

## I

(Tájékoztatások)

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 10/2006. sz. KÜLÖNJELENTÉS

az 1. és a 3. célkitűzés 1994. és 1999. közötti programjainak utólagos értékeléséről (strukturális alapok) a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2006/C 302/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
Kifejezésgyűjtemény .....		3
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–XI	4
BEVEZETÉS .....	1–9	5
Az értékelés keretrendszere .....	6–9	6
Az egyes értékelések alapvető céljai .....	7–9	6
AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE .....	10–14	6
AZ 1. CÉLKITŰZÉS DG REGIO ÁLTALI UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE .....	15–80	7
Az értékelés minőségének számvevőszéki vizsgálata .....	16–66	7
Bevezető megjegyzések .....	16	7
Az 1994 óta a régiók előtt álló problémák alakulása .....	17–20	8
Az alkalmazott stratégiák megfelelősége .....	21–28	8
Az eredményesség értékelése .....	29–40	10
A hatékonyság értékelése .....	41–44	12
A strukturális alapok hatásának értékelése .....	45–53	12
Az irányítási rendszerek értékelése .....	54–66	14
Az értékelési keret megfelelősége .....	67–75	15
A feladatmeghatározás .....	67–70	15
A Bizottság általi felügyelet megfelelősége .....	71–75	16
Az értékelések ajánlásainak felhasználhatósága a jövőbeli programozási időszakok során	76–80	17
AZ ESZA (1. ÉS 3. CÉLKITŰZÉS KERETÉBEN VÉGZETT)TEVÉKENYSÉGEINEK DG EMPL ÁLTALI UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE .....	81–113	17
Az értékelés minőségének számvevőszéki vizsgálata .....	82–113	18
Az adatokkal és az elemzéssel kapcsolatos hiányosságok áttekintése .....	82–87	18
Az ESZA-intézkedések hatásainak értékelése .....	88	19

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
Az esélyegyenlőség értékelése .....	89	20
Egyéb vizsgált szempontok .....	90–93	20
Megjegyzések a Bizottság általános értékeléséről .....	94–96	20
Egyéb észrevételek az országos jelentésekről .....	97–102	20
Az értékelési keretrendszer megfelelése .....	103–110	21
Az értékelést záró ajánlások .....	111–113	22
KÖVETKEZTETÉSEK .....	114–118	22
AJÁNLÁSOK .....	119–125	23
MELLÉKLETEK:		
I. Melléklet – A Strukturális Alapok támogatásainak megoszlása .....		25
II. Melléklet – A GDP És A Foglalkoztatási Ráta .....		26
III. Melléklet – A GDP növekedése és a Strukturális Alapok .....		29
IV. Melléklet – A HERMIN-szimulációk és a munkanélküliség .....		30
<b>Bizottság válaszai</b> .....		<b>32</b>

**KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY**

ADAPT	A munkaerő ipari változásokhoz való alkalmazkodásának támogatása (közösségi kezdeményezés a foglalkoztatásnak és a munkaerő ipari változásokhoz való alkalmazkodásának az előmozdítására)
ALMP	Aktív munkaerő-piaci politikák
CSF	Közösségi támogatási keretternv
Külső tényezőknek tulajdonítható hatás	Az olyan, az érintettek által a közösségi beavatkozást követően megfigyelt vagy a közösségi beavatkozás következményeként megjelent változás, amely a közösségi beavatkozás nélkül is bekövetkezett volna
Elmozdulási hatás	Olyan véghatás, amely egy támogatásra jogosult térségben egy másik térség költségén jön létre
ERFA	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESZA	Európai Szociális Alap
FIFG	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
HERMIN-modell	A strukturális alapok intézkedéseinek hatását szimuláló makrogazdasági modell
Munkaindító jelentés	Módszertani kérdéseket, azaz a célkitűzések értékelését, a módszertani keretrendszert, a kérdőíveket és a megkeresendő intézményeket tárgyaló jelentés
Támogatásfelügyeleti bizottság	A finanszírozási program stratégiai megvalósítását felügyelő bizottság
OP	Operatív program
K+F	Kutatás és fejlesztés
SF	Strukturális alapok
KKV	Kis- és középvállalkozások
„Soft” eredmény	Nehezen számszerűsíthető eredmény
SPD	Egységes programozási dokumentum
Összefoglaló jelentés	A DG REGIO (1. célkitűzés) és a DG EMPL (3. célkitűzés) által az ERFA és az ESZA forrásaiból finanszírozott intézkedések utólagos értékeléséről készített záró jelentés
ToR	Feladatmeghatározás

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. Az ellenőrzés az 1994 és 1999 közötti programozási időszak strukturális alapjaiból az 1. és 3. célkitűzés alá eső régiókban megvalósított intézkedések utólagos bizottsági értékeléseire terjedt ki. Ezen intézkedések értéke a kiegészítő magán- és állami befektetésekkel együtt meghaladta a 245 milliárd EUR-t.

II. Az utólagos értékelés célja a tényleges kiadások által megvalósított programteljesítmények és az eredeti célkitűzések összehasonlítása. E mechanizmus révén az egyes programozási időszakok során szerzett tapasztalatokat fel lehet használni a strukturális alapok jövőbeli kiadásainak eredményesebbé tételéhez. Az utólagos értékelést a Bizottság végezte, szerződéses külső tanácsadók segítségével.

III. A számvevőszéki ellenőrzés célja annak vizsgálata volt, hogy az utólagos értékelés befejeztével a Bizottság meg tudta-e becsülni az intézkedéseknek a célkitűzésekhez viszonyított hatását, és hogy az értékelés megállapításai és ajánlásai hasznosnak bizonyultak-e a programok 2000-től kezdődő felülvizsgálatánál.

IV. Az ellenőrzés az egyes alapokról legutoljára készített összefoglaló jelentésekből indult ki. Egy-egy ilyen jelentés összefoglalást ad az alap hatásának általános értékeléséről, és meghatározza, hogy milyen szempontok veendő figyelembe a soron következő programozási időszakokról hozott döntések során. Az ellenőrzés ezt követően azt vizsgálta meg, hogy az összefoglaló jelentések értékelése során megállapított hibák milyen mértékben következtek a feladatmeghatározás hiányosságaiból, illetve az értékelési eljárás végrehajtása során fellépő gondokból.

V. A strukturális alapok kiadásainak értékelése a dolog természeténél fogva összetett folyamat. Az ellenőrzés azonban olyan hibákat is feltárt az értékelési folyamatban, amelyeket nem lehet egyszerűen magából a rendszerből fakadó hibaként elkönyvelni.

VI. A számvevőszéki ellenőrzés az 1. célkitűzés alá eső régiók strukturális intézkedéseinek értékelésével kapcsolatban a következő hiányosságokat állapította meg:

- ellentmondásokat tartalmaztak az értékelés alapjául szolgáló adatok,
- nem volt eléggé megalapozott a strukturális alapok kiadásainak eredményességére vonatkozó értékelés, többek között azért, mert a tagállamok csak korlátozottan gyűjtöttek adatokat a projektteljesítményekről és -eredményekről,
- az értékelésnek nem sikerült maradéktalanul összehasonlítania a strukturális alapokból támogatott projektek egységköltségeit,
- az értékelés túlnyomórészt egy olyan makrogazdasági modellre (HERMIN) épült, amelynek jelentős korlátai voltak.

VII. A Számvevőszék úgy találta, hogy az 1. és 3. célkitűzés alá eső régiók ESZA-intézkedéseinek értékelése:

- részben nem megbízható és hiányos adatokra épült,
- nem támasztotta alá megfelelő bizonyítékokkal egyes következtetéseit, ami megkérdőjelezhetővé tette az értékelési módszerek helyességét.

VIII. Úgy tűnik, az értékelésekhez készített feladatmeghatározásban a Bizottság nem számolt az értékelés bizonyos nehézségeivel, valamint az utólagos értékelések során tapasztalt hiányosságokat sem tudta teljes mértékben kiküszöbölni. A Számvevőszék megállapításai szerint az értékelések felügyeletét hiányosságok jellemezték.

IX. Az értékelések mindezek ellenére hasznos észrevételekkel szolgáltak az ERFA és az ESZA által finanszírozott intézkedéseket irányító rendszerekről.

X. Bár született néhány figyelemreméltó és hasznos ajánlás a jövőbeli programozási időszakokra nézve, a Bizottságnak mégsem sikerült kellően gyümölcsöztetnie az 1994–1999 közötti időszak tapasztalatait.

XI. A Számvevőszék javasolja, hogy

- a Bizottság a jövőbeli értékelések során gondoskodjék arról, hogy a felhasznált adatok és a rendelkezésre bocsátott erőforrások összhangban álljanak a – megvalósítható – célkitűzésekkel, és a feladatokat is ennek megfelelően határozzák meg,
- a Bizottság fordítson külön figyelmet az alapok gazdasági hatásának méréséhez használt technikákra. Amennyiben makrogazdasági modell alkalmazása mellett dönt, az legyen képes kellően figyelembe venni a vizsgált gazdaság jellegzetességeit, illetve – lehetőleg – hasznosítani a projektek szintjén felmerülő mikro-gazdasági adatokat,
- szenteljének kellő figyelmet a strukturális alapok értékelése szempontjából fontos egyéb tanulmányokkal való összefüggéseknek,
- a jövőbeli értékelések során vizsgáljanak meg több más területet is, például a magánszektor hozzájárulását, a pénzügyi tervezési eszközök kérdését, a projektek költségeinek felmérését, a projektkérelmezési- és -jóváhagyási eljárásokat, valamint az országos vagy regionális hatóságok belső értékeléseit,
- a Bizottság javítsa az értékelési folyamat felügyeletét, többek között úgy, hogy e célból kutatóintézetekkel és egyetemekkel működik együtt.

## BEVEZETÉS

1. A Bizottságnál 1996 óta zajlik a strukturális alapok egy-egy értékelési keretrendszerének kidolgozása. „Értékelés” alatt a Bizottság meghatározása szerint az intézkedéseknek az eredményeik, a hatásuk, valamint az általuk kielégíteni szándékozott igények alapján történő minősítése értendő<sup>(1)</sup>. Az értékelés fő célja, hogy a döntéshozatal támogatásához információt, illetve véleményt szolgáltatson arról, hogy az uniós intézkedések hatása mennyiben felelt meg a célkitűzéseknek, és mennyire volt gazdaságos, hatékony, eredményes, hasznos és fenntartható. Az ilyen információ alapvetően fontos a már meglévő intézkedések tökéletesítéséhez, illetve újabbak megtervezéséhez, valamint a politikai prioritások meghatározásához és az erőforrás-elosztáshoz.

2. Értékelésekre a (hatéves) programozási ciklus több szintjén és szakaszában is sor kerül. A legfontosabbak ezek közül az alábbiak:

- a) az egyes intézkedések végrehajtása előtt a tervezés javítása és a költséghatékonyság fokozása érdekében végzett *előzetes értékelések*;

- b) az intézkedések végrehajtása során az irányítás tökéletesítése érdekében végzett *közbenső értékelések*;

- c) az intézkedések lezárulása után az eredmények értékelése és a tanulságok levonása érdekében végzett *utólagos értékelések*.

3. A Számvevőszék ellenőrzése a strukturális alapokból az 1. és a 3. célkitűzés alá eső régiókban az 1994 és 1999 közötti programozási időszakban megvalósított intézkedések utólagos bizottsági értékeléseire terjedt ki. Az utólagos értékelések hatókörét a jelen ellenőrzés a MEANS-füzetekben<sup>(2)</sup> megadott definíció szerint határozza meg, amely a következőképpen fogalmaz: az utólagos értékelés a teljes programot, és különösen annak hatását összegzi és minősíti. Célja, hogy számot adjon az erőforrások felhasználásáról, és beszámoljon az intézkedések eredményességéről és hatékonyságáról, valamint a tervezett eredmények megvalósulásáról. Az utólagos értékelés a hangsúlyt a sikerhez vagy kudarchoz vezető tényezőkre és az elért eredmények és hatás fenntarthatóságára helyezi, és általános, más programokra és régiókra is érvényes következtetések levonására törekszik<sup>(3)</sup>. Az utólagos értékelések ellenőrzésére tehát ilyen megfontolásokon alapult.

<sup>(1)</sup> SEC(2000) 1051: 2000. július 26-i közlemény a Bizottságnak: „Középpontban az eredmények: a bizottsági tevékenységek értékelésének javítása”.

<sup>(2)</sup> A MEANS-programot a Bizottság az értékelési módszertan továbbfejlesztése iránti igény kielégítésére kezdeményezte. A MEANS-sorozat 6. kötetben tárgyalja a társadalmi-gazdasági programok értékelését.

<sup>(3)</sup> MEANS-sorozat, 1. kötet, 53. o.

4. Az utólagos értékelés feladata egy olyan „folyamat” része, amely az előzetes és felidős értékelés eredményeire is épül. Értékelésekre ezenfelül több szinten, mind országok, mind témák szerinti csoportosításban is sor kerül; ezek végül egy összefoglaló jelentésben összegződnek. Mindezen értékelések együtt a strukturális alapok irányításának, és különösen a közösségi támogatások programozásának és felülvizsgálatának fontos elemét képezik. Az értékelési folyamatért (a tagállamokkal partnerségben) a Bizottság felelős. A Bizottság feladata eldönteni, hogy az értékelés mely elemeit végezze házon belül, és melyeket végeztesse alvállalkozókkal. A teljes és végső felelősség azonban mindkét esetben továbbra is a Bizottságra hárul.

5. Az 1994–1999 közötti időszak strukturális alapokból <sup>(1)</sup> folyósított támogatásainak összege a „célkitűzések” területén 136,4 milliárd EUR-t, míg a „közösségi kezdeményezések” területén 14,5 milliárd EUR-t tett ki. Az első összeg tagállamok és célkitűzések, illetve a második összeg közösségi kezdeményezések szerinti lebontása az *I. mellékletben* látható. Ezek a pénzeszközök még legalább további 95 milliárd EUR értékben állami és magánbefektetésekkel <sup>(2)</sup> egészültek ki, az összbefektetés így meghaladta a 245 milliárd EUR-t.

#### Az értékelés keretrendszere

6. Az utólagos értékelésekre a Bizottság megbízásából, annak irányítása alatt került sor. A célkitűzések egyes meghatározott csoportjaihoz és a közösségi kezdeményezésekhez közbeszerzési eljárás útján választottak egy-egy főtanácsadót. Az egyes tagállamokban az esetek többségében értékelői csapat <sup>(3)</sup> segítette a tanácsadót, azzal a feladattal, hogy közös módszertani keretet alkalmazva végezzék el az adott program szükséges értékelését. Az értékelési folyamatot ezenfelül egy irányítócsoporthoz is felügyelte. Az értékelések alapján a nemzeti értékelők országos jelentéseket, a főtanácsadók pedig a célkitűzések meghatározott csoportjairól összefoglaló jelentést készítettek. E jelentések 2003 eleje és 2004 közepe között készültek el.

#### Az egyes értékelések alapvető céljai

7. Az érintett főigazgatóságok számos kérdést felölelő, széles körű megközelítést alkalmaztak. Az értékelések általános célja az volt, hogy:

- a) a célkitűzéseik megvalósulása, valamint az emberekre és rendszerekre gyakorolt hatásuk alapján *értékeljék* a tagállamokban megvalósított intézkedések eredményeit és hatását;

<sup>(1)</sup> Az alapok a következők: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE).

<sup>(2)</sup> Összefoglaló jelentés, 53. o.

<sup>(3)</sup> A továbbiakban: „nemzeti szakértők”.

- b) *elemezzék* a közösségi intézkedések hatásos és eredményes voltát az egyes strukturális problémákat illetően, és lehetőség szerint mutassák ki, hogy miben áll a közösségi hozzáadott érték.

8. Ezen általános célok elérése érdekében a feladatmeghatározás kiemelten fogalmazott meg bizonyos kérdéseket a következő témakörökben: a stratégia megfelelősége, az eredményesség, a hatékonyság, a támogatások hatása, az irányítási és végrehajtási rendszerek, a közösségi hozzáadott érték, valamint a jelenlegi programozásból a jövő számára levonható tanulságok. A dokumentum munkaszervezési okokból egyes egyedi feladatokat konkrétan is megszabott, és meghatározott bizonyos technikákat és információforrásokat.

9. Az értékelők munkájának alapját tehát a Bizottság által az egyes célkitűzésekhez összeállított feladatmeghatározások képezték. Az 1. célkitűzés területén ezek 2002 januárjában munkaindító jelentéssel és módszertani útmutatással egészültek ki. Az ESZA-ból finanszírozott műveletek esetében mindehhez még a 2002. decemberi módszertani helyzetjelentés és az egyes országos értékelő jelentésekben szereplő értékelő kérdések is járultak, melyeket az értékelők szakirodalmi áttekintések, kérdőívek és az érdekeltekkel folytatott interjúk alapján, esettanulmányok elemzésére és szükség esetén egyéb helyszíni vizsgálatokra támaszkodva állítottak össze.

#### AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE

10. Az ellenőrzés főként arra irányult, hogy megfelelő információval látták-e el az értékelések a Bizottságot ahhoz, hogy az intézkedések hatását össze tudja vetni a kitűzött célokkal, illetve hogy hasznosíthatóak-e az értékelések eredményei és a bennük megfogalmazott ajánlások a programok felülvizsgálatánál, a következő programozási időszakokra való felkészüléskor.

11. Az ellenőrzés középpontjában az 1. célkitűzés keretében az ERFA, illetve az 1. és 3. célkitűzés keretében az ESZA forrásai-ból finanszírozott intézkedések álltak, melyek közül az előbbieket a Regionális Politikai Főigazgatóság (a továbbiakban: DG REGIO), míg az utóbbiakat a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (a továbbiakban: DG EMPL) hajtotta végre. Az ellenőrzés a vonatkozó összefoglaló jelentéseken kívül az így kiválasztott – 124 milliárd EUR összértékű, azaz az 1994–1999-es programozási időszak strukturális alapokból folyósított támogatásainak 82 %-át kitevő – célkitűzéseknek és eszközöknek megfelelő országos értékelésekből <sup>(4)</sup> vett mintát vizsgálta meg <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Az ellenőrzés a következő országok értékeléseit vizsgálta meg: 1. célkitűzés: Belgium, Görögország, Spanyolország, Németország, Olaszország, Írország és Portugália. 1. és 3. célkitűzés (ESZA): Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Németország és Egyesült Királyság.

<sup>(5)</sup> Az összesített számadatokat lásd az 5. bekezdésben.

12. Az ellenőrzés minden értékelés esetében három kérdésre kereste a választ:

- a) Jó minőségű volt-e az értékelés?
- b) Milyen mértékben eredtek a feltárt hiányosságok az értékelési keretrendszerben, illetve az értékelés felügyeletében mutatkozó hibákból?
- c) Jól megalapozottak, hasznosak és a következő programozási időszakokhoz jól felhasználhatóak voltak-e az értékelésekben megfogalmazott ajánlások?

13. Az ellenőrzés elsősorban olyan szempontból vizsgálta a jelentéseket, hogy azok milyen minőségben és mennyire teljeskörűen értékelték a politikák megfelelőségét, az intézkedések eredményességét, hatékonyságát és hatásosságát, valamint az intézkedéseknek az irányítási rendszerekre gyakorolt hatását. Az ellenőrzés azt is vizsgálta, hogy megfelelően töltötte-e be a Bizottság az értékelések előkészítésében, felügyeletében és ellenőrzésében játszandó szerepét.

14. Ennek a jelentésnek az első része az 1. célkitűzés alá eső régiók ERFA-intézkedéseinek (15–80. bekezdés), míg a második része az 1. és a 3. célkitűzés ESZA-intézkedéseinek az utólagos értékeléséről szól (81–113. bekezdés).

#### AZ 1. CÉLKITŰZÉS DG REGIO ÁLTALI UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE

15. Az értékelés minőségének részletes vizsgálata előtt célszerű röviden áttekinteni a bizottsági értékelés következtetéseit, melyeket alább foglalunk össze (lásd 1. keretes szöveg).

##### 1. keretes szöveg

##### A DG REGIO értékelésének általános következtetése:

Az összefoglaló jelentés megállapította, hogy a strukturális alapok pozitívan hatottak az 1. célkitűzés alá eső régiók GDP-jére, és az EU egészéhez viszonyított teljesítményük összességében javult. A jelentés szerint a javulás mértéke nagyban függött az intézményi kapacitástól és az olyan tényezőktől, mint a támogatott gazdaság szerkezete és nyitottsága, ugyanis „egyértelmű, hogy ezek az ismérvek különös befolyással bírnak a gazdaságok azon képességére, hogy kihasználják a gazdasági integráció lehetőségeit, és megválaszolják annak kihívásait”. A jelentés ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy az országok és a projekthelyzetek különbségei, a nyomon követésről rendelkezésre álló adatok korlátai és a világosan meghatározott célok hiánya miatt az eredményeket nem lehetett összesíteni, ezért az 1. célkitűzés általános eredményeiről nincs megbízható kép.

Az alkalmazott stratégiák általános megfelelőségét értékelve a jelentés leszögezi, hogy az 1. célkitűzés 1994-ben elfogadott stratégiai megközelítését „valamennyi tagállam esetében nagyjából megfelelőnek kell tekinteni”. A jelentés szerint ugyanis „a stratégiákkal szembeni legfontosabb kritika az volt, hogy az egész alig jelentett többlet részeit összességében. Noha e stratégiák külön-külön megfeleltek az egyes területeken felmerült igényeknek, az már kevésbé volt világos, hogy a különböző elemek mennyiben álltak össze átfogó fejlesztési stratégiává”.

Az eredményességgel kapcsolatban a jelentés azt jegyzi meg, hogy a viszonylagos adathiány miatt annak elemzése „az eredményeknek a célkitűzésekkel való számszerű összehasonlítása helyett” jelentős mértékben „minőségi megítéléseken alapult”. A jelentés általános észrevétele, hogy „sok esetben a »fősodorba beleillő« intézkedések mutatkoztak különösen eredményesnek. A támogatások ugyanis a kitűzött célokra irányuló új tevékenységek megalapozása és az újító szellemű módszerek ösztönzése helyett javarészt a gazdaságfejlesztés már meglévő tevékenységét mintáit erősítették”.

A jelentés a strukturális alapok támogatásainak a gazdasági és társadalmi kohézióra gyakorolt hatását a legtöbb régióban makrogazdasági modellek segítségével mérte fel. Ebből következően, amint a jelentés is elismerte, „elkerülhetetlen a kapott eredmények részbeni függése a modellen belüli érvényes alapfeltételezésektől”. A jelentés szerint a közösségi támogatási keret (a továbbiakban: CSF) hatása számos esetben tükrözte az erőforrások nagyságát és elosztásának módját, ám függött olyan más tényezőktől is, mint a kezdeti tényezőellátottság, a gazdasági szerkezetek, a versenyképesség, illetve az érintett gazdaság „nyitottsága”. A jelentés a strukturális támogatásoknak az egyéb külső tényezőkre gyakorolt hatásáról levont általános következtetéseiben megállapította, hogy bár sikerült számos új állást teremteni, ebben azonban valószínűleg jelentős szerepe volt külső tényezőknél (deadweight), illetve az elmozdulási hatásnak (displacement) is.

Az összefoglaló jelentés az irányításra és a megvalósításra is tett észrevételeket. Idevágó általános megállapítása szerint „az irányítási és végrehajtási rendszerek, noha azokat gyakran hiányosságok jellemezték, többnyire megfeleltek a célnak, a partnerségen alapuló megközelítésből pedig jelentős előnyök származtak. A döntéshozatali struktúrák rendszerint nem tudtak erős stratégiai irányítást nyújtani, mégis jelentős hozzáadott érték képződött a programozási módszernek köszönhetően, illetve a közszektor irányítási kapacitásának és gyakorlatának fejlesztése révén”.

#### Az értékelés minőségének számvevőszéki vizsgálata

#### Bevezető megjegyzések

16. Fontos szem előtt tartani, hogy a programok átfogó megközelítésének eleve megvoltak a maga korlátai; ezek közül a legfontosabbak az időkorlátok, a számszerűsített célkitűzések alacsony száma, valamint az eredményeket vagy hatást részletesen mérő mutatók hiánya voltak. Ezenfelül gyakran nehezen lehetett elkülöníteni, hogy mi volt közvetlenül a programoknak vagy a hozzájuk kapcsolódó intézkedéseknek a hatása, mivel a megcélzott régiók sokszor más olyan fontos intézkedésekből is részesültek, amelyek céljai a programokéihoz hasonlóak voltak. Szintén nehézségekbe ütközött a strukturális alapokból fedezett kiadások közvetett hatásainak megállapítása és mérése.

A Számvevőszék mindezek ellenére úgy tartja, hogy az értékelési eljárás bizonyos hiányosságai nem magából a rendszerből, hanem az eljárás hibáiból fakadnak; ezeket legkésőbb a 2000–2006 közötti programozási időszak utólagos értékelése előtt fel kell számolni.

### Az 1994 óta a régiók előtt álló problémák alakulása

17. Az összefoglaló jelentés először az érintett régiók egy főre jutó GDP-jének és munkanélküliségi, illetve foglalkoztatási arányának alakulását ismerteti <sup>(1)</sup>. Kijelenti, hogy „az egy főre jutó GDP növekedése általában nem a foglalkoztatási arány új munkahelyek miatti javulásának volt köszönhető” <sup>(2)</sup>. A strukturális alapok szempontjából a politikák kidolgozói számára igen jelentős volna ez a megállapítás, mivel arra mutatna, hogy a foglalkoztatási mutatók <sup>(3)</sup> javulása nem járult jelentősen hozzá a kohéziós politika legfontosabb céljának, a GDP-rés bezárásának a megvalósításához.

18. Az összefoglaló jelentés adatai alapján nehéz megítélni, hogy igaz-e a fenti állítás. Sok régió van, ahol nőtt az egy főre jutó GDP és ugyanakkor javultak a foglalkoztatási mutatók is, egyes régiókban viszont e két tényező valamelyikében csak csekély javulás vagy egyenesen romlás figyelhető meg. A Számvevőszék úgy vizsgálta a fenti, 17. bekezdésben idézett állítás igazát, hogy az összefoglaló jelentésben szereplő adatokra statisztikai eljárásokat alkalmazott. Ezen elemzés szakmai leírását a *II. melléklet* tartalmazza, főbb megállapításairól pedig alább adunk rövid összefoglalót.

19. A kapott eredmények azt mutatják, hogy a foglalkoztatásban bekövetkezett változások statisztikailag jelentős hatást gyakoroltak az egy főre jutó reál GDP-re. Egészen pontosan: a vizsgált időszakban a foglalkoztatási arány egy százalékpontos növekedése az egy főre jutó GDP 0,24 százalékpontos növekedését eredményezte. Ez a megállapítás ellentmond az összefoglaló jelentés fent idézett kijelentésének, és arra enged következtetni, hogy a foglalkoztatási mutatók javítása igenis hozzájárulhat a GDP-rés bezárásához; ami a politika szempontjából nagyon fontos következtetés.

20. A fenti eredmény helytállóságának további alátámasztására a Számvevőszék 145 olyan – nem feltétlenül az 1. célkitűzés alá eső – régiót is alávetett ugyanilyen elemzésnek, ahol összefüggő adatsorok álltak rendelkezésre. A kapott eredmények (lásd a *II. mellékletben* is) az Unió egész területére a fentiekhez hasonló képet mutatnak. Mindez arra utal, hogy a nyers adatokból nyert

információ elemzése nem volt megfelelő, illetve hogy a GDP növekedése és a foglalkoztatási mutató javulása között – noha erre az összefoglaló jelentés nem mutat rá – lényegi összefüggés áll fenn.

### Az alkalmazott stratégiák megfelelősége

21. Az összefoglaló jelentés második fejezete olyan értelemben vizsgálja az alkalmazott stratégiák megfelelőségét, hogy kiegyensúlyozott volt-e a pénzeszközök földrajzi, illetve az egyes alapok és programok közötti eloszlása. Míg a jelentés az 1. célkitűzés alá eső régiók egy főre jutó GDP-jét, illetve munkanélküliségi és foglalkoztatási rátáját régiók szerint elemzi, addig a strukturális alapok programjainak tervezett és tényleges kiadásai <sup>(4)</sup> tagállamonként és az alapok típusa szerint kerülnek elemzésre. Ahogyan azt az egy főre jutó uniós támogatások tagállamonkénti mennyiségét a lakosság egy főre eső GDP-jével összekapcsolni próbáló regresszióanalízis eredményei közt maga a jelentés is megjegyzi, ez szűkíti az elvégezhető elemzések körét <sup>(5)</sup>. A jelentés eredményei tehát statisztikailag nem szignifikánsak, és ebből következően az értékük korlátozott.

22. A Számvevőszék azonban kissé eltérő statisztikai módszerekkel végezte el a jelentés ugyanazon adatainak elemzését. Ennek szakmai leírását a *III. melléklet* tartalmazza, a főbb megállapításokról alább adunk rövid összefoglalót.

23. Az elemzés eredményei igazolják azt a megérzést, hogy minél nagyobb az egy főre jutó uniós támogatások összege, annál nagyobb mértékben nő az egy főre jutó GDP is. Ebből is látható, hogy átfogóbb módszer alkalmazásával még az ilyen, a kérdéses terület fontossága ellenére korlátozott adatbázis alapján is lehet hasznos értékeléseket végezni.

24. Az összefoglaló jelentés ezen szakasza részben arra alapozza értékelését, hogy az 1994-ben tervezett kiadások egyes típusait összehasonlítja az 1999-es tényleges kiadások becsült értékével. A bemutatott adatokban azonban súlyos hibák és ellentmondások találhatók, ami korlátozza a levonható következtetések érvényességét. Megemlítendő, hogy öt tagállam esetében a tényleges kiadásoknak az „összes” oszlopban (az összefoglaló jelentés ezzel kapcsolatos táblázatában) megadott értéke nem

<sup>(1)</sup> Összefoglaló jelentés, 61–64. o.

<sup>(2)</sup> Összefoglaló jelentés, 62. o.

<sup>(3)</sup> Itt az aktív munkaerőnek a munkaképes korú lakosság százalékában kifejezett értéke értendő.

<sup>(4)</sup> Összefoglaló jelentés 2.1. táblázat, 75. o., 2.5. és 2.6. táblázat, 88–89. o.

<sup>(5)</sup> Összefoglaló jelentés, 75. o.

egyezik meg az (ugyanabban a táblázatban) az Unió, a köz- és a magánszektor kiadásait feltüntető egyes oszlopok összegével. Az összegek közötti eltérést az 1. táblázat mutatja. A táblázat utolsó oszlopában feltüntetett százalékos érték jelentős eltérésnek felel meg, ami arra utal, hogy a jelentés következtetései és tartalmának kialakítása nem megfelelő minőségellenőrzés mellett történt.

25. A megadott adatok egy főre történő átszámításával <sup>(1)</sup> ezen eltérések ellenére is hasznos, az összefoglaló jelentéstől néhány tekintetben eltérő következtetések vonhatók le. A 2. táblázat az egy főre jutó tényleges kiadásokat tünteti fel, kategóriánként a legmagasabbtól a legalacsonyabb felé haladva.

1. táblázat

## A 24. bekezdésben említett eltérések összefoglalása

	Oszlopok összege <sup>(1)</sup>	A jelentésben szereplő összeg <sup>(1)</sup>	Eltérés <sup>(1)</sup>	Eltérés százalékban
Németország	41 015	48 243	7 228	- 15
Olaszország	34 804	30 547	- 4 257	14
Egyesült Királyság	3 961	4 803	842	- 18
Franciaország	3 339	4 019	680	- 17
Ausztria	1 116	1 040	- 76	7

<sup>(1)</sup> Millió EUR.

2. táblázat

Tényleges kiadások <sup>(1)</sup>

Összes tényleges kiadás/fő		Uniós kiadás/fő		Állami kiadás/fő		Magánszektor kiadásai/fő	
Ausztria	3 866	Írország	1 653	Hollandia	1 822	Ausztria	2 458
Hollandia	3 438	Görögország	1 580	Ausztria	1 033	Németország	1 299
Németország	2 933	Portugália	1 403	Görögország	739	Hollandia	1 039
Írország	2 926	Spanyolország	1 143	Írország	703	Belgium	705
Görögország	2 716	Németország	884	Portugália	621	Írország	570
Portugália	2 472	Ausztria	657	Spanyolország	582	Portugália	448
Spanyolország	1 725	Olaszország	652	Franciaország	485	Görögország	396
Belgium	1 587	Franciaország	621	Belgium	456	Franciaország	205
Franciaország	1 579	Egyesült Királyság	605	Egyesült Királyság	381	Egyesült Királyság	174
Olaszország	1 445	Hollandia	578	Németország	311	Spanyolország	n.a.
Egyesült Királyság	1 407	Belgium	427	Olaszország	n.a.	Olaszország	n.a.
Átlag/fő	2 104		1 033		419		377

<sup>(1)</sup> A 2. táblázat a jelentésben közölt adatokat veszi alapul, ezért nem egyezik meg az 1. táblázatban szereplő tagállamok esetében a három, részleges adatokat közlő oszlop összege az „összes” oszlopban szereplő számmal.

<sup>(1)</sup> Az egy főre eső adatokat itt az egyes országok teljes lakossága alapján számították ki.

26. Az oszlopból látható, hogy a pénzeszközök egy főre jutó tényleges mennyisége átlagosan 2 104 EUR volt. Ennek körülbelül a fele az Unió strukturális alapjaiból származott. A Kohéziós Alapból részesülő négy tagállamból három az egy főre átlagosan 1 033 EUR összegű uniós támogatásnál körülbelül 50 %-kal többet kezel. Kiemelkedő fontosságú a magánszektor hozzájárulása, különösen a régiókban a kínálati oldalra gyakorolt hosszú távú hatása miatt. Néhány tagállamban, például Ausztriában, Németországban és Hollandiában az 1. célkitűzés alá eső régiók némelyike a strukturális alapok forrásait rendkívül sikeresen, a források átlagos összegét – Ausztria és Németország esetében jelentősen – meghaladó mértékben egészítette ki magánbefektetésekkel.

27. Azt azonban nem kutatja a jelentés, hogy milyen tényezők vezetnek a magánszektor fokozottabb részvételéhez: például a kiválasztott projektek jellegének, a rendelkezésre álló munkaerő képességeinek vagy annak köszönhető-e, hogy a strukturális alapok másképp támogatják a magánszektorot. A Számvevőszék szerint ezek a szempontok további vizsgálatot érdemelnének.

28. A stratégiák megfelelőségének értékelése <sup>(1)</sup> ritkán történt formalizált eszközökkel; az egyes nemzeti értékelők által alkalmazott módszerek eléggé eltérők és túlnyomórészt leíró jellegűek voltak. Az utólagos értékelés ritkán összpontosított arra, hogy a strukturális alapokkal kapcsolatos intézkedések megfelelő mértékben járultak-e hozzá a „piaci kudarcok” kezeléséhez. A stratégiában a programozási időszak során bekövetkezett változások megfelelősége sem képezte alapos vizsgálat tárgyát.

### Az eredményesség értékelése

29. Az országos értékelésekben külön fejezetek, az összefoglaló jelentésben pedig a 3. fejezet elemzi – a tervezett hatások és célkitűzések megvalósulása alapján – a strukturális alapok eredményességét. Öt területet vizsgálnak: a közlekedést, a kis- és középvállalkozásokat, a kutatást és fejlesztést, az oktatást és képzést, valamint a vidékfejlesztést. Két horizontális témakör is vizsgálatra kerül: a környezetvédelem és az esélyegyenlőség.

30. Az elemzett minta az 1. célkitűzés keretében megvalósított programok értékének 70 %-át fedte le. Túl nagy hangsúlyt kaptak azonban a minőségi értékelések, például a közösségi hozzáadott érték „igennel” vagy „nemmel” történő jellemzése. Az

<sup>(1)</sup> Ehhez az értékeléshez globális keretben ki kell mutatni és elemezni kell az igények, a stratégiai célkitűzések, a programok/alprogramok/intézkedések célkitűzései és az erőforrások elosztása közötti okozati összefüggéseket. Ezenkívül ahhoz, hogy az erőforrások felhasználása az igények kielégítése szempontjából ideális legyen, elvileg rangsort kell felállítani azon szükségletek és kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetek között, amelyek kielégítését, illetve javítását a CSF célozza, és fontossági sorrendbe kell rendezni a figyelembe veendő inhereus tényezőket.

ilyen értékelések és vélemények gyakran túl általánosak és objektíven nem mindig ellenőrizhetők. Nem történt kísérlet arra, hogy a célkitűzéseket kiegészítő elemzési szempontokkal pontosítsák, és nem gyűjtöttek kiegészítő adatokat mikroanalízis céljából. