolnostem, za kterých byla tato hodnocení prováděna, především tomu, že bylo k dispozici málo údajů a stanovené lhůty byly krátké. Tato omezení bylo možné předvídat. Na hodnocení se měly vyčlenit nezbytné zdroje, nebo se měl podle dostupných zdrojů omezit rozsah hodnocení. Rovněž je třeba zlepšit dohled Komise nad hodnoticím procesem.

118. Následná hodnocení přesto přinesla určité užitečné poznatky, zejména ohledně řídicích systémů provádění opatření v rámci strukturálních fondů. Komise však měla při provádění požadované hloubkové analýzy účelnosti, účinnosti a dopadu fondů závažné obtíže, a to převážně kvůli omezením přijaté koncepce a nedostatku dostupných údajů. Problémům s nedostatkem dostupných údajů, které bylo možné předvídat již na začátku hodnocení, se nedostalo odpovídající pozornosti. K těmto problémům se přidaly určité nedostatky v dohledu Komise nad hodnoticím procesem. Přestože byla přijata některá hodnotná a užitečná doporučení pro budoucí programová období, Komise nemohla plně využít zkušeností z programového období 1994–1999.

DOPORUČENÍ

119. Poměrně rychle by se mělo provést opakované posouzení rozsahu následného posouzení a postupů a koncepce použitých v jeho rámci, a to dříve, než bude vyhotovena další série smluv na následné hodnocení před skončením současného programového období 2000–2006.

120. Zlepšení hodnoticího procesu vyžaduje zavedení lepších postupů pro kontrolu kvality a jejich uplatňování Komisí, aby se při budoucích následných hodnoceních neopakovaly problémy přezkoumávaných hodnocení. Tyto postupy by měly zajistit, aby:

- a) se pravidelně shromažďovaly relevantní a spolehlivé údaje a aby tyto údaje byly v každém stádiu hodnocení k dispozici;
- b) zadání byla přiměřená a aby zabezpečila uplatňování vhodných metod ze strany smluvních stran;
- c) se na hodnocení vyčlenily přiměřené zdroje a dostatek času;

- d) Komise prováděla monitorování a dohled tak, aby zajistila celkovou kvalitu hodnocení.

121. Za druhé, je třeba věnovat zvláštní pozornost výběru vhodných technik pro posouzení a měření ekonomického dopadu. Pokud se pro analýzu dopadu strukturálních fondů použije koncepce makroekonomického modelování, musí se upravit tak, aby byly řádně zohledněny charakteristiky přezkoumávaných ekonomik. To je důležité zvláště vzhledem k tomu, že bude nutné rozšířit hodnocení o deset nových členských států. Účetní dvůr se proto domnívá, že by se mělo znovu provést posouzení vhodnosti koncepce agregátního makroekonomického modelování (např. koncepce založené na modelu HERMIN). Komise by měla prošetřit, zda by bylo možné klást větší důraz na modely, které využívají mikroekonomické údaje odvozené z jednotlivých projektů. Je rovněž pravděpodobné, že by hlubší hodnocení některých specifických témat umožnilo lépe definovat osvědčené postupy a získat další poznatky o konkrétních problémech, jako je například dopad shlukování a význam center růstu v regionálním rozvoji ve vztahu k celkovému cíli konvergence.

122. Za třetí, se musí klást větší důraz na vytvoření vazeb mezi následnými hodnoceními a tématickými studiemi a na zajištění vzájemného souladu jejich výsledků. Pokud se výsledky zdají být v rozporu, pak je třeba se tímto aspektem zvlášť zabývat. Kvalita posouzení přezkoumávaného hodnocení, ve kterém hodnotitelé tyto vazby vytvořili, se výrazně zlepšila.

123. Za čtvrté, je možné vyslovit řadu doporučení pro budoucí hodnocení, především pokud jde o regiony cíle 1:

- a) Je nutné se více zaměřit na důvody, proč se příspěvky soukromého sektoru na projekty realizované v rámci strukturálních fondů v jednotlivých zemích tak výrazně liší. To by mohlo osvětlit zvláštní faktory, které stimulují hospodářský rozvoj v různých regionech cíle 1.

- b) Dalším zajímavým tématem, které by stálo za průzkum, je otázka, zda by se v budoucnu mělo přejít od výdajů ve formě grantů k opatřením finančního inženýrství, jako je např. vstupní kapitál při zahájení podnikání a rizikový kapitál, půjčky a úrokové subvence, jež by mohla být v dlouhodobém horizontu udržitelnější a účinnější.
- c) Více pozornosti by se mělo věnovat výpočtu jednotkových nákladů a stanovení referenčních hodnot pro porovnávání různých typů projektů.
- d) Hodnotitelé upozornili, že je rovněž nutné věnovat větší pozornost postupu předkládání projektových žádostí a schvalování projektů.
- e) Při následném hodnocení je v budoucnu potřeba zaměřit se více na interní hodnocení prováděná příslušnými ministerstvy a regionálními orgány.

124. V neposlední řadě je důležité posílit schopnost Komise dohlížet nad hodnoticím procesem, včetně uplatňování komplexních makroekonomických modelů. Jedna z možností, kterou by v této souvislosti mohla generální ředitelství zvážit, je bližší spolupráce s výzkumnými ústavy a vysokými školami, které se specializují na tuto oblast posuzování. Pro zajištění plnění cílů a nákladové efektivity následných posouzení je rozhodující přiměřený a včasný dohled nad externími konzultanty.

125. Na závěr je nutno říci, že následné hodnocení nesmí být jen kompilací různých posouzení, která se provádějí v daných časových intervalech, ale mělo by být plánováno a řízeno jako součást celého procesu. Z tohoto hlediska by rovněž mohla být významným přínosem bližší a dlouhodobá spolupráce s výzkumnými ústavami nebo vysokými školami, která by umožnila vytvořit efektivnější rámec, do kterého by se začleňovaly konkrétní zprávy a doporučení z každé fáze hodnocení.

Tuto zprávu přijal Evropský účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 20. července 2006.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

PŘÍLOHA I

**Rozdělení pomoci podle strukturálních fondů –
Disponibilní zdroje týkající se rámce podpory Společenství 1994–1999**

(v milionech EUR)

	Belgie	Dánsko	Německo	Řecko	Španělsko	Francie	Irsko	Itálie	Lucembursko	Nizozemsko	Portugalsko	Spojené království	Rakousko	Finsko	Švédsko	Celkem
Cíl 1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
Cíl 2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
CÍL 3/CÍL 4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
Cíl 5a Rybolov	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
Cíl 5b	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
Cíl 6														475,90	260,70	736,60
Celkem	1 678,40	629,90	18 913,70	14 333,90	32 131,80	11 881,70	5 762,30	19 552,70	46,20	2 127,10	14 333,90	11 501,60	1 111,20	1 220,20	1 171,70	136 396,30

Zdroj: zvláštní zpráva č. 16/98 (Úř. věst. C 347, 16.11.1998).

**Rozdělení pomoci podle strukturálních fondů –
Disponibilní zdroje týkající se iniciativ Společenství 1994–1999 ⁽¹⁾**

(v milionech EUR)

Interreg II	3 562,3
Leader II	1 777,2
ADAPT	1 646,4
PME	1 092,5
URBAN	894,5
PESCA	301,5
Rechar II	465,0
Resider II	610,9
REFEX	609,2
EMPLOI	1 858,5
Konver	734,9
REGIS II	615,0
PEACE	303,1
Celkem	14 471,0

⁽¹⁾ Názvy programů týkajících se strukturálních fondů. Další informace naleznete v rozpočtu Komise, pododdíl B2.

Zdroj: zvláštní zpráva č. 16/98 (Úř. věst. C 347, 16.11.1998).

PŘÍLOHA II

HDP a míra zaměstnanosti

1. Byla provedena vícenásobná regresní analýza, jejímž úkolem bylo prověřit tvrzení, že „nárůst HDP na hlavu nebyl obecně zapříčiněn zvýšením míry zaměstnanosti v důsledku vytvoření pracovních míst“ ⁽¹⁾, uvedené v souhrnné zprávě.

2. V zájmu zajištění plné srovnatelnosti údajů se při analýze použily údaje zveřejněné v souhrnné zprávě. Jako závislá proměnná byla pro každý region cíle 1 použita procentní změna HDP na hlavu v období 1993 až 2000. Jako hlavní vysvětlující proměnné se pro tytéž regiony vzaly procentní změny míry zaměstnanosti a míry nezaměstnanosti mezi roky 1993 a 1999, jež byly zveřejněny v souhrnné zprávě. Výsledky jsou uvedeny v tabulce 1.

Tabulka 1 ⁽¹⁾

Regrese změny HDP na hlavu ke změně zaměstnanosti (CEMPL) a změně nezaměstnanosti (CUNEMP)

Regresor	Koeficient	Standardní chyba	Ukazatel T	[Prav]
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
Koeficient determinace	0,74449	Upravený koeficient determinace		0,71546
Standardní chyba regrese	6,1411	F statistika F (5,44)	25,6414	[000]
Průměr závislé proměnné	6,3647	Standardní odchylka závislé proměnné		11,5126
Residuální suma čtverců	1 659,4	Rovnice logaritmu věrohodnosti		- 158,5015
Akeiého informační kritérium	- 164,5015	Schwarz-Bayesovo kritérium		- 170,2376
Durbin-Watsonova statistika	2,3210			

⁽¹⁾ Pro odhad bylo použito 50 pozorování. BE, IR a DX jsou *dummy* proměnné za Belgii, Irsko a Německo. C1 je intercept.

3. Z předběžného hodnocení údajů vyplynulo, že tři konkrétní regiony vykazují za dané období ve srovnání s ostatními regiony výrazně odlišné míry změny HDP na hlavu. V rámci regresní analýzy se v případě těchto regionů muselo postupovat odlišně, jinak by bylo obtížné vyslovit jakékoliv obecné závěry o základních závislostech. Šlo o Irsko, kde HDP na hlavu za dané období vzrostl z 81 % na 115 % průměru EU, a o region Hainaut v Belgii, kde HDP na hlavu poklesl z 82 % na 71 %. Třetím případem byly německé regiony cíle 1, kde do konce období došlo k nárůstu HDP z cca 50 % na téměř 70 % průměru EU (např. v Durýnsku vzrostl HDP na hlavu z 52 % v roce 1993 na 70 % v roce 2000). Aby se takové výrazné relativní změny HDP na hlavu zohlednily, byly do regrese zahrnuty zvláštní statistické *dummy* proměnné, což v případě těchto tří rozsáhlých regionů umožnilo změnu funkce.

4. Výsledky regrese v tabulce 1 uvádějí řadu relevantních skutečností, které je třeba zmínit. Celkově odpovídají za 74 % odchylek změny HDP na hlavu tzv. vysvětlující proměnné. Obě hlavní vysvětlující proměnné, tj. změna v mírách zaměstnanosti (CEMPL) a změna v mírách nezaměstnanosti (CUNEMP), jsou statisticky významné. V případě CEMPL je koeficient odhadnut na 0,24. To znamená, že nárůst míry zaměstnanosti nebo zapojení pracovní síly o jeden procentní bod odpovídá nárůstu HDP na hlavu v regionech cíle 1 o čtvrtinu procentního bodu. Pokud nedochází k dalším změnám, snižuje se tím v tomto rozsahu rozdíl v HDP.

⁽¹⁾ Souhrnná zpráva, s. 62.

5. Tento výsledek je v přímém rozporu se závěrem souhrnné zprávy a je užitečným ukazatelem potenciálu – zjištěného na základě analýzy výsledků regionů cíle 1 za uvedené období – snížit rozdíl v HDP zlepšením míry zapojení pracovní síly. Z hlediska této politiky jde o velmi relevantní výsledek.

6. Druhý charakteristický rys výsledků v tabulce 1, který je třeba zmínit, se týká dopadu změn v mírách nezaměstnanosti na změny HDP na hlavu. Tento dopad (o němž se rovněž hovoří v dalším oddíle) je také statisticky významný, ale kvantitativně poměrně malý. Jeho hodnota je téměř zanedbatelná. Celkově poklesla nezaměstnanost v regionech cíle 1 jen minimálně, což může být příčinou tohoto výsledku.

7. V rámci dalšího zkoumání spolehlivosti hlavního výsledku v tabulce 1, který se týká dopadu změn míry zaměstnanosti a změn v HDP na hlavu, uvádí *tabulka 2* výsledky regrese pro všechny regiony EU 15, u kterých měl Eurostat k dispozici odpovídající údaje, nikoliv tedy jen pro regiony cíle 1. Výsledky týkající se 145 regionů byly získány na základě mírně odlišných údajů, než jaké byly použity v případě tabulky 1. Průměrná míra změny byla vypočtena za celé období, nepočítala se tedy pouze míra změny mezi začátkem a koncem příslušného období. Mělo se za to, že tento postup umožní reprezentativnější shrnutí vývoje za několik let, v tomto konkrétním případě za období pěti let – 1996 až 2000. (Začátek období nebylo u některých regionů možné posunout více do minulosti z důvodu omezenosti údajů v dostupných statistikách).

Tabulka 2 ⁽¹⁾

Regrese průměrné změny v HDP na hlavu k průměrné změně zaměstnanosti (ACEMPL) a průměrné změně nezaměstnanosti (ACUNEMP)

Regresor	Koeficient	Standardní chyba	Ukazatel T	[Prav]
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	– 0,0019479	0,012260	– 0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	– 0,64276	0,25885	– 2,4831	[0,014]
DED	– 1,3747	0,17517	– 7,8479	[000]
Koeficient determinace	0,62600	Upravený koeficient determinace		0,60974
Standardní chyba regrese	0,84193	F statistika (6,138)		38,4979 [000]
Průměr závislé proměnné	5,2359	Standardní odchylka závislé proměnné		1,3477
Residuální suma čtverců	97,8204	Rovnice logaritmu věrohodnosti		– 177,2101
Akeikeho informační kritérium	– 184,2101	Schwarz-Bayesovo kritérium		– 194,6286
Durbin-Watsonova statistika	1,6353			

⁽¹⁾ Pro odhad bylo použito 145 pozorování. ID, LD, BED, DED jsou *dummy* proměnné za Irsko, Lucembursko, Belgie a Německo. C je intercept.

8. Výsledky ukazují, že koeficient průměrné změny míry zaměstnanosti je prakticky stejný jako v předchozím případě, tj. 0,24. To znamená, že u všech regionů vyvolá jednoprocenní nárůst míry zaměstnanosti nárůst HDP na hlavu o 0,24 %. Tento výsledek je také statisticky významný stejně jako celá regresivní rovnice. (Byla rovněž přidána další *dummy* proměnná za Lucembursko, protože nárůst HDP na hlavu z 161 % v roce 1996 na 199 % v roce 2000 se výrazně liší od průměrné výkonnosti ostatních regionů.)

9. Dopad změny v proměnné míry nezaměstnanosti je opět minimální a v tomto případě i statisticky nevýznamný a negativní. Z těchto výsledků vyplývá, že dopad změn v míře nezaměstnanosti na změny v HDP na hlavu není velký. Pravděpodobně to lze vysvětlit tím, že nezaměstnaní jsou již započítáni v pracovní síle a v používaném měření HDP a případný dopad přechodu z kategorie nezaměstnaný do kategorie zaměstnaný není snadné zachytit ve statistické analýze tohoto typu. Další výzkum této oblasti je jistě žádoucí.

PŘÍLOHA III

Růst HDP a strukturální fondy

1. Byla provedena vícenásobná regresní analýza, jejímž úkolem bylo zjistit závislost mezi průměrnou roční změnou HDP na hlavu v oblasti cíle 1 (závislá proměnná) a skutečnými výdaji na hlavu z fondů EU v regionech cíle 1 všech členských států. Použily se stejné údaje a časové období (1993–1999) jako u souhrnné zprávy.

2. Je nutné podotknout, že modelování míry změny je náročný statistický postup a odchylku závislé proměnné jím lze často vysvětlit pouze v omezené míře. Výsledky v tabulce 1 nicméně ukazují, že 53 % odchylek závislé proměnné způsobují rozdíly ve výši finančních prostředků EU na hlavu. Jde o statisticky významný výsledek, který ukazuje, že regiony s vyššími skutečnými výdaji na hlavu ze strukturálních fondů EU měly v daném období vyšší průměrný růst HDP na hlavu.

3. Vzorek je sice malý, což komplikuje statistické hodnocení, avšak každé z jedenácti pozorování je jakousi směsicí informací z mnoha regionů a představuje tak širší zdroj informací než jednotlivých jedenáct pozorování. Tento výsledek je v rozporu s výsledkem uvedeným ve zprávě, a proto by bylo záhodno provést v této oblasti další přezkoumání. Grafické znázornění skutečných a odhadovaných hodnot této regrese je uvedeno v obrázku 1.

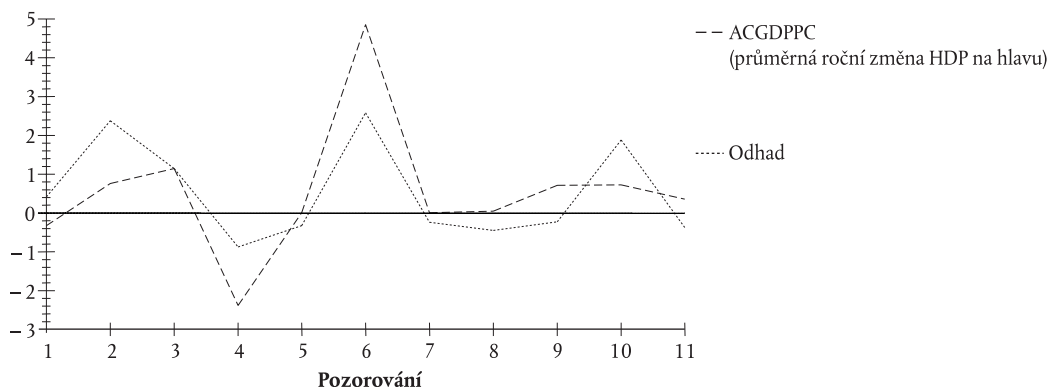
Tabulka 1

Regrese průměrné změny HDP na hlavu k průměrné změně výše finančních prostředků ze strukturálních fondů EU na hlavu (EUSFPC)

Regresor	Koeficient	Standardní chyba	Ukazatel T	[Prav]
C	– 2,0780	0,90194	– 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
Koeficient determinace	0,52963	Upravený koeficient determinace		0,47737
Standardní chyba regrese	1,2355	F statistika (1,9)	10,1340	[0,011]
Průměr závislé proměnné	0,53688	Standardní odchylka závislé proměnné		1,7089
Residuální suma čtverců	13,7371	Rovnice logaritmu věrohodnosti		– 16,8304
Akeikeho informační kritérium	– 18,8304	Schwarz-Bayesovo kritérium		– 19,2283
Durbin-Watsonova statistika	1,8219			

Obrázek 1

Grafické znázornění skutečných a odhadovaných hodnot



PŘÍLOHA IV

Simulace s pomocí modelu HERMIN a nezaměstnanost

1. Model HEMIN byl aplikován na základě hypotézy předpokládaného „průměru“ (průměr-průměr) týkající se účinků nabídky nebo elasticity nabídky s ohledem na lidský kapitál a infrastrukturu. Spolehlivost těchto výsledků byla podrobena citlivostní analýze, při níž se vycházelo ze dvou dalších hypotéz:

- nula-nula: — menší neoklasické účinky (prostřednictvím změn v relativních cenách),
- žádné účinky na nabídku (pokud jde o zlepšení infrastruktury nebo lidského kapitálu) nebo malá elasticita výstupu a produktivity výrobních faktorů vzhledem k fyzické infrastruktuře a lidskému kapitálu,
- vysoký-vysoký: — účinky nabídky jsou mnohem výraznější (pokud jde o fyzickou infrastrukturu a lidský kapitál) a trvají i po skončení období rámce podpory Společenství.

2. Pokud jde o nezaměstnanost, simulace s pomocí modelu HERMIN pro východní Německo, Španělsko, Řecko, Irsko a Portugalsko vedly ke změnám v míře nezaměstnanosti, která se liší v závislosti na těchto třech hypotézách. Za účelem lepšího hodnocení relevantnosti výsledků převedl Účetní dvůr poklesy (nebo nárůsty) v míře nezaměstnanosti na čistý počet vytvořených (nebo ztracených) pracovních míst. Výsledky konverze poklesů (nebo nárůstů) nezaměstnanosti na čistý počet vytvořených (ztracených) míst je uveden v tabulce 1.

Tabulka 1

Simulace pomocí modelu HERMIN

	Čistý počet vytvořených pracovních míst		
	Hypotéza nula-nula	Hypotéza průměr-průměr	Hypotéza vysoký-vysoký
Východní Německo	822 308	729 923	635 755
Španělsko	1 051 135	241 789	– 806 026
Řecko	303 034	190 825	65 969
Irsko	86 679	64 621	36 335
Portugalsko	497 445	250 502	– 253 299

3. Platnost výsledků je nutné hodnotit s ohledem na tato pozorování:

- a) Přestože jsou údaje získané metodou „zdola nahoru“ stále neúplné, je v případě nových německých spolkových zemí možné vyslovit závěr, že číselné údaje o nově vytvořených pracovních místech, jež jsou výstupem simulací s použitím modelu HERMIN, u všech hypotéz výrazně převyšují údaje získané přímým monitorováním samotných projektů (bylo vytvořeno a/nebo udrženo přibližně 500 000 pracovních míst) ⁽¹⁾.
- b) Pokud jde o Irsko, srovnání s jinými údaji ukazuje, že čistý údaj ve výši 64 621 vytvořených pracovních míst, který připadá na rámec podpory Společenství, je ve srovnání s jinými dokladovanými skutečnostmi poněkud podhodnocen. Údaje z monitoringu ukazují, že operační program „Průmysl“ vedl k vytvoření 212 000 pracovních míst (hrubý počet) a 90 000 pracovních míst (čistý počet). Celkový počet pracovních míst v celé ekonomice se dále zvýšil o 395 075 ⁽²⁾. Hodnotitelé také uvádějí, že je důležité dívat se za rámec podpory Společenství a brát v úvahu i jednotlivé prvky příslušné politiky, např. pobídky pro přímé zahraniční investice a politiku snižování mzdové inflace, které rámec podpory Společenství provázejí. Jinak řečeno, model Hermin tyto prvky nebere v úvahu, čímž se zvyšuje dopad připisovaný rámci podpory Společenství.
- c) Španělský rámec podpory Společenství cíle 1, který je ze všech rámců podpory nejrozsáhlejší, je při použití hypotézy průměru co do tvorby nových pracovních míst mnohem méně úspěšný než rámec podpory Společenství cíle 1 v nových německých spolkových zemích. V této oblasti vykazuje lepší výsledky než německý program, pouze pokud se předpokládá převaha účinků na poptávku. Podlé této hypotézy by se však čistý počet pracovních míst vytvořených v letech 1994–1999 v důsledku rámce podpory Společenství cíle 1 podílel na růstu zaměstnanosti ve Španělsku mezi lety 1995 a 2000 přibližně 40 %, což se zdá být příliš optimistické.
- d) Odhady čistého počtu vytvořených pracovních míst, které vyplývají z aplikace hypotézy průměru a hypotézy dominantních účinků poptávky na Portugalsko, jsou mnohem vyšší než odhady vypracované vnitrostátními orgány ⁽³⁾. Tímto problémem se však nikdo nezabýval.

⁽¹⁾ Hodnotící zpráva pro Německo (cíl 1), (s. 42, 48, 70, 72, 85, 86).

⁽²⁾ Hodnotící zpráva pro Irsko (s. 61, 92).

⁽³⁾ Oddělení pro prognózy a plánování (OPP).

- e) Totéž platí pro Řecko, kde odhady vnitrostátních orgánů ohledně čistého počtu nově vytvořených pracovních míst výrazně převyšují odhady poklesu nezaměstnanosti získané pomocí modelu HERMIN (u všech hypotéz). Podle národní zprávy přispěl rámec podpory Společenství k 1,7 % čistému ročnímu růstu zaměstnanosti pracovní síly ⁽¹⁾, což odpovídá čistému počtu více než 400 000 pracovních míst vytvořených v letech 1994 až 1999.
 - f) Údaje o ztracených pracovních místech získané uplatněním hypotézy vysoký-vysoký na španělský a portugalský rámec podpory Společenství se nejví jako důvěryhodné.
-

⁽¹⁾ Národní zpráva, s. 210.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

VI. Komise si je plně vědoma nedostatků studie, které byly způsobeny zejména neúplnými údaji, a přijme opatření ke zlepšení proveditelnosti budoucích následných hodnocení.

VII. Třebaže se ohledně údajů vyskytly některé obtíže, byly při vyhodnocení závěrů využity různé druhy informací (hodnotící zprávy členských zemí předkládané v polovině období i jejich závěrečné hodnotící zprávy, pohovory, semináře pořádané v jednotlivých státech a případové studie).

VIII. Komise zastává názor, že podmínky zadání byly přiměřené účelu, ale vyhodnocení bylo spojeno se značnými obtížemi, zejména co se týče dostupnosti údajů. Komise vzala v úvahu pozitivní i negativní aspekty provedené práce.

Komise nicméně bere na vědomí, že by přípravná analýza bývala přinesla užitek při zjišťování některých informačních obtíží, které popisuje Účetní dvůr.

X. Třebaže se vyskytly obtíže, byly v procesu zpracování podle předpokladu zváženy výsledky vyhodnocení zpráv předkládaných v polovině období.

XI. Komise zastává názor, že by se budoucí následná hodnocení měla více zaměřit na podstatné záležitosti a plně zohlednit omezenou relevanci údajů a zdrojů.

Podle názoru Komise se u makroekonomických modelů jedná o významnou metodu k měření ekonomických dopadů široce koncipovaných založených opatření. Modely HERMIN vypracované pro různé dotčené státy berou pokud možno co nejvíce v úvahu specifické rysy národohospodářských systémů těchto států. U každé hodnotící metody lze však provést další zlepšení, aby se odstranily různé obtíže, zejména pak problémy s mikrodaty.

Komise souhlasí s tím, že při následných hodnoceních je třeba plně zohlednit existující tematické studie.

Budoucí hodnocení by měla pokrývat méně hodnocených oblastí. Bylo by tak možno prohloubit analýzu v určitých oblastech a zjednodušit dohled prováděný Komisí.

ÚVOD

1. Účetní dvůr vyslovil již dříve připomínky v souvislosti s hodnoceními obecně a s následnými hodnoceními zvláště, zejména ve zvláštní zprávě č. 15/1998 o hodnocení intervence strukturálních fondů za období let 1989–1993 a 1994–1999 a zvláštní zprávě č. 7/2003 o provádění programového plánování intervencí strukturálních fondů na období let 2000–2006. Ve svých dřívějších dokumentech přiznal Účetní dvůr existenci

zvláštních omezení spojených s takovýmito hodnoceními a dospěl k celkově uspokojivému ohodnocení, přičemž zároveň zdůraznil, ve kterých aspektech je potřebné zlepšení. Komise vítá konstruktivní kritiku Účetního dvora k tomuto tématu.

4. Při budoucích následných hodnoceních bude Komise dhlížet na organizaci hodnocení zejména s ohledem na sběr údajů a vypracování souhrnné zprávy.

Následné hodnocení činností Evropského sociálního fondu („ESF“) se opíralo o hodnotící zprávy členských zemí předložené v polovině období i jejich závěrečné hodnotící zprávy ohledně programovacího období 1994–1999.

NÁSLEDNÉ HODNOCENÍ CÍLE 1 GENERÁLNÍM ŘEDITELSTVÍM REGIO

15. Textová tabulka 1. Následné hodnocení nepředstavuje oficiální zprávu Komise. Komise nicméně podporuje souhrnné závěry zprávy, které jsou doloženy důkazy ze třetí zprávy Komise o hospodářské a sociální soudržnosti.

16. Účetní dvůr uznává zvláštní obtíže spojené s následnými hodnoceními, zejména nedostatek kvantifikovaných indikátorových údajů. Komise souhlasí s názorem, že lze budoucí následná hodnocení dále vylepšit. Za tímto účelem hodlá Komise podnítit širší metodologickou diskusi s členskými státy a akademickými ústavy před dalším kolem následného vyhodnocování. Důležitým předmětem zkoumání bude otázka, zda je nutno soustředit se na menší počet otázek, jež by měly být vyhodnoceny. Hodnocení by v takovém případě bylo v menší míře omezeno ohledně údajů.

17. Třebaže je konvergenční poměr v různých regionech různý, není růst regionech cíle 1 podmíněn pouze růstem zaměstnanosti, nýbrž v podstatné míře též zvyšováním produktivity. Další empirické studie umožňují závěr, že produktivita je klíčovým faktorem, který určuje dlouhodobou míru růstu (ledaže existuje stále přistěhovalectví).

18. Komise vítá regresní analýzu provedenou Účetním dvorem. Tato analýza se však zakládá pouze na jedné z vysvětlujících proměnných. Aby se bylo možno vyhnout zkresleným výsledkům, bylo by zapotřebí provést kontrolní analýzu dalších vysvětlujících proměnných.

19. Další studie, které provedla Komise, například třetí kohezní zpráva, vedly rovněž k jiným závěrům než souhrnná zpráva. Celkový obraz je ve skutečnosti nejednotný: v některých členských státech se jako nejvýznamnější faktor růstu jeví zaměstnanost, zatímco v jiných členských státech jím je zvyšování produktivity (viz třetí kohezní zpráva, s. 3–4).

20. Komise souhlasí s názorem, že dostupné údaje o míře zapojení pracovní síly (výdělečných kvótách), hrubém domácím produktu (HDP) a produktivitě mohly být hodnotitelem lépe využity při sestavování studie. Tyto vztahy však byly zkoumány i v jiných studiích.

21. Plánované a skutečné údaje o výdajích nelze rozčlenit podle regionů, neboť podstatný podíl podpor je udílen formou vnitrostátních programů, například v oblasti dopravy, výzkumu, vnitrostátních režimů podpor a programů rozvoje lidských zdrojů a členské státy nevedou statistiky o jejich přidělování podle regionů. Z tohoto důvodu mohla regrese nutně pokrýt jen část výdajů EU. To bylo jedním z inherentních omezení této části hodnocení.

23. Ve své třetí kohezní zprávě (s. 147) Komise ukázala, že mezi výší strukturálních podpor a skutečným růstem HDP v cílových regionech 1 existuje určitý vztah.

24. Jak již bylo zdůrazněno, bylo hodnocení spojeno s vážnými obtížemi ohledně existujících údajů, zejména údajů o výdajích spolufinancovaných z veřejných a soukromých zdrojů. Předložené údaje se zakládaly z větší části na odhadních postupech, což v některých případech vedlo k chybám nebo rozporům.

26. Příspěvek soukromého sektoru závisí obecně na hospodářských podmínkách v určité zemi jako celku i v dotčeném regionu. Kumulativní účinek strukturálních fondů se v jednotlivých zemích navzájem značně liší.

27. Zkoumání této otázky bylo ztíženo nejistotou související s údaji pro soukromý sektor.

28. Důležitým tématem v souvislosti s následným hodnocením je selhání trhu. Třebaže je to zmíněno v metodologické příručce sestavené hodnotitelem, nevyžádalo si zadání provedení formálního a podrobného zkoumání vhodnosti.

30. Hodnotitelé musili založit své úsudky z velké části na informacích a údajích, které byly k dispozici v členských státech. Pokud nebyly k dispozici údaje například o amortizačních účincích, nebyli hodnotitelé z důvodu omezených prostředků na hodnotící činnost povinni sami provádět sběr těchto údajů.

Co se týče konceptu přidáné hodnoty vytvořené Společenstvím, zastává Komise názor, že je obsah konceptu závislý na kontextu v různých členských státech. Například může být postup programovacího plánování v jednom státě novinkou a v jiném už je dávno známý. Za těchto okolností se jeví kvalitativní hodnocení jako nejprůměrnější.

31. Omezení vyplývají především z toho, že je k dispozici omezené množství údajů a finančních prostředků. Třebaže by zohlednění výsledků jiných tematicky zaměřených studií mohlo propůjčit závěrům větší váhu, byl rozsah následného hodnocení nutně širší.

32. Rozsah a pokrytá oblast každého z obou hodnocení se navzájem liší. Například tematicky zaměřené hodnocení dopravy se zakládá i na Fondu soudržnosti a kryje všechny cíle.

33. Odhad účinku opatření v rámci strukturálního fondu na zaměstnanost je jak známo obtížný a v závislosti na použité metodě lze dospět k nejrozumnějším výsledkům. Při interpretaci těchto výsledků je tudíž nutno postupovat obezřetně. Komise pracuje na dalším rozvoji metodiky hodnocení účinků v oblasti zaměstnanosti ke zvýšení konzistentnosti výsledků.

34. Metody použité v souhrnné zprávě popř. tematické hodnotící zprávě nejsou vzájemně srovnatelné. Model HERMIN se zakládá na spolehlivějších domněnkách a zachycuje i nabídkové efekty spojené s investicemi do fixního a lidského kapitálu, zatímco dopravní studie má za cíl odhadnout přímé a nepřímé krátkodobé účinky.

35.–36. Jak bylo uvedeno výše, představuje odhad účinku opatření v rámci strukturálních fondů na zaměstnanost obtížný úkol a v závislosti na použité metodě lze dospět k různým výsledkům. V tematické studii o malých a středních podnicích byla provedena podrobná analýza opatření týkajících se malých a středních podniků, která zahrnuje i opatření nacházející se vně oblastí cíle 1.

37. Údaje z kontrol členských států představovaly potřebný vstup této studie. Vzhledem k časovým a rozpočtovým omezením bylo nemožné vyloučit mezery a nedostatky ohledně údajů.

38. Z důvodu širokého rozsahu hodnocení nebylo možné pojednat všechny otázky na základě sběru dat *ad hoc* nebo jiného zjišťování v terénu.

39. Komise souhlasí s tím, že by při hodnocení měly být použity existující studie a literatura jako východisko analýzy. Tematické studie však byly použity v jiném kontextu, a to jako vstupní data pro vypracování programů na období let 2000–2006, zatímco následné hodnocení bylo provedeno později.

40. Pro použití formalizovaných kvantitativních metod musí být k dispozici spolehlivé a dostatečné údaje z členských států. Jak zdůraznil Účetní dvůr, takovéto údaje často chybí pro programovací období 1994–1999.

41. Cíl stanovený v podmínkách pro tuto oblast byl co do rozsahu dosti omezený.

42. Navzdory obtížím při shromažďování údajů, které souvisely s tím, že byly vzájemně spojeny různé druhy stavebních prací, se hodnotitelé pokusili zjistit srovnatelné ceny za jednotku pro určité oblasti, jako je stavba silnic, rozvojové projekty nebo náklady na jedno pracoviště, které byly vytvořeny v rámci průmyslových projektů.

43. Komise souhlasí s tím, že je žádoucí vypracování podrobnější analýzy. Později provedené následné hodnocení Fondu soudržnosti umožnilo získání dalších poznatků k tomuto tématu. V roce 1998 vypracovala Komise příručku nazvanou „Chápání a kontrola cenových faktorů v infrastrukturních projektech – uživatelská příručka“.

44. Formulace podmínek jasně ukázala, že provádění těchto úkolů bylo mimořádně obtížné a mohlo umožnit pouze dílčí závěry. V podmínkách se nepočítalo s hodnocením partnerství veřejných a soukromoprávních subjektů a nabídkovými řízeními. Téma partnerství veřejných a soukromoprávních subjektů bylo zohledněno v následném hodnocení Fondu soudržnosti.

46. Hodnotitel nezahrnul spolufinancování soukromého sektoru do makroekonomického modelu, neboť tento model měl sloužit kvantifikaci celkového účinku veřejných prostředků a prostředků spolufinancovaných ze zdrojů EU na ekonomiku, a to včetně soukromých investic. Investice soukromého sektoru byly pojaty jako výsledek, nikoli jako zvláštní příspěvek politiky. Komise odkazuje na své odpovědi na body 24 až 27. Komise sdílí pochybnosti Účetního dvora ohledně obtížnosti vyjádření vnějších účinků. Toto rozhodnutí se zakládá na mezinárodních studiích, z nichž byla převzata celá řada hodnot elasticity. V době provádění studie neexistovala skutečná alternativa k provedení analýzy dopadů.

48. Některé z poznámek Účetního dvora v bodech 48 a 49 byly předloženy v jeho zvláštní zprávě č. 7/2003 o provádění programů pomoci v období let 2000–2006 v rámci strukturálních fondů. Komise odkazuje na odpovědi obsažené v této zprávě.

Varianta navrhovaná Účetním dvorem nebyla proveditelná. Požadavky na shromažďování mikrodat nebyly tak jednotné, jak by bylo potřebné pro provedení tohoto druhu analýzy. Komise souhlasí s tím, že by se budoucí makroekonomická hodnocení měla více opírat o analýzu mikroekonomických údajů.

49.

a) Jednalo se zde o domněnky modelu HERMIN v době evaluace. Při dalším rozvíjení tohoto modelu by však měl být brán větší zřetel na význam odvětví služeb v národních hospodářstvích cíle 1.

b) Otázka strukturální nestability modelu bude v budoucích makroekonomických analýzách podrobena pečlivému zkoumání.

c) Komise bere na vědomí, že by přesnost modelu mohla být větší, pokud by byly k dispozici údaje o skutečných výdajích. Použité údaje o závazcích byly jedinými údaji, které byly v době hodnocení k dispozici pro veškeré regiony.

e) Hodnoty elasticity spojené s investicemi do fixního a lidského kapitálu, které jsou používány v modelu HERMIN, se zakládají na široké škále akademických studií. Tento model

bere v úvahu různé scénáře, které spočívají na vysokých, středních a nízkých hodnotách. Tento rozbor senzitivity vede ke zjištění celé řady hodnot dopadů.

Všechny makroekonomické modely jsou konfrontovány s problémy údajů. Modelování se opíralo o nejlepší údaje, které byly k dispozici. Komise souhlasí s tím, že je k dalšímu zlepšení údajů o elasticitě použitých k danému modelu zapotřebí dalších prací.

f) V modelu HERMIN je kontrafaktuální scénář definován jako situace bez financování CSF, aby bylo možno provést odhad odchylky od základní referenční úrovně. Lze si však představit i další doplňující scénáře projekce, například pouze projekce strukturálních fondů a fondu soudržnosti (bez vnitrostátního spolufinancování).

50. Podle názoru Komise se u modelů typu HERMIN jedná navzdory možným nedostatkům o cenný nástroj pro porozumění účinkům kohezní politiky a jejich měření. Používání tohoto modelu rostoucím počtem členských států a neexistence přesvědčivých alternativních metod tento názor potvrzují. Model HERMIN lze zlepšit a Komise pracuje na jeho vývoji pro programovací období let 2007–2013.

51. Komise má za to, že je obtížné potvrdit lineární vztah mezi růstem či poklesem nezaměstnanosti a počtem vytvořených nebo ztracených pracovních míst. Mechanismy trhu práce jsou komplexnější a měly by být zevrubněji zkoumány, než budou postulovány jednoznačné závěry.

52. I v tomto případě bylo vyhodnocení závislé na jakosti údajů a stanovení cílů členskými státy. Skutečnost, že takové údaje nebyly v mnoha případech k dispozici, ztěžovala nebo dokonce znemožňovala hodnocení.

56. Částečně si protiřečící nebo se navzájem lišící doporučení v různých hodnoceních předvaných různými otázkami a využívajícími různé metody představují běžný a produktivní fenomén v ekonomickém a sociologickém bádání.

57. Doporučení v následném hodnocení, aby byla věnována pozornost vhodné a z hlediska pracovního výkonu optimální velikosti kontrolních výborů není v rozporu s doporučením předloženým v tematické studii, jež požaduje, aby byl při jejich sestavování zajištěn nediskriminační přístup.

59. Následné hodnocení zde bylo založeno pouze na částečných studiích. Komise souhlasí s tím, že zjištění týkající se řídicích systémů byla natolik zajímavá, že by jim měla být věnována větší pozornost. Specifické hodnocení této otázky bylo provedeno útvary Komise v roce 2003 („Účinnost prováděcích metod v oblasti strukturálních fondů“ – prosinec 2003).

60. Stejně jako u dalších tematických vyhodnocovacích studií byla zásada partnerství formulována tak, aby byla přínosem pro programování v období let 2000–2006. Příprava programu byla dokončena včas, aby mohl být použit při následném hodnocení. Z tohoto důvodu nebylo v následném hodnocení zapotřebí širší diskuse, která, třebaže mohla být žádoucí, nebyla nezbytná.

61. Úkoly hodnocení a rozpočet, jenž na ně byl určen, měly nutně omezený rozsah.

Otázky, které položil Účetní dvůr, byly předmětem studie, na níž odkazuje odpověď k bodu 59. Postupy výběru projektů jsou rovněž jedním z aspektů řídicích a kontrolních systémů, které jsou předmětem zkoumání v auditech, neboť představují důležitou podmínku zdravého finančního řízení.

Komise se přiklání k názoru, že by se budoucí následná hodnocení měla zaměřit na menší počet otázek.

62. Komise souhlasí s názorem, že řídicí a kontrolní systémy strukturálních fondů v členských státech vykazovaly v období let 1994–1999 určité slabiny. Tyto systémy se však ke konci sledovaného období zlepšily zavedením nařízení č. 2064/97 o kontrole a zlepšování pokračovalo v období let 2000–2006.

63. Členské státy a Komise souhlasí s tím, že kontrola programů strukturálních fondů představovala v programovacím období 1994–1999 slabý článek. V období let 2000–2006 bylo vyvinuto velké úsilí k řešení této otázky. Vůbec poprvé byla pro všechny programy strukturálních fondů prováděna systematická hodnocení (včetně následných hodnocení a hodnocení v polovině období). To vedlo k podstatnému zlepšení indikačního a kontrolního systému strukturálních fondů.

64. Finanční údaje vygenerované danými systémy vykazovaly vysoký stupeň spolehlivosti. Toto hodnocení se však nevztahuje na kontrolní údaje, třebaže se dostupnost těchto údajů v závěrečných fázích programovacího období zlepšila.

65. Z právního hlediska nebyla „vnitřní hodnocení“ nařízeními požadována, ale byla prováděna jako reakce na specifické potřeby pocítované v členských státech. Jednalo se o pozitivní vedlejší produkt následného hodnocení, který je nyní často napodobován.

66. Na programovací období let 2000–2006 nařízení stanovalo vůbec poprvé podrobná pravidla a požadavky. Na tomto základě Komise vypracovala podrobné pracovní dokumenty o prvcích kontroly a hodnocení. Následná hodnocení prováděná systematicky pro všechny programy a cíle byla významnou příležitostí pro členské státy, aby investovaly do vytvoření indikátorů a kvantifikovaných cílů. Většina členských států zavedla řešení IT na podporu pravidelných a systematických hlášení založených na kvantifikovaných informacích. Hodnocení v polovině období představovaly příležitost k opravě a zlepšení indikátorů i jejich používání.

67.

a) V podmínkách se uvádí, že „je možné, že údaje, které jsou k dispozici v členských státech, nejsou úplné, zejména pokud daný členský stát neplánuje provedení následných hodnocení...“.

b) Rozsah pořizování dalších údajů byl omezen časovými faktory a dostupnými finančními zdroji.

c) Při odhadu čistých účinků pomocí mikroekonomických metod se objevují metodologické obtíže. V této oblasti však budou provedeny další práce.

d) Komise souhlasí s názorem, že se jedná o důležitou otázku při zjišťování účinnosti. Tato otázka by si ovšem vyžádala provedení dalších konkrétních studií, které jsou ekonomicky náročné. Komise však podněcuje členské státy, aby tuto práci provedly.

e) Potenciální vztahy mezi strategií, účinností a dopady jsou analyzovány v následných hodnoceních.

f) a g) Podle názoru Komise je lepší stanovit v podmínkách pouze otázky pro vyhodnocení a předložení návrhů v oblasti metodiky ponechat na žadatelích.

68. Byl proveden rozsáhlý výzkum konvergence. Výsledky těchto posledních prací jsou shrnuty v kohezní zprávě Komise.

69. To by mohlo představovat další zajímavý přístup, ale jeho uplatnění nebylo nutné. Podle názoru Komise musí být při příštím hodnocení stanoveny jasné priority, které omezí rozsah otázek.

70. Komise má za to, že podmínky a metodická příručka jsou pro tento účel dostatečné.

72. Komise se poučila z následného hodnocení a v současné době využívá rady odborníků a v metodicky náročných oblastech vyžaduje hodnocení již v rané fázi.

73. Následné hodnocení v letech 1994–1999 se muselo vyrovnat se specifickými problémy, zejména co se týče dostupnosti údajů.

75. Komise při tomto hodnocení uplatnila obvyklé řídicí techniky, například formalizovaný systém podávání mezitímních zpráv, dohled řídicího výboru, pravidelné pracovní schůzky a účast odborníků. Výsledkem tohoto procesu byla zpráva o přijatelné kvalitě.

Komplexnost následného hodnocení byla značná. Komise využije nabytých zkušeností, aby mohla v budoucnu tuto otázku lépe řešit.

Komise souhlasí s názorem Účetního dvora, že se budoucí hodnocení musí zaměřit na menší množství hodnocených otázek. Tak bude možno prohloubit analýzu v určitých oblastech a zjednodušit dohled prováděný Komisí.

76. Hodnocení, a to jak v exekutivním souhrnu, tak i v doporučení kapitoly 9, předkládá více než řídící doporučení. Doporučení jsou zaměřena na zásahy strukturálního fondu ve všech oblastech cíle 1 a jsou nutně obecné povahy. Je zdůrazněna úloha výzkumu a vývoje, potřeba věnovat větší pozornost rozdílům v rámci větších oblastí cíle 1, potřeba koordinace lepších zásahů strukturálních fondů ve všech fondech ve venkovských oblastech atd.

77. Komise souhlasí s hodnotitelem, že by kontrolní výbory měly věnovat větší pozornost strategickým otázkám. To je nesmí odvádět od ostatních úkolů, které musí vykonávat podle ustanovení nařízení.

80. Doporučení, na něž se Účetní dvůr výslovně odvolává, bylo Komisí akceptováno na programovací období 2007–2013.

NÁSLEDNÉ HODNOCENÍ OPERACÍ ESF (V RÁMCI CÍLŮ 1 A 3) GENERÁLNÍM ŘEDITELSTVÍ PRO ZAMĚSTNANOST (GŘ EMPL)

81. Koordinační schůzka mezi GŘ REGIO, GŘ EMPL a hodnotiteli ve věci následného hodnocení ESF se konala v říjnu 2002. Na této schůzce bylo dohodnuto, že subjekty provádějící následné hodnocení ESF získají přístup k materiálu shromážděnému subjekty provádějícími následné hodnocení Evropského fondu pro regionální rozvoj („EFRR“). To se konalo později. Oba pracovníci, kteří řídili následné hodnocení, byli zároveň členy obou pracovních skupin, jež vedli, a obdrželi dokumentaci rozdělovanou ostatním členům řídicí skupiny. Hodnotitelé ESF použili dostupný hodnotící materiál EFRR.

Textový rámeček 2. Subjekty provádějící následné hodnocení využívaly nejrozumnější zdroje informací.

82. Souhrnná zpráva obsahuje rovněž velké množství informací o zdrojích ESF (povaha, množství a dopad) všech druhů cílových skupin, a to podle druhů opatření ve všech členských státech (viz zejména kapitolu 2 souhrnné zprávy).

84. Odhad počtu příjemců uvedený v tabulce se zakládá na informacích poskytnutých kontrolními systémy členských států. Obtiže, které se vyskytly s ohledem na přesnost některých údajů neměly signifikantní vliv na sdělovaná užitečná zjištění.

Celkový počet příjemců hraje úlohu pouze ve vztahu k i) odpovědnosti, ii) k omezené analýze vstupních a výstupních vztahů.

Následné hodnocení se neopíralo o jediný zdroj informací při přijímání závěrů a vydávání doporučení.

85. Komise uznává, že se vyskytly problémy při odhadování počtu příjemců ESF. Má však za to, že tabulka obsahuje užitečné údaje pro tvůrce politik.

Třebaže subjekt provádějící následné hodnocení již zcela správně citoval dva zdroje informací, které byly použity při sestavování této tabulky, bylo by zajisté užitečné podat širší vysvětlení, jak byly uvedené údaje dovozeny.

86. Poznámky v textu odkazují na informace, jež jsou podrobnější než vysvětlení obsažená v doprovodné tabulce. Tato tabulka obsahuje průměry, zatímco v textu je provedeno rozčlenění podle podkategorií.

Podle názoru Komise skutečnost, že nebyla uvedena řada hodnot, nesnižuje hodnotu analýzy.

87. Cíl kapitoly 3 je poskytnout kontextuální informace pro akce ESF a kapitola 2 vskutku obsahuje masu podstatných numerických informací týkajících se ESF.

Textový rámeček 3. Toto mizivé množství textových nejednotností se negativně neodrazilo na přesnosti a užitečnosti údajů obsažených v tabulce.

88. Tabulka jasně ukazuje, že dané hypotézy jsou celkově podporovány zjištěnými fakty.

Z tabulky 3 vyplývá, že:

- a) nejvyšší počet případů, které odporují jakékoliv dané hypotéze, činí 1 ze 30;
- b) přinejmenším dvě třetiny skóre se nachází v kategoriích „silné podpůrné důkazy“ nebo „určité podpůrné důkazy“ (20/30, 21/30, 22/30 a 26/30).

89. Legitimním aspektem hodnotící práce je rovněž odhalování chybných údajů.

V podmínkách se jasně uvádí, že je hodnocení prováděno od psacího stolu s použitím sekundárních údajů (údaje a informace obsažené v hodnoceních v půli období a závěrečných hodnoceních a ve zprávách správních orgánů a kontrolních systémů) a že se hodnotitelé nemají zabývat rozsáhlým shromažďováním primárních informací. Rozsáhlejší doplňkové práce v terénu a pořizování vzorků průzkumů by si vyžádaly dodatečné finanční zdroje zejména vzhledem k potřebě sbírat informace za celé programovací období. Nadcházejícímu následnému hodnocení ESF za období 2000–2006 bude předcházet přípravná analýza.

90. Souhrnná zpráva obsahuje několik odkazů na význam „kombinovaných opatření“ ohledně účinnosti.

92. Za prvé hodnotitelé obezřetně volili slova a zdůraznili, že závěry, k nimž dospěli, jsou předběžné: „Kombinovaná alokace vnitrostátních výdajů a zdrojů ESF *jak se zdá nevedla* ke konvergenci...“. Za druhé ukazují údaje (obsažené v kapitole 3 a příloze 2), že nedochází ke konvergenci výdajů mezi jednotlivými zeměmi při kombinovaných alokacích vnitrostátních výdajů. Za třetí, jak již bylo zmíněno v odpovědi na bod 87 (včetně textové tabulky 3), jsou údaje obsažené v tabulkách kapitoly 3 zmíněných Účetním dvorem přesné a podporují kvalifikované závěry, jež předložili hodnotitelé. Toto zjištění vychází i z analýzy pracovních trhů prezentované v příloze 2 souhrnné zprávy (ne pouze v kapitole 3). Komise již naznačila, že se uvedené příklady týkaly omezeného množství textových nejednotností, které nesnižují hodnotu uvedených údajů.

93. I v případě tabulky 3 týkající se jednotlivců zmíněných v odstavci 88 údaje jasně ukazují podporu vytčené hypotézy.

95. Komise má za to, že její hodnocení kvality bylo přesné a vyrovnané a vzalo v úvahu jak pozitivní, tak i negativní aspekty provedené práce (aniž by se Komise soustředila pouze na omezené množství negativních aspektů).

S přihlédnutím k výše uvedeným vývodům a ke skutečnosti, že výsledky a závěry vycházely z nejrůznějších informací, trvá Komise na svém hodnocení kvality.

97.

a) Nepřekvapuje, že některé výsledky hodnocení jsou kvalitativní povahy, jelikož hodnocení využívá sekundární zdroje, které byly sumarizovány, a primární zdroje, které jsou kvalitativní povahy (pohovory se zainteresovanými subjekty a vnitrostátní semináře o nálezech hodnocení. V některých případech může být popis výsledků pouze kvalitativní povahy. Odhad amortizačních účinků nepředstavoval povinný předmět rozborů prováděných členskými státy v programovacím období 1994–1999 a nebyl ani součástí evaluace podle podmínek. Logickým důsledkem toho je, že následné hodnocení samotné mohlo informovat o odhadech amortizačních účinků, které mělo k dispozici.

b) Zpráva Spojeného království obsahuje významné množství důkazů měkkých výsledků („soft outcomes“).

O tomto konceptu se zmiňují i další vnitrostátní zprávy.

c) Souhrnná zpráva a vnitrostátní zprávy, na nichž se souhrnná zpráva zakládá, obsahují četné poznámky k obsahu akce ESF (finanční, podle cílové skupiny, podle druhů opatření) a výkonu, poznámky odvozené z vnitrostátních hodnotících zpráv, poznámky získané při pohovorech se zainteresovanými subjekty).

Informace o výkonu vyplývají též z případových studií.

d) Udržitelný rozvoj nebyl ještě politickou prioritou strukturálních programů v době, kdy byly vytvořeny programy na období let 1994–1999, a tudíž nebyl uveden v podmínkách jako téma.

Ani socioekonomická soudržnost se v podmínkách neobjevuje: byla pojednána ve zprávě o soudržnosti.

e) Všechny vnitrostátní zprávy zkoumané Účetním dvorem obsahují zásadní materiál o dlouhodobě nezaměstnaných a mladých lidech. Souhrnná zpráva obsahuje rovněž informace o těchto „cílových skupinách“.

f) Jak již bylo řečeno, subjekty provádějící následné hodnocení byly v určitých aspektech závislé na informacích poskytnutých členskými státy. Skutečnost, že některé programy neměly „specifické původní cíle“, představovala pro hodnotitele další omezující faktor.

g) Subjekty provádějící následné hodnocení ESF a EFRR použily zprávy, které jim poskytli hodnotitelé cíle 1. Zvýšení produktivity příjemců ESF co se týče výhod pro společnosti, které je zaměstnávají, nebyly předmětem požadavků na členské státy v oblasti hodnotící práce v průběhu programovacího období let 1994–1999, a nebylo ani součástí podmínek. Nepřekvapuje tudíž, že se tento předmět objevuje pouze sporadicky.

98. Souhrnná zpráva identifikovala četné faktory, jež mají vliv na rozvoj aktivních politik trhu práce („ATP“), například úroveň zdrojů ESF, plánovací procesy strukturálních fondů nebo organizační opatření pro ESF. Rovněž celkem konkrétně popsala vliv ESF v kontextu Evropské strategie zaměstnanosti (ESZ).

Jak již bylo zdůrazněno, analýza čistých dopadů nepředstavovala v období 1994–1999 povinný předmět pro členské státy. Je tudíž normální, že se tento předmět neobjevuje v hodnotících zprávách všech členských států. Jelikož se od hodnotitelů vyžadovalo, aby neprováděli sběr primárních dat ve větším rozsahu, nemohou být kritizováni za to, že tento materiál nepředložili.

100. Pevnější strategický rámec ESZ stanoví cíle, na jejichž základě lze posoudit pokrok. K měření pokroku byly vytvořeny lepší strategické struktury. ESZ navíc podporuje silnější propojení mezi mechanismy financování programů EU a dalších politických nástrojů, nařízení a vnitrostátních programů.

101. Komise je přesvědčena, že se všechny vnitrostátní zprávy zabývaly aspekty přidané hodnoty Společenství vytčenými v podmínkách (finanční a kumulativní účinky, politické a institucionální účinky, sociokulturní účinky a odchylky u různých cílů). Uznává však, že tyto aspekty byly v některých případech pojednány v jiných oddílech vnitrostátních zpráv.

Navíc pojaly vnitrostátní zprávy o následném hodnocení (a syntéza zpráv o následném hodnocení) tyto různé aspekty do celkové analýzy přidané hodnoty Společenství.

102. Vnitrostátní a souhrnné zprávy obsahují řadu informací týkajících se finančních zdrojů, které nebyly využity na akce ESF.

V případě Španělska a Itálie dospěli hodnotitelé k pozitivním závěrům.

Následný hodnotitel Španělska ve své zprávě uvádí: „Celkový obraz potvrzuje, že prostředky ESF byly v období let 1994–1999 využívány španělskými orgány adekvátně a efektivně. Většina programů byla plně provedena plánovaným způsobem“ (s. 74).

V případě Itálie dospívá hodnotitel k závěru, že „některé z těchto nákladů jsou nutné ke zlepšení výkonnosti a transparentnosti procesu provádění; jiné z nich by pravděpodobně bylo možno snížit zjednodušením postupu.“ (Otázka zjednodušení postupů byla řešena v následujícím programovacím období 2000–2006).

104. Komise věří, že zpráva skutečně poskytuje užiteční materiál k provedení budoucích následných hodnocení.

Zpráva obsahuje vcelku vyčerpávající přehled přístupů použitých při vyhodnocování akcí typu ESF, a to jak v souvislosti s akcemi zaměřenými na jednotlivce, tak i s akcemi zaměřenými na systémy.

Co se týče přístupů použitých při odhadech čistého dopadu na jednotlivce, obsahuje zpráva četné odkazy na techniky použité k odhadu čistého dopadu na jednotlivce (viz zejména strany 14–16; další odkazy lze nalézt na stranách 10, 12, 21, a dalších).

105. Co se týče doporučení ohledně analýzy politik, metodologická zpráva jasně ukazuje, že hodnotitelé vytkli řadu konkrétních doporučení spojených s oblastí analýzy politik, například v oblasti zevrubné kontroly vztahů mezi zásahy ESF a rozvíjejícími se vnitrostátními zásahy na celostátní nebo regionální úrovni.

Metodologická zpráva kromě toho vcelku zevrubně pojednává o „logických modelech“ analýzy politik a rozvíjí otázky hodnocení ve vztahu ke zjišťování oprávněnosti akcí ESF.

Zpracovatelé následných hodnocení neměli za úkol navrhnout přístupy k výběru vhodných indikátorů na různých strategických úrovních, jelikož tyto indikátory již byly stanoveny na celé

programovací období v prováděcích pokynech vydaných Komisí v roce 2000.

106. Komise má za to, že úkoly hodnocení byly přiměřeně vytýčeny v TVZ. Závěry obsažené ve vnitrostátních následných hodnoceních vycházejí z různých zdrojů (pohovorů, případových studií atd.). Souhrnná zpráva předkládá celkovou analýzu výsledků obsažených ve vnitrostátních zprávách. Vypracovatel podal vysvětlení, jak byly tyto zdroje informací použity při vytváření závěrů v návrhu předloženém Komisí.

Popisování všech aspektů akce ESF a stanovení všech aspektů evaluace *a priori* by vedlo k vytvoření obtížně zpracovatelných a nepružných odkazů.

Co se týče „konkrétní akce“ k provedení evaluace dopadu na jednotlivce v případě, kdy nejsou dány konkrétní indikátory, popřípadě tehdy, jestliže v poslední době nebyla provedena statistická vyhodnocení, postup evaluace osobou provádějící následné hodnocení je, jak již bylo řečeno, koncipován tak, aby bylo možno dospět k závěrům s využitím nejrozličnějších zdrojů informací (hodnotící zprávy členských států, vnitrostátní semináře, osobní pohovory s osobami zainteresovanými na programu, případové studie).

Rozsah nesouladu mezi kvantitativními cíli a údaji, které byly k dispozici, nebyl v době vytváření podmínek znám, a proto by bylo nelogické očekávat, že by byly podmínky formulovány jinak.

Hlavní dodavatel vytvořil ve spolupráci s vnitrostátními dodavateli pokyny pro práci na vnitrostátní úrovni.

107. Podmínky nevyžadovaly, aby hodnotitelé vyhodnocovali „vhodnost přeprogramovacích alternativ“, ale pouze to, aby je popsali. Ve všech citovaných případech popsal subjekt provádějící následné hodnocení přeprogramovací alternativy na základě dostupné informace.

108. Pro následnou fázi hodnotícího procesu je zvažována možnost předběžné analýzy.

109. Komise má za to, že potíže s údaji, kterým musili čelit vnitrostátní hodnotitelé, snižuje celkovou kvalitu hodnocení. Celkový návrh struktury hodnocení předpokládal použití nejrozličnějších zdrojů informací. Navíc byly při přezkum obsahu hodnotících zpráv členských států využity i zprávy o uzavření programů, případové studie, vnitrostátní semináře i osobní pohovory.

Co se týče zdržení, řídicí skupina neměla mandát urychlit uzavírání programů ESF, které závisí na provádění správními orgány.

Při zahájení hodnocení byly subjektu provádějícímu následné hodnocení poskytnuty veškeré hodnotící zprávy vytvořené členskými státy v období let 1994–1999. Navíc byl subjektu provádějícímu následné hodnocení poskytnut kontaktní dopis k usnadnění komunikace s vnitrostátními správními orgány ESF.

111. Komise v budoucnu podnikne všechny nutné kroky k zajištění úspěšné přípravy i kontroly a dohledu nad hodnotícím vyhodnocovacím procesem.

ZÁVĚRY

115.

- b) Rozsah dalšího sběru údajů byl dán stanoveným časovým rámcem a přidělenými zdroji.

Přesto bylo shromážděno podstatné množství doplňujících kvalitativních údajů, mimo jiné z pohovorů a seminářů. Vnitrostátní zprávy o uzavření programů a hodnotící zprávy vypracované členskými státy v programovacím období let 1994–1999 byly rovněž zhodnoceny.

- c) Aby bylo možno dospět k vyváženým promyšleným závěrům, byly využity nejrozumnější zdroje informací.

V některých případech může být popis výsledků pouze kvalitativní povahy. Nicméně tomu tak nebylo vždy: výsledky hodnocení obsahují i významné kvantitativní informace.

- d) Závěry se zakládaly na využití sekundárních zdrojů hodnotiteli (kteří podali jejich shrnutí) a primárních zdrojů kvalitativní povahy (rozhovory se zainteresovanými subjekty a vnitrostátní semináře o výsledcích hodnocení).

Viz též odpověď na body 88, 92 a 96.

- e) Vyhodnocení amortizačních účinků nebylo v podmínkách předpokládáno.

Obecně je možno říci, že evaluační proces nemůže obsahovat veškerá témata a musí se zaměřit na prioritní cíle a oblasti a vzít v úvahu zákonné povinnosti, časová a finanční omezení i zamýšlené užití výsledků. Zkušenosti nabyté při tomto hodnocení budou využity při následném hodnocení za období let 2000–2006.

116.

- a) Zkoumání této otázky bylo ztíženo v důsledku nejistoty ohledně údajů ze soukromého sektoru.
- b) Analýza byla omezena dostupností údajů a nedostatkem porovnatelnosti vyplývající z rozdílů metod a rozsahu.

- c) Bylo podniknuto několik pokusů posoudit efektivitu na základě omezeného počtu projektů.
- d) Model HERMIN vzal v potaz národní zvláštnosti jednotlivých ekonomik, ale budou provedeny další práce, aby bylo možné se vyrovnat s těmito omezeními.

Komise má za to, že omezené množství nesouladů v kapitole 3 zprávy nezpochybnilo přesnost, platnost a užitečnost údajů podporujících závěry, k nimž se dospělo. Údaje obsažené v tabulkách komentované Účetním dvorem v bodech 88 a 92 prokazují existenci obecných podpůrných důkazů pro předloženou hypotézu.

Obtíže, které se vyskytly ohledně vyčerpávajícího rozsahu některých důkazů neměly významný vliv na význam potřebných užitečných zjištění.

117. Komise má za to, že vyhodnocení spočívalo na kvalitní metodice využívající nejrozumnější informace a jeho závěry jsou správné.

Komise v budoucnu podnikne veškeré nutné kroky k zajištění úspěšné přípravy a přísné kontroly i dohledu nad procesem hodnocení.

Viz odpověď k bodu 111 výše.

118. Komise v budoucnu podnikne veškeré nutné kroky k zajištění úspěšné přípravy a přísné kontroly a dohledu nad procesem hodnocení.

DOPORUČENÍ

119. Pro budoucí následná hodnocení budou provedeny studie proveditelnosti k vyhodnocení dostupnosti údajů a ke zjištění, jakých výsledků lze rozumně dosáhnout v rámci finančních a časových možností.

120. Komise souhlasí s tím, že je nutné dále zlepšit postupy kontroly kvality užitých při následném vyhodnocování období let 1994–1999.

Komise uznává, že pro budoucí následné hodnocení strukturálních fondů by mohla přípravná analýza hrát užitečnou úlohu při usnadňování práce dodavatelů při vlastním hodnocení.

- a) Základní údaje použité při následném hodnocení jsou shromažďovány a poskytovány členskými státy prostřednictvím kontrolního systému. Dostupnost spolehlivých údajů může omezit možnosti hodnocení, ale v období let 2000–2006 bylo v této oblasti dosaženo pokroku.

- b) Podmínky musí Komisi umožňovat zjistit schopnosti uchazeče provádět vyhodnocení a ověřit, zda může daná kombinace navrhovaných metod a technik zajistit požadované výsledky.

Komise sdílí názor Účetního dvora, že se v podmínkách klade značný důraz na dosažení kvalitních výsledků hodnocení.

- c) S přihlédnutím k rozpočtovým a časovým omezením se budoucí následná hodnocení silněji zaměří na klíčové otázky hodnocení a budou připravována a zahájena dříve než hodnocení za období let 1994–1999.

Na základě zkušeností z období let 1994–1999 budou posíleny mechanismy kontroly a dozoru a celý proces bude zahájen s větším předstihem.

121. Komise se domnívá, že makroekonomické modely jsou relevantní pro odhadování ekonomického dopadu široce založených intervencí. Model HERMIN byl na počátku devadesátých let specificky navržen pro tento účel. Stejně jako u kterýchkoli ekonomických modelů jsou však potřebná další zlepšení, zejména pokud jde o mikrodata k odhadu ekonomické návratnosti investic fixního a lidského kapitálu. Komise uvažuje o tom, že bude příští následné hodnocení silněji zaměřeno na podstatné otázky.

122. Komise souhlasí s tím, že je při následných hodnoceních třeba plně zohlednit existující tematické studie. Při využívání následných hodnocení a tematických studií je třeba mít na paměti, že slouží různým účelům a proto lze dospět k různým odhadům.

123.

- a) Komise souhlasí s tím, že soukromé investice jsou hlavním motorem ekonomického rozvoje. Zkušenost však ukazuje, že kumulativní účinek soukromého sektoru se v jednotlivých zemích liší v závislosti na specifických ekonomických podmínkách.
- b) Tento přístup nelze uplatňovat plošně, neboť se ekonomické podmínky v jednotlivých členských státech a regionech navzájem značně liší.
- c) Komise si je vědoma, že je v této mimořádně složité oblasti zapotřebí další soustavné práce.
- d) Komise si je vědoma, že je v této oblasti zapotřebí další práce.
- e) Zprávy o následném hodnocení zadané členskými státy představovaly jeden z primárních zdrojů v hodnocení za období let 1994–1999. Třebaže je za následné hodnocení odpovědná v první řadě Komise, měla by být v budoucnu posílena spolupráce s členskými státy a interní evaluace by mohly hrát významnější úlohu.

124. Komise podniká kroky ke zlepšení svého dohledu nad celým procesem.

125. Komise souhlasí s názorem, že by následná hodnocení SF měla plně využít vědomostí získaných během celého programovacího období a z tohoto důvodu přijímá myšlenku, že by přípravná analýza mohla přispět k usnadnění úlohy dodavatelů a zlepšení kvality budoucích následných hodnocení SF.

Komise již široce spolupracuje s výzkumnými pracovišti a univerzitami a je ochotna navázat další spolupráci za účelem, o němž se zmiňuje Účetní dvůr.

STANOVISKO č. 6/2006

**k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění a prodlužuje platnost
rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 804/2004/ES ze dne 21. dubna 2004 o zavedení
akčního programu Společenství na podporu akcí v oblasti ochrany finančních zájmů Společenství
(program „Hercule II“)**

(podle druhého pododstavce čl. 248 odst. 4 Smlouvy o ES)

(2006/C 302/02)

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,
a zvláště s přihlédnutím k čl. 280 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady,
kterým se mění a prodlužuje platnost akčního programu Spole-
čenství na podporu akcí v oblasti ochrany finančních zájmů
Společenství ⁽¹⁾,

s ohledem na žádost Rady o stanovisko k tomuto návrhu, která
byla Účetnímu dvoru předložena dne 14. července 2006,

s ohledem na stanovisko Účetního dvora č. 8/2003 ze dne
11. listopadu 2003 k původnímu akčnímu programu
Společenství,

vzhledem k tomu, že navrhované rozhodnutí vychází z čl. 280
odst. 4 Smlouvy, který stanoví, že „Rada (...) po konzultaci
s Účetním dvorem přijme opatření nezbytná k předcházení pod-
vodům ohrožujícím finanční zájmy Společenství a k jejich
potírání“;

vzhledem k tomu, že hlavním účelem návrhu Komise je prodlou-
žit platnost programu Hercule ⁽²⁾ o další sedmileté období
(2007–2013), že přidělení zhruba 98,5 milionu EUR odpovídá
průměrným ročním splátkám ve výši přibližně 14 milionů EUR
a že tento program poskytuje Úřadu pro boj proti podvodům
(OLAF) finanční zdroje nutné pro provoz platformy služeb, kte-
rou mají členské státy k dispozici za účelem koordinace boje pro-
ti podvodům na úrovni Evropské unie ⁽³⁾;

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

1. Hlavní sektory programu (technická pomoc, vzdělávání a vý-
měna informací mezi právními orgány v oblasti boje proti
podvodům) nebyly hodnoceny v souladu s podmínkami,
které stanoví čl. 27 odst. 3 finančního nařízení a které vyža-
dují, aby bylo dosažení cílů monitorováno prostřednictvím

ukazatelů výkonnosti. Místo toho byly činnosti posuzovány
spíše s ohledem na míru aktivity a bez použití měřitelných
ukazatelů. I nadále je tedy obtížné určit, zda bylo dosaženo
očekávaných výsledků a jaký měl program dopad.

2. Čl. 7 písm. a) návrhu stanoví, že zpráva OLAF o provádění
programu a účelnosti jeho pokračování bude předložena nej-
později do 31. prosince 2010. Čl. 7 písm. b) odkládá hod-
nocení výsledků programu až do 31. prosince 2014. Účetní
dvůr se domnívá, že to je příliš pozdě, a navrhuje, aby nezá-
vislé hodnocení bylo vyhotoveno nejpozději v roce 2010
a zahrnuje průběžné hodnocení plnění cílů programu. Infor-
mace o financovaných činnostech a výsledcích dosažených
v rámci programu Hercule II by dále měly být předloženy ve
výroční zprávě, kterou Komise předkládá podle čl. 280
odst. 5 Smlouvy. Aby se usnadnilo konečné hodnocení pro-
gramu, měla by se stanovená obecná kritéria v příloze k ná-
vrhu vyjasnit a zpřesnit.

3. Veřejné zakázky, o nichž pojednává hlava V finančního na-
řízení skýtají Úřadu pro boj proti podvodům možnost pro-
gram řídit. Tento postup je vítán jako prostředek, který úřadu
umožní získat větší kontrolu nad prováděním programu.

4. Struktura programu stanovená v právně-finančním prohlá-
šení je vyjádřena v podobě provozních cílů, které se dále dělí
na činnosti. Tato struktura zdánlivě splňuje požadavky čl. 27
odst. 3 finančního nařízení. Struktura v právní části prohlá-
šení však neodpovídá struktuře řízení programu (skládající se
ze tří oddělených částí). Není pravděpodobné, že by jmeno-
vání koordinátora programu objasnilo plnění cílů, které jsou
formální a různorodé, nebo úspěch činností, které neodpo-
ovídají faktické realitě řízení. Bylo by proto žádoucí, aby sta-
novené cíle byly přeformulovány a uvedeny do užší souvis-
losti s cíli, o jejichž splnění manažeři nyní usilují. Pokud se
tak nestane, bude zavedení ukazatelů výkonnosti pravděpo-
dobně velmi obtížné.

⁽¹⁾ KOM(2006) 339 v konečném znění ze dne 28. června 2006.

⁽²⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 804/2004/ES
(Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 9).

⁽³⁾ Zvláštní zpráva Účetního dvora č. 1/2005, body 50 a 76
(Úř. věst. C 202, 18.8.2005).

5. Opatření Úřadu pro boj proti podvodům přijatá v oblasti boje proti pašování cigaret vyústila dne 9. června 2004 uzavřením dohody mezi Komisí, deseti členskými státy a hlavním výrobcem v sektoru tabáku ⁽¹⁾. Touto dohodou se výrobce zavázal uhradit v období 12 let sumu v přibližné výši 1 250 milionů USD. Tato částka, o níž se Komise dělí se zeměmi, které dohodu podepsaly, má sloužit především jako

„další zdroj financování pro opatření v boji proti pašování a padělání“. Roční rozpočet programu Hercule II tak z titulu této dohody zahrnuje částku přibližně 6 milionů EUR. I když je poskytnutí dalších prostředků na boj proti podvodům v sektoru tabáku vítáno, měla by být přijata příslušná opatření, která by zajistila přiměřené zdroje pro boj proti podvodům i v jiných obdobně citlivých sektorech.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 26. října 2006.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

⁽¹⁾ Skupina Philip Morris (PMI).