

Europos Sąjungos oficialusis leidinys

C 302

Leidimas
lietuvių kalba

Informacija ir pranešimai

49 tomas

2006 m. gruodžio 12 d.

Pranešimo Nr.	Turinys	Puslapis
	I <i>Informacija</i>	
	Audito Rūmai	
2006/C 302/01	Specialioji ataskaita Nr. 10/2006 apie 1994–1999 m. laikotarpio 1 ir 3 tikslo programų (struktūriniai fondai) <i>ex post</i> įvertinimus, su Komisijos atsakymais	1
2006/C 302/02	Nuomonė Nr. 6/2006 dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo, kuriuo iš dalies keičiamas 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 804/2004/EB, steigiantis Bendrijos veiksmų programą, skatinančią veiklą Bendrijos finansinių interesų apsaugos srityje (Herkulio programa II), ir pratęsimas jos galiojimas, pasiūlymo	41

LT

I

(Informacija)

AUDITO RŪMAI

SPECIALIOJI ATASKAITA Nr. 10/2006

apie 1994–1999 m. laikotarpio 1 ir 3 tikslo programų (struktūriniai fondai) *ex post* įvertinimus, su Komisijos atsakymais

(pagal EB sutarties 248 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

(2006/C 302/01)

TURINYS

	<i>Dalys</i>	<i>Puslapis</i>
Glosarijus		3
SANTRAUKA	I–XI	4
ĮVADAS	1–9	5
Vertinimo sistema	6–9	6
Svarbiausieji kiekvienam įvertinimui nustatyti tikslai	7–9	6
AUDITO APIMTIS	10–14	6
DG REGIO ATLIKTAS 1 TIKSLO EX POST ĮVERTINIMAS	15–80	7
Audito Rūmų atliktas vertinimo kokybės įvertinimas	16–66	7
Preliminarios pastabos	16	7
Problemų, kurios nuo 1994 metų iškilo regionams, kaita	17–20	8
Priimtų strategijų tinkamumas	21–28	8
Rezultatyvumo įvertinimas	29–40	10
Efektyvumo įvertinimas	41–44	12
Struktūrinių fondų poveikio įvertinimas	45–53	12
Valdymo sistemų įvertinimas	54–66	14
Vertinimo sistemos adekvatumas	67–75	15
Techninės užduotys	67–70	15
Komisijos vykdytos priežiūros adekvatumas	71–75	16
Įvertinimo rekomendacijų svarba būsimiesiems programavimo laikotarpiams	76–80	17
DG EMPL ATLIKTAS EUROPOS SOCIALINIO FONDO OPERACIJŲ (PAGAL 1 IR 3 TIKSLUS) EX POST ĮVERTINIMAS	81–113	17
Audito Rūmų atliktas vertinimo kokybės įvertinimas	82–113	18
Trūkumų, iškraipančių duomenis ir analizę, apžvalga	82–87	18
ESF operacijų vertinimas	88	19

	<i>Dalys</i>	<i>Puslapis</i>
Lygių galimybių įvertinimas	89	20
Kiti nagrinėti aspektai	90–93	20
Komentariai apie bendrą Komisijos atliktą įvertinimą	94–96	20
Kitos išvalgos iš nacionalinių ataskaitų	97–102	20
Vertinimo sistemos adekvatumas	103–110	21
Įvertinimo pabaigos rekomendacijos	111–113	22
IŠVADOS	114–118	22
REKOMENDACIJOS	119–125	23
PRIEDAI		
I priedas. Iš struktūrinių fondų skirtos paramos pasiskirstymas		25
II priedas. BVP ir užimtumo lygis		26
III priedas. BVP augimas ir struktūriniai fondai		29
IV priedas. HERMIN modeliavimas ir nedarbas		30
Komisijos atsakymai		32

GLOSARIJUS

ADAPT	Darbo jėgos pritaikymas pramonės pokyčiams (Bendrijos iniciatyva, skatinant užimtumą ir darbo jėgos pritaikymą pramonės pokyčiams).
ERPF	Europos regioninės plėtros fondas
ESF	Europos socialinis fondas
HERMIN modelis	Makroekonominis modelis, naudojamas SF intervencijų poveikiui modeliuoti.
MTTV	Moksliniai tyrimai ir taikomoji veikla
Persikėlimo efektas	Efektas gautas projekto teritorijoje kitos teritorijos sąskaita.
Pradžios ataskaita	Ataskaita, apibrėžianti metodologinius klausimus, tokius kaip vertinimo tikslai, metodologinis pagrindas, klausimynai ir kontaktinės organizacijos.
Priežiūros komitetai	Komitetai, prižiūrintys finansavimo programos strateginį įgyvendinimą.
Savaimingumas	Pokytis, kurį tiesioginis naudos gavėjas patyrė po viešosios intervencijos ar kurį skelbiasi patyręs dėl viešosios intervencijos ir kuris būtų įvykęs ir be intervencijos.
SF	Struktūriniai fondai
Suvestinė ataskaita	DG REGIO (skirta 1 tikslui) ir DG EMPL (skirta 3 tikslui) suvestinė ataskaita apie ERPF ir ESF finansuojamų operacijų <i>ex post</i> įvertinimą.

SANTRAUKA

I. Audito metu buvo tikrinami Komisijos struktūrinių fondų intervencijų į 1 ir 3 tikslo regionus 1994–1999 m. programavimo laikotarpio *ex post* įvertinimai, apimantys daugiau nei 245 milijardų eurų sumą, įskaitant atitinkamas privataus ir viešojo sektorių investicijas.

II. *Ex post* įvertinimo tikslas – palyginti tikruosius išlaidų rezultatus su užsibrėžtais tikslais. Tai toks mechanizmas, kai vienu programavimo laikotarpiu įgytos išvalgos panaudojamos užtikrinant didesnę būsimų SF išlaidų efektyvumą. *Ex post* įvertinimus atliko Komisija, remdamasi samdytais išorės konsultantais.

III. Audito tikslas buvo patikrinti, ar, užbaigus *ex post* įvertinimą, Komisija galėjo įvertinti su tikslais susijusių intervencijų poveikį ir ar rezultatai bei rekomendacijos padėjo persvarstyti programas, skirtas laikotarpiui nuo 2000 metų.

IV. Audito išeities taškas buvo kiekvieno fondo galutinė suvestinė ataskaita. Šiose ataskaitose apibendrinti visi fondų poveikio įvertinimai bei pateikti duomenys, kurie galėtų būti naudingi priimant sprendimus dėl tolesnio planavimo laikotarpio. Sekantis audito žingsnis buvo įvertinti galimybes atsekti visų atskleistų ydų iš-takas iki pat techninių užduočių ar iki problemų, kilusių atliekant vertinimą.

V. Pats struktūrinių fondų išlaidų vertinimas yra savaimė sudėtingas procesas. Tačiau audito metu buvo nustatyti vertinimo proceso trūkumai, kurių negalima pateisinti vien šiais savaiminiais sunkumais.

VI. Audito Rūmai nustatė šiuos struktūrinių fondų intervencijų 1 tikslo regionuose įvertinimų trūkumus:

- pateikti prieštaringi pagrindžiantys duomenys,
- struktūrinių fondų išlaidų rezultatyvumo įvertinimas nepakankamai pagrįstas dar ir dėl valstybių narių renkamų duomenų apie veiklos apimtį ir rezultatus stygiaus,
- ne visiškai pavyko įvertinti efektyvumą, lyginant iš struktūrinių fondų finansuojamų projektų vieneto sąnaudas,
- vertinimas didžia dalimi buvo paremtas makroekonominiu modeliu (HERMIN), kuris buvo visai netinkamas dėl savo ribotumo.

VII. Audito Rūmai nustatė, kad vykdant Europos socialinio fondo operacijas pagal 1 ir 3 tikslus:

- iš dalies buvo remtasi nepatikimais arba neišsamiais duomenimis,
- kai kurios išvados buvo padarytos be rimtų patvirtinančių duomenų ir tuo būdu sukompromituota šioms išvadoms pagrįsti naudota metodologija.

VIII. Panašu, kad Komisija nenumatė kai kurių vertinimo sunkumų, glūdinčių jos pačios parengtose techninėse užduotyse. Be to, Komisija neadekvačiai reagavo į trūkumus, nustatytus jos atliktuose *ex post* įvertiniuose. Audito Rūmų nustatyti faktai rodo, kad būta vertinimų priežiūros trūkumų.

IX. Kita vertus, įvertinimuose atskleista naudingų žinių apie ERPF ir ESF finansuojamų intervencijų valdymo sistemas.

X. Tačiau, nors įvertinimai ir leido suformuluoti kai kurias naudingas rekomendacijas, skirtas būsimiems struktūrinių fondų programavimo laikotarpiams, Komisija negalėjo visapusiškai pasimokyti iš 1994–1999 metų programų patirties.

XI. Audito Rūmai rekomenduoja:

- ateityje atliekant įvertinimus, Komisija turėtų užtikrinti, kad turimi duomenys ir paskirtosios lėšos atitiktų nustatytus tikslus, kad pastarieji būtų realistiški; taip pat, kad būtų atitinkamai parengtos techninės užduotys,
- Komisija turėtų skirti ypatingą dėmesį vertinimo metodams, naudojamiems vertinant fondų ekonominių poveikį. Naudodama makroekonominį metodą ji turi tinkamai atsižvelgti į nagrinėjamų ekonomikų ypatybes. Idealiu atveju ji turėtų panaudoti visus projekto lygmeniu sukauptus detaliuosius duomenis,
- reikėtų tinkamai atsižvelgti į derinimą su kitais struktūrinių fondų vertinimui svarbiais tyrimais,
- į būsimuosius įvertinimus galima būtų įtraukti kai kuriuos konkrečius klausimus, pavyzdžiui, susijusius su privataus sektoriaus įnašais, „finansinės inžinerijos“ priemonėmis, vertinimo projekto sąnaudomis, projekto paraiškos ir patvirtinimo procesais ir nacionalinių ar regioninių institucijų atliktais vidaus vertinimais,
- Komisijos įvertinimų priežiūra turėtų būti pagerinta, pavyzdžiui, per bendradarbiavimą su mokslinių tyrimų institutais ir universitetais.

IVADAS

1. Nuo 1996 m. Komisija tobulino struktūrinių fondų vertinimą, naudodama tik vieną sistemą. Komisija apibrėžia terminą „vertinimas“ kaip „nuomonė apie intervencijas pagal jų rezultatus, poveikį ir reikmes, kurioms tenkinti jos skirtos“⁽¹⁾. Svarbiausias vertinimo veiklos tikslas yra paremti sprendimų priėmimą, teikiant informaciją ir nuomones apie ES intervencijų svarbą, ekonomiškumą, efektyvumą, rezultatyvumą, naudingumą ir tvarumą. Tokia informacija esmiškai svarbi tobulinant esamas ar rengiant naujas intervencijas bei nustatant politinius prioritetus ir skirstant išteklius.

2. Vertinimai atliekami įvairiais (šešerių metų) programavimo ciklo lygmenimis ir etapais, iš kurių patys svarbiausi yra:

- a) *ex ante* vertinimai, kurie yra atliekami prieš intervenciją įgyvendinant ir yra skirti prisidėti prie intervencijos rengimo ir prie išlaidų efektyvumo;

- b) *tarpiniai vertinimai*, atliekami įgyvendinimo metu siekiant pagerinti intervencijos valdymą;

- c) *ex post* įvertinimai, atliekami užbaigus intervenciją ir yra skirti įvertinti pasiektus rezultatus ir pamokas ateičiai.

3. Audito Rūmai atliko Komisijos atliktų 1994–1999 m. programavimo laikotarpio intervencijų 1 ir 3 tikslo regionuose *ex post* įvertinimų auditą. Šio audito tikslui *ex post* įvertinimo apimtis yra tokia, kaip nustatyta MEANS kolekcijoje⁽²⁾, būtent: „*Ex post* įvertinimu peržiūrima ir įvertinama visa programa, ypač visapusis jos poveikis. Jo tikslas – parengti ataskaitą apie išteklių panaudojimą bei intervencijų efektyvumą ir rezultatyvumą ir apie įgyvendinto poveikio mastą, lyginant su planuotoju. Atliekant šį įvertinimą, svarbiausias tikslas yra nustatyti, kurie rezultatai ir padariniai pasiekti, o kurie nepasiekti. Iš jo norima padaryti išvadas, kurias galima būtų apibendrinti ir pritaikyti kitoms programoms ir regionams.“⁽³⁾ Šiais principais ir buvo pagrįstas aptariamasis *ex post* įvertinimas.

⁽¹⁾ SEC(2000) 1051, 2000 7 26: Komisijos komunikatas „Akcentuoti rezultatus: Sustiprinti Komisijos veiklos įvertinimą“.

⁽²⁾ MEANS programą inicijavo Komisija, kaip atsaką į poreikį sukurti vertinimo metodologiją. MEANS kolekciją sudaro 6 leidiniai, skirti socialinių ekonominių programų vertinimui.

⁽³⁾ MEANS kolekcija, Nr. 1, p. 53.

4. *Ex post* įvertinimo užduotis priklauso „procesui“, kurį be jos sudaro dar *ex ante* įvertinimas ir tarpinė peržiūra. Be to, įvertinimai vykdomi įvairiais lygmenimis – tiek nacionaliniu, tiek teritoriniu – vėliau jie apibendrinami suvestinėje ataskaitoje. Abeji šie vertinimai yra svarbi struktūrinių fondų valdymo, – ypač programuojant ir peržiūrint Bendrijos paramą – sudedamoji dalis. Vertinimo proceso atsakomybė tenka Komisijai (partnerystėje su valstybėmis narėmis). Būtent Komisija sprendžia, kuriuos vertinimo aspektus reikia atlikti savomis pajėgomis ir kuriuos perleisti rangovams. Bet kuriuo atveju, bendra ir galutinė atsakomybė tenka Komisijai.

5. 1994–1999 m. laikotarpiu per struktūrinius fondus ⁽¹⁾ buvo numatyta suteikti paramos už 136,4 milijardo eurų „tikslams“ ir 14,5 milijardo eurų „Bendrijos iniciatyvoms.“ *I priede* pateikta pirmosios sumos analizė pagal valstybes nares ir tikslus ir antrosios sumos analizė pagal Bendrijos iniciatyvas. Prie šių lėšų prisidėjo ne mažiau kaip 95 milijardai eurų privataus ar viešojo sektoriaus investicijų ⁽²⁾, tad bendroji investicijų suma buvo padidinta iki daugiau kaip 245 milijardų eurų.

Vertinimo sistema

6. *Ex post* įvertinimai buvo atliekami Komisijos vardu ir jai vadovaujant. Vadovaujantis viešųjų pirkimų procedūra, kiekvienai nustatytai tikslų ir Bendrijos iniciatyvų grupei buvo išrinktas vyriausiasis konsultantas. Daugeliu atvejų šiems konsultantams atskirose valstybėse narėse buvo priskirtos vertintojų komandos ⁽³⁾, kurių užduotis buvo atlikti būtinus atitinkamų programų įvertinimus, remiantis bendrąja metodologine sistema. Be to, vertinimo procesą prižiūrėjo valdymo grupė. Atlikus įvertinimus, nacionaliniai vertintojai parengė nacionalines ataskaitas, o samdyti konsultantai parengė kiekvienos tikslų grupės įvertinimo ataskaitas. Šios ataskaitos buvo baigtos rengti laikotarpiu nuo 2003 m. pradžios iki 2004 m. vidurio.

Svarbiausieji kiekvienam įvertinimui nustatyti tikslai

7. Už vertinimą atsakingas DG pasirinko plataus spektro metodiką, aprėpiančią didelį klausimų sąrašą. Bendrieji vertinimų tikslai buvo šie:

a) *įvertinti* operacijų rezultatus ir poveikį valstybėse narėse, lyginant su jų tikslais ir numatytoju poveikiu žmonėms ir sistemoms;

⁽¹⁾ Apimančius Europos regioninės plėtros fondą (ERPF), Europos socialinį fondą (ESF), Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondą (EŽŪOGF) ir Žuvininkystės orientavimo finansinį instrumentą (ŽOFI).

⁽²⁾ Suvestinė ataskaita, p. 53.

⁽³⁾ Toliau vadinami „nacionaliniais vertintojais“.

b) *išnagrinėti* Bendrijos veiksmų poveikį ir efektyvumą sprendžiant konkrečias struktūrines problemas ir, kiek tai įmanoma, nustatyti Bendrijos pagalbos pridedamąją vertę.

8. Siekiant šių bendrųjų tikslų, techninėse užduotyse (TchU) suformuluoti pagrindiniai klausimai, susiję su šiomis temomis: strategijų tinkamumo, rezultatyvumo, efektyvumo, poveikio, valdymo ir įgyvendinimo sistemų, Bendrijos pridėtinės vertės ir pamokų, išmoktų iš dabartinio ir naudingų būsimajam programavimui. Darbo struktūravimo tikslais užduotyse taip pat nustatytos konkrečios užduotys bei nurodyti kai kurie darbo metodai ir informacijos šaltiniai.

9. Taigi planuodami savo darbą vertintojai galėjo remtis šiomis Komisijos kiekvienam tikslui nustatytomis techninėmis užduotimis. 2002 m. sausio mėn. šios užduotys buvo papildytos 1 tikslo pradžios ataskaita ir metodologiniu vadovu. 2002 m. gruodžio mėnesį jos buvo papildytos metodologijos pažangos ataskaita, taip pat į kiekvieną nacionalinę vertinimo ataskaitą įtrauktas vertinimo klausimais. Tuo būdu, vertintojai naudojo literatūros apžvalgomis, klausimynais, tarpininkų apklausomis, konkrečių atvejų studijų analize bei kitais savo nuožiūra pasirinktais srities tyrimais.

AUDITO APIMTIS

10. Bendrasis audito tikslas buvo ištirti, ar įvertinimuose buvo pateikta Komisiją dominanti informacija, leidžianti įvertinti intervencijų poveikio dydį, lyginant su tikslais ir ar rezultatai ir rekomendacijos buvo naudingi peržiūrint tolesnių programavimo laikotarpių programas.

11. Audito metu didžiausias dėmesys skirtas 1 tikslo ERPF intervencijų bei 1 ir 3 tikslo ESF intervencijų *ex post* įvertinimams, kuriuos atliko atitinkamai Regionų politikos generalinis direktoratas (DG REGIO) ir Užimtumo, socialinių reikalų ir lygių galimybių generalinis direktoratas (DG EMPL). Buvo išnagrinėtos svarbios suvestinės ataskaitos bei pavyzdiniai nacionaliniai įvertinimai, atitinkantys šiuos atrinktus tikslus ir instrumentus ⁽⁴⁾, kuriems iš viso buvo skirta 124 milijardai eurų, tai yra 82 % visos 1994–1999 m. programavimo laikotarpiui numatytos struktūrinių fondų paramos ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Nagrinėti šių valstybių narių nacionaliniai įvertinimai: 1T: Belgija, Graikija, Ispanija, Vokietija, Italija, Airija, Portugalija, 1T ir 3T (ESF): Ispanija, Prancūzija, Italija, Vokietija, Jungtinė Karalystė.

⁽⁵⁾ Bendruosius skaičius žr. 5 dalyje.

12. Kiekvieno atskiro įvertinimo atveju, auditu siekta atsakyti į tris klausimus:

- a) Ar vertinimas atliktas kokybiškai?
- b) Kokiu mastu buvo išaiškinti trūkumai, kuriuos sąlygojo taikytos vertinimo sistemos ir priežiūros ydos?
- c) Ar po įvertinimo pateiktos rekomendacijos buvo svariai pagrįstos, naudingos ir tinkamos atsižvelgti tolesniais programavimo laikotarpiais?

13. Be to, auditas įvertino ataskaitų kokybę ir išbaigtumą pagal tai, ar jos atspindėjo politikų tikslingumą, priemonių efektyvumą ir poveikį, taip pat tai, kaip priemonės įtakoją valdymo sistemas. Jis taip pat įvertino, ar pakankamas buvo Komisijos vaidmuo rengiant, stebint ir prižiūrint vykstančius pokyčius.

14. Pirmoji šios ataskaitos dalis yra skirta ERPF intervencijų 1 tikslo regionuose *ex post* įvertinimui (15–80 dalys), o antroji dalis apima ESF operacijas, vykdytą pagal 1 ir 3 tikslus *ex post* įvertinimą (81–113 dalys).

DG REGIO ATLIKTAS 1 TIKSLO EX POST ĮVERTINIMAS

15. Prieš pradėdami detaliam nagrinėti įvertinimo kokybę, pateikiame trumpą Komisijos įvertinimo išvadų apžvalgą (žr.1 langelį).

1 langelis DG REGIO atlikto įvertinimo bendrosios išvados

Suvestinėje ataskaitoje pripažįstama, kad struktūriniai fondai turėjo teigiamą poveikį 1 tikslo regionų BVP ir kad jų bendrasis efektyvumas, lyginant su visa ES, padidėjo. Joje teigiama, kad pozityviojo poveikio mastas žymia dalimi priklausė ir nuo institucinių pajėgumų, ir nuo tokių veiksnių, kaip antai ekonomikos struktūra ir atvirumas ir, kad „šie aspektai be abejonės yra lemiami – ypač ekonomikos gebėjimui deramai reaguoti į ekonominės integracijos iššūkius ir galimybes“. Tačiau joje taip pat pažymima, kad dėl šalių ir kontekstų skirtingumų, dėl prieinamų priežiūros duomenų nepakankamumo, taip pat dėl to, kad nebuvo aiškiai apibrėžtų tikslų, buvo neįmanoma apibendrinti rezultatus bei parengti patikimą ir išsamų 1 tikslo pasiekimų vaizdą.

Ataskaitoje pateiktame bendrame priimtų strategijų tinkamumo įvertinime daroma išvada, kad į 1994 metais 1 tikslui pasirinktą strategiją požiūriu reikėtų „žiūrėti kaip į apskritai tinkamą kiekvienai valstybei narei“. Ataskaitoje pateikta nuomonė, kad: „Didžiausia strategijų kritika buvo tai, kad jos sudarė ne ką daugiau, kaip jų dalių sumą. Nors kiekviena jų atskirose srityse adekvačiai atitiko nustatytus poreikius, tačiau trūko nuorodų į tai, kaip šie atskiri elementai prisideda prie visuotinai svarbios vystymo strategijos.“

Rezultatyvumo klausimu ataskaitoje nurodyta, kad dėl duomenų trūkumo analizė didžia dalimi buvo paremta greičiau „kokybinėmis išvadomis, nei kiekybiniais rezultatų palyginimais su tikslais“. Bendrajame ataskaitos komentare sakoma: „Yra pagrindo manyti, kad didžioji dalis rezultatyviausių veiksnių buvo „integracinio pobūdžio“. Daugiausia lėšų buvo skirta esamų ekonominio vystymo veiklos modelių vystymui, o ne pagrindo naujoms veikloms kūrimui, siekiant nustatytų tikslų ar skatinant naujoviškus metodus.“

Poveikio klausimu daugumos regionų atvejais ataskaitoje remtasi makromodeliavimo metodu, siekiant įvertinti struktūrinių fondų poveikį ekonominei ir socialinei sanglaudai. Joje pripažinta, kad: „Iš analizės aiškėjantys rezultatai neišvengiamai tam tikra dalimi išplaukia iš modeliavimo proceso metu iškeltų prielaidų.“ Ataskaitoje pažymėta, kad kai kuriais atvejais poveikio mastas santykinai priklausė ir nuo Bendrijos struktūrinių fondų skirtų lėšų dydžio ir tuo pat metu nuo kitų veiksnių, kaip antai dotacijų pradiniais veiksniais, ekonominių struktūrų, nagrinėjamos ekonomikos konkurencingumo lygio ir „atvirumo“ laipsnio. Ataskaitoje pateiktos bendros išvados apie struktūrinių fondų poveikio priklausomybę nuo kitų išorinių veiksnių. Joje pripažįstama, kad nors buvo darbo vietų kūrimas buvo žymus, tačiau tikriausiai žymūs buvo ir (paramos) savaimingumo bei (įmonių) persikėlimo efektai. Tačiau pastarųjų reiškiniių nebuvo nė bandyta įvertinti kiekybiškai.

Suvestinėje ataskaitoje taip pat buvo pateikta pastabų apie valdymą ir įgyvendinimą. Ataskaitoje suformuluota tokia šiuos aspektus apibūdinanti išvada: „Valdymo ir įgyvendinimo mechanizmai, nors ir ne be trūkumų, iš esmės buvo tinkami, o partnerystės principo taikymas leido pasiekti nemenkos naudos. Dauguma atvejų sprendimų priėmimo struktūroms nepavyko įtvirtinti ryškios strateginės krypties. Tačiau programavimo metodika ir viešojo valdymo sektoriaus pajėgumų bei valdymo būdų tobulinimas leido pasiekti apčiuopiamos naudos ir padidinti pridėtinę vertę.“

Audito Rūmų atliktas vertinimo kokybės įvertinimas

Preliminarios pastabos

16. Yra svarbu pripažinti, kad dėl pasirinktos plataus spektro metodikos radosi savaiminių suvaržymų, kurių pagrindiniai yra šie: laiko apribojimai, ribotas kiekybiškai pabrėžtų tikslų skaičius, detalių rezultato/poveikio rodiklių stoka. Be to, dažnai buvo sunku išskirti tiesiogiai programoms ir susijusioms priemonėms priskirtiną įtaką, kadangi tiksliniai regionai gavo naudą iš kitų veiksnių, kurie galėjo būti efektyvūs vykdamy panašius tikslus. Taip pat buvo sunku nustatyti ir išmatuoti struktūrinių fondų išlaidų netiesioginius poveikius. Vis dėlto Audito Rūmai mano, kad kai kurių vertinimo proceso trūkumų negalima priskirti vien

tik savaiminiams suvaržymams, bet kad juos sąlygojo vertinimo proceso ydos, kurias būtina šalinti, ypač iki prasidedant 2000–2006 metų programavimo laikotarpiu *ex post* vertinimui.

Problemų, kurios nuo 1994 metų iškilo regionams, kaita

17. Suvestinės ataskaitos pradžioje pateikiama trumpa BVP vienam gyventojui, nedarbo ir užimtumo lygių kaitos įvairiuose vertintuose regionuose analizė⁽¹⁾. Ataskaitoje daroma išvada, kad: „*kuriant naujas darbo vietas padidėjęs užimtumo darbo rinkoje lygis anaiptol nesąlygojo BVP vienam gyventojui lygio padidėjimo*“⁽²⁾. Tokia išvada galėtų būti svarbi ta prasme, kad ji galėtų atkreipti politikos rengėjų dėmesį į tai, jog dalyvavimo darbo rinkoje lygio pakėlimas nepadėjo reikšmingai sumažinti BVP lygių skirtumus⁽³⁾; struktūrinių fondų atžvilgiu ši išvada yra ypač svarbi.

18. Iš suvestinėje ataskaitoje pateiktos informacijos sunku spręsti, kiek pagrįstas yra aukščiau cituotas teiginys. Yra nemaža regionų, kuriuose BVP vienam gyventojui lygis padidėjo, padidėjus dalyvavimo darbo rinkoje lygiui. Kita vertus, yra regionų, kuriuose tiek BVP vienam gyventojui lygis, tiek dalyvavimo darbo rinkoje lygis tik nežymiai smuko ar išaugo. Audito Rūmai bandė įvertinti aukščiau, 17 dalyje, suformuluotą teiginį, pritaikę suvestinėje ataskaitoje skelbiamiems duomenims statistinius metodus. Šios analizės techninės detalės pateiktos *II priede*, o svarbiausios išvados trumpai apibendrintos žemiau.

19. Gauti rezultatai rodo, kad užimtumo pokyčiai statistiniu požiūriu turėjo didelį poveikį tikrajam BVP vienam gyventojui lygiui. Antai per vertinimo laikotarpį užimtumo lygio padidėjimas vienu procentu atitiko su BVP vienam gyventojui lygio padidėjimą 0,24 %. Šis rezultatas prieštarauja aukščiau minėtai suvestinės ataskaitos išvadai. Jis taip pat leidžia manyti, kad pakėlus dalyvavimo darbo rinkoje lygį, iš tikrųjų galima būtų sumažinti BVP lygių skirtumus – ir šis rezultatas būtų reikšmingas žvelgiant iš politinės perspektyvos.

20. Norėdami labiau įsitikinti šio rezultato tikrumu, Audito Rūmai atliko tokią pat analizę 145 regionų, apie kuriuos egzistavo nuoseklūs duomenys, atžvilgiu (iš tiesų tai nebuvo vien 1 tikslo regionai). Ši analizė davė labai panašius rezultatus visoje Europos Sąjungoje, kurie taip pat pateikti *II priede*. Šie rezultatai patvirtina, kad pagrindinių duomenų informacija nebuvo

tinkamai išanalizuota, ir leidžia daryti išvadą, kad tarp BVP padidėjimo ir užimtumo darbo rinkoje lygio padidėjimo yra priklausomybė, kuri suvestinėje ataskaitoje neišryškinta.

Priimtų strategijų tinkamumas

21. Antrajame suvestinės ataskaitos skyriuje išnagrinėtas priimtų strategijų tinkamumas subalansuotumo tarp regionų ir programų, taip pat tarp įvairių fondų, požiūriu. Planuotosios ir tikrosios struktūrinių fondų išlaidos⁽⁴⁾ išnagrinėtos pagal valstybes nares ir fondų tipus, tačiau ne pagal atitinkamus regionus, skirtingai nei toje pačioje ataskaitoje tai padaryta BVP vienam gyventojui bei užimtumo ir nedarbo lygių įvairiuose 1 tikslo regionuose atžvilgiu. Šis trūkumas apriboja galimos analizės patikimumą, kaip tai pažymėta pačioje ataskaitoje, pateikiančioje regresijos analizės, kurioje yra lyginami Bendrijos asignavimai vienam gyventojui ir vienai valstybei narei su BVP vienam gyventojui⁽⁵⁾. Dėl to ataskaitoje pateikti rezultatai statistikos požiūriu yra nereikšmingi, taigi jų vertė yra ribota.

22. Kita vertus, Audito Rūmai ataskaitoje pateiktiems duomenims taikė šiek tiek skirtingus statistinius metodus. Techninės šios analizės detalės pateiktos *III priede*, o svarbiausi klausimai trumpai apibendrinti žemiau.

23. Analizės rezultatai patvirtina įžvalgą, kad valstybių narių BVP vienam gyventojui didėjimas tiesiogiai proporcingas ES skirtų lėšų vienam gyventojui lygiui. Tai reiškia, kad taikant platesnio spektro metodiką, įmanoma atlikti patikimus įvertinimus net remiantis tais be reikalo apribotais duomenimis, kurie buvo naudojami nagrinėjant šį ypatingai svarbų klausimą.

24. Šioje suvestinės ataskaitos dalyje pateiktas įvertinimas iš esmės yra paremtas 1994 metais planuotų išlaidų palyginimu su apskaičiuotomis tikrosiomis išlaidomis 1999 metais. Tačiau, deja, pateiktuose duomenyse yra nemaža rimtų klaidų ar neatitikimų, apribojančių galimybę šiais duomenimis pagrįsti teisingas išvadas. Antai 5 valstybių narių atveju tikrųjų išlaidų skaičius, įrašytas stulpelyje „iš viso“ (atitinkamoje suvestinės ataskaitos lentelėje)

⁽¹⁾ Suvestinė ataskaita, p. 61–64.

⁽²⁾ Suvestinė ataskaita, p. 62.

⁽³⁾ Čia reiškia dirbančiųjų procentinę dalį lyginant su darbingo amžiaus gyventojais.

⁽⁴⁾ Suvestinė ataskaita, 2.1 lentelė, p. 75, 2.5 ir 2.6 lentelės, p. 88–89.

⁽⁵⁾ Suvestinė ataskaita, p. 75.

skiriasi nuo įvairius ES, atitinkamai viešojo ir privataus sektorių išlaidoms (atspindėtoms toje pat lentelėje) skirtus stulpelius įrašytų skaičių sumos. Šie neatitikimai apibendrinti 1 lentelėje. Neatitikimo procentas, kuris yra įrašytas paskutiniame šios lentelės stulpelyje yra svarbus ir rodo, kad kokybės kontrolė formuluojant ataskaitos turinį ir rezultatus buvo neadekvati.

25. Nepaisant visų šių neatitikimų, iškraipiančių išlaidų vienam gyventojui pagrindu parengtus duomenis ⁽¹⁾, šie duomenys vis dėlto leidžia padaryti kelias naudingas išvadas, kurios kai kuriuose kontekstuose skiriasi nuo suvestinėje ataskaitoje padarytų išvadų. 2 lentelėje parodytos išlaidos vienam gyventojui, pateiktos nuo mažiausių iki didžiausių kiekvienai kategorijai.

1 lentelė

Neatitikimų, nurodytų 24 dalyje, suvestinė

	Stulpelių suma ⁽¹⁾	Paskelbta bendra suma ⁽¹⁾	Skirtumas ⁽¹⁾	Neatitikimų procentas
Vokietija	41 015	48 243	7 228	- 15
Italija	34 804	30 547	- 4 257	14
JK	3 961	4 803	842	- 18
Prancūzija	3 339	4 019	680	- 17
Austrija	1 116	1 040	- 76	7

⁽¹⁾ Milijonais eurų.

2 lentelė

Tikrosios išlaidos ⁽¹⁾

Iš viso tikrųjų/1 gyvent.		ES 1 gyvent.		Viešųjų tikrųjų/1 gyvent.		Privačiųjų tikrųjų/1 gyvent.	
Austrija	3 866	Airija	1 653	Nyderlandai	1 822	Austrija	2 458
Nyderlandai	3 438	Graikija	1 580	Austrija	1 033	Vokietija	1 299
Vokietija	2 933	Portugalija	1 403	Graikija	739	Nyderlandai	1 039
Airija	2 926	Ispanija	1 143	Airija	703	Belgija	705
Graikija	2 716	Vokietija	884	Portugalija	621	Airija	570
Portugalija	2 472	Austrija	657	Ispanija	582	Portugalija	448
Ispanija	1 725	Italija	652	Prancūzija	485	Graikija	396
Belgija	1 587	Prancūzija	621	Belgija	456	Prancūzija	205
Prancūzija	1 579	JK	605	JK	381	JK	174
Italija	1 445	Nyderlandai	578	Vokietija	311	Ispanija	na
JK	1 407	Belgija	427	Italija	na	Italija	na
Vidurkis/1 gyvent.	2 104		1 033		419		377

⁽¹⁾ Tokie patys duomenys, kaip ir paskelbtieji suvestinėje ataskaitoje, buvo panaudoti rengiant 2 lentelę. To pasekmė buvo tai, kad 1 lentelėje įvardytų valstybių narių trijų stulpelių suma nėra pridėta prie stulpelio „iš viso“.

⁽¹⁾ Šiame kontekste skaičiai 1 gyventojui buvo paskaičiuoti atsižvelgiant į bendrąją nacionalinį gyventojų skaičių.

26. Lentelėse parodyta, kad visų tikrųjų lėšų vidurkis buvo 2 104 eurai vienam gyventojui. ES struktūriniai fondai prisidėjo prie maždaug pusės šios sumos, o trys iš keturių sanglaudos valstybių narių sugebėjo prisidėti maždaug 50 % daugiau nei 1 033 eurų vienam žmogui vidurkis. Ypatinai svarbus yra privačiojo sektoriaus indėlis, ypač norint pabrėžti ilgalaikį paramos regionams poveikį. Pasirodo, kad kai kurie 1 tikslo regionai tokiose valstybėse narėse, kaip, pavyzdžiui, Austrija, Vokietija ir Nyderlandai, sugebėjo puikiai derinti privačias investicijas ir struktūrinius fondus, o Austrija ir Vokietija netgi gerokai viršijo ES struktūrinių fondų vidurkį.

27. Tačiau ataskaitoje nebuvo nagrinėti veiksniai, nulėmę aktyvesnį privačiojo sektoriaus dalyvavimą. Antai nebuvo pasiaiškinta, ar tą aktyvumą nulėmė pasirinktųjų projektų pobūdis, ar turimų žmogiškųjų išteklių gebėjimai ar pats faktas, kad privačiajam sektoriui fondai skyrė kitokios rūšies paramą. Audito Rūmų nuomone šiuos aspektus būtų verta panagrinėti išsamiau.

28. Tinkamumo įvertinimas beveik nebuvo grindžiamas formalizuotais metodais ⁽¹⁾, o nacionalinių vertintojų naudoti būdai buvo labai skirtingi ir daugiausia aprašomojo pobūdžio. *Ex post* įvertinimuose praktiškai nebuvo aiškiai parodyta, kaip struktūrinių fondų intervencijos atitiko „rinkos defektus“. Be to, tinkamumo atžvilgiu nebuvo išsamiai išnagrinėti strategijos pokyčiai, įvykę per programavimo laikotarpį.

Rezultatyvumo įvertinimas

29. Atskiri skyriai nacionaliniuose įvertinimuose ir trečias suvestinės ataskaitos skyrius buvo skirti įvertinti struktūrinių fondų rezultatyvumą remiantis tuo mastu, iki kurio buvo pasiektas planuotasis poveikis ir numatytieji tikslai. Buvo išnagrinėtos šios penkios temos: transportas, mažos ir vidutinės įmonės, moksliniai tyrimai ir taikomoji veikla, švietimas ir mokymas bei kaimo plėtra. Taip pat buvo išnagrinėtos dvi horizontalios temos, susijusios su aplinka ir lygiomis galimybėmis.

30. Analizė pagrįsta 1 tikslo programų pavyzdžių imtimi, sudarančia 70 % visos šių programų vertės. Tačiau buvo smarkiai akcentuotas kokybinis įvertinimas, antai nustatant Bendrijos įnašo pridėtinę vertę „taip ar ne“ pagrindu. Tokie įvertinimai ir

(1) Norint atlikti tokį įvertinimą, pirmiausia reikia bendroje sistemoje identifikuoti ir išnagrinėti priežastinius ryšius tarp įvairių poreikių, strateginių tikslų, programų/popprogramių/priemonių tikslų ir išteklių skyrimo. Iš principo tam taip pat būtina parengti poreikių ir nepatenkinamų socialinių ekonominių situacijų, kurioms skiriama Bendrijos parama, klasifikaciją, taip pat savaimingų veiksmų hierarchiją, į kurią būtina atsižvelgti norint užtikrinti, kad ištekliai paskirti optimaliai pagal tenkintinus poreikius.

nuomonės neretai klasifikuojami pernelyg abstrakčiai, tad juos ne visuomet būna įmanoma objektyviai patikrinti. Net nebūta pastangų parengti konkretesnius tikslus, nustatant šiam tikslui pasiekti tinkamus kriterijus, taip pat nebuvo surinkti papildomi duomenys detaliam nagrinėjimui. Daugeliu atvejų nebuvo atsižvelgta į tokius svarbius gilesnio rezultatyvumo vertinimo veiksnius kaip savaimingumo ir persikėlimo efektai, o jei šie aspektai ir buvo minimi, jie nebuvo pakankamai detalai nagrinėjami.

31. Nors kai kuriuose ataskaitos skirsniuose yra pateiktos pagrįstos ir naudingos pastabos, apskritai imant, Audito Rūmai mano, kad šis esminis suvestinės ataskaitos skyrius ⁽²⁾ neturi tvirtu pagrindu, kadangi jame trūksta kai kurių duomenų, daugeliu atvejų pateiktos silpnos išvados, taip pat nepakankamai įtikinamai įvertinti kitų teminių studijų, kurias DG REGIO užsakė 1994–1999 m. struktūrinių fondų programai, rezultatai arba tokių įvertinimų apskritai nėra.

32. Antai skirsnyje skirtame transporto *ex post* įvertinimui, lentelėse, rodančiose planuotuosius ir tikruosius valstybių narių pagerintų kelių kilometrus, nėra maždaug apie pusės planuotųjų duomenų informacijos arba ji yra nepilna, todėl yra neįmanoma tvirtai pagrįsti išvadas apie pasiektus rezultatus, lyginant juos su planuotaisiais. Tačiau ataskaitoje dažnai cituojamas su tuo pačiu programavimo laikotarpiu susijęs struktūrinių fondų poveikio transporto infrastruktūroms teminis įvertinimas ⁽³⁾, kuris pateikia išsamesnį ir griežtesnį rezultatų įvertinimą pagal valstybes nares.

33. Ypatingos svarbos *ex post* įvertinimui turi teminėje transporto įvertinimo ataskaitoje nustatytas transporto programų poveikis užimtumui. Paskaičiuota, kad bendrą tiesioginį ir netiesioginį poveikį užimtumui sudaro 2,3 milijonų asmenų metų ⁽⁴⁾. Be to, yra manoma, kad studijoje pateikta ekonominė transporto programų nauda yra didelė. Airijoje nustatytasis kelių projektų grįžtamosios ekonominės naudos koeficientas siekia 13 %, o Ispanijoje net 23 % ⁽⁵⁾.

(2) 3 skyrius.

(3) Teminis įvertinimas yra įvertinimas, kuriame horizontaliu pūviu analizuojamas konkretus klausimas (tema) vienos ar kelių, įgyvendintų programų, kurios buvo įgyvendintos įvairiose valstybėse narėse ar regionuose, kelių intervencijų kontekste.

(4) Struktūrinių fondų poveikio transporto infrastruktūroms teminis įvertinimas, Galutinė ataskaita, 2000 m. lapkritis, p. 8.

(5) Pavyzdžiui, Airijos atveju šis rezultatas reiškia, kad kiekvieniems 100 eurų, investuotų į kelio statybą ir priežiūrą, kelyje sutaupyto laiko vertė, sutaupytos lėšos eksploatuojant automobilį ir įvairiapusę saugumo naudą sudarė 13 eurų kiekvienais metais. Tuo būdu investicija iš tikrųjų atsipirko per aštuonerius metus. (Struktūrinių fondų poveikio transporto infrastruktūroms teminis įvertinimas, p. 8).

34. Į šias dvi svarbias transporto teminio įvertinimo ataskaitoje pateiktas išvadas suvestinėje ataskaitoje neatsižvelgta. Be to, apskaičiuotasis poveikis užimtumui teminiame įvertinime neatitinka *ex post* studijos įvertinimo. Pagal Audito Rūmų atliktus *ex post* įvertinimo skaičiavimus ⁽¹⁾, (naudojant HERMIN modelį ir kitų regionų įvertinimus) bendrasis struktūrinių fondų poveikis užimtumui 1994–1999 metų laikotarpiu yra 1,62 milijono darbo vietų, o tai neatitinka teminio įvertinimo ataskaitoje apskaičiuotųjų 2,3 milijono darbo vietų, juo labiau, kad transporto išlaidos sudaro tik apie 20 % visų struktūrinių fondų išlaidų.

35. Priešingai, struktūrinių fondų poveikio mažoms ir vidutinėms įmonėms teminio įvertinimo rezultatai yra naudojami suvestinėje ataskaitoje, kur pasakyta: „Struktūrinių fondų poveikio mažoms ir vidutinėms įmonėms teminiame įvertinime rekomenduojama ateityje pereiti nuo dotacijų išlaidų prie finansinės inžinerijos metodų, tokių kaip, pavyzdžiui, pradžios ir rizikos kapitalo fondų, paskolų, palūkanų normų subsidijų, kadangi šie metodai yra tvaresni per ilgą laikotarpį“ ⁽²⁾. Tai svarbi teminio įvertinimo išvada ir yra gerai, kad ji yra pabrėžta *ex post* įvertinime ⁽³⁾. Tačiau ataskaitoje šis klausimas nėra plačiau nagrinėjamas, nors tai leistų padaryti svarbių implikacijų ateities programoms.

36. Suvestinėje ataskaitoje pažymima, kad struktūrinių fondų poveikio mažoms ir vidutinėms įmonėms teminiame įvertinime teigiama, kad „be Bendrijos paramos, 70 % investicinių projektų apskritai nebūtų vykdomi, arba būtų mažesnės apimties arba būtų atidėti“. Teminiame įvertinime „taip pat vertinama, kad tokia pagalba prisidėjo prie 300 000 papildomų darbo vietų sukūrimo, net atsižvelgus į savaimingumo ir pakeičiamumo efektus. 1 tikslo *ex post* įvertinimas neleidžia atgaminti šių skaičių dėl to, kad nėra palyginamų ir patikimų duomenų, kurie leistų pagrįsti šiuos skaičiavimus“ ⁽⁴⁾. Turint omenyje, kokie svarbūs yra įvairūs rezultatai ir kad abi studijas parengė tas pats sutarties dalyvis ta pačia tema, kad jos apėmė tą patį laikotarpį ir tik išleistos jos buvo su dviejų ar trijų metų skirtumu, vertėjo giliau panagrinėti jų skirtumus.

37. Papildant tai, kas ką tik pasakyta, skirsnyje, skirtame „Bendrajai analizei“ suvestinėje ataskaitoje pateikiamas įvertintas dėl struktūrinių fondų veiklos mažose ir vidutinėse įmonėse

⁽¹⁾ Žr. skirsnį, skirtą poveikiui.

⁽²⁾ Suvestinė ataskaita, p. 105.

⁽³⁾ Komentaras šiuo klausimu buvo toks: „Ši rekomendacija gali pasirodyti visiškai logiška, tačiau kontekstas, kuriame ji taikoma, suteikia jai ypatingos svarbos“. (Suvestinė ataskaita, p. 105).

⁽⁴⁾ Suvestinė ataskaita, p. 108.

sukurtų darbo vietų skaičius. „Iš turimų duomenų galima daryti išvadą, kad 1 tikslas prisidėjo prie maždaug 800 000 darbo vietų sukūrimo. Tai bendras skaičius, kuriame neatsižvelgta į pakeičiamumo, savaimingumo ar daugiklio efektus. Įvertinti bendrą rezultatų konkrečiais skaičiais yra neįmanoma“ ⁽⁵⁾. Šiai išvada nebuvo skirtas pakankamas dėmesys, ypač atsižvelgiant į skaičiavimus pateiktus teminėje studijoje apie mažas ir vidutines įmones. Be to, *ex post* įvertinimo lentelėse, kur pateikiama užimtumo analizė pagal valstybes nares nėra duomenų apie Ispaniją, dėl to pateikiamas įvertinimas yra aiškiai nepakankamas ⁽⁶⁾. Šį aspektą atliekant *ex post* įvertinimą vertėtų panagrinėti giliau.

38. „Kitose temose“, kurias apima suvestinės ataskaitos rezultatyvumo skirsniai, yra naudinga, kad ir trumpa, įvairių svarbių klausimų, nagrinėjamų įvairiose antraštinėse dalyse, apžvalga. Tačiau silpnoji šio įvertinimo pusė yra „netvirti lyginamieji duomenys, sąlygoję kokybinį, o ne detalų, projektais paremtą įvertinimą“ ⁽⁷⁾. Kai kurių šių kokybinių įvertinimų sąsajos su kitais teminiais įvertinimais, kaip antai mokslinių tyrimų ir technologijų vystymo, galėjo būti geriau išnaudotos. Techninėse užduotyse buvo nurodyta, kad: „Bus atlikta plataus masto literatūros apžvalga, siekiant apibrėžti esminius struktūrinių fondų įgyvendinimo klausimus“ ⁽⁸⁾. Tačiau būdas, kuriuo šios implikacijos buvo pateiktos ir palygintos su vėliau nustatytais faktais, turėjo trūkumų. Tais keliais atvejais, kai į jas buvo atsižvelgta, suvestinės ataskaitos kokybė akivaizdžiai pagerėjo.

39. Pavyzdžiui *ex post* įvertinime sakoma, kad mokslinių tyrimų ir technologijų vystymo teminiame įvertinime pažymima, kad būtų tikslingiau sutelkti veiklą į regionams būdingų inovacinių strategijų vystymą, tuo būdu išnaudojant esamus MTTV pajėgumus, užuot stengusis „pildyti technologijų spragas“. *Ex post* įvertinime nurodoma, kad taip buvo atsitikę daugelį kartų, tuo tarpu rezultatai buvo nepalyginti sėkmingesni tais atvejais, kai būdavo išnaudojami vietiniai pajėgumai ⁽⁹⁾. Šis pavyzdys aiškiai parodo, kaip svarbu remtis tuo, kas jau buvo įrodyta ankstesnėse ataskaitose ir studijose – kaip tai rekomenduojama kriterijuose, parengtuose pagal MEANS programą ir jos vėlesnį variantą bei įtrauktuose į šio *ex post* įvertinimo technines sąlygas ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Suvestinė ataskaita, p. 130.

⁽⁶⁾ Dar viena citata iš ataskaitos: „Teigiama, kad efektyviausias darbo vietų kūrimo ir jų išlaikymo mechanizmas yra tiesioginė parama gamybinėms investicijoms, tačiau neatsižvelgus į savaimingumo ir pakeičiamumo efektus, bendrasis efektyvumas negali būti įvertintas“. (Suvestinė ataskaita, p. 130).

⁽⁷⁾ Duomenų nepakankamumo implikacijas ir kai kuriuos bendrus komentarus nagrinėsime toliau šioje ataskaitoje.

⁽⁸⁾ Techninės užduotys, p. 90.

⁽⁹⁾ Suvestinė ataskaita, p. 111.

⁽¹⁰⁾ Techninės užduotys, p. 11.

40. Nacionaliniai įvertinimai dažniausiai nebuvo grindžiami formalizuota ar kiekybine poveikio analize. Be to, nacionaliniai vertintojai retai naudojo kitų šalių atliktos kiekybinės analizės rezultatus.

Efektivitymo įvertinimas

41. Šios suvestinės ataskaitos antraštinės dalies tikslas buvo išnagrinėti stambių projektų, vykdomų remiant 1 tikslo regionus. Analizė buvo grindžiama geografijos ir temų požiūriu gerai atstovaujama, maždaug 60 projektų pavyzdžių imtimi⁽¹⁾. Efektivitymas suvokiamas kaip poveikis, pasiektas racionaliomis sąnaudomis. „Svarbiausias tikslas – nustatyti vieneto sąnaudas, t. y. sąnaudas, reikalingas rezultato vienetai pasiekti. Analizėje dėmesys taip pat turėtų būti skirtas galutinių naudos gavėjų vykdomų stambių projektų valdymo kokybei. ES lygmeniu vieneto sąnaudos turėtų būti nagrinėjamos visuose 1 tikslo regionuose. Dideli vieneto sąnaudų skirtumai tarp regionų turėtų, jei reikia, būti paaiškinti, be to, turėtų būti nustatyta priimtinių vieneto sąnaudų skalė, kurių vėliau galima būtų naudoti kaip pagrindą lyginamosios analizės studijoms.“⁽²⁾ Šie tikslai yra svarbūs, nes sudaro esminę efektyvaus projektų valdymo Europos Sąjungoje sąlygą.

42. Tačiau daugeliu atvejų *ex post* įvertinimais šie tikslai nebuvo pasiekti. Suvestinėje ataskaitoje tai pripažįstama, ir paaiškinama, kad projekto valdytojai manė, jog iš esmės buvo neįmanoma nustatyti, kokie buvo konkretūs įvairių projektų indėliai ir dėl to buvo neįmanoma apskaičiuoti vieneto sąnaudas⁽³⁾. Toks bendro pobūdžio teiginys reikštų, kad apie struktūrinių fondų finansuojamus stambius projektus yra tiek mažai žinoma, kad praktiškai neįmanoma pasiekti techninėse užduotyse suformuluotą tikslą. Tačiau vis dėlto turėtų būti rasta galimybė nustatyti bent įprastinių rezultatų palyginamas sąnaudas, pavyzdžiui, gamyklos kvadratinio metro statybos ar kelio kilometro tiesimo sąnaudas.

43. Kai kurie daliniai rezultatai pristatyti trijose lentelėse, susijusiose su kelių statyba valstybėse narėse, aplinkos projektais Ispanijoje ir vienos darbo vietos sukūrimo sąnaudomis pramoniniuose projektuose⁽⁴⁾. Tačiau šie rezultatai yra nepakankamai vertinti ar nagrinėti: antai nebuvo atsižvelgta į darbo sąnaudų skirtumų ir regionams būdingų geografinių ypatumų poveikį, pavyzdžiui, kelių statybai.

44. Suvestinėje ataskaitoje pateikta patikimai pagrįstų išvadų apie projektų įgyvendinimo grafikus bei biudžetinių ribų laikymąsi. Šiose išvadose sakoma, kad, pirma, tik trečdalis iš 60 nagrinėtų projektų buvo užbaigti pagal iš pradžių nustatytus grafikus, o daugiau nei trečdalis vėlavo ištisus metus. Antra, apie dviem trečdaliams išnagrinėtų projektų buvo viršytas iš pradžių numatytas biudžetas, o penktadalio projektų sąnaudos buvo viršytos 30 %

(1) Daugiau nei 25 milijonų eurų infrastruktūros darbams ir daugiau nei 15 milijonų eurų gamybinių investicijų projektams.

(2) Techninės užduotys, p. 13.

(3) Suvestinė ataskaita, p. 143.

(4) Suvestinė ataskaita, 4.6, 4.7 ir 4.8 lentelės.

lyginant su iš pradžių numatytosiomis. Tačiau analizėje pateiktos tik kelios bendro pobūdžio pastabos, kuriose tik menkai įvertinta arba visai neįvertinta galutinių naudos gavėjų vykdyto valdymo kokybė kaip to reikalaujama techninėse užduotyse⁽⁵⁾. Be to, nebuvo įvertintas santykinis viešųjų-privačiųjų partnerysčių santykinis efektyvumas ir naudotos sutarčių sudarymo procedūros.

Struktūrinių fondų poveikio įvertinimas

45. Suvestinėje ataskaitoje teigiama, kad svarbiausia struktūrinių fondų užduotis yra daryti poveikį ilgalaikiam ekonomikos pasiūlos potencialui⁽⁶⁾. Poveikis pasiūlai daromas per keletą kanalų, kuriais siekiama: a) padidinti investicijas, skirtas fiziniams infrastruktūroms gerinti ir tuo būdu skatinti privačiojo sektoriaus gamybinę veiklą; b) investicijomis į mokymą padidinti žmogiškąjį kapitalą ir tuo būdu taip pat prisidėti prie privačiojo sektoriaus gamybinės veiklos; c) orientuoti viešąją finansinę pagalbą į privatus sektorių investicijoms stimuliuoti ir tuo būdu didinti gamybos veiksmų našumą bei mažinti sektoriaus gamybos ir kapitalo sąnaudas⁽⁷⁾.

46. Toliau ataskaitoje aptariama, kiek svarbūs yra vadinamieji „teigiamieji išoriniai veiksniai“, kitaip sakant, „sąlygos, kurioms esant privačios bendrovės gauna naudos iš joms pačioms nieko nekainuojančių papildomų gamybos veiksmų“, leidžiančių padidinti ekonomikos našumą bei konkurencingumą – sąnaudų santykį. Šie svarstymai yra svarbūs *ex post* įvertinimui. Tačiau analizėje visiškai nebuvo atsižvelgta į kofinansavimą iš privačiojo sektoriaus pusės, kadangi kilo neaiškumų dėl jo „varomųjų mechanizmų“⁽⁸⁾. Dėl tokio riboto požiūrio kai kurių struktūrinių fondų išlaidų poveikis smarkiai sumenkinamas, kadangi atmetamas vienas svarbiausių ilgalaikių poveikių pasiūlai. Ši teiginį puikiai pademonstruoja suvestinėje ataskaitoje aprašytas pavyzdys, kai viena⁽⁹⁾ vystymo bendrovė, kofinansuodama išlaidas pritraukė nemažas papildomas privačiojo sektoriaus investicijas. Studijos autoriai, užuot sutelkę dėmesį į labiau apčiuopiamą struktūrinių fondų išlaidų poveikį privačiojo sektoriaus investicijoms, mėgino įvertinti vadinamuosius „išorės veiksmus“, pasitelkdami riboto patikimumo vertinimo priemones, nes neturėjo studijų, teikiančių nagrinėjamiems regionams reikalingus elastingumo matavimus.

(5) Kaip nurodyta anksčiau.

(6) Suvestinė ataskaita, p. 71.

(7) Suvestinė ataskaita, p. 72.

(8) „Atsižvelgimas į privačiojo sektoriaus kofinansavimą yra diskutuotinas veiksnys, kadangi poveikio įvertinimas remiasi formaliu makroekonominio modeliu. Be to, kadangi mechanizmus, naudojamus įtraukiant privataus sektoriaus kofinansavimo išlaidas į bendrosios pagalbos kontekstą, gaubia aukšto lygio neaiškumas, mes atsisakome juos naudoti savo analizėje.“ (Suvestinė ataskaita, p. 71).

(9) Šiuo konkrečiu atveju (UK-Speke Garston Project) buvo pritraukta 223 milijonai svarų sterlingų papildomų privataus sektoriaus investicijų, kurios leido sukurti 4 600 tiesiogines darbo vietas. (Suvestinė ataskaita, p. 204).

47. Vertinant struktūrinių fondų įtaką ekonominei ir socialinei sanglaudai, keturioms valstybėms narėms (Graikijai, Airijai, Portugalijai ir Ispanijai) ⁽¹⁾, naujosios Rytų Vokietijos žemėms ir Šiaurės Airijos regionams ⁽²⁾ buvo pritaikytas HERMIN modeliu paremtas makroekonominis modeliavimas. Šis metodas buvo skirtas įvertinti 1 tikslo programų poveikį bendrajam vidaus produktui ir užimtumui.

48. Alternatyvus vertinimo scenarijus būtų naudoti mikroekonominis projektų duomenis ir išsiaiškinti bendrąjį, suvestinį struktūrinių fondų poveikį regiono ar valstybės narės pagrindu. Tačiau, nepaisant to, kad visuose 1 tikslo regionuose reikalaujama naudoti standartizuotus duomenis, pasirodo, kad yra sunku surinkti mikroekonominis duomenis. Dėl šių priežasčių poveikius bandoma vertinti tik pagal makroekonominis modelius, dėl ko atsiranda daugybė suvaržymų ir prielaidų, kurie dėl aukščiausiai išdėstytų priežasčių gali iš esmės sumenkinti įvertinimo reikšmę, o tuo pačiu ir iš jo išplaukiančias politines pasekmes.

49. Pagrindiniai sunkumai, kurie buvo nustatyti nagrinėjamam *ex post* įvertinimui taikant HERMIN makromodelį yra šie:

a) Modelio struktūroje pernelyg pabrėžtas pramonės sektorius, tuo tarpu daugumos nagrinėtų regionų ar valstybių narių ekonomikos per pastarąjį dešimtmetį sparčiau vystėsi rinkos paslaugų, kaip antai turizmo, ir, kai kuriais atvejais, finansų sektoriaus srityse. Šių paslaugų varomieji mechanizmai skiriasi nuo veikiančiųjų pramonėje, kuri tapo jautresnė globalizacijai. Todėl makroekonominis modelis turėtų būti perorientuotas į šį aspektą. Naudojant šį modelį į šį aspektą atsižvelgta nebuvo, o suvestinėje ataskaitoje beveik nėra duomenų, kad jis buvo identifikuotas kaip didelė spraga, nepaisant to fakto, kad turizmas yra toks svarbus didelės dalies tirtų regionų ekonomikoms.

b) Naudotasis modelis yra pagrįstas metiniais duomenimis, pradedant 1980 metais. Tačiau dėl spartaus per intervencijų laikotarpį vykusio šių regionų struktūrų kitimo nustatytų parametrų nepastovumas gali tapti rimtu šią makromodeliu pagrįstą metodiką menkinančiu veiksniumi. Taip pat ir į šį veiksnių nebuvo atsižvelgta.

⁽¹⁾ Keturioms valstybėms narėms, kurios ištisai sudarytos iš 1 tikslo regionų.

⁽²⁾ Italijos atveju techninėse sutartyse numatytas HERMIN modelis nebuvo parengtas dėl „sunkumų susitarti“. Likusiems regionams, kurie neturėjo parengto HERMIN modelio, buvo naudojamas vadinamasis „nuo atskiro prie bendro“ skaičiavimas.

c) Buvo labiau remtasi planuotomis, o ne tikrosiomis išlaidomis ⁽³⁾, kas būtų labiau pagrįsta, jei būtų rengiama *ex ante* projekcija, bet ne *ex post* įvertinimas.

d) Poveikių įvertinimai yra žymiai pamažinti, kadangi modelis neatspindėjo nei privačiojo sektoriaus kofinansavimo (taip pat žr. 46 dalį), nei privačiojo sektoriaus investicijų, kurias sąlygojo struktūrinių fondų intervencijos. Pavyzdžiui, jei struktūriniai fondai suteikia paramą gamyklos statybai, poveikis regiono ekonomikai neapsiriboja pastato pastatymu, bet yra taip pat susijęs su nuolatinėmis darbo vietomis, kurioms sukurti panaudojamos privačiojo sektoriaus investicijos po to kai gamykla pastatyta.

e) Suvestinėje ataskaitoje esminis vaidmuo vertinant struktūrinių fondų poveikį yra skirtas ilgalaikiam struktūrinių fondų poveikiui viešosioms infrastruktūroms ir žmogiškajam kapitalui (teigiamieji išoriniai veiksniai). HERMIN modelis reikalauja, kad teigiamųjų išorinių veiksnių elastingumas būtų nustatytas kitomis, specialiomis studijomis. Tačiau, kadangi šis elastingumas nebuvo nustatytas nė vienam iš nagrinėjamų ES regionų, buvo pasiremta empirine literatūra, daugiausiai pagrįsta JAV regionų duomenimis, kurioje, kaip pažymėta ataskaitoje, „šiek tiek dviprasmiškai pateikiami duomenys apie išorinius veiksnius“ ⁽⁴⁾. To pasekmė yra tai, kad nėra aišku, kurie vertinimai pagrįsti prielaidomis, o kurie – faktais.

f) Aiškinantis papildomumą, HERMIN modeliavimas leidžia palyginti padėtis su struktūrinių fondų parama ir be jos. Scenarijuje be struktūrinių fondų paramos daroma prielaida, kad nebuvo išleistos nei ES lėšos, nei kofinansavimo sumos. Tokios prielaidos efektyvumas yra diskutuotinas ⁽⁵⁾.

50. Taigi pasirodė, kad HERMIN modelis, taip kaip jis buvo taikomas, nėra tinkamas vertinti struktūrinių fondų intervencijų 1 tikslo regionuose poveikiui.

⁽³⁾ Ataskaitoje teigiama: „Idealiu atveju turėjome remtis tikrosiomis Bendrijos paramos sistemos išlaidomis. Tačiau duomenų apie jas kiekvienoje šalyje ar regione pagal prioritetus ir pagal metus neturėjome. Dėl tolydumo naudojome planuotąsias BPS išlaidas pagal BPS 1994–1999 m. sutarčių dokumentus. Nors šiuose dokumentuose randame gana tiksliai bendrąsias išlaidų sumas, jose ne visuomet atsispindi tikslus realiųjų išlaidų *ex post* pasiskirstymo vaizdas.“ (Suvestinė ataskaita, p. 150).

⁽⁴⁾ Suvestinė ataskaita, p. 161.

⁽⁵⁾ Iš tikrųjų kai kuriose studijose teigiama, kad ES finansavimas atgraso nacionalinius investuotojus, ir kad esą be BPS asignavimų ekonominio augimo sparta būtų palankesnė, nei toji, kuri buvo apskaičiuota pagal HERMIN modelį.

51. Audito Rūmai palygino HERMIN modeliavimų, skirtų tirti nedarbo lygio kitimą, rezultatus su tam tikromis iš anksto nustatytomis hipotezėmis ⁽¹⁾. Šios analizės rezultatai (žr. IV priedą) žymiai skiriasi nuo kituose šaltiniuose skelbiamų nedarbo lygio tyrimų rezultatų.

52. Pagaliau, daugeliu atvejų nebuvo įvertintas tarpinių tikslų įgyvendinimo lygis.

53. Vienintelė pastaba suvestinėje ataskaitoje strateginių tikslų ir konvergencijos klausimu yra tai, „kad bendroji konvergencija tarp valstybių narių didėja, tačiau tarp ES regionų ji vyksta labai nevienodai. Galima tik svarstyti, ar konvergencija vyksta dėl struktūrinių fondų paramos ar ne dėl jos“ ⁽²⁾.

Valdymo sistemų įvertinimas

54. Numatyta, kad 1 tikslo programoms pritaikytos valdymo ir įgyvendinimo sistemos turi suvaidinti lemiamą vaidmenį užtikrinant struktūrinių fondų rezultatyvumą bei efektyvumą ir didinant jų poveikį. Į šį aspektą buvo atsižvelgta tiek techninėse užduotyse, tiek metodologiniame vadove, taip pat nacionaliniuose įvertinimuose ⁽³⁾. Nacionalinėse įvertinimo ataskaitose aprašytas poveikis valdymo sistemoms. Tačiau jose taip pat pateikti atvejai, kai poveikis valdymo sistemoms galėjo būti labiau apčiuopiamas.

55. Šio klausimo svarba pabrėžiama suvestinės ataskaitos rekomendacijų skirsnyje ⁽⁴⁾: valdymo problemos nagrinėjamos bent trylikoje iš aštuoniolikos rekomendacijų.

56. Suvestinėje ataskaitoje pateikta keletas reikšmingų išvalgų apie ES struktūrinių fondų valdymą bei nuorodų į kai kurias Teminio partnerystės principo įvertinimo, atlikto 1999 metais, išvadas. Tai gali prisidėti užtikrinant vertinimo tęstinumą ir leidžia gauti patikimus duomenis, pagrindžiančius teminiame įvertinime suformuluotas pastabas. Tačiau kai kuriose srityse suvestinės ataskaitos išvados prieštarauja teminiam įvertinimui.

57. Suvestinėje ataskaitoje parodytas vidutinis priežiūros komitetų narių skaičius pagal valstybes nares. Bendrasis vidurkis buvo 44, tačiau tas vidurkis žymiai svyravo: nuo mažiausiai 15 iki

daugiausiai 85. Ataskaitos išvados pažymėta, kad į didelį narių skaičių žiūrėta kaip į rimtą kliūtį, kenkiančią priežiūros komitetų efektyvumui ir kad toks požiūris galioja visoms valstybėms narėms ⁽⁵⁾. Teminėje studijoje, priešingai, padaryta išvada, kad nėra įrodymų, kad didelis narių skaičius kaip nors mažintų efektyvumą. Kadangi skirtingose ataskaitose pateikiamos labai skirtingos išvados, būtų tikslinga giliau panagrinėti šį suvestinės ataskaitos aspektą bei suformuluoti konkretnesnes rekomendacijas ateičiai.

58. Kita su teminiu įvertinimu susijusi sritis – įvairių fondų valdymas. Atitinkamose abiejų ataskaitų išvados sakoma, kad fondai vykdė savo veiklą remdamiesi skirtingais principais ir skirtingais finansiniais reikalavimais ir kad dėl to tarp fondų buvo silpna sinergija. Ši svarbi išvada patvirtina jau anksčiau Audito Rūmų išreikštas pastabas ⁽⁶⁾ ir pabrėžia būtinybę skatinti glaudesnę sinergiją.

59. Ydų taip pat turi ir atliktas bendro valdymo sistemų rezultatyvumo įvertinimas. Suvestinėje ataskaitoje teigiama, kad „Nacionaliniuose įvertinimuose pripažinta, kad tik mažiau nei pusėje reikalavimus atitinkančių valstybių narių buvo tinkamos valdymo sistemos“. Ši išvada yra svarbi ir galima buvo tikėtis, kad bus detalai įvertinti tiek sėkmingo, tiek nepatenkinamo valdymo atvejai. Ir nors kai kurie išskelti klausimai buvo nagrinėjami, apskritai imant, ataskaitoje trūksta aiškumo, kas iš tikrųjų buvo nustatyta.

60. Partnerystės principo struktūrinių fondų srityje 1999 m. teminiame įvertinime teigiama, kad šis principas suteikė struktūrinių fondų įgyvendinimui keletą svarbių privalumų ⁽⁷⁾. Suvestinėje ataskaitoje pažymima, kad „Apskritai imant, šiuos privalumus taip pat pripažino ir valstybės narės, dalyvavusios įgyvendinant 1994–1999 metų 1 tikslo programą, o darbas horizontalioje partnerystėje buvo įvertintas kaip Bendrijos programavimo pridėtinės vertės dalis“ ⁽⁸⁾. Tai reikšmingas rezultatas. Tačiau nors kai kuriems atvejams dėmesio buvo skirta, pavyzdžiui, trumpuose komentaruose apie neigiamą patirtį ar iškilusius sunkumus, pasiremiant minėtais pavyzdžiais, galėjo būti plačiau aptarta, kaip padidinti partnerystės principo efektyvumą.

⁽¹⁾ Ši jautrumo analizė buvo atlikta Rytų Vokietijos, Ispanijos, Graikijos, Airijos ir Portugalijos atžvilgiu.

⁽²⁾ Suvestinė ataskaita, p. 183–184.

⁽³⁾ Juose parodytas struktūrinių fondų teigiamas poveikis daugiametio programavimo tobulėjimui: pradėta taikyti programos koncepcija ir įvestas tikslais paremtas valdymas; sukurtos valdymo struktūros ir procedūros, kaip antai priežiūros ir rodiklių sistemos, viešojo sektoriaus darbų kokybės užtikrinimo sistemos, viešųjų pirkimų valstybės paramos srityje procedūros, vertinimo sistemų, pajėgumų ir kultūros tobulinimas, projektų atrankos procedūros ir kontrolės sistemos. Struktūriniai fondai stimuliuoja geriau valdymui pritaikytų struktūrų ir pajėgumų kūrimą.

⁽⁴⁾ Suvestinė ataskaita, 9.1 skirsnis.

⁽⁵⁾ Suvestinė ataskaita, p. 196.

⁽⁶⁾ Nuomonė Nr. 2/2005 apie Tarybos reglamento pasiūlymą, nustatantį bendrąsias Europos plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo nuostatas (COM(2004) 492 galutinis, 2004 7 14) (OL C 121, 2005 5 20, p. 18); Specialiosios ataskaitos Nr. 7/2003 apie 2000–2006 metų programavimo laikotarpio paramos įgyvendinimo struktūrinių fondų srityje 90 dalis (OL C 174, 2003 7 23, p. 22).

⁽⁷⁾ Kaip antai: didesnis programų rengimo ir jų priežiūros efektyvumas, rezultatyvesnė projektų atranka, didesnis sprendimų ir sprendimų priėmimo proceso teisėtumas ir skaidrumas, didesnis išpareigojimas ir didesnis išitraukimas programų rezultatų atžvilgiu ir pan. Žr. Teminį partnerystės principo įvertinimą, II d.

⁽⁸⁾ Suvestinė ataskaita, p. 188.

61. Projektų siūlymo ir atrankos procesai buvo minimi kaip sukėlę daugiausiai administracinių sunkumų. Pateikta nemaža pavyzdžių, rodančių, kad šios procedūros stokoja skaidrumo ir kad Komisija privalo kuo skubiau išleisti geriausios praktikos gaires. Pateikta lentelė, rodanti projektų atrankos procesų trukmę kiekvienoje valstybėje narėje, tačiau apie tris valstybes nares duomenų nėra. Procesų trukmė kitose valstybėse narėse svyruoja nuo dviejų iki devynių mėnesių, o vidutinė trukmė yra penki mėnesiai. Pateikti duomenys rodo, kad reikia dar nemažai nuveikti, kad projektų siūlymo procesai būtų supaprastinti. Šiuo klausimu nebuvo atliktas joks tyrimas, kuris leistų išsiaiškinti, ar tiksliau būtų taikyti projektų konkurencijos ar jų įrašymo į laukimo eilę principą.

62. Taip pat būtina rimtai išnagrinėti priežiūros ir kontrolės procedūras. Suvestinėje ataskaitoje teigiama, kad „Panašu, kad 1994–1999 metų 1 tikslo valstybių narių finansų kontrolės sistemos veikė palyginus gerai, tačiau 1997 m., derinantis prie naujojo Finansinio reglamento, teko padaryti kai kuriuos pakeitimus. Daugelyje valstybių narių finansų kontrolės sistemos pasiteisino ir veikė santykinai efektyviai. Imant apskritai, finansų kontrolės sistemos veikė patikimai ir jas taikant buvo laikomasi 5 % taisyklės“⁽¹⁾. Šis teiginys prieštarauja įvairioms Audito Rūmų ataskaitoms⁽²⁾, kuriose nurodoma, kad 1994–1999 m. struktūrinių fondų programoje būta rimtų ydų.

63. Kitas priežiūros proceso aspektas, sukiantis administracinių problemų, yra susijęs su nefinansinėmis priežiūros ir vertinimo sistemomis. Priežiūra yra griežtai kritikuojama. Suvestinėje ataskaitoje daroma išvada, kad „priežiūra ir toliau liko silpnoji vieta, nepaisant to, kad po pirmojo programavimo laikotarpio buvo nuolat pabrėžiama būtinybė sustiprinti jos vaidmenį. Turimi duomenys yra padiriki, priešaringi, atspindintys daugiausiai medžiaginius rezultatus ir daugeliu atveju nepatikimi“⁽³⁾. Ten pat pažymima: „Visose valstybėse narėse programos įgyvendinimo pradžioje nustatyti tikslai buvo nepakankamai kiekybiškai apibrėžti“⁽⁴⁾. Iš dešimties sąraše esančių valstybių narių septyniose nustatytas per mažas kiekybinio apibrėžimo laipsnis. Aštuntojoje šis laipsnis svyravo, o dviejose likusiose jis buvo tinkamas tik programos įgyvendinimo pradžioje. Apie kiekvieną valstybę narę pateiktos trumpos suvestinės. Tačiau daugiau nepateikta jokios informacijos.

64. Suvestinėje ataskaitoje taip pat pažymima, kad 1994–1999 m. programoms prižiūrėti įdiegtos kompiuterinės sistemos „buvo dažnai kritikuojamos dėl to, kad į jas nebuvo pakankamai integruotos skirtingos programos ir skirtingi fondai.

Tai turėjo pasekmių valdymo institucijų galimybei susidaryti bendrą programų pažangos vaizdą, taip pat tai sąlygojo sunkumus vėlesniems vertinimams“⁽⁵⁾. Šie nustatyti faktai taip pat verčia suabejoti ankstesnėje ataskaitoje padaryta išvada, esą programos finansų valdymas buvo tinkamas, kadangi priežiūros informacija, kuri yra tokia svarbi valdymo proceso dalis, buvo įvertinta kaip „padiriki, priešaringa ir nepatikima“⁽³⁾.

65. Suvestinėje ataskaitoje taip pat pateikti keli trumpi komentarai apie „vidaus įvertinimus“⁽⁶⁾. Juose yra tokia pastaba: „Šiuos vidaus įvertinimus atliko ministerijos ar regionų institucijos talkinant universitetams ir išorės organizacijoms. Turint omenyje priežiūros sistemų silpnumą, galima būtų stebėtis šių įvertinimų mastais. Tačiau gal būt jie teatspindi išsąmonintą išipareigojimą atlikti įvertinimą. Nepaisant to, šio įvertinimo rezultatais dažnai buvo remtasi vykdant programų valdymą“⁽⁷⁾. Atsižvelgiant į šį teiginį, būtų buvę naudinga daugiau dėmesio skirti šioms vidaus įvertinimams ir geriau panaudoti ministerijų bei regionų institucijų gautus rezultatus. Tačiau suvestinėje ataskaitoje, priešingai, yra pateiktos tik kelios bendros, *ex post* įvertinimui iš esmės mažai reikšmingos pastabos.

66. Suvestinėje ataskaitoje pažymėta, kad 2000–2006 metų laikotarpio atžvilgiu bandyta spręsti 1994–1999 metų laikotarpiu iškilusią priežiūros problemą⁽⁸⁾.

Vertinimo sistemos adekvatumas

Techninės užduotys

67. Turint omenyje įvairias suvestinėje ataskaitoje įvardytas problemas, būtina atskirai panagrinėti pradines technines užduotis. Jose, kaip ir pradžios ataskaitoje bei metodologiniame vadove, esama trūkumų. Būtent:

- a) jose nenagrinėjamas nepakankamai kiekybiškai apibrėžtų tikslų klausimas. Be to, techninėse užduotyse ir metodologiniame vadove neatsižvelgta į tai, kad nepakanka tinkamų rodiklių;

⁽¹⁾ Suvestinė ataskaita, p. 218.

⁽²⁾ 2003 finansinių metų metinės ataskaitos 5.22, 5.33–5.34 dalys ir 5.32 dalies d punktas (OL C 293, 2004 11 30, p. 162). 2004 finansinių metų metinės ataskaitos 5.30 dalis (OL C 301, 2005 11 30, p. 143).

⁽³⁾ Suvestinė ataskaita, p. 224.

⁽⁴⁾ Suvestinė ataskaita, p. 219.

⁽⁵⁾ Suvestinė ataskaita, p. 221.

⁽⁶⁾ Čia turimi omenyje šiuo metu vykdomi įvertinimai.

⁽⁷⁾ Suvestinė ataskaita, p. 222.

⁽⁸⁾ Pavyzdžiui, „yra aiškių įrodymų, kad partnerystės sutartys pagerėjo ir kad jų padaugėjo ir kad vis dažniau sprendimų priėmimo atsakomybė yra perduodama programų partneriams“ (Suvestinė ataskaita, p. 246).

- b) be to, jose nebuvo reikalaujama, kad vertintojas rinktų papildomus duomenis apie efektyvumo rodiklius. Techninėse užduotyse ⁽¹⁾ numatyta atlikti peržiūrą vietoje „prireikus tuo atveju, jei valstybėse narėse duomenų nėra“, tačiau šis klausimas metodologiniame vadove nebuvo sukonkretintas ⁽²⁾;
- c) nepakankamas dėmesys buvo skirtas grynųjų rezultatų įvertinimui ⁽³⁾, išskyrus kai kuriuos ekonominius poveikius;
- d) techninėse užduotyse nepakankamas dėmesys skirtas rezultatyvumo ir būtent savaimingumo efekto klausimui, o tai yra negerai, nes savaimingumo efektas yra dažnai laikytinas reikšmingu veiksniumi svarbiose srityse, kaip antai verslo investicijų subsidijų, tiesioginės pagalbos užimtumui ir profesiniam mokymui, kuri palengvina galimybę įsidarbinti;
- e) Nepakankamas dėmesys buvo skirtas galimų sąsajų tarp strategijos tinkamumo, rezultatyvumo ir poveikio ⁽⁴⁾ analizei. Taip pat nepakankamai buvo nagrinėjamas ryšys tarp nustatytų tikslų – net jei jie nebuvo kiekybiškai apibrėžti – ir poreikių, kurie tenkinami per Bendrijos paramos sistemą, klasifikacijais;
- f) Išskyrus tai, kad buvo taikytas HERMIN modelis ir buvo padarytos nuorodos į kritinio paplitimo analizę, rekomenduotą „atvejų tyrimams“ ⁽⁵⁾, techninėse užduotyse ir pradžios ataskaitoje nebuvo pasiūlyta jokių kitų įvertinimo metodų;
- g) nepateikta jokių aiškių nuorodų, kokią metodiką reikėtų taikyti „specifiniais valstybių narių klausimais“, kurie minimi techninėse užduotyse ⁽⁶⁾.

68. Be to, techninėse užduotyse nebuvo pakankamai akcentuota, kad prioritetus būtina skirti ekonominės ir socialinės sanglaudos Europos Sąjungoje ir mažiau išsivysčiusių valstybių narių konvergencijai, nepaisant to, kad šie prioritetai įvardyti pagrindiniuose struktūrinių fondų tiksluose. Pradžios ataskaitoje nebuvo skirta vietos kai kuriems klausimams, susijusiems su taikomais vystymo modeliais, augimą stelbiančiais veiksniais, į kuriuos būtina atsižvelgti, ir kanalais, kuriais galima daryti poveikį regionų ekonomikai ⁽⁷⁾. O juk *ex post* įvertinimą tiesiog būtina buvo įtraukti konvergencijos ir skirtumų mažėjimo tarp regionų, – sąlygotų tokių veiksmų, kaip investicijos į infrastruktūrą,

⁽¹⁾ Techninės užduotys, p. 16.

⁽²⁾ Metodologinis vadovas, p. 16–17.

⁽³⁾ Grynųjų poveikiai apskaičiuojami iš visuminių poveikių atimant visus savaimingumo bei persikėlimo/pakeičiamumo efektus.

⁽⁴⁾ Ypač sąsajų tarp poveikio analizės ir strategijos rezultatyvumo ir tinkamumo analizės.

⁽⁵⁾ Pradžios ataskaita, p. 7.

⁽⁶⁾ Techninės užduotys, p. 102–109.

⁽⁷⁾ Pradžios ataskaita, p. 13. Taip pat ir metodologiniame vadove pateikiami pamatiniai klausimai, kaip, pavyzdžiui: „koks buvo bendras struktūrinių fondų poveikis remiant regionų konvergenciją 1994–1999 metų laikotarpiu? Kokie buvo ekonominiai struktūrinių fondų investicijų į konvergenciją ir pajamų lygius poveikiai?“ (p. 24).

švietimo sistemos bei mokslinių tyrimų ir taikomosios veiklos pajėgumų tobulėjimas, – empirinius tyrimus.

69. Be to, į įvertinimo tikslus būtų buvę tikslinga įtraukti specialių atvejų tyrimų, leidžiančių nustatyti regionų vystymo politinių gaires, kaip, pavyzdžiui, ekonominio augimo grupavimas ir centrai, aprašus ir analizę.

70. Vertinimo pradžioje strategijos tinkamumui nagrinėti buvo pateiktas problemų ir klausimų sąrašas. Tačiau nei techninėse užduotyse ⁽⁸⁾ pateiktos vertinimo gairės, nei metodologinės gairės nebuvo pakankamai tikslios ir konkrečios.

Komisijos vykdytos priežiūros adekvatumas

71. Sutartyje (bendrojoje) tarp Komisijos ir įvertinimui atlikti atrinktų konsultantų, pažymėta, kad vertinimo techninė pagalba turi būti teikiama vadovaujant ir prižiūrint Komisijos pareigūnams. Įvertinimo kokybę turėjo išnagrinėti Komisija, remdamasi pagal MEANS programą parengtais kriterijais.

72. Rengiant technines užduotis, tvirtinant metodologiją ir detalųjį darbo planą (pradžios ataskaitoje) bei nagrinėjant nacionalines ataskaitas ir suvestinę ataskaitą, dalyvavo DG REGIO vadovaujama iniciatyvinė grupė, į kurią buvo įtraukti ir kitų DG atstovai. Talkinti iniciatyvinei grupei buvo paskirti keturi ekspertai, kurių pagrindinė užduotis buvo užtikrinti, kad rengiami įvertinimai būtų puikios kokybės. Tačiau jie buvo paskirti pernelyg pavėluotai, dėl to jų darbas negalėjo žymiai pagerinti įvertinimų kokybės.

73. Nesilaikyta sutartimis patvirtinto tvarkaraščio. Kadangi įvairios ataskaitos buvo parengtos pavėluotai, nacionalinės ataskaitos ir suvestinė ataskaita buvo pateiktos Komisijai ne per numatytą 12 mėnesių laikotarpį, t. y. 2002 metų lapkričio 12 d., o tik 2003 m. balandžio mėn. ir buvo paskelbtos tų pačių metų gegužės mėn. Pasirodo, kad nuo pat pradžių tvarkaraštis buvo pernelyg glaustas ir kad jame nebuvo skirta pakankamai laiko išnagrinėti santykinai didelį skaičių atskaitų pakeitimų bei pataisų, kurių reikalavo ekspertai ir iniciatyvinės grupės nariai. Iš šio fakto darytinos rimtos išvados būsimų *ex post* įvertinimų atžvilgiu.

74. Techninėse užduotyse buvo reikalavimas ⁽⁹⁾, kad kiekviena valstybė narė išnagrinėtų dvi konkrečias temas, ir buvo pateiktas siūlomų temų sąrašas. Nepaisant to, šis aspektas nebuvo akcentuotas nė vienoje nacionalinėje įvertinimo ataskaitoje. Nors kai kuriuose paskiruose skyriuose ir pateikiama statistinių duomenų ar net trumpa šių temų analizė, šios temos nebuvo išnagrinėtos specialiai, kaip to reikalaujama techninėse užduotyse.

⁽⁸⁾ Techninės užduotys, p. 94–95 (1T).

75. Galima daryti bendrą išvadą, kad Komisijos vykdomą vertinimo proceso priežiūrą būtina tobulinti. Pavyzdžiui, kadangi iš pat pradžių galima buvo nuspėti, kad nepakaks patikimų duomenų ir efektyvumo rodiklių, Komisija turėjo užtikrinti, kad būtų imtasi atitinkamų priemonių šiam esminiam suvaržymui pašalinti. Be to, atsižvelgiant į pernelyg glausito tvarkaraščio bei savaiminius suvaržymus, įvertinimą būtų buvę tikslinga sutelkti į svarbiausius aspektus, užuot bandžius atlikti tokį platų, visa apimančią programavimo laikotarpio įvertinimą.

Įvertinimo rekomendacijų svarba būsimiesiems programavimo laikotarpiams

76. Dėl ankstesniuose šios ataskaitos skirsniuose atskleistų problemų, *ex post* įvertinimo proceso teikiamos galimybės parengti vertingas rekomendacijas buvo ribotos. Tačiau nors šio proceso metu buvo parengta mažai rekomendacijų dėl programos turinio, buvo parengta svarbių bei aktualių rekomendacijų dėl struktūrinių fondų valdymo ir jų įgyvendinimo ⁽¹⁾.

77. Ataskaitoje rekomenduojama: „Priežiūros komitetai turėtų užsiimti ne tiek finansų valdymo klausimais, kiek strateginiu orientavimu“ ⁽²⁾. Tačiau priežiūros komitetai turėtų gebėti vykdyti šias abejas funkcijas, kaip to reikalaujama reglamentuojančiuose teisės aktuose.

78. Įvertinimuose suformuluotos rekomendacijos 2000–2006 m. programavimo laikotarpiui, kuriose daugiausia nagrinėjami valdymo sistemų klausimai. Jos aprėpia platų temų spektrą ir dauguma šių temų gerai atitinka konkrečią nagrinėjamos valstybės narės situaciją.

79. Kalbant apie 2000–2006 m. programas, svarbiausi dalykai, kurių galima pasimokyti iš ankstesniojo laikotarpio *ex post* įvertinimo, yra susiję su programų įgyvendinimu, ypač su parengtomis atvejų studijomis, skirtomis įvertinti struktūrinių fondų operacijų rezultatyvumą ir efektyvumą.

80. Suvestinėje ataskaitoje buvo pasiūlyta palyginus nedaug bendro pobūdžio rekomendacijų laikotarpiui po 2006 metų. Tačiau nepaisant to, jos išlieka svarbios ir todėl naudingos. Pavyzdžiui, ataskaitoje yra teigiama, kad „Galėtų būti dažniau atliekami nepriklausomi tęstiniai vertinimai, kaip objektyvus išorinis įnašas“ ⁽³⁾. Ši rekomendacija yra aktuali, tačiau būtų gerai jei

(1) Pavyzdžiui, ataskaitoje pritarta idėja: „suteikti valstybėms narėms, kurios turi efektyvias priežiūros sistemas savo lygmenyje daug platesnes teises taikyti savo nuosavus priežiūros reikalavimus ES remiamoms iniciatyvoms. Tai leistų sumažinti sąnaudas ir gauti naudingesnius duomenis.“ (Suvestinė ataskaita, p. 249).

(2) Suvestinė ataskaita, p. 249.

(3) Suvestinė ataskaita, p. 251.

ji būtų priimta dar prieš prasidedant čia nagrinėjamam *ex post* vertinimo procesui.

DG EMPL ATLIKTAS EUROPOS SOCIALINIO FONDO OPERACIJŲ (PAGAL 1 IR 3 TIKSLUS) EX POST ĮVERTINIMAS

81. Atliekant 1 tikslo regionų įvertinimą, kuriam vadovavo DG REGIO, buvo atliekamas kitas įvertinimas, kuriam vadovavo DG EMPL ir kuris apėmė Europos socialinio fondo operacijas pagal 1, 3 ir 4 tikslus bei Bendrijos iniciatyvas *Employment* ir *Adapt*. Šio įvertinimo techninėse užduotyse buvo numatyta panaudoti 1 tikslo regionų įvertinimo rezultatus. Tačiau nepaisant to, kad buvo taikomos organizacinės nuostatos, turėjusios palengvinti veiksmingą abiejų įvertinimų koordinavimą, beveik nėra įrodymų, kad šis tikslas praktiškai buvo pasiektas.

2 langelis

DG EMPL atlikto įvertinimo bendrosios išvados

Įvertinimo tikslas buvo nustatyti Europos struktūrinių fondų operacijų poveikį valstybėse narėse asmenų ir sistemų lygmenyse. Juo taip pat stengtasi išanalizuoti Bendrijos veiksmo poveikį ir rezultatyvumą konkrečių struktūrinių problemų atžvilgiu bei nustatyti Bendrijos pridėjamą vertę. Šių tikslų įgyvendinimui skirtose metodologijoje, be kita ko, reikalaujama, kad vertintojai nurodytų, ar atvejai, kuriuos jie privalėjo įvertinti, patvirtina ar paneigia tam tikras hipotezes.

Ataskaitoje nurodyti privalumai, kuriuos galima būtų apibendrinti taip. Didelė dalis ESF asignavimų buvo skirta ilgą laiką nedirbantiems, kadangi ilgalaikis nedarbas buvo sunkiai sprendžiama problema. Naudos gavėjų padėties darbo rinkoje pagerėjimas buvo porcingas investuotų lėšų dydžiui. Keliose valstybėse narėse žymiai pagerėjo užimtumo tarnybos bei išaugo švietimo ir mokymo pasiūla. Panaudotos lėšos leido sustiprinti kai kuriuos politinius prioritetus, kaip antai lygių galimybių, darbo jėgos pritaikymo bei neįgalųjų užimtumo. Europos socialinio fondo veikla leido labiau pritraukti socialinius partnerius ir regionines valdžios institucijas. Fondo veikla padėjo pagerinti gebėjimus valdyti ir įgyvendinti intervencijas darbo rinkoje visais lygmenimis;

Tačiau ataskaitoje taip pat minimos kai kurios negerovės: veiksmai buvo rengiami pagal turimas lėšas, o ne pagal politinius prioritetus ir buvo įgyvendinami nepriklausomai nuo svarbių politinių debatų. Didelė dalis paramos buvo sutelkta į mokymą ir buvo skiriama paslaugų tiekėjams, kas, atskirai paėmus, nėra pats geriausias būdas padėti ilgą laiką nedirbantiems. Todėl visiškai tikėtina, kad su intervencija buvo susijęs žymus savaimingumo efektas. Pagaliau administraciniai mechanizmai buvo įvertinti kaip sudėtingi, tuo tarpu vertinimo kriterijai buvo neefektyvūs ir nestruktūruoti.

Audito Rūmų atliktas vertinimo kokybės įvertinimas

Trūkumų, iškraipancijų duomenis ir analizę, apžvalga

82. ESF intervencijų įtaka dažnai pasireiškia papildomu arba potencialiu poveikiu, kurie yra neapčiuopiami ir dėl to sunkiai kiekybiškai pamatuojami ⁽¹⁾. Nepaisant šios savaiminės problemos, svarbiausias bet kurio įvertinimo tikslas turėtų būti poveikio analizė ir su ja susijęs rezultatyvumo bei efektyvumo nagrinėjimas. Šis *ex post* įvertinimas ir buvo skitas šiam tikslui pasiekti.

83. Šalia ESF intervencijų poveikio analizės suvestinėje ataskaitoje pateikiamas ESF naudos gavėjų skaičius pagal valstybes nares ir pagal tikslus ⁽²⁾. Papildant nacionalines įvertinimo ataskaitas, *ex post* įvertinime bandyta pagrįsti kai kurias iš anksto suformuluotas hipotezes ⁽³⁾. Šie argumentai aptariami tolesnėse dalyse.

84. Vienas svarbiausių reikalavimų, keliamų ESF intervencijų *ex post* įvertinimui yra susijęs su programos naudos gavėjų skaičiumi per 1994–1999 metų laikotarpį. Ataskaitoje pateiktoje lentelėje apskaičiuota, kad buvo 52 milijonai naudos gavėjų. Tačiau papildomos pastabos prie šios lentelės kelia rimtų abejonių dėl pateiktų skaičių ⁽⁴⁾. Netikrumas dėl pateiktų duomenų sumažina kai kurių tolesnėse įvertinimo dalyse daromų svarbių išvadų patikimumą.

85. Suvestinėje ataskaitoje ⁽⁵⁾ taip pat pateikiami ESF intervencijų poveikio asmenims skaičiavimai. Ši informacija yra potencialiai svarbi keletu aspektų, antai apskaičiuojant programų vieneto sąnaudas bei nustatant kiek naudos gavėjų dar dirba po 12 mėnesių. Tačiau yra veiksnių, rimtai ribojančių šios informacijos naudingumą, pavyzdžiui tai, kad nėra paaiškinimo kaip tie duomenys buvo gauti. Ataskaitoje paprasčiausiai sakoma: „Koefficientai, kuriais buvo paremti šie skaičiavimai, buvo išvesti nagrinėjant įvairius atskirus konkrečius atvejus bei apžvelgiant literatūrą“ ⁽⁶⁾. Toks pareiškimas nelaikytinas pakankamu, todėl yra būtina detalesnė informacija apie įvairius atliktus skaičiavimus, kad galima būtų įvertinti apskaičiuotų dydžių, kaip, pavyzdžiui, orientacinių vieneto sąnaudų ar programų įgyvendinimo lygio, panaudojimo galimybes.

⁽¹⁾ Pavyzdžiui, darbo jėgos „lankstumo“ gerinimas per mokymą.

⁽²⁾ Suvestinė ataskaita, p. 124.

⁽³⁾ Suvestinė ataskaita, p. 125–126.

⁽⁴⁾ Pavyzdžiui, šiose pastabose rašoma, kad skaičiai Prancūzijoje, kur naudos gavėjų yra 17 milijonų, buvo tikrinami du kartus „dvigubu skaičiavimu“, o skaičiai Nyderlanduose, kur naudos gavėjų yra 8,7 milijono, taip pat tikrinti du kartus su nacionaliniais tikrintojais. Be to, jose nurodyta, kad trūksta didelio kiekio duomenų apie Vokietiją, Airiją ir Jungtinę Karalystę (nors apie pastarąją nurodyta, kad joje yra 7,9 milijono naudos gavėjų, o Airijoje – 680 000 naudos gavėjų).

86. Nepatenkinama yra ir šių duomenų analizė. Tarp to, kas teigiama įvertinime ir to, kas parodyta pridėtoje lentelėje, yra prieštaravimų. Pavyzdžiui, tekste teigiama, kad „apskritai imant, vieneto sąnaudos nedirbantiems ir jauniems darbuotojams buvo mažesnės, t.y. maždaug 6 000 eurų vienam dirbančiajam, o neįgaliesiems ir ilgalaikiams bedarbiams jos buvo žymiai didesnės ir labiau svyravo“ ⁽⁷⁾. Tačiau lentelėje parodytos nedirbančiųjų mokymo vieneto sąnaudos yra didžiausios (6 000 eurų), o neįgaliųjų integravimo vieneto sąnaudos – mažiausios (4 000 eurų). Be to, jei tarp įvairių programų ar jų viduje yra vadinamieji „dideli svyravimai“, paprastai yra pateikiamas tų svyravimų diapazonas. Šio skirsnio analizė yra menkavertė, nes joje, užuot nustatčius atitinkamų dydžių diapazonus ir atlikus išsamesnę šių įvairiais atvejais nustatytų svyravimų tyrimą, per dažnai yra pasiremama vienu skaičiumi.

87. Tokie prieštaravimai tarp komentarų ir pateiktų skaičių aptinkami kitose 3 skyriaus dalyse (žr. kelis pavyzdžius 3 langelyje).

3 langelis

Pavyzdžiui, ataskaitoje teigiama, kad: „ESF išlaidos vienam gyventojui buvo didžiausios Airijoje, Portugalijoje ir Graikijoje (visos jos – ištiesai 1 tikslo valstybės) ir Ispanijoje“ ⁽¹⁾. Tačiau 3.1 lentelėje pateiktos ESF išlaidos vienam gyventojui per metus Portugalijoje sudaro 2 086 eurus, o Vokietijoje 405 eurus, tuo tarpu Airijoje jos, esą, sudaro 12 eurų, o Graikijoje – 17 eurų. Skaičiai lentelėje aiškiai neatitinka tekste pateiktų argumentų. Dar svarbesnis yra šis teiginys: „ESF išlaidų švietimui dalis lyginant su nacionalinėmis švietimo išlaidomis visose šalyse buvo mažesnė, nei tas pačias išlaidas lyginant su aktyviųjų darbo rinkos politikų išlaidomis. Didžiausios šios išlaidos buvo Graikijoje ir Portugalijoje“ ⁽²⁾. Tačiau 3.1 lentelės ESF švietimo išlaidų stulpelyje matome, kad Graikija negavo jokios išmokos.

Pavyzdžiui 3.2.3 dalyje ⁽³⁾ teigiama, kad: „Nacionalinių išlaidų darbo rinkos mokymams dalis lyginant su BVP svyravo nuo 0,2 % Liuksemburge iki 0,58 % Švedijoje“ ⁽⁴⁾. Tačiau 3.3 lentelėje matome, kad išlaidos mokymams Danijoje sudarė 0,94 % BVP, kone dukart tiek, kiek Švedijoje. Kitas pavyzdys – 3.2.6 dalis ⁽⁵⁾, kuriame aptariamos išlaidos neįgaliųjų integravimui. Tekste yra toks teiginys: „ESF parama buvo ypač didelė Portugalijoje, Ispanijoje, Graikijoje ir Austrijoje.“ Tačiau 3.6 lentelėje parodyta, kad Ispanija ir Graikija visai negavo ESF paramos neįgaliesiems. Dar vienas pavyzdys – 3.2.7 dalis, kuriame aptariamos švietimo išlaidos. Jame teigiama, kad: „ESF indėlis didžiausias buvo Graikijoje, Airijoje ir Portugalijoje“ ⁽⁶⁾. Tačiau 3.7 lentelėje parodyta, kad Graikija visai negavo ESF paramos švietimui ir mokymui.

(Suvestinė ataskaita: ⁽¹⁾ p. 78, ⁽²⁾ p. 79, ⁽³⁾ p. 81, ⁽⁴⁾ p. 81, ⁽⁵⁾ p. 84, ⁽⁶⁾ p. 85).

ESF operacijų vertinimas

88. Įvertinime dalyvavusių vertintojų buvo paklausta, ar ištirtieji atvejai patvirtino, ar paneigė kai kurias iškeltas hipotezes, suformuluotas remiantis išankstine literatūros apžvalga ir įvertinimo pradžios ataskaitos teiginiais. Suvestinėje ataskaitoje

pažymėta, kad esama „rimtų visas keturias prielaidas patvirtinančių įrodymų“ (žr. 3 lentelę ⁽¹⁾). Tačiau pateikti duomenys nepatvirtina tų rimtų įrodymų buvimo. Pavyzdžiui, tik 7 iš 30 vertintojų teigė, kad yra „rimtų pirmąją prielaidą patvirtinančių įrodymų“. Panašu, kad reikėtų atlikti objektyvesnį šių rezultatų įvertinimą.

3 lentelė

Pastabos apie hipotezes, išnagrinėtas tiriant poveikio asmenims įtakos atvejus

	Rimti patvirtinantys įrodymai	Kai kurie patvirtinantys įrodymai	Nėra nei patvirtinančių, nei paneigiančių įrodymų	Keletas paneigiančių įrodymų	Rimti paneigiantys įrodymai	Be nuomonės šiuo tarpsniu
1. Pasiekto poveikio lygis yra susijęs su esamomis nacionalinės ar regioninės rinkos sąlygomis (pavyzdžiui, rezultatai priklauso nuo ekonominio ciklo ir paklausos bei nedarbo lygio).	7	14	8	0	1	0
2. Poveikio lygis yra susijęs su tikslinių naudos gavėjų grupių savybėmis (pavyzdžiui, mokymo priemonės veiksmingesnės grįžtančių į darbo rinką moterų ir išsilavinusių imigrantų atvejais, negu ne kvalifikuotų darbuotojų ir jaunimo atvejais).	8	18	3	0	0	1
3. Poveikio lygis yra susijęs su veiksmo tipu. Vienus veiksmus smarkiai paveikia savaimingumo efektas, kiti yra veiksmingi smulkiu mastu, tačiau nesprendžia plataus masto problemų.	5	17	6	1	0	1
4. Poveikio lygis yra glaudžiai susijęs su kai kuriais programų struktūros ir valdymo aspektais, kaip antai su studijų, apibrėžiančių tikslų intervencijų aprėptį kokybe (pavyzdžiui, mažos tiksliai apibrėžtos programos gali būti veiksmingesnės, nei plataus masto programos).	3	17	7	1	0	1

(1) 3 lentelėje iš dalies atkartota suvestinės ataskaitos 4.8 lentelė.

Lygių galimybių įvertinimas

89. Kalbant apie 1994–1999 m. laikotarpio ESF poveikį, Techninėse užduotyse taip pat buvo reikalaujama įvertinti, kokių mastu ESF operacijos prisideda įgyvendinant lygias galimybes (1). Šis aspektas nagrinėjamas ataskaitos 7 skyriuje. Tačiau ten pat nurodyta, kad: „Nustatytas svarbus faktas, kad visoje ES nebuvo sistemingai renkami duomenys pagal lytį bei pagal atskirus ESF tikslus ir Bendrijos iniciatyvas“ (2). Tai smarkiai sumažino *ex post* vertintojų galimybes įvertinti šį aspektą. Sunku sutikti su tuo, kad galima šį ataskaitos rezultatą vadinti „svarbiu nustatytu faktu“, jei, užuot paprasčiausiai konstatavus, kad nėra duomenų, šią spragą galima buvo atskleisti per preliminarų tyrimą ir ją užpildyti atlikus tyrimus vietose bei gyventojų apklausas.

Kiti nagrinėti aspektai

90. Kalbant apie Europos socialinio fondo operacijų poveikį individams, nebuvo atskirai nagrinėtos „jungtinės priemonės“ (3), nepaisant to, kad joms buvo skirta didelė ESF išteklių dalis (18 %). Dėl šios priežasties suvestinėje ataskaitoje randame tik gana kuklias išvadas: „Dauguma atvejų vertintojai nustatė teigiamus rezultatus. Tačiau buvo taikyta tokia vertinimo metodika, kai siekiama nustatyti rezultataviausias programų dalis, o ne bandoma vertinti jungtinių priemonių efektyvumą, lyginant su vienos priemonės intervencijomis“ (4).

91. Suvestinėje ataskaitoje suformuluota keletas išvadų apie aktyvių darbo rinkos politikų poveikį, – ypač 1 tikslo valstybėse narėse – tačiau nėra dorai paaiškinta, kaip šių išvadų buvo prieita.

92. Kalbant apie Europos socialinio fondo finansinį įnašą suvestinėje ataskaitoje (5) daroma išvada, kad „jungtinis nacionalinių asignavimų ir ESF išteklių skyrimas, ko gero, nepaskatino nei įvairių šalių išlaidų modelių konvergencijos, nei normų, susiejusių išteklių skyrimą su konkrečiomis ekonomikos ir darbo rinkos sąlygomis, priėmimą“ (6). Tačiau sunku pasakyti, kaip galima būtų pagrįsti tokias išvadas, turint omenyje, kiek daug klaidų yra atitinkamose lentelėse ir/arba netikslumų analizėje. Kita vertus, šioje ataskaitos dalyje pateikiama kita svarbi išvada: „Šios aplinkybės leidžia spėti, kad, ko gero, ne visos ESF intervencijos buvo papildomo pobūdžio. Panašu, kad papildomumas, ta prasme, kad ESF kofinansuojamos intervencijos kitokiu būdu apskritai ko gero nebūtų įmanomos, buvo geriau garantuotas ten, kur ESF ištekliai buvo nukreipti ir sutelkti į konkrečius intervencijų tipus ir kai išlaidos ir atitinkamos nacionalinės programos buvo santykinai

nekausios ir mažesnės apimties, nei kitose valstybėse narėse su panašiomis darbo rinkos sąlygomis.“ Taigi ir vėl, remiantis šia skyriuje pateiktais duomenimis kyla klausimas, kokių būdu buvo prieita tokios išvados, ypač jei atsižvelgsime į neatitikimus tarp analizės ir lentelėse pateiktų duomenų.

93. Panaši problema, kaip prieš tai minėtoji, iškyla dėl hipotezių dėl ESF poveikio naudojamoms sistemoms. Teigiama esą septynios hipotezės pagrįstos įtikinamais patvirtinančiais įrodymais (7). Be to ir pateiktų duomenų analizė deja rodo, kad ši išvada neturi rimto pagrindo.

Komentariai apie bendrą Komisijos atliktą įvertinimą

94. Net ir atsižvelgus į tai, jog vertintojai susidūrė su įvairiais suvaržymais, būtina suformuluoti kritinius komentarus apie Komisijos pačios atliktą *ex post* įvertinimą, kuris, apskritai imant, buvo teigiamas.

95. DG EMPL ataskaitos įvertinimas buvo grindžiamas aštuoniais efektyvumo kriterijais ir keturiais galimais kokybės lygiais, būtent: puikus, geras, priimtinas ir nepriimtinas. Nė vienas taikytų kriterijų nebuvo įvertintas kaip „puikus“ ar „nepriimtinas“. Keturi kriterijai buvo įvertinti kaip „geri“, būtent: poreikių patenkinimas (*meeting needs*), adekvati aprėptis (*relevant scope*), adekvati metodologija (*defensible design*) ir ataskaitos aiškumas (*clear report*). Kiti keturi kriterijai, t. y. duomenų patikimumas (*reliable data*), analizės pagrįstumas (*sound analysis*), rezultatų patikimumas (*credible results*) ir išvadų nešališkumas (*impartial conclusions*) buvo įvertinti kaip „priimtini“.

96. Reikšminga tai, kad DG EMPL keturis pastaruosius kriterijus įvertino kaip mažiau patenkinamus nei keturi pirmieji. Tačiau turint omenyje problemas, iškilusias dėl ataskaitoje pateiktų duomenų patikimumo bei prieštaravimų komentuojant šiuos duomenis, kaip tai yra parodyta šioje ataskaitoje, Audito Rūmai yra tos nuomonės, kad įvertinimo ataskaita buvo nepatenkinama, ypač patikimų duomenų, pagrįstos analizės, patikimų rezultatų ir nešališkų išvadų požiūriais.

Kitos įžvalgos iš nacionalinių ataskaitų

97. Vertėtų pateikti keletą aktualių pastabų apie nacionalinių įvertinimo ataskaitų tikslus ir rezultatus:

- a) įvertinimo rezultatai, susiję su poveikiu individams, daugiausia buvo kokybinio pobūdžio; ne visada buvo atsižvelgta į savaimingumo efektą;

(1) Čia daugiausia turima omenyje vyrų ir moterų lygybė.

(2) Suvestinė ataskaita, p. 173.

(3) Jungtinės priemonės gali būti intensyvaus orientavimo ir intensyvaus mokymo veiksmai, profesinės patirties ir mokymo veiksmai arba įdarbinimo skatinimo ir mokymo veiksmai.

(4) Suvestinė ataskaita, p. 122.

(5) 3.2.8 dalis.

(6) Suvestinė ataskaita, p. 86.

(7) Suvestinė ataskaita, p. 144.

- b) nebuvo sistemingai išnagrinėti kokybinio poveikio aspektai ⁽¹⁾ (*soft outcomes*);
- c) ten kur nebuvo taikomi integruoti ar mišrūs metodai, remiantis įvertinimais galima padaryti tik keletą bendrų išvadų apie atskirų priemonių turinį ar efektyvumą;
- d) sistemingai nebuvo įvertinti tokie svarbūs veiksniai, kaip indėlis į tvarų vystymą ir socialinę bei ekonominę sanglaudą;
- e) nepadarytos konkrečios išvados, įvertinus kofinansuojamas priemones, skirtas padėti tokioms tikslinėms grupėms, kaip ilgą laiką nedirbantieji ir į darbo rinką norintys patekti jaunuoliai;
- f) tik keliais atvejais galima buvo palyginti lūkesčius su rezultatais; įvertinimą atlikti trukdė tai, kad trūko konkrečių pradinųjų tikslų ir rodiklių ir tai, kad nebuvo tikslių duomenų;
- g) aiškinant kai kuriuos rezultatus beveik nebuvo atsižvelgiama į papildomumą tarp ESF ir kitų veiksmų. Beveik visai nebuvo tiesiogiai nagrinėti atskirų ESF naudos gavėjų produktyvumo padidėjimo privalumai juos samdančioms bendrovėms.

98. Tikrintose nacionalinėse ataskaitose ne visuomet buvo pateikta išsami ESF intervencijų poveikio nacionalinėms politikoms analizė. Tačiau jose bendrais bruožais yra pažymėta, kad ESF turėjo poveikį aktyviųjų darbo rinkos politikų tobulinimui, o atskirais atvejais net nurodytas konkretus tiesioginis poveikis. Tačiau kitais atvejais buvo pateiktas kitoks įvertinimas: būtent, kad yra sunku įrodyti, jog ESF paskatino aktyviųjų darbo rinkos politikų pokyčius.

99. Visose nacionalinėse įvertinimo ataskaitose randame daugiau ar mažiau detalizuotus aprašymus, kokį poveikį patyrė užimtumo, pradinio švietimo ir mokymo, nuolatinio švietimo ir mokymo paslaugų sistemos; akreditacijos sistemos ir poreikių prognozavimo mechanizmai. Poveikis sistemoms dažnai buvo susijęs su konkretesnės politikos kontekstu. Apskritai buvo sunku nustatyti grynąjį ESF operacijų poveikį ⁽²⁾; tik keliais išskirtiniais atvejais grynasis poveikis buvo iš tikrųjų apibrėžtas ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Pavyzdžiui, kvalifikacijų įgijimas ir sunkiai kiekybiškai apibrėžiami poveikiai, kurie nagrinėjami JK įvertinimo ataskaitoje (atspindintys „link darbo rinkos nueitą atstumą“).

⁽²⁾ Tokią pastabą padarė ir kai kurie kiti vertintojai (Ispanija, Italija).

⁽³⁾ Pavyzdžiui, Ispanijos atvejais.

100. Europos užimtumo strategijos srityje įvertinimo ataskaitose buvo išryškinta teigiama ESF įtaka keliose valstybėse narėse, kaip antai Graikijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Ispanijoje. Tačiau ataskaitose taip pat pažymima, kad Vokietijos atveju Europos užimtumo strategijai taikoma „nuo bendro prie atskiro“ metodika, gali būti nesuderinama su Europos socialiniam fondui taikoma „nuo atskiro prie bendro“ metodika ⁽⁴⁾. Bendresniu lygiu suvestinėje ataskaitoje pažymėta, kad Europos užimtumo strategijoje siūlomas strateginis pagrindas yra efektyvesnis ESF intervencijoms programuoti ⁽⁵⁾.

101. Nacionalinėse įvertinimo ataskaitose pateikiami kai kurie svarbūs duomenys apie bendrijos pridėtinę vertę ⁽⁶⁾, tačiau kai kuriose nacionalinėse ataskaitose nebuvo nagrinėti kai kurie numatyti klausimai.

102. Tik keliais atvejais buvo detalčiau išnagrinėtos politinių sprendimų finansinės implikacijos. Į suvestinę ataskaitą įtraukti kai kurių priemonių vieneto sąnaudų apskaičiavimai, tačiau jie yra pagrįsti nepatenkinamais duomenimis. Ten kur buvo atsižvelgta į sąnaudų klausimus, buvo atskleista potencialiai svarbių faktų, kuriuos vertėtų panagrinėti atskirai. Pavyzdžiui, ataskaitoje teigiama, kad Ispanijoje „Šis, anot kai kurių ekspertų, išteklių padidėjimas beveik du kartus, po to kai buvo suteikta ESF parama, sąlygojo stambaus mąsto išekvojimus. Papildomu asignavimų šaltiniu buvo pasinaudota ne tiek naujų priemonių įgyvendinimui, kiek operacijų mąsto išplėtimui.“ Panašiai ir Italijoje, nemenkos buvo su ESF susijusių įgyvendinimo operacijų, partnerystčių stiprinimo ir naujų valdymo metodų sąnaudos ⁽⁷⁾.

Vertinimo sistemos adekvatumas

103. Techninėse užduotyse išvardytos svarbiausios įvertinimo temos: pagrindiniai 1994–1999 metų programavimo bruožai ir pasiekimai; ESF įtaka nacionalinėms politikoms; ESF operacijų rezultatyvumas ir jų poveikis asmenims ir sistemoms.

⁽⁴⁾ Vienas toks pavyzdys buvo cituotas Vokietijos atveju.

⁽⁵⁾ EUS ypač skatina stiprinti sąsajas tarp programų finansavimo mechanizmų ir kitų politikos instrumentų, kaip antai nacionalinių teisės aktų ir programų, tame tarpe pasyviųjų darbo rinkos politikų.

⁽⁶⁾ Pavyzdžiui, Vokietijoje remiami tikslai nukreipti į nuskriaustųjų gyventojų sluoksnius, į tvarų vystymą, į lygias galimybes ir finansinių svertų poveikį naujosios žemės. Taip pat ir kitose nacionalinėse ataskaitose buvo išryškinta daugelis kitų temų.

⁽⁷⁾ Nacionalinė ataskaita, p. 95.

104. Komisija parengė ir, praėjus metams, paskelbė ataskaitą, kurioje nagrinėjami metodai, kurie buvo panaudoti vertinant rezultatus ir jų poveikį asmenims ir sistemoms. Ši ataskaita buvo skirta paruošti dirvą būsimiesiems įvertinimams, tačiau lieka neaišku, ar tas tikslas buvo pasiektas. Iš tikrųjų ši ataskaita turi įvairių trūkumų. Ji buvo parengta, nepasirėmus pakankamai išsamia apklausa apie metodus, naudotus vertinant grynąjį poveikį asmenims. Tiesa, ataskaitoje yra pasiūlytas modelis poveikiui sistemoms tirti, leidžiantis klasifikuoti ESF išlaidas ir numatomus atitinkamus jų poveikius (pajėgumas, gebėjimas ir reagavimas) ⁽¹⁾, tačiau lieka klausimų, kuriuos dar reikėtų išnagrinėti (žr. ataskaitos p. 35).

105. Ataskaitos dalyje, skirtoje „politinio ir strateginio įvertinimo ESF srityje (*Methods for policy and strategic evaluation in the ESF field*)“ ⁽²⁾, nebuvo pateikta nė vienos konkrečios rekomendacijos dėl politikos analizės, tik nuorodos į MEANS. Taip pat nieko nebuvo pasakyta apie tai, kokius metodus reikėtų taikyti, atrenkant tinkamus rodiklius įvairiuose strateginiuose lygmenyse.

106. Reikėtų pastebėti, kad techninėse užduotyse ne visuomet aiškiai apibrėžtos svarbios kai kurių vertinimo užduočių sąlygos. Pavyzdžiui: užduočių, susijusių su rezultatyvumu, aprašymai perdėm abstraktūs; tai ypač pasakytina apie pamatines sąvokas, poveikio matavimo mechanizmų atranką ir naudotinus vertinimo metodus. Antai nebuvo pateikta nė vienos konkrečios nuorodos dėl taikytinų skaičiavimo metodų, nustatant tiesioginio poveikį asmenims ES lygmeniu pagal veiklos įvairiose valstybėse narėse rezultatus. Nustatant užduotis nebuvo reikiama atsižvelgta į galimą neatitikimą tarp kiekybiškai apibrėžtų tikslų ir turimų duomenų. Be to, nebuvo numatyta jokie konkretaus veiksmo, skirto poveikiui asmenims įvertinti, tuo atveju, kai nėra konkrečiai apibrėžtų rodiklių, arba kai nėra atlikti aktualūs statistiniai įvertinimai. Paaiškinimų nėra ir kituose, po techninių užduočių parengtuose metodiniuose dokumentuose.

107. Ne visuomet buvo adekvačiai išnagrinėti pokyčiai, veikiantys programavimą. Pavyzdžiui, šis klausimas nebuvo nagrinėtas Šiaurės Airijai, Mersisaido regionui ir Ispanijai skirtose studijose. Net tais atvejais, kai programavimą veikiantys pokyčiai buvo nurodyti, jų analizė toli gražu nebuvo optimali. Kai kuriais atvejais vertintojai nepateikė aiškaus reikšmingų pokyčių ir jų adekvatumo įvertinimo ⁽³⁾.

108. Komisija neatliko jokios išankstinės apklausos ar žvalgojo tyrimo ir dėl to jai buvo dar sudėtingiau numatyti problemas, su kuriomis susidūrė vertintojai.

109. Nėra aiškių įrodymų, kad iniciatyvinė grupė suvokė, kiek mažai nacionaliniai vertintojai turi duomenų, kokį tai gali

turėti poveikį galutiniams įvertinimams ir kokias sukurti vėlavimo problemas. Iniciatyvinė grupė nesiėmė jokių priemonių problemai spręsti.

110. Kaip ir 1 tikslo įvertinimo atveju, būtina pagerinti Komisijos vykdomą vertinimo proceso priežiūrą (žr. 75 dalį).

Įvertinimo pabaigos rekomendacijos

111. Baigus 1994–1999 m. *ex post* įvertinimą daugumos valstybių narių atžvilgiu buvo pateiktos iš esmės tik rekomendacijos dėl valdymo sistemų ir dėl procedūrų. Jose paliečiami labai įvairūs klausimai ir apskritai jos yra gerai pritaikytos konkrečioms situacijoms.

112. Mažiau buvo 2000–2006 m. skirtų rekomendacijų dėl kofinansuojamų politikų turinio. Ten, kur tokios rekomendacijos buvo pateiktos, jos regis buvo svarbios ⁽⁴⁾.

113. Suvestinėje ataskaitoje yra pateiktas privalumų ir trūkumų sąrašas kiekvienam tikslui ⁽⁵⁾ ir svarbiausios rekomendacijos 2000–2006 m. laikotarpiui bei laikotarpiui po 2006 m. ⁽⁶⁾. Nors šios rekomendacijos yra gana abstrakčios, kai kuriais atvejais jos regis yra prasmingos, pavyzdžiui, kai jose išryškunami potencialūs skirtumai tarp ES-15 ir ES-10 ar formuluojamas politinis atsakas atsižvelgiant į teritorinius skirtumus.

IŠVADOS

114. Vertinimo procesas yra nepaprastai svarbus, nes leidžia surinkti informaciją ir suformuluoti išvadas apie ES intervencijų tikslingumą, naudingumą, ekonomiškumą, efektyvumą, rezultatyvumą ir poveikį. Tuo būdu jis sudaro pagrindą sprendimų priėmimo procesui, nustatant politikos prioritetus ir skirstant resursus. Tačiau norint, kad šis procesas būtų sėkmingas, būtina laikytis tam tikrų išankstinių sąlygų, kaip antai: nustatyti aiškius politikos ir programų prioritetus, reguliariai parengti tikslus, patikimus ir užsibrėžtus tikslus atitinkančius efektyvumo rodiklius. Be to, būtina užtikrinti, kad procesui vykdyti būtų skirti adekvatūs resursai, tiek laiko, tiek techninių kompetencijų prasme.

⁽⁴⁾ Štai keletas pavyzdžių: būtinybė sustiprinti sąsajas tarp planuotų tikslų ir vietinio socialinio-ekonominio konteksto (Italija); geriau apibrėžti naudos gavėjus (Prancūzija); plėtoti integruotus intervencijų metodus (JK); išplėsti programas į labiau inovacinius ir drąsesnius veiksmus (Ispanija); sustiprinti numatomuosius veiksmus mokymo srityje (Ispanija); daugiau dėmesio skirti nuskriaustiesiems regionams ir labiau atsižvelgti į kintamuosius, kaip antai nedarbas, ilgalaikis nedarbas ir socialinė atskirtis (Ispanija).

⁽⁵⁾ Suvestinė ataskaita, p. 188–189 1 ir 3 tikslams.

⁽⁶⁾ Suvestinė ataskaita, p. 198–204.

⁽¹⁾ Metodų ataskaita, p. 24–40.

⁽²⁾ Metodų ataskaita, p. 44–49.

⁽³⁾ Žr. Prancūzijos, Ispanijos ir Italijos įvertinimus.

115. Šis Audito Rūmų *ex post* įvertinimo auditas atskleidė rimtų trūkumų naudotoje bendroje metodikoje ir atliktuose įvertinimuose:

- a) 1994–1999 m. programavimo laikotarpiu nustatyti tikslai stokojo aiškumo ir darnumo;
- b) nepakankamai buvo parengta efektyvumo rodiklių; nebuvo imtasi visų reikiamų priemonių šiam trūkumui pašalinti, pavyzdžiui, nebuvo renkami papildomi kiekybiniai duomenys;
- c) dėl šios priežasties ne visais atvejais buvo pasiekta reikiama pusiausvyra tarp kiekybinės ir kokybinės analizės;
- d) dėl tokios padėties buvo padarytos adekvačia analize neparemtos išvados;
- e) be to, įvertinime kartais buvo apeitos kai kurios temos, kurias *ex post* įvertinime apžvelgti verta, pavyzdžiui, savaimingumo, konvergencijos ir kitos įvairios valstybių narių pasiūlytos temos.

116. Šioje dalyje pateikiame išvadas apie įvairias įvertinimo temas, susijusias su 1 tikslo įvertinimu:

- a) naudotų strategijų tinkamumo įvertinimo analizė nukentėjo dėl rimtų prieštaravimų tarp įvairių duomenų (paskelbtų suvestinėje ataskaitoje), lyginant planuotas išlaidas su apskaičiuotomis tikrosiomis išlaidomis. Netgi atsižvelgus į tai, kad nebuvo pakankamai išsamių duomenų, galima buvo atlikti gilesnę analizę, kurioje geriau atsispindėtų su struktūriniais fondais susijusios privataus sektoriaus investicijos;
- b) nepakankamai griežtai buvo nagrinėjamas rezultatyvumas – iš dalies dėl to, kad remtasi neadekvačiomis ar neišsamiomis analizėmis, ir dėl to, kad nebuvo atsižvelgta į kai kurias svarbias teminių studijų išvadas;
- c) nagrinėjant efektyvumą apsiribota kai kuriomis bendro pobūdžio pastabomis, tuo tarpu nebuvo pasiekti tokie įvertinimo tikslai, kaip orientacinių sąnaudų nustatymas ir didžiųjų projektų valdymo kokybės nagrinėjimas;
- d) įvertinant priemonių poveikį pirmiausia buvo remtasi integruotų makroekonominė modelių naudojimu, kuris turi savų apribojimų. Konkrečiai naudotas makroekonominis modelis (HERMIN) neleido atlikti korekcijų, reikalingų norint atsižvelgti į nagrinėjamų ekonomikų ypatybes (tokias, pavyzdžiui, kaip stambus turizmo sektorius). Be to, šis modelis smarkiai apribojo kai kurių esminių kintamųjų dydžių apskaičiavimą (pavyzdžiui, kadangi neturėta tikrų duomenų apie atitinkamus Europos regionus, išoriniams elastingumo

veiksniams apskaičiuoti pakaitiniai duomenys buvo pasirenkami iš studijų apie JAV ekonomiką).

Tuo tarpu 3 tikslo įvertinimas iš dalies buvo paremtas nepatikimais arba neišsamiais duomenimis, be to jame yra aiškių prieštaravimų tarp pateiktų duomenų ir atitinkamų komentarų. Kita vertus, kai kurios suformuluotos hipotezės nebuvo įtikinamai pagrįstos, o tai kėlė abejonių dėl joms parengti naudotos metodikos.

117. Daugelis įvertinimo ydų gali būti pateisintos vertinimo vykdymo aplinkybėmis, būtent, ribotu informacijos kiekiu ir suvaržymais dėl glaustų terminų. Buvo galima iš anksto numatyti šiuos suvaržymus ir šioms įvertinimams skirti pakankamus išteklius arba galima buvo sumažinti įvertinimo mastą tiek, kad jis būtų įvykdomas. Be to, turėtų būti patobulinta Komisijos vykdoma vertinimo proceso priežiūra.

118. Nepaisant viso to, *ex post* įvertinimuose buvo pateikta keletas vertingų išvalgų, ypač dėl struktūrinių fondų igyvendinimo valdymo sistemų. Tačiau iš esmės dėl metodikos ribotumo ir duomenų stygiaus Komisija rengdama išsamią fondų efektyvumo, rezultatyvumo ir poveikio analizę susidūrė su rimtais sunkumais. Pastarasis suvaržymas nebuvo adekvačiai nuspėtas įvertinimo pradžioje. Šias problemas dar labiau pagilino kai kurie Komisijos vykdomo vertinimo proceso trūkumai. Dėl šios priežasties, nors buvo parengtos kai kurios vertingos ir naudingos rekomendacijos būsimiems programavimo laikotarpiams, Komisija negalėjo visapusiškai pasinaudoti 1994–1999 metų programavimo laikotarpio patirtimi.

REKOMENDACIJOS

119. Vertėtų peržiūrėti *ex post* įvertinimų apimtis, procedūras ir metodus, ir tai padaryti reikėtų gana skubiai, dar iki parengiant sekantį *ex post* įvertinimo sutarčių pluoštą šio 2000–2006 m. programavimo laikotarpio pabaigoje.

120. Siekiant pagerinti vertinimo procesą, būtina įvesti tobulėsnas kokybės kontrolės procedūras ir Komisija privalo jas tinkamai vykdyti, kad problemos, su kuriomis susidurta vykdant šio laikotarpio įvertimus, nebeiškiltų atliekant būsimuosius *ex post* įvertinimus. Tokios procedūros turėtų užtikrinti:

- a) reguliarių svarbių ir patikimų duomenų surinkimą ir jų priimanumą visais įvertinimo proceso etapais;
- b) techninių užduočių adekvatumą ir kad rangovai naudotų tinkamus metodus ir procedūras;
- c) kad vertinimo procesui būtų skiriami adekvatūs resursai ir laikas;

d) kad Komisija vykdytų tinkamą stebėjimą ir priežiūrą, siekdama užtikrinti viso proceso kokybę.

121. Antroje eilėje ypatingą dėmesį būtina skirti tinkamų ekonominio poveikio vertinimo ir matavimo priemonių parinkimui. Struktūrinių fondų poveikio analizei naudojant makroekonominio modeliavimo metodą, būtina jį pritaikyti, taip, kad būtų atsižvelgta į nagrinėjamų valstybių ekonomines ypatybes. Šis rekomendacija ypatingai svarbi todėl, kad ateityje vertinimas bus išplėstas ir apims dešimt naujų valstybių narių. Dėl šios aplinkybės Audito Rūmai mano, kad apibendrinto makroekonominio modeliavimo metodo (pavyzdžiui, pagrįsto HERMIN modeliu) tinkamumas turėtų būti iš naujo įvertintas. Komisija turėtų išnagrinėti galimybę didesnę dėmesį skirti metodams, grindžiamiems mikroekonominiais, iš projektų gautais duomenimis. Taip pat gali būti, kad išsamesnis kai kurių konkrečių temų įvertinimas leistų lengviau nustatyti geriausius metodus ir padaryti papildomas išvadas apie kai kuriuos konkrečius klausimus, tokias kaip, pavyzdžiui, grupavimo (*clustering*) veiksmingumas ar augimo centrų įtaka regiono vystymui bendrojo konvergencijos tikslo kontekste.

122. Trečioje eilėje yra būtina didesnes pastangas dėti atskleidžiant sąryšį tarp *ex post* įvertinimų ir teminių studijų bei užtikrinant, kad jų rezultatai neprieštarautų vieni kitiems. Jei pasirodo, kad rezultatai prieštaringi, tuomet šį aspektą būtina įdėmiau pagnagrinėti. Aptariamuose įvertinimuose, ten, kur vertintojai į šį sąryšį atsižvelgė, įvertinimo kokybė buvo žymiai geresnė.

123. Ketvirtoje eilėje galima būtų pateikti rekomendacijų, skirtų ateities įvertinimams, ypač 1 tikslo regionų srityje:

a) ypatingą dėmesį vertėtų skirti priežastims, dėl kurių privataus sektoriaus investicijų į struktūrinių fondų finansuojamus projektus dydis smarkiai skiriasi įvairiose valstybėse narėse.

Jas išsiaiškinus, būtų atskleisti skirtingi įvairių 1 tikslo regionų ekonominio vystymosi mechanizmai;

- b) kitas svarbus nagrinėtinas klausimas yra tas, ar vertėtų subsidijų išlaidas ateityje pakeisti finansinės inžinerijos priemonėmis, kaip antai pradžios ir rizikos kapitalo fondais, paskolomis, palūkanų normų subsidijomis, kurios gali pasirodyti tvaresnės ir efektyvesnės per ilgą laikotarpį;
- c) didesnė dėmesį reikia skirti vieneto sąnaudų bei įvairių tipų projektų orientyrų nustatymui;
- d) kaip pabrėžė vertintojai, dar didesnę dėmesį būtina skirti projektų pateikimo ir tvirtinimo procedūroms;
- e) ateityje atliekant *ex post* įvertinimus daugiau dėmesio reikėtų skirti atitinkamų ministerijų ar regionų valdžios institucijų atliekamiems vidaus įvertinimams.

124. Pagaliau yra svarbu sustiprinti Komisijos galimybes adekvačiai ir efektyviai prižiūrėti įvertinimo procesą, naudojant sudėtingus makroekonominis modelius. Šia prasme galima būtų numatyti, kad atitinkami generaliniai direktoratai pradėtų glaudžiau bendradarbiauti su mokslinių tyrimų institutais ir universitetais, besispecializuojančiais šioje įvertinimų srityje. Užtikrinant, kad būtų vykdomi tikslai ir kad tokie, kaip šis *ex post* įvertinimai generuoja vertę už pinigus, nepaprastai svarbi yra tinkama ir laiku atlikta samdomų konsultantų priežiūra.

125. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad *ex post* įvertinimas neturi apsiriboti vien tik įvairių įvertinimų, atliktų užduotais laiko intervalais, kompiliavimu, tačiau turėtų būti traktuojamas ir valdomas kaip sudėtinė viso proceso dalis. Ir šiuo požiūriu glaudesnis ilgalaikis bendradarbiavimas su mokslinių tyrimų institutais ar universitetais, įgalinantis sukurti efektyvesnę sistemą, leidžiančią integruoti konkrečias ataskaitas ir rekomendacijas parengtas kiekvienu įvertinimo proceso etapu, galėtų duoti apčiuopiamos naudos.

Šią ataskaitą Audito Rūmai priėmė Liuksemburge, 2006 m. liepos 20 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Hubert WEBER
Pirmininkas

I PRIEDAS

Iš struktūrinių fondų skirtos paramos pasiskirstymas. Ištekiai, skirti pagal BPS 1994–1999 m. laikotarpiui

(milijonais eurų)

	Belgija	Danija	Vokietija	Graikija	Ispanija	Prancūzija	Airija	Italija	Liuksemburgas	Nyderlandai	Portugalija	Jungtinė Karalystė	Austrija	Suomija	Švedija	Iš viso
1T	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
2T	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
3T/4T	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
5Ta Žuvininkystė	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
5Tb	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
6T														475,90	260,70	736,60
Iš viso	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

Šaltinis: Specialioji ataskaita Nr. 16/98 (OL C 347, 1998 11 16).

Iš struktūrinių fondų skirtos paramos pasiskirstymas. Bendrijos 1994–1999 m. iniciatyvoms skirti ištekiai ⁽¹⁾

(milijonais eurų)

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
Iš viso	14 471,0

⁽¹⁾ Programų, susijusių su struktūriniais fondais, pavadinimai; daugiau informacijos pateikta Komisijos biudžeto B2 poskirsnyje.

Šaltinis: Specialioji ataskaita Nr. 16/98 (OL C 347, 1998 11 16).

II PRIEDAS

BVP ir užimtumo lygis

1. Buvo atlikta kartotinė regresinė analizė, siekiant patikrinti suvestinės ataskaitos teiginį, esą „padidėję BVP vienam gyventojui lygiai iš esmės nebuvo dėl naujų darbo vietų kūrimo padidėjusio užimtumo lygio rezultatas“⁽¹⁾.

2. Siekiant, kad palyginimas būtų kuo griežtesnis, šioje analizėje buvo naudojami tie patys duomenys, kokie buvo paskelbti suvestinėje ataskaitoje. Kaip ir ataskaitoje, skaičiuojant priklausomą kintamąją kiekvienam 1 tikslo regionui 1993–2000 m. laikotarpiu buvo naudojamas BVP vienam gyventojui svyravimo lygis, o pagrindines aiškinamąsias kintamąsias sudarė užimtumo lygio svyravimai ir nedarbo lygio svyravimai tuose pačiuose regionuose 1993 ir 1999 metais. Rezultatai pateikti 1 lentelėje.

1 lentelė⁽¹⁾

BVP vienam gyventojui svyravimų regresija, lyginant su užimtumo lygio svyravimais (CEMPL) ir nedarbo lygio svyravimais (CUNEMP)

Regresijos parametras	Koeficientas	Tipinė paklaida	T testas	[Tikimybė]
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]
R-kvadratu	0,74449	R-kvadratu patikslintas		0,71546
Tipinė regresijos paklaida	6,1411	Stat. F (5,44)	25,6414	[000]
Priklausomos kintamosios vidurkis	6,3647	Priklausomos kintamosios tipinis nuokrypis		11,5126
Likutinė kvadratų suma	1 659,4	Logaritminės tikimybės lygtis		- 158,5015
Inform. kriterijus Akaike	- 164,5015	Schwarz Bayesian kriterijus		- 170,2376
Savaimingumo statistika	2,3210			

(1) Skaičiavimui panaudota 50 pastabų. BE, IR ir DX yra nuorodinės kintamosios Belgijai, Airijai ir Vokietijai. C1 yra išėties ordinatė.

3. Preliminarus duomenų įvertinimas parodė, kad per nagrinėtąjį laikotarpį, trijuose konkrečiuose regionuose BVP vienam gyventojui svyravimų lygis žymiai skyrėsi nuo kitų regionų. Todėl šiuos regionus regresijos požiūriu teko traktuoti ypatingai, kadangi priešingu atveju būtų sunku padaryti bendras išvadas apie esamas sąsajas. Minėtieji regionai – tai Airija, kur BVP vienam gyventojui išaugo nuo 81 % iki 115 % ES vidurkio; kitas regionas buvo Belgijos Hainauto provincija, kur BVP vienam gyventojui sumažėjo nuo 82 % iki 71 %; trečioji kategorija tai Vokietijos 1 tikslo regionai, kuriuose BVP vienam gyventojui išaugo nuo maždaug 50 % iki beveik 70 % ES vidurkio laikotarpio pabaigoje (pavyzdžiui, Tiuringijoje BVP vienam gyventojui išaugo nuo 52 % 1993 m. iki 70 % 2000 metais). Kad galima būtų atsižvelgti į tokius didelius BVP vienam gyventojui svyravimus, buvo įvestos specialios statistinės (arba nuorodinės) kintamosios, kas leido pakoreguoti šių trijų labai didelių regionų funkciją.

4. 1 lentelėje parodyti regresijos rezultatai atskleidžia keletą svarbių aspektų, kuriuos vertėtų panagrinėti. Apskritai imant, 74 % BVP vienam gyventojui svyravimų skirtumų sąlygoja „aiškinamosios“ kintamosios. Abi svarbiausios aiškinamosios kintamosios, t. y. užimtumo lygio svyravimai (CEMPL) ir nedarbo lygio svyravimai (CUNEMP), statistiniu požiūriu yra reikšmingos. CEMPL atveju apskaičiuotas koeficientas yra 0,24, o tai reiškia, kad kiekvienas užimtumo ar dalyvavimo lygio padidėjimas vienu procentiniu punktu yra susijęs su BVP vienam gyventojui padidėjimu 1 tikslo regionuose ketvirčiu procentinio punkto – todėl, jei niekas daugiau nesikeičia, ši suma sumažina BVP atotrūkį.

(1) Suvestinė ataskaita, p. 62.

5. Šie rezultatai diametriškai priešingi suvestinėje ataskaitoje padarytai išvadai. Jie išvesti iš 1 tikslui priklausančių regionų rezultatų analizės ir sudaro naudingą rodiklį, kaip galima sumažinti BVP skirtumus padidinant dalyvavimo lygius. Tai nepaprastai svarbus rezultatas, žvelgiant iš politikos perspektyvos.

6. Kitas pažymėtinas 1 lentelėje pateiktų rezultatų bruožas yra tai, kad nedarbo lygio svyravimai veikia BVP vienam gyventojui svyravimus. Šis poveikis (kuris taip pat nagrinėjamas sekančioje dalyje), nors kiekybiškai ir nežymus ir beveik nepaisytinas, yra taip pat reikšmingas statistiniu požiūriu. Apskritai imant, 1 tikslo regionuose nedarbas šiek tiek sumažėjo ir tai galėtų paaiškinti šiuos rezultatus.

7. Kad galima būtų geriau išnagrinėti svarbiausių 1 lentelės rezultatų, susijusių su užimtumo lygio ir BVP vienam gyventojui svyravimų poveikį, 2 lentelėje pateikti ne vien 1 tikslo, o visų ES-15 regionų regresijos rezultatai, kurių duomenis visuomet turėjo Eurostatas. Šie 145 regionų rezultatai išvesti iš šiek tiek kitokių duomenų nei 1 lentelėje. Nebuvo pasitenkinta vien tik paprastu svyravimo nustatymu tarp tiriamojo laikotarpio pradžios ir pabaigos, o buvo skaičiuojamas svyravimo vidurkis per visą laikotarpį. Laikyta, kad toks rodiklis geriau atspindi visus pokyčius, įvykusius per keletą metų, šiuo atveju, per penkerius metus nuo 1996 iki 2000 m. (ši laikotarpį pradėti anksčiau nebuvo galimybės, nes stigo statistinių duomenų iš kai kurių regionų).

2 lentelė ⁽¹⁾

BVP vienam gyventojui svyravimų vidurkio regresija, lyginant su užimtumo lygio svyravimų vidurkiu (ACEMPL) ir nedarbo lygio svyravimų vidurkiu (ACUNEMP)

Regresijos parametras	Koeficientas	Tipinė paklaida	Testas T	[Tikimybė]
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]
R-kvadratu	0,62600	R-kvadratu patikslintas		0,60974
Tipinė regresijos paklaida	0,84193	Stat. F(6,138)		38,4979 [000]
Priklausomos kintamosios vidurkis	5,2359	Priklausomos kintamosios tipinis nuokrypis		1,3477
Likutinė kvadratų suma	97,8204	Logaritinės tikimybės lygtis		-177,2101
Inform. kriterijus Akaike	-184,2101	Schwarz Bayesian kriterijus		-194,6286
Savaimingumo statistika	1,6353			

(¹) Skaičiavimui panaudotos 145 pastabos. ID, LD, BED, DED yra nuorodinės kintamosios Airijai, Liuksemburgui, Belgijai ir Vokietijai. C yra išieities ordinatė.

8. Iš šių rezultatų matome, kad užimtumo lygio svyravimų vidurkio koeficientas yra praktiškai toks pat, kaip ir anksčiau atveju, t. y. 0,24, o tai reiškia, kad ir visuose regionuose užimtumo lygio padidėjimas 1 % siejasi su 0,24 % BVP vienam gyventojui padidėjimu. Taip pat ir šis rezultatas, kaip ir visa regresijos lygtis, yra statistiniu požiūriu reikšmingas. (Liuksemburgui buvo įvesta papildoma nuorodinė kintamoji, vėlgi, todėl, kad BVP vienam gyventojui padidėjimas nuo 161 % 1996 m. iki 199 % 2000 m. ženkliai skiriasi nuo kitų regionų vidurkio).

9. Nedarbo lygio svyravimų poveikis taip pat yra nežymus ir, šiuo atveju, statistiniu požiūriu nereikšmingas ir neigiamas. Šie rezultatai leidžia daryti prielaidą, kad nedarbo lygio svyravimų įtaka BVP vienam gyventojui svyravimams yra nedidelė – gal būt dėl to, kad bedarbiai jau įtraukti vertinant darbo jėgą ir skaičiuojant naudojamą BVP, ir dėl to, kad šio tipo statistinėse analizėse yra sunku įvertinti pasikeitimus, įvykstančius kai bedarbiai tampa dirbančiais. Be abejo, šią temą vertėtų panagrinėti nuodugniau.

III PRIEDAS

BVP augimas ir struktūriniai fondai

1. Buvo atlikta kartotinės regresijos analizė, siekiant iširti sąsają tarp BVP vienam gyventojui metinio svyravimo vidurkio 1 tikslo regionuose (priklausoma kintamoji) ir tikrųjų ES išlaidų vienam gyventojui tuose pačiuose regionuose kiekvienoje valstybėje narėje. Buvo remtasi tokiais pat duomenimis ir tuo pačiu laikotarpiu (1993–1999 m.), kaip ir suvestinėje ataskaitoje.

2. Reikia pažymėti, kad svyravimo lygių modeliavimas yra sudėtingas statistinis veiksmas, kuriuo dažnai tik nežymia dalimi paaiškinami priklausomos kintamosios svyravimai. Nepaisant to, 1 lentelėje pateikti rezultatai rodo, kad 53 % priklausomos kintamosios svyravimų gali būti paaiškinti Bendrijos lėšų, tenkančių vienam gyventojui, skirtumais. Šis rezultatas yra statistiniu požiūriu reikšmingas: jis reiškia, kad regionuose, kuriems iš tikrųjų teko daugiau ES struktūrinių fondų išlaidų vienam gyventojui, per tą patį laikotarpį buvo nustatytas didesnis vidutinis BVP vienam gyventojui augimas.

3. Nors pavyzdžių imtis yra nedidelė (o tai apunkina statistinį įvertinimą), reikia turėti omenyje, kad kiekvieną iš 11 pastabų sudaro duomenys, surinkti daugelyje regionų, taigi jie sudaro didesnę informacinę bazę, nei galėtų pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. Šie rezultatai prieštarauja ataskaitoje paskelbtiems; dėl to vertėtų šį klausimą panagrinti nuodugniau. 1 diagramoje parodyta tikrųjų verčių kreivė ir esamos regresijos pagrindu ekstrapoliuotų verčių kreivė.

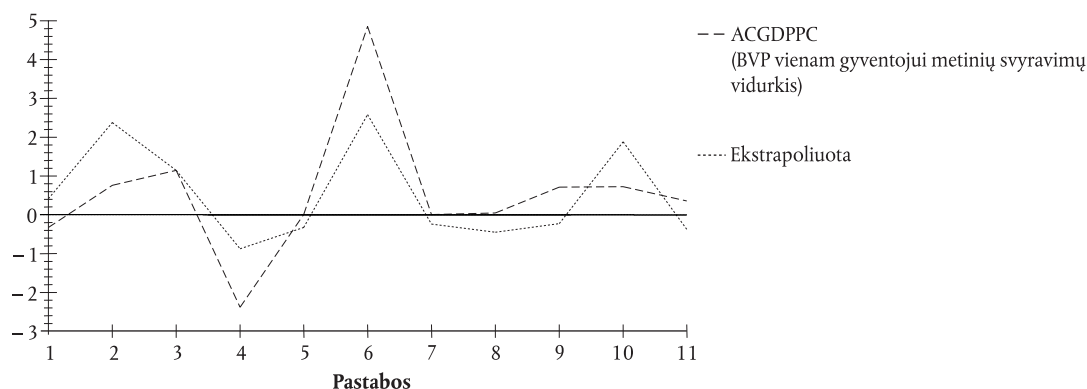
1 lentelė

BVP vienam gyventojui svyravimų vidurkio regresija, lyginant su ES struktūrinių fondų vienam gyventojui svyravimo vidurkiu (EUSFPC)

Regresijos parametras	Koeficientas	Tipinė paklaida	Testas T	[Tikimybė]
C	-2,0780	0,90194	-2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R-kvadratu	0,52963	R-kvadratu patikslintas		0,47737
Tipinė regresijos paklaida	1,2355	Stat. F (1,9)	10,1340	[0,011]
Priklausomos kintamosios vidurkis	0,53688	Priklausomos kintamosios nuokrypis		1,7089
Likutinių kvadratų suma	13,7371	Logaritminės tikimybės lygtis		-16,8304
Inform. kriterijus Akaike	-18,8304	Schwarz Bayesian kriterijus		-19,2283
Savaimingumo statistika	1,8219			

1 diagrama

Tikrųjų ir ekstrapoliuotų verčių kreivės



IV PRIEDAS

HERMIN modeliavimas ir nedarbas

1. HERMIN modelis buvo taikomas remiantis „vidurkio“ prielaida (vidurkis-vidurkis), susijusia poveikiais pasiūlai ar pasiūlos elastingumui žmogiškojo kapitalo ir infrastruktūrų srityje. Šių rezultatų patikimumas buvo patikrintas panaudojant jautrumo analizę, kuri buvo atlikta kitų dviejų hipotezių pagrindu:

- nulis-nulis: — antraeiliai neoklasikiniai poveikiai (indukuojami santykinų kainų svyravimo),
- jokio poveikio pasiūlai (infrastruktūrų ir žmogiškojo kapitalo pagerinimo požiūriu) arba silpnas produkcijos ir produktyvumo veiksnių elastingumas infrastruktūrų ir žmogiškojo kapitalo srityje;
- aukšta-aukšta: — žymiai didesni poveikiai pasiūlai (infrastruktūrų ir žmogiškojo kapitalo srityje), kurie tęsiasi ilgiau, nei nustatytas Bendrijos paramos sistemos laikotarpis.

2. HERMIN nedarbo lygio modeliavimai Rytų Vokietijai, Ispanijai, Graikijai, Airijai ir Portugalijai išryškino nedarbo lygio svyravimus, kurie skiriasi priklausomai nuo pasirinktos hipotezės. Norėdami geriau įvertinti rezultatų tinkamumą, Audito Rūmai konvertavo nedarbo lygio sumažėjimus (ar padidėjimus) į grynai sukurtas (ar prarastas) darbo vietas. Nedarbo lygio sumažėjimo (ar padidėjimo) konvertavimo į sukurtas (ar prarastas) darbo vietas rezultatai parodyti 1 lentelėje.

1 lentelė

HERMIN modeliavimas

	Grynai sukurtos darbo vietos		
	Hipotezė „nulis-nulis“	Hipotezė „vidurkis-vidurkis“	Hipotezė „aukšta-aukšta“
Rytų Vokietija	822 308	729 923	635 755
Ispanija	1 051 135	241 789	– 806 026
Graikija	303 034	190 825	65 969
Airija	86 679	64 621	36 335
Portugalija	497 445	250 502	– 253 299

3. Rezultatų pagrįstumą būtina įvertinti atsižvelgiant į šias pastabas:

- a) Naujųjų Vokietijos žemių atveju, nepaisant to, kad pagal „nuo atskiro prie bendro“ metodą surinkti dar ne visi reikalingi duomenys, galima daryti išvadą, kad grynai sukurtų darbo vietų skaičiai, išvesti naudojant HERMIN, žymiai viršija duomenis, gautus vykdant tiesioginę pačių projektų priežiūrą (apie 500 000 sukurtų ar išlaikytų darbo vietų) ⁽¹⁾.
- b) Airijos atveju, palyginimas su kitais duomenimis rodo, kad 64 621 grynai sukurtų darbo vietų skaičius, priskiriamas Bendrijos paramos sistemai, sprendžiant pagal kitus turimus įrodymus, regis, yra pamažintas. Skaičiai, gauti vykdant priežiūrą, rodo, kad įmonėms skirta veiksmo programa (VP) prisidėjo sukuriant iš viso 212 000 darbo vietas ir iš kurių 90 000 sukurtos grynai. Be to, visuose ekonomikos sektoriuose buvo sukurtos iš viso 395 075 ⁽²⁾ naujos darbo vietos. Vertintojai taip pat pažymi, kad būtina pažvelgti į situaciją plačiau nei vien iš Bendrijos paramos sistemos pozicijos, pabandyti įvertinti su BPS susijusius politinius veiksmus, tokius kaip, pavyzdžiui, tiesioginių užsienio investicijų skatinimo priemonės ir atlyginimų didinimo pristabdymą. Kitaip sakant, HERMIN modelyje neatsižvelgta į šiuos aspektus ir dėl to Bendrijos paramos sistemai priskiriamas didesnis poveikis nei derėtų.
- c) Atsižvelgus į vidutinę hipotezę, Ispanijos 1 tikslo BPS, kuri yra pati didžiausia iš visų BPS, yra nepalyginti mažiau rezultatyvi negu naujųjų žemių 1 tikslo BPS darbo vietų kūrimo požiūriu. Šiuo atžvilgiu ji pranoksta pastarąją tik tuo atveju, jei poveikį paklausai laikysime dominuojančiu. Tačiau pagal šią hipotezę per 1994–1999 m. laikotarpį grynai sukurtų darbo vietų skaičius, priskirtinas 1 tikslo BPS, sudarytų 40 % užimtumo padidėjimo Ispanijoje 1995–2000 metais, o toks rezultatas nuteikia optimistiškai.
- d) Taikant vidutinę hipotezę ir poveikio paklausai hipotezę Portugalijoje, apskaičiuotasis grynai sukurtų darbo vietų skaičius yra daug didesnis nei tas, kurį pateikia nacionalinės valdžios institucijos ⁽³⁾. Tačiau šis klausimas nebuvo nagrinėtas.

⁽¹⁾ Vokietijos įvertinimo ataskaita (1 tikslas) (p. 42, 48, 70, 72, 85, 86).

⁽²⁾ Airijos įvertinimo ataskaita (p. 61, 92).

⁽³⁾ Prognozavimo ir planavimo departamentas.

- e) Tą patį galima pasakyti ir apie Graikiją, kur nacionalinių institucijų apskaičiuotieji grynai sukurtų darbo vietų skaičiai žymiai viršija pagal HERMIN modelį gautus nedarbo mažėjimo skaičius (pagal visas hipotezes). Nacionalinėje ataskaitoje teigiama, kad per 1994–1999 m. laikotarpį BPS priskirtinas metinis darbo jėgos grynasis užimtumo padidėjimas sudarė 1,7 % ⁽¹⁾, kitaip sakant, BPS leido grynai sukurti daugiau nei 400 000 darbo vietų.
- f) Taikant „aukšta-aukšta“ hipotezę BPS Ispanijoje ir Portugalijoje, skaičiai, atspindintys darbo vietų praradimą, regis, yra nepatikimi.
-

⁽¹⁾ Nacionalinė ataskaita, p. 210.

KOMISIJOS ATSAKYMAI**SANTRAUKA**

VI. Komisija gerai žino tyrimo trūkumus, kurių pagrindinė priežastis – riboti duomenys, ir imsis veiksmų, kad pagerintų būsimų *ex post* įvertinimų įgyvendinamumą.

VII. Nors patirta tam tikrų sunkumų su duomenimis, darant įvertinimo išvadas buvo panaudota įvairaus pobūdžio informacija (valstybių narių tarpinės ir galutinės ataskaitos, pokalbiai, darbiniai seminarai nacionaliniu lygiu ir atskirų atvejų nagrinėjimai).

VIII. Komisija mano, kad techninės užduotys atitiko tikslą, tačiau vertinant iškilo didelių keblumų, ypač gaunant reikalingus duomenis. Komisija įvertino ir teigiamus, ir neigiamus atlikto darbo aspektus.

Nepaisant to, Komisija sutinka, kad parengiamoji analizė būtų padėjusi nustatyti kai kuriuos su informacija susijusius sunkumus, kuriuos aprašė Audito Rūmai.

X. Nors buvo patirta sunkumų, įvertinimų rezultatai buvo nagrinėjami tarpinės apžvalgos proceso metu, kaip ir buvo numatyta.

XI. Komisija mano, kad ateityje *ex post* vertinimai turi būti kryptingesni, visapusiškai atsižvelgiant į duomenų ir išteklių ribotumą.

Komisija mano, kad makroekonominiai modeliai yra tinkama priemonė didelio masto intervencijų ekonominiam poveikiui įvertinti. HERMIN modeliuose, sukurtuose įvairioms susijusioms šalims, kiek įmanoma atsižvelgiama į paramą gaunančių šalių ekonomikos nacionalinius ypatumus. Tačiau kaip ir bet kokios vertinimo priemonės atveju, modelį galima dar tobulinti, siekiant išspręsti ribotumo problemą, ypač mikroekonominių duomenų atžvilgiu.

Komisija sutinka, kad *ex post* įvertinimuose turi būti visapusiškai atsižvelgiama į turimus teminius tyrimus.

Ateityje vertinimai turėtų apimti mažiau vertinimo klausimų. Tai padės pagilinti tam tikrų sričių analizę ir palengvins Komisijos atliekamą priežiūrą.

IVADAS

1. Audito Rūmai pastebėjimus dėl vertinimo apskritai ir dėl *ex post* įvertinimo konkrečiai yra pateikę kelis kartus, būtent Specialiojoje ataskaitoje 15/1998 dėl struktūrinių fondų intervencijos vertinimo 1989–1993 m. ir 1994–1999 m. laikotarpiais ir Specialiojoje ataskaitoje 7/2003 dėl paramos planavimo įgyvendinimo 2000–2006 m. laikotarpiu pagal struktūrinių fondų sistemą. Šiuose ankstesniuose darbuose Audito Rūmai pripažino

ypatingus tokius vertinimus ribojančius veiksnius ir suformulavo bendrai patenkinamą įvertinimą, nurodydami tobulintinus aspektus. Komisija teigiamai vertina Audito Rūmų konstruktyvią kritiką šia tema.

4. Ateityje *ex post* vertinimui Komisija peržiūrės užduoties organizavimą, ypatingą dėmesį skirdama duomenų surinkimui ir suvestinės ataskaitos parengimui.

Atliekant ESF *ex post* vertinimą, buvo naudojamos valstybių narių parengtos tarpinės ir galutinės 1994–1999 m. programavimo laikotarpio ataskaitos.

REGIONŲ GD ATLIKTAS 1 TIKSLO EX POST ĮVERTINIMAS

15. 1 langelis. *Ex post* įvertinimas nėra oficiali Komisijos ataskaita. Nepaisant to, Komisija remia pagrindinę ataskaitos išvadą, kurią patvirtina Komisijos trečiosios ekonominės ir socialinės sanglaudos ataskaitos duomenys.

16. Audito Rūmai pripažįsta, kad atliekant *ex post* vertinimą susiduriama su konkrečiais sunkumais, ypač su kiekybinių duomenų trūkumu. Komisija sutinka, kad ateityje *ex post* vertinimus būtų galima patobulinti. Šiuo tikslu Komisija, prieš pradėdama kitą *ex post* vertinimų seriją, ketina pradėti platesnę metodinę diskusiją su valstybėmis narėmis ir akademiniu pasauliu. Pagrindinė problema, kurią reikia išnagrinėti, – ar reikėtų sukcentruoti vertinimą, nagrinėjant mažiau aktualių vertinimo klausimų. Šiai užduočiai duomenų ribotumas darys mažesnę poveikį.

17. Nors regionų konvergencijos rodikliai skiriasi, 1 tikslo regionuose augimą skatina ne tik didėjantis užimtumas, bet ir našumo didėjimas. Kiti empiriniai tyrimai atskleidžia, kad našumas yra pagrindinis veiksnys, apibrėžiantis ilgalaikį augimo tempą (nebent būtų stebimas nuolatinis migrantų atvykimas).

18. Komisija teigiamai vertina Audito Rūmų atliktą regresinę analizę. Tačiau ji paremta tik vienu iš aiškinamųjų kintamųjų. Siekiant išvengti neobjektyvių rezultatų, reikalinga kitų aiškinamųjų kintamųjų kontrolinė analizė.

19. Kitų Komisijos atliktų tyrimų, pavyzdžiui, 3-iosios sanglaudos ataskaitos, išvados taip pat skyrėsi nuo suvestinės ataskaitos išvadų. Tiesą sakant, situacija yra nevienoda, kadangi pagrindinis augimo veiksnys kai kuriose valstybėse narėse yra užimtumo augimas, o kitose valstybėse narėse – našumo augimas (žr. 3-įją sanglaudos ataskaitą, 3–4 psl.).

20. Komisija sutinka, kad vertintojas galėjo tinkamiau panaudoti turimus duomenis apie dalyvavimo laipsnį, bendrąjį vidaus produktą (BVP) ir našumą. Tačiau ši priklausomybė buvo nagrinėjama ir kituose tyrimuose.

21. Duomenys apie planuojamas ir realias išlaidas negali būti išskaidyti pagal regionus, kadangi nemaža pagalbos dalis yra suteikiama per nacionalines programas, kaip antai transporto, mokslinių tyrimų, nacionalinės pagalbos schemas arba žmoniškųjų išteklių programas, o valstybės narės neveda statistikos, kaip šie duomenys paskirstomi regionams. Todėl regresinė analizė neišvengiamai apimtų tik dalį ES išlaidų. Tai buvo neišvengiamas šios vertinimo dalies apribojimas.

23. 3-iojoje sanglaudos ataskaitoje (147 psl.) Komisija parodė, kad tarp suteiktos struktūrinės pagalbos sumų ir realaus BVP augimo 1 tikslo regionuose buvo tam tikras ryšys.

24. Kaip jau buvo nurodyta, vertinant buvo susidurta su dideliu duomenų ribotumu, ypač nacionalinių duomenų apie finansavimą privačiomis ir viešomis lėšomis atžvilgiu. Pateikti duomenys buvo daugiausia pagrįsti vertinimo procedūromis, dėl ko kai kuriais atvejais atsirado klaidų ir neatitikimų.

26. Privačiojo sektoriaus indėlis priklauso nuo bendrų visos šalies ir konkretaus regiono ekonominių aplinkybių. ES struktūrinių fondų svėrto poveikis skirtingose šalyse smarkiai skiriasi.

27. Šios problemos nagrinėjimą apsunkina duomenų apie privatųjį sektorių nepatikimumas.

28. Kalbant apie *ex ante* vertinimą, pagrindinis klausimas yra rinkos nepakankamumas. Nors vertintojo sudarytame metodikos vadove tinkamumo įvertinimas minimas, techninėse užduotyse nebuvo reikalaujama formalaus ir nuodugnaus tinkamumo įvertinimo.

30. Atlikdami vertinimus, vertintojai visų pirma turėjo remtis valstybių narių turima informacija ir duomenimis. Jeigu nebuvo galima gauti duomenų, pvz., apie savaimingumą, atsižvelgiant į ribotą užduočiai skirtą biudžetą, techninėse užduotyse nebuvo reikalaujama, kad vertintojai patys surinktų tokius duomenis.

Kalbant apie Bendrijos įnašo pridėtinę vertę, Komisija mano, kad šios sąvokos turinys priklauso nuo skirtingų valstybių narių situacijų. Pavyzdžiui, programavimo metodas gali būti naujas vienoje valstybėje narėje, tačiau jau naudojamas kitoje valstybėje narėje. Panašu, kad tokiomis aplinkybėmis tinkamiausias yra kokybinis vertinimas.

31. Apribojimai smarkiai priklauso nuo duomenų ir biudžeto ribotumo. Nors kitų teminių tyrimų rezultatų nagrinėjimas būtų gerokai sustiprinęs išvadas, *ex post* vertinimas buvo neabejotinai visapusiškesnis.

32. Šie du vertinimai skyrėsi savo mastu ir aprėptimi. Pavyzdžiui, teminis transporto srities įvertinimas taip pat pagrįstas Sanglaudos fondu ir apima visus tikslus.

33. Gerai žinoma, kad struktūrinių fondų intervencijų poveikio užimtumui vertinimas yra sudėtingas ir, taikant skirtingas metodikas, galima gauti skirtingus rezultatus. Todėl juos aiškinti reikia atsargiai. Komisija tęsia metodinį darbą, susijusį su užimtumo poveikio vertinimu, siekdama padidinti rezultatų nuoseklumą.

34. Metodai, naudoti vertinant užimtumo poveikį suvestinėje ataskaitoje ir teminėje vertinimo ataskaitoje, nėra palyginami. HERMIN modelis yra pagrįstas keliomis stipriomis prielaidomis ir taip pat apima pasiūlos poveikį, susijusį su investicijomis į fizinių ir žmogiškąjį kapitalą, o tuo tarpu transporto tyrimu nagrinėjamas tiesioginis ir netiesioginis trumpalaikis poveikis.

35.–36. Kaip nurodyta pirmiau, gerai žinoma, kad struktūrinių fondų intervencijų poveikio užimtumui vertinimas yra sudėtingas ir kad, taikant skirtingas metodikas, galima gauti skirtingus rezultatus. Atliekant teminį MVĮ tyrimą, buvo atlikta nuodugnesnė MVĮ intervencijų analizė ir analizuotos kitos intervencijos, nepatenkančios į 1 tikslo sritis.

37. Valstybių narių duomenų stebėseną buvo būtinas tyrimo indėlis. Atsižvelgiant į laiko ir biudžeto apribojimus, nebūtų buvę įmanoma užpildyti duomenų spragų ir nepakankamumo.

38. Atsižvelgiant į platų vertinimo mastą, atliekant *ad hoc* apklausas ar kitokius tyrimus vietoje nebuvo įmanoma nuodugniai išnagrinėti visų klausimų.

39. Komisija sutinka, kad atliekant vertinimą pagrindiniu analizės atspirties tašku turėtų būti naudojami atlikti tyrimai ir turima literatūra. Tačiau teminiai tyrimai buvo atliekami kitokiomis aplinkybėmis, būtent kaip įvesties duomenys rengiant 2000–2006 m. programas, o *ex post* vertinimas buvo suplanuotas vėliau.

40. Formalizuotų kiekybinių metodų naudojimas reikalauja, kad valstybės narės turėtų tvirtus ir pakankamus duomenis. Kaip Audito Rūmai nurodo, tokių duomenų 1994–1999 m. programavimo laikotarpiu dažnai trūko.

41. Techninėse užduotyse (TU) šiai sričiai iškeltas tikslas buvo gana riboto masto.

42. Nepaisant patirtų sunkumų gaunant duomenis dėl to, kad buvo nagrinėjami skirtingi, tačiau tarpusavyje įvairiai susiję statybos darbų tipai, vertintojai stengėsi nustatyti palyginamas vieneto sąnaudas kai kurioms sritims, kaip antai kelių tiesimui, aplinkosaugos projektams ir darbams, sukurtiems įgyvendinant pramonės projektus.

43. Komisija sutinka, kad analizė galėtų būti nuodugnesnė. Vėliau atliktas Sanglaudos fondo *ex post* įvertinimas papildė šią temą. 1998 m. Komisija parengė vadovą „Infrastruktūros projektų sąnaudas lemiančių veiksnių supratimas ir stebėseną. Vartotojo vadovas“.

44. TU formulotės leido suprasti, kad šios užduotys yra ypač sunkios ir galima padaryti tik dalines išvadas. TU nebuvo reikalaujama atlikti viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės bei viešųjų pirkimų procedūrų įvertinimo. Į viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės aspektą buvo atsižvelgta Sanglaudos fondo *ex post* vertinime.

46. Vertintojas į makroekonominį modelį neįtraukė privataus bendro finansavimo, kadangi modeliu buvo siekiama išmatuoti kiekybinį ES ir viešojo sektoriaus bendrai finansuojamų išlaidų poveikį ekonomikai, įskaitant privačias investicijas. Privačiojo sektoriaus investicijos laikomas rezultatu, o ne atskiru strategijos indėliu. Komisija daro nuorodas į savo atsakymus į 24–27 punktus. Komisija pritaria Audito Rūmų susirūpinimui dėl sunkumų, kylančių apibrėžiant išorės parametrus. Atliktas pasirinkimas buvo pagrįstas tarptautiniais tyrimais, iš kurių galima nustatyti elastingumo verčių skalę. Tuo metu, kai buvo atliekamas tyrimas, nebuvo jokios realios poveikio analizės atlikimo alternatyvos.

48. Kai kurie Audito Rūmų pastebėjimai, išvardyti 48–49 punktuose, buvo pateikti Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje 7/2003 dėl paramos planavimo įgyvendinimo 2000–2006 m. laikotarpiu pagal struktūrinių fondų sistemą. Komisija daro nuorodas į savo atsakymus, pateiktus šioje ataskaitoje.

Audito Rūmų pasiūlyta alternatyva nebuvo įmanoma. Mikroekonominė duomenų surinkimo reikalavimai nebuvo standartizuoti tiek, kiek to reikėtų tokio pobūdžio analizei. Komisija sutinka, kad ateityje makroekonominiai vertinimai turėtų būti labiau pagrįsti mikroekonominė duomenų analize.

49.

- a) Tai buvo HERMIN modelio prielaidos vertinimo metu. Tačiau, toliau tobulinant modelį, didesnę dėmesį reikėtų skirti 1 tikslo šalių paslaugų sektoriaus svarbai.
- b) Modelio struktūrinio nestabilumo problema bus įdėmiai išnagrinėta būsime makroekonominiam tyrimui.
- c) Komisija pripažįsta, kad modeliavimo rezultatai būtų buvę tikslesni, jeigu būtų turimi duomenų apie realias išlaidas rinkiniai. Vertinimo metu apie visus regionus buvo žinomi ir panaudoti tik duomenys apie išpareigojimus.
- e) HERMIN modelyje naudojamos elastingumo vertės, susijusios su fiziniu ir žmogiškojo kapitalo investicijomis, yra pagrįstos įvairiaisiais akademiniiais tyrimais. Modelyje buvo

įvertinti skirtingi scenarijai, remiantis aukštomis, vidutinėmis ir žemomis vertėmis. Naudojant tokį jautrumo testą, apskaičiuojama poveikio verčių skalė.

Visuose makroekonominuose modeliuose susiduriama su duomenų problema. Šis modeliavimas buvo pagrįstas geriausiaisiais turimais duomenimis. Komisija sutinka, kad reikia dėti daugiau pastangų, kad būtų pagerinti modelyje naudojami elastingumo duomenys.

- f) Siekiant įvertinti nuokrypį nuo bazinio scenarijaus, HERMIN modelyje prieštaringas scenarijus yra apibrėžiamas kaip situacija, kai nenaudojami Bendrijos struktūriniai fondai. Tačiau gali būti nagrinėjami kiti papildomi scenarijai, pvz., tik struktūriniai ir sanglaudos fondai (be bendro nacionalinio finansavimo).

50. Komisijos nuomone, nepaisant galimų trūkumų, HERMIN pobūdžio modeliai yra vertinga priemonė, padedanti suprasti ir įvertinti sanglaudos politikos poveikį. Šį požiūrį patvirtina tai, kad modelį naudoja vis daugiau valstybių narių ir kad nėra įtikinamų jo alternatyvų. HERMIN modelį galima pagerinti, ir Komisija stengiasi jį patobulinti 2007–2013 m. programavimo laikotarpiui.

51. Komisija mano, kad yra sudėtinga nustatyti kokią nors tiesinę priklausomybę tarp užimtumo didėjimo arba mažėjimo ir sukurtų arba panaikintų darbo vietų. Darbo rinkos mechanizmai yra daug sudėtingesni ir turėtų būti atsargiai išnagrinėti prieš darant griežtas išvadas.

52. Ir šiuo atveju vertinimas priklausė nuo duomenų kokybės ir valstybių narių nustatytų tikslų. Dėl tokių duomenų trūkumo vertinimas daugeliu atvejų buvo sudėtingas arba neįmanomas.

56. Skirtingų vertinimų, iškeliant skirtingus klausimus ir taikant skirtingus metodus, iš dalies prieštaraujančios arba skirtingos rekomendacijos yra normalus ir produktyvus ekonominių ir sociologinių tyrimų reiškinys.

57. *Ex post* vertinimo rekomendacijos skirti daugiau dėmesio tinkamam ir veiksmingam stebėsenos komitetų dydžiui neprieštarauja teminės studijos rekomendacijoms užtikrinti jų sudėties įtrauktį.

59. *Ex post* vertinimas šiuo atveju buvo pagrįstas tik daliniu tyrimu. Komisija sutinka, kad išvados dėl valdymo sistemų buvo pakankamai įdomios ir galėtų būti atidžiau išnagrinėtos. Atskirą šio klausimo vertinimą 2003 m. atliko Komisijos tarnybos („Struktūrinių fondų įgyvendinimo metodų efektyvumas. 2003 m. gruodžio mėn.“).

60. Kaip ir kiti teminiai vertinimo tyrimai, partnerystės principo tyrimas buvo sukurtas siekiant gauti informaciją 2000–2006 m. programavimo laikotarpiui. *Ex post* vertinimo metu programavimas jau buvo baigtas. Todėl labiau išnagrinėti šią temą *ex post* vertinime, nors gal ir pageidautina, nebuvo svarbu.

61. Vertinimo užduotys ir biudžetas buvo neabejotinai riboti.

Audito Rūmų iškelti klausimai buvo nagrinėjami tyrime, minima-me atsakyme į 59 punktą. Projektų atrankos tvarka dažnai yra vienas iš audito metu tikrinamų valdymo ir kontrolės sistemų aspektų, kadangi tai yra svarbi patikimo finansų valdymo sąlyga.

Komisija linkusi manyti, kad ateityje *ex post* vertinimas turėtų apimti mažiau klausimų.

62. Komisija sutinka, kad valstybių narių struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos 1994–1999 m. turėjo trūkumų. Tačiau besibaigiant laikotarpiui, įvedus Kontrolės reglamentą 2064/97, sistemos buvo patobulintos, ir tobulinimai buvo tęsiami 2000–2006 m. laikotarpiu.

63. Valstybės narės ir Komisija sutinka, kad struktūrinių fondų programų stebėseną 1994–1999 m. laikotarpiu buvo silpna. 2000–2006 m. laikotarpiu buvo nemažai nuveikta stengiantis išspręsti šį klausimą. Pirmą kartą visoms struktūrinių fondų programoms buvo atliktas sistemingas įvertinimas (įskaitant *ex ante* ir tarpinį vertinimą). Tai leido gerokai pagerinti struktūrinių fondų rodiklių ir stebėsenos sistemą.

64. Sistemų generuoti finansiniai duomenys buvo visapusiškai patikimi. Tačiau to negalima pasakyti apie stebėsenos duomenis, nors vėlesniais programavimo laikotarpio etapais tokius duomenis tapo lengviau gauti.

65. Teisės aktais nebuvo teisiškai reikalaujama „vidaus įvertinimų“, tačiau jie buvo atliekami reaguojant į konkrečius valstybių narių įvardytus poreikius. Tai buvo teigiamas šalutinis *ex post* vertinimo produktas, kuris šiuo metu plačiai kartojamas.

66. 2000–2006 m. programavimo laikotarpiu reglamentu buvo pirmą kartą patikslintos taisyklės ir reikalavimai. Tuo remdamasi, Komisija parengė išsamius stebėsenos ir vertinimo elementų darbo dokumentus. *Ex ante* vertinimai, sistemingai atliekami visoms programoms ir tikslams, buvo pagrindinė valstybių narių galimybė investuoti į rodiklių ir kiekybinių tikslų nustatymą. Daugelis valstybių narių sukūrė IT sprendimus, palengvinančius reguliarių ir sistemingą ataskaitų rengimą naudojant kiekybinę informaciją. Tarpinis vertinimas sudarė galimybę pataisyti ir patobulinti jų naudojamus rodiklius.

67.

a) Techninėse užduotyse buvo nurodyta, kad „valstybių narių turimi duomenys gali būti neišsamūs, ypač jeigu valstybė narė neplanuoja atlikti *ex post* vertinimo...“.

b) Tolesnio duomenų rinkimo mastą ribojo laikas ir turimi ištekliai.

c) Naudojant mikroekonominis metodus, kyla metodinių sunkumų vertinant grynąjį poveikį. Tačiau reikia toliau dirbti šia linkme.

d) Komisija sutinka, kad vertinant efektyvumą tai yra svarbus klausimas. Tačiau tam būtų reikėję atlikti tolesnius tyrimus, kurie yra brangūs. Visgi Komisija ragina valstybes nares imtis tokio darbo.

e) Galima strategijos, efektyvumo ir poveikio sąveika nagrinėjama *ex ante* vertinimuose.

f) ir g) Komisijos nuomone, techninėse užduotyse geriau nustatyti tik vertinimo klausimus, metodinį pasiūlymą paliekant galimiems rangovams.

68. Buvo atlikta nemažai konvergencijos tyrimų. Vieno tokio neseniai atlikto darbo rezultatai buvo apibendrinti Komisijos sanglaudos ataskaitose.

69. Tai galėjo būti dar vienas įdomus metodas, tačiau nebuvo būtinas. Komisijos nuomone, būsimiems vertinimams turi būti nustatyti tikslūs prioritetai, apribojant klausimų mastą.

70. Komisija mano, kad TU ir metodinis vadovas atitiko tikslą.

72. Mokydamasi iš *ex post* vertinimo, Komisija šiuo metu ekspertų patarimus naudoja ankstesniuose tyrimų, kuriems reikalinga stipri metodika, etapuose.

73. Atliekant 1994–1999 m. *ex post* vertinimą, buvo susidurta su tam tikrais sunkumais, ypač gaunant reikalingus duomenis.

75. Komisija šiame vertinime naudojo įprastinius valdymo metodus, kaip antai formalią tarpinių ataskaitų sistemą, valdymo komiteto priežiūrą, reguliarius darbinis susirinkimus ir ekspertų dalyvavimą. Šio proceso rezultatas buvo priimtinos kokybės ataskaita.

Ex post vertinimas buvo pakankamai sudėtingas. Komisija sukaupė patirtį panaudodama tinkamiau spręsdama šią problemą ateityje.

Komisija sutinka su Audito Rūmų nuomone, kad ateityje vertinimai turėtų apimti mažiau vertinimo klausimų. Tokiu būdu bus galima pagilinti analizę tam tikrose srityse ir tai palengvins Komisijos atliekamą priežiūrą.

76. Tiek vertinimo santraukoje, tiek 9 skirsnio rekomendacijose pateikiama kur kas daugiau nei tik rekomendacijos dėl valdymo. Rekomendacijos skirtos struktūrinių fondų intervencijoms 1 tikslo regionuose ir būtina yra bendro pobūdžio. Pabrėžiamas mokslinių tyrimų ir plėtros vaidmuo, poreikis skirti daugiau dėmesio didelių 1 tikslo regionų vidaus skirtumams, poreikis geriau koordinuoti struktūrinių fondų intervencijas kaimo teritorijų fondams ir pan.

77. Komisija sutinka su vertintoju, kad stebėsenos komitetai daugiau dėmesio turėtų skirti strateginiams klausimams. Tai neturėtų sumenkinti kitų užduočių, kurias komitetai turi atlikti pagal reglamentus.

80. Komisija 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu atsižvelgs į Audito Rūmų akcentuojamas rekomendacijas.

UŽIMTUMO GD ATLIKTAS ESF VEIKLOS EX POST ĮVERTINIMAS (PAGAL 1 IR 3 TIKSLUS)

81. 2002 m. spalio mėn. buvo surengtas Regionų ir Užimtumo generalinių direktoratų bei ESF *ex post* vertinimo vertintojų koordinacinis susitikimas. Šio susitikimo metu buvo sutarta, kad ESF *ex post* vertintojai galės naudotis ERPF *ex post* vertintojų surinkta medžiaga. Taip ir buvo daroma vėliau. Du šių *ex post* vertinimų vadovai buvo vienas kito valdymo grupių nariai ir gaudavo dokumentus, dalijamus kitiems valdymo grupės nariams. ESF vertintojai naudojo turimą ERPF vertinimo medžiagą.

2 langelis. ESF *ex post* vertintojai naudojo įvairiausias informacijos šaltinius.

82. Vien tik suvestinėje ataskaitoje pateikta daug informacijos apie ESF išteklių naudojimą (pobūdį, kiekį ir poveikį) pagal skirtingas tikslines grupes ir priemonių rūšis valstybės narėse (visų pirma žr. suvestinės ataskaitos 2 skirsnį).

84. Lentelėje nurodytas gavėjų skaičius yra pagrįstas valstybių narių stebėsenos sistemų pateikta informacija. Su kai kurių duomenų tikslumu susijusios problemos suformuluotiems naudingiems pastebėjimams rimtesnės įtakos neturėjo.

Visas gavėjų skaičius yra reikšmingas tik i) atskaitomybės; ii) ribotos sąnaudų ir rezultato santykio analizės atžvilgiu.

Ex post vertinimas, formuluojant išvadas ir darant rekomendacijas, nebuvo pagrįstas vienu informacijos šaltiniu.

85. Komisija pripažįsta, kad būta problemų vertinant ESF gavėjų skaičių. Nepaisant to, ji mano, kad lentelėje yra politikos formuotojams naudingos informacijos.

Nepaisant to, kad *ex post* vertintojas jau pakankamai taisyklingai nurodė du informacijos šaltinius, naudotus sudarant lentelę, išsamesnis paaiškinimas apie tai, kaip šie skaičiai buvo gauti, būtų buvęs naudingas.

86. Pastabos tekste taikomos išsamesnei informacijai nei tai, kuri pateikiama pridėtoje lentelėje. Lentelėje nurodyti vidurkiai, o tekste pateikiamas išskaidymas pagal pogrupius.

Komisija laikosi nuomonės, kad nors nėra pateikta plati verčių skalė, analizės vertė dėl to nesumažėja.

87. 3 skirsnio tikslas – pateikti konteksto informaciją apie ESF veiksmus, o visi skaičiai apie ESF realiai pateikiami 2 skirsnyje.

3 langelis. Šie negausūs teksto nesutapimo atvejai nepaneigia lentelėje pateiktų duomenų tikslumo ir naudingumo.

88. Lentelėje aiškiai parodyta bendra parama apibrėžtai hipotezei.

Išnagrinėjus 3 lentelę, matyti, kad:

- didžiausias atvejų, prieštaraujančių bet kuriai hipotezei, skaičius yra 1 iš 30;
- bent du trečdaliai rezultatų patenka į kategorijas „tvirti pagrindžiamieji įrodymai“ arba „yra pagrindžiamųjų įrodymų“ (20/30, 21/30 ir 26/30).

89. Atliekant vertinimo darbą, derėtų nustatyti duomenų nepakankamumą.

Techninėse užduotyse aiškiai nurodyta, kad vertinimas visų pirma turėtų būti atliekamas naudojant antrinius duomenis iš turimų šaltinių (turimus duomenis bei informaciją iš tarpinių ir galutinių vertinimų bei iš valdančiųjų institucijų ataskaitų ir stebėsenos sistemų) ir kad vertintojai neturėtų užsiimti brangių pirminių duomenų rinkimu. Reikšmingiems papildomiems tyrimams vietose bei atrankiniams tyrimams būtų reikėję specialių išteklių, ir dėl to būtų gerokai padidėjusios papildomos išlaidos, ypač atsižvelgiant į poreikį surinkti informaciją apie visą programavimo laikotarpį. Prieš pradėdant būsimą 2000–2006 m. laikotarpio ESF *ex post* vertinimą, bus atlikta parengiamoji analizė.

90. Suvestinėje ataskaitoje pateiktos kelios nuorodos apie „jungtinių priemonių“ reikšmingumą efektyvumo prasme.

92. Visų pirma, vertintojai žodžius parinko atsargiai ir pabrėžė, kad jų atliktos išvados yra preliminarios: „atrodo, kad bendras nacionalinių išlaidų ir ESF išteklių paskirstymas *nepaskatino* konvergencijos...“ Antra, duomenys (3 skirsnio ir 2 priedo lentelės) iš tiesų rodo, kad nėra išlaidų struktūros konvergencijos tarp valstybių bendro nacionalinių išlaidų paskirstymo atžvilgiu. Trečia, kaip pirmiau minėta atsakyme į 87 punktą (įskaitant 3 langelį), 3 skirsnio lentelėse pateikti Audito Rūmų minimi duomenys yra tikslūs ir pagrindžia vertintojų kompetentingus pastebėjimus. Tokie pastebėjimai taip pat pagrįsti darbo rinkos tendencijų analize, pateikta suvestinės ataskaitos 2 priede (ne tik 3 skirsnyje). Komisija jau nurodė, kad pateiktuose pavyzdžiuose buvo minimas ribotas teksto nesutapimo atvejų skaičius, kurie nepaneigia duomenų tikslumo.

93. 3 lentelės atveju apie atskirus atvejus, minimus 88 dalyje, duomenys rodo, kad suformuluota hipotezė apskritai yra patvirtinama.

95. Komisija mano, kad jos kokybės įvertinimas buvo tikslus ir proporcingas, atsižvelgiant ir į teigiamus, ir neigiamus atlikto darbo aspektus (užuot akcentavus tik kelis negausius neigiamus aspektus).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, ir tai, kad rezultatai ir išvados buvo pagrįstos įvairiausiais informacijos šaltiniais, Komisija laikosi savo nuomonės dėl kokybės įvertinimo.

97.

a) Nenuostabu, kad kai kurie vertinimo rezultatai yra kokybinio pobūdžio, kadangi įvertinime naudojami antriniai informacijos šaltiniai, kurie buvo apibendrinti, ir pirminiai kokybinio pobūdžio šaltiniai (pokalbiai su susijusiais asmenimis ir nacionaliniai darbiniai seminarai vertinimo išvadų tema). Kai kuriais atvejais rezultatų aprašymas gali būti tik kokybinio pobūdžio. Savaimingumo įvertinimas nebuvo privalomas valstybių narių 1994–1999 m. programavimo laikotarpio analizės objektas ir nebuvo įtrauktas į technines užduotis. Todėl logiška, kad pačiame *ex post* įvertinime buvo galima pateikti tik savaimingumo vertinimus, kuriuos buvo įmanoma gauti.

b) JK ataskaitoje pateikiama nemažai abstrakčių išvadų įrodymų.

Kitose nacionalinėse ataskaitose taip pat minima koncepcija.

c) Suvestinėje ataskaitoje ir nacionalinėse ataskaitose, kuriomis ji pagrįsta, pateikta nemažai pastebėjimų dėl ESF veiklos turinio (finansinio, pagal tikslines grupes, pagal priemonių rūšis) ir efektyvumo, pastabos iš nacionalinių vertinimo ataskaitų, pastabos, išsakytos per pokalbius su susijusiais asmenimis.

Informaciją apie efektyvumą taip pat galima gauti iš atskirų atvejų tyrimų.

d) Tvarus vystymas 1994–1999 m. programų kūrimo metu dar nebuvo struktūrinių fondų prioritetas ir todėl nebuvo įtrauktas kaip atskira techninių užduočių tema.

Socialinė ir ekonominė sanglauda į technines užduotis nebuvo įtraukta. Ji buvo tiriama Sanglaudos ataskaitoje.

e) Kiekvienoje Audito Rūmų nagrinėtoje nacionalinėje ataskaitoje yra nemažai duomenų apie ilgą laiką nedirbančiuosius ir jaunuolius. Suvestinėje ataskaitoje taip pat pateikta informacija apie dvi pirmiau minėtas „tikslines grupes“.

f) Kaip jau minėta, *ex post* vertintojai kai kuriais atžvilgiais buvo priklausomi nuo valstybių narių pateiktos informacijos. Faktas, kad kai kurioms programoms trūko „konkrečių pradinių tikslų“ buvo dar vienas vertintojus ribojantis veiksnys.

g) ESF ir ERPF *ex post* vertintojai tarpusavyje bendradarbiavo, o ESF *ex post* vertintojai naudojo ataskaitas, pateiktas jiems 1 tikslo vertintojų. Nei iš valstybių narių, šioms atliekant 1994–1999 m. programavimo laikotarpio įvertinimą, nei techninėse užduotyse nebuvo reikalaujama įvertinti ESF naudos gavėjų produktyvumo padidėjimo teikiamų pranašumų juos samdančioms bendrovėms. Todėl nenuostabu, kad ši tema paliečiama tik retkarčiais.

98. Suvestinėje ataskaitoje nurodyta nemažai veiksmų, turinčių įtakos aktyviųjų darbo rinkos metodų tobulinimui, pvz., ESF išteklių lygis, struktūrinių fondų planavimo procedūros, ESF organizacinės priemonės. Taip pat gana konkrečiai aprašytas ESF poveikis Europos užimtumo strategijos kontekste.

Kaip jau buvo nurodyta, gryojo poveikio analizė nebuvo privaloma tema valstybėms narėms 1994–1999 m. laikotarpiu. Todėl normalu, kad ši tema neminima valstybių narių vertinimo ataskaitose. Kadangi buvo reikalaujama, kad vertintojai neužsiimtų didelės apimties pirminių duomenų rinkimu, *ex post* vertintojų negalima kritikuoti, kad jie tokių duomenų nepateikė.

100. Stipresniais Europos užimtumo strategijos (EUS) strateginiais metmenimis nustatomi tiksliniai rezultatai, pagal kuriuos galima spręsti apie pažangą. Pažangai įvertinti buvo sukurtos geresnės institucinės struktūros. Be to, EUS skatinami glaudesni ryšiai tarp ES programų finansavimo mechanizmų ir kitų strateginių priemonių, teisės aktų ir nacionalinių programų.

101. Komisija yra įsitikinusi, kad kiekvienoje nacionalinėje ataskaitoje buvo nagrinėjami techninėje užduotyje nurodyti Bendrijos pridėtinės vertės aspektai (finansinis ir svėro poveikis, politikos ir institucinis poveikis, socialinis kultūrinis poveikis ir tikslų pokyčiai). Tačiau ji pripažįsta, kad šie aspektai kartais buvo nagrinėjami kituose nacionalinių ataskaitų skirsniuose.

Be to, nacionalinėse *ex post* vertinimo ataskaitose (ir suvestinėje *ex post* vertinimo ataskaitoje) šie įvairūs aspektai sujungiami į bendrą Bendrijos pridėtinės vertės analizę.

102. Nacionalinėse ir suvestinėje ataskaitoje pateikiama daug informacijos apie finansinius išteklius, panaudotus ESF veiklai.

Ir Ispanijos, ir Italijos atžvilgiu vertintojų išvados apskritai buvo teigiamos.

Ispanijos *ex post* vertintojas ataskaitoje nurodo, kad „apskritai susidaro vaizdas, kad Ispanijos institucijos 1994–1999 m. laikotarpiu ESF fondus naudojo tinkamai ir veiksmingai. Daugelis programų buvo atliktos ir užbaigtos taip, kaip ir buvo planuota“ (74 psl.).

Italijos atveju vertintojas padarė išvadą, kad „kai kurios iš šių išlaidų reikalingos tam, kad būtų pagerintas įgyvendinimo proceso efektyvumas ir skaidrumas; kitas tikriausiai būtų galima sumažinti supaprastinant procedūrą“. (Procedūrų supaprastinimo tema yra keliami kitam 2000–2006 m. programavimo laikotarpiui).

104. Komisija tiki, kad ataskaitoje išties pateikiama būsimų *ex post* vertinimų atlikimui naudinga medžiaga.

Ataskaitoje gana išsamiai apžvelgiami metodai, naudoti vertinant ESF pobūdžio veiksmus tiek asmenims, tiek sistemoms skirtų veiksmų atžvilgiu.

Kalbant apie metodus, taikytus vertinant grynąjį poveikį asmenims, ataskaitoje pateikta daug nuorodų apie priemones, naudotas vertinant grynąjį poveikį asmenims (ypač žr. 14–16 psl., nors daugiau nuorodų galima rasti 10, 12, 21 ir kituose puslapiuose).

105. Kalbant apie rekomendacijas dėl politikos analizės, metodų ataskaita aiškiai rodo, kad vertintojai nurodė konkrečias rekomendacijas, susijusias su politikos analizės sritimi, pavyzdžiui, atidžiai stebėti ESF intervencijų ir kuriamų nacionalinių bei kitų regioninio lygmens intervencijų tarpusavio ryšius.

Be to, metodų ataskaitoje gana išsamiai aptariami politikos analizės „loginiai modeliai“ ir sukuriama vertinimo klausimai dėl ESF veiksmų pagrindimo.

Nebuvo tikimasi, kad *ex post* vertintojai pasiūlytų metodą, kaip atrinkti tinkamus skirtingų strateginių lygmenų rodiklius, kadangi

tokie rodikliai jau buvo nustatyti visam programavimo laikotarpiui Komisijos 2000 m. išleistuose rekomendaciniuose dokumentuose.

106. Komisija mano, kad vertinimo užduotys yra tinkamai apibrėžtos techninėse užduotyse. Nacionalinių *ex post* vertinimo ataskaitų išvados yra pagrįstos įvairiapusiais šaltiniais (pokalbiais, atskirų atvejų nagrinėjimais ir pan.) Suvestinėje ataskaitoje pateikiama bendra nacionalinėse ataskaitose nurodytų rezultatų analizė. Rangovas pateikė paaiškinimą apie tai, kaip šie informacijos šaltiniai buvo naudojami formuluojant Komisijai pateikto pasiūlymo išvadas.

Aprašius visus ESF veiksmų aspektus ir *a priori* įtvirtinus visus vertinimo aspektus, techninė užduotis taptų neįvykdoma ir nelanksčia.

Kalbat apie „konkretų veiksmą“, skirtą poveikiui asmenims įvertinti, kai nėra konkrečiai apibrėžtų rodiklių arba kai nėra neseniai atliktų aktualių statistinių įvertinimų, kaip jau minėta, visa vertinimo sistema, kuria vadovaujasi *ex post* vertintojas, buvo sukurta taip, kad išvadas būtų galima daryti iš daugybės informacijos šaltinių (valstybių narių vertinimo ataskaitų, nacionalinių darbinų seminarų, tiesioginių pokalbių su programose dalyvaujančiais asmenimis, atskirų atvejų nagrinėjimų).

Kokybinių tikslų ir turimų duomenų nesutapimo lygis sudarant technines užduotis nebuvo žinomas, todėl būtų nelogiška tikėtis, kad techninės užduotys būtų sudarytos kitaip.

Pagrindinis rangovas, bendradarbiaudamas su nacionaliniais rangovais, sudarė nacionaliniu lygmeniu atliktino darbo veiklos rekomendacijas.

107. Techninėse užduotyse nebuvo reikalaujama, kad vertintojai išnagrinėtų „alternatyvių naujų programų tinkamumą“, tačiau buvo reikalaujama jas tik aprašyti. Kiekvienu iš paminėtųjų atvejų *ex post* vertintojas aprašė naujų programų pokyčius, pagrįstus turima informacija.

108. Prieš atliekant naują užduotį, nagrinėjama parengiamosios analizės galimybė.

109. Komisija mano, kad nacionalinių vertintojų patirti sunkumai gaunant reikalingus duomenis nesumažino bendros vertinimo kokybės. Vertinimo struktūroje buvo numatytas įvairių informacijos šaltinių naudojimas. Buvo ne tik peržiūrėtas valstybių narių vertinimo ataskaitų turinys, bet ir į nacionalines *ex post* vertinimo ataskaitas buvo įtraukta medžiaga iš programų baigimo ataskaitų, atskirų atvejų nagrinėjimo, nacionalinių darbinų seminarų ir tiesioginių pokalbių.

Kalbant apie vėlavimą, iniciatyvinę grupę neturėjo galimybės pagreitinti pagrindinių ESF programų, kurių įgyvendinimas priklausė nuo valdančiųjų institucijų, užbaigimo.

Pradedant vertinimą, *ex post* vertintojui buvo pateiktos visos valstybių narių 1994–1999 m. laikotarpiu parengtos įvertinimų ataskaitos. Be to, *ex post* vertintojui buvo įteikti rekomendaciniai laišakai, siekiant palengvinti kontaktus su nacionaliniais ESF administratoriais.

111. Ateityje Komisija imsis visų reikalingų veiksmų, kad užduotis būtų sėkmingai parengta ir atidžiai stebima bei kontroliuojama.

IŠVADOS

115.

- b) Tolesnio duomenų rinkimo mastą riboja laikas ir turimi išteklių.

Nepaisant to, buvo surinkta gana daug papildomų kokybinių duomenų, pvz., interviu ir darbinių seminarų metu. Taip pat buvo peržiūrėtos valstybių narių 1994–1999 m. laikotarpiu parengtos nacionalinės programų baigimo ataskaitos ir įvertinimų ataskaitos.

- c) Siekiant, proporcingų ir nuodugnai apgalvotų išvadų, buvo naudojami įvairūs informacijos šaltiniai.

Kai kuriais atvejais aprašomi rezultatai gali būti tik kokybinio pobūdžio. Tačiau tai pasakytina ne apie visus rezultatus: įvertinimo rezultatuose pateikiama nemažai kiekybinės informacijos.

- d) Padarytos išvados pagrįstos vertintojų naudotais antriniais šaltiniais (kurie buvo apibendrinti) ir pirminiais kokybinio pobūdžio informacijos šaltiniais (pokalbiais su susijusiais asmenimis ir nacionaliniais darbiniais seminarais vertinimo išvadų tema).

Taip pat žr. atsakymą į 88, 92 ir 96 punktus.

- e) Techninėse užduotyse nebuvo numatytas savaimingumo įvertinimas.

Bendrai tariant, vertinimo užduotis negali apimti visų temų ir turi būti orientuota į pagrindinius tikslus ir sritis, atsižvelgiant į teisės aktuose numatytus įsipareigojimus, ribotą laiką ir išteklius bei numatomą rezultatų panaudojimą. Šios užduoties metu sukaupta patirtis ir gautos pamokos bus panaudotos 2000–2006 m. laikotarpiu *ex post* vertinime.

116.

- a) Šios problemos nagrinėjimą apsunkino duomenų apie privatus sektorių nepatikimumas.
- b) Analizę riboja galimybė gauti duomenis ir nepakankamas jų palyginamumo, atsirandantis dėl skirtingų metodų ir masto.

- c) Buvo dėta pastangų įvertinti efektyvumą remiantis ribotu projektų skaičiumi.

- d) HERMIN modeliuose buvo atsižvelgta į ekonomikos sričių ypatybes, tačiau bus imtasi papildomo darbo, kad būtų išspręsti apribojimai.

Komisija mano, kad keli ataskaitos rengimo nesutapimai ataskaitos 3 skirsnyje nekėlė abejonių dėl duomenų, kuriais buvo pagrįstos išvados, tikslumo, galiojimo ir naudingumo. Lentelėse pateikti duomenys, kuriuos Audito Rūmai nagrinėjo 88 ir 92 punktuose, rodo, kad suformuluotoms hipotezėms patvirtinti apskritai pakanka įrodymų.

Su kai kurių duomenų išsamumu susijusios problemos suformuotiems naudingiems pastebėjimams rimtesnės įtakos neturėjo.

117. Komisija mano, kad vertinimas buvo atliktas pagal tvirtą modelį, naudojant įvairius informacijos šaltinius, ir kad padarytos išvados yra patikimos.

Ateityje Komisija imsis visų reikalingų veiksmų, kad užduotis būtų sėkmingai parengta ir atidžiai stebima bei kontroliuojama.

Žr. pirmiau pateiktą atsakymą į 111 punktą.

118. Ateityje Komisija imsis visų reikalingų veiksmų, kad užduotis būtų sėkmingai parengta ir atidžiai stebima bei kontroliuojama.

3. REKOMENDACIJOS

119. Būsiamiems *ex post* vertinimams bus atliekama parengiamoji analizė arba galimybių studijos, siekiant įvertinti galimybę gauti reikalingus duomenis ir numatyti, kokius rezultatus galima pasiekti turint konkretų biudžetą per nustatytą laikotarpį.

120. Komisija sutinka, kad kokybės kontrolės procedūros, taikytos 1994–1999 m. *ex post* vertinimams, turėtų būti dar patobulintos.

Komisija pripažįsta, kad, atliekant būsimas struktūrinių fondų *ex post* vertinimo užduotis, parengiamoji analizė gali būti naudinga, kadangi ji gerokai palengvintų rangovų atliekamą vertinimo darbą.

- a) Pagrindinius duomenis, naudojamus *ex post* vertinimams, suranka ir pateikia valstybės narės, naudodamos stebėsenos sistemą. Galimybė gauti patikimus duomenis gali apriboti vertinimą, tačiau 2000–2006 m. laikotarpiu šioje srityje buvo padaryta pažanga.

- b) Techninėmis užduotimis Komisijai turi būti sudaryta galimybė įvertinti kandidato sugebėjimą atlikti vertinimą ir tai, ar pasiūlytas konkretus metodų ir priemonių derinys gali padėti gauti pageidaujamus rezultatus.

Komisija sutinka su Audito Rūmų nuomone, kad techninės užduotys vaidina svarbų vaidmenį gaunant patikimus ir kokybiškus vertinimo rezultatus.

- c) Atsižvelgiant į biudžeto ir laiko apribojimus, būsimieji *ex post* vertinimai bus tikslingiau nukreipti į pagrindinius vertinimo klausimus ir bus parengti bei pradėti anksčiau nei 1994–1999 m. užduotis.

Remiantis 1994–1999 m. patirtimi, bus sustiprintos stebėsenos ir kontrolės priemonės, o procesas bus pradėtas anksčiau.

121. Komisija mano, kad makroekonominiai modeliai yra tinkama priemonė didelio masto intervencijos ekonominiam poveikiui įvertinti. HERMIN modelis buvo sukurtas specialiai šiam tikslui XX amžiaus dešimtojo dešimtmečio pradžioje. Tačiau kaip ir bet kuris kitas ekonominis modelis, jis turi būti toliau tobulinamas, ypač mikroekonominių duomenų, naudojamų vertinant ekonominę fizinio ir žmogiškojo kapitalo investicijų grąžą, atžvilgiu. Komisija mano, kad ateities *ex post* vertinimai turėtų būti kryptingesni.

122. Komisija sutinka, kad *ex post* vertinimuose turėtų būti visapusiškai atsižvelgta į turimus teminius tyrimus. Naudojant juos, reikia prisiminti, kad tokie *ex post* vertinimai ir teminės studijos buvo atlikti siekiant skirtingų tikslų, todėl jų rezultatai gali skirtis.

123.

- a) Komisija sutinka, kad privačios investicijos yra pagrindinis ekonominio vystymosi stimulus. Tačiau patirtis rodo, kad privačiojo sektoriaus svertu poveikis įvairiose šalyse skiriasi, atsižvelgiant į konkrečias ekonomines sąlygas.
- b) Šis metodas negali būti taikomas universaliai, kadangi valstybių narių ir regionų ekonominės sąlygos smarkiai skiriasi.
- c) Komisija žino, kad reikalingas tolesnis sistemingas darbas šioje ypač sudėtingoje srityje.
- d) Komisija žino, kad šioje srityje taip pat reikia toliau dirbti.
- e) Valstybių narių užsakytos *ex post* vertinimų ataskaitos buvo vienas iš pagrindinių 1994–1999 m. vertinimų informacijos šaltinių. Nors už *ex post* vertinimą visų pirma yra atsakinga Komisija, bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis ateityje turėtų būti sustiprintas, o vidaus vertinimai galėtų vaidinti svarbesnį vaidmenį.

124. Komisija ėmėsi veiksmų pagerinti proceso priežiūrą.

125. Komisija sutinka, kad, atliekant struktūrinių fondų *ex post* vertinimą, turi būti visapusiškai panaudotos žinios, gautos per visą programavimo laikotarpį, ir todėl priima idėją, kad parengiamoji analizė turėtų prisidėti prie užduoties rangovams palengvinimo ir ateities struktūrinių fondų *ex post* vertinimų kokybės pagerinimo.

Komisija jau dabar plačiu mastu bendradarbiauja su mokslinių tyrimų institutais bei universitetais ir nori numatyti tolesnes užduotis Audito Rūmų minėtais tikslais.

NUOMONĖ Nr. 6/2006

dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo, kuriuo iš dalies keičiamas 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 804/2004/EB, steigiantis Bendrijos veiksmų programą, skatinančią veiklą Bendrijos finansinių interesų apsaugos srityje (Herkulio programa II), ir pratęsimas jos galiojimas, pasiūlymo

(teikiama pagal EB sutarties 248 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

(2006/C 302/02)

EUROPOS BENDRIJŲ AUDITO RŪMAI,

atsižvelgdami į Europos bendrijos steigimo sutartį, ypač į jos 280 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdami į Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo, kuriuo iš dalies keičiama ir praplečiama Bendrijos veiksmų programa, skatinanti veiklą Bendrijos finansinių interesų apsaugos srityje, pasiūlymą ⁽¹⁾,

atsižvelgdami į Tarybos prašymą pateikti nuomonę dėl šio pasiūlymo, kurį Audito Rūmai gavo 2006 m. liepos 14 d.,

atsižvelgdami į 2003 m. lapkričio 11 d. Audito Rūmų nuomonę Nr. 8/2003 dėl pirmosios Bendrijos veiksmų programos,

kadangi siūlomas sprendimas remiasi Sutarties 280 straipsnio 4 dalimi, kurioje numatyta, kad: „Taryba [...], pasikonsultavusi su Audito Rūmais, nustato būtinas priemones Bendrijos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo prevencijos ir kovos su juo srityse“,

kadangi pagrindinis Komisijos pasiūlymo tikslas yra tęsti Herkulio programą ⁽²⁾ būsimu septynerių metų laikotarpiu (2007–2013 m.). Orientacinis 98,5 milijono eurų biudžetas turėtų būti vidutiniškai per metus paskirstomas į maždaug 14 milijonų eurų dalis. Ši programa Europos kovos su sukčiavimu tarnybai skiria finansinius išteklius, kuriuos ji panaudos valstybėms narėms perduotos paslaugų platformos veikimui. Tokiu būdu bus remiamas kovos su sukčiavimu koordinavimas Europos Sąjungos lygmeniu ⁽³⁾,

PRIĖMĖ ŠIĄ NUOMONĖ:

1. Vertinat programos pagrindinius sektorius (techninę pagalbą, mokymo veiksmus ir keitimąsi teisine informacija kovos su sukčiavimu srityje) nebuvo laikomasi Finansinio reglamento 27 straipsnio 3 dalies nuostatų, kurios tikslų įgyvendinimą numato kontroliuoti veiklos rodiklių pagalba. Vietoj

to, veiksmai buvo vertinami atsižvelgiant į jų lygį, nenaudojant išmatuojamų rodiklių. Dėl to tebėra sudėtinga nustatyti, ar numatyti programos rezultatai buvo įgyvendinti ir įvertinti jos poveikį.

2. Pasiūlymo 7 straipsnio a dalyje numatyta, kad Europos kovos su sukčiavimu tarnyba vėliausiai iki 2010 m. gruodžio 31 d. yra įpareigota pateikti ataskaitą apie programos įgyvendinimą ir tinkamumą ją tęsti. 7 straipsnio b dalyje numatyta, kad programos rezultatų įvertinimą galima atidėti iki 2014 m. gruodžio 31 d. Audito Rūmai mano, kad ši data yra per daug tolima. Todėl Audito Rūmai ragina vėliausiai iki 2010 metų atlikti nepriklausomą įvertinimą, kuris apimtų ir tarpinių programos tikslų įgyvendinimo įvertinimą. Be to, pagal Sutarties 280 straipsnio 5 dalį Komisija savo metinėje ataskaitoje turėtų pateikti informaciją apie Herkulio programos II finansuotus veiksmus ir pasiektus rezultatus. Siekiant palengvinti galutinį programos įvertinimą, būtina supaprastinti ir patikslinti bendrus kriterijus, kurie yra nustatyti prie pasiūlymo pridedamame priede.

3. Viešųjų sutarčių nuostatos, pateiktos Finansinio reglamento 5 antraštinėje dalyje numato Europos kovos su sukčiavimu tarnybai galimybę valdyti šią programą. Tokia procedūra turi būti sveikintina, nes tokiu būdu Tarnybai yra suteikiama galimybė geriau kontroliuoti programos įgyvendinimą.

4. Programos struktūra, kuri yra išdėstyta teisinėje finansinėje ataskaitoje, yra išreikšta veiklos tikslais, o pastarieji yra suskirstyti į atskirus veiksmus. Iš pirmo žvilgsnio ji atitinka Finansinio reglamento 27 straipsnio 3 dalies reikalavimus. Tačiau teisinėje ataskaitoje pateikta struktūra yra nesuderinta su programos valdymo struktūra, kuri yra sudaryta iš trijų atskirų dalių. Mažai tikėtina, kad paskyrus programos koordinatorių bus aiškiau suvokta, kaip įgyvendinami tikslai, kurie yra formalūs ir įvairūs, arba – kaip bus vykdomos veiklos, kurios neatitinka konkrečios valdymo tikrovės. Todėl pageidautina, kad nustatyti tikslai būtų iš naujo suformuluoti ir labiau susieti su tais tikslais, kurių siekia vadovai. Jeigu tai nebus padaryta, bus labai sunku įdiegti veiklos rezultatų rodiklius.

⁽¹⁾ 2006 m. birželio 28 d. COM(2006) 339 galutinis.

⁽²⁾ Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 804/2004/EB (OL L 143, 2004 4 30).

⁽³⁾ Audito Rūmų specialiosios ataskaitos Nr. 1/2005 50 ir 76 dalys (OL C 202, 2005 8 18).

5. Po to, kai Europos kovos su sukčiavimu tarnyba ėmėsi veiksmų kovodama su cigarečių kontrabanda, 2004 m. birželio 9 d. Komisija, dešimt valstybių narių ir didžiausias gamintojas tabako sektoriuje pasiekė susitarimą ⁽¹⁾. Pagal šį susitarimą per 12 metų gamintojas turės sumokėti maždaug 1,25 milijardo JAV dolerių. Ši suma, kuria Komisija dalijasi su susitarimą pasirašiusiomis šalimis, yra kaip tik skirta „suteikti papildomus finansavimo šaltinius iniciatyvoms kovai

su kontrabanda ir pinigų padirbinėjimu“. Taigi remiantis susitarimu, metinį Herkulio programos II biudžetą sudaro maždaug 6 milijonai eurų. Nors nuostata dėl papildomo finansavimo kovai su sukčiavimu tabako sektoriuje yra sveikintina, būtina imtis atitinkamų priemonių, siekiant pasirūpinti pakankamais ištekliais kovai su sukčiavimu kituose tokio pat jautrumo sektoriuose.

Šią nuomonę Audito Rūmai priėmė Liuksemburge, 2006 m. spalio 26 d. įvykusiame Audito Rūmų posėdyje.

Audito Rūmų vardu
Hubert WEBER
Pirmininkas

⁽¹⁾ Philip Morris grupė (PMI).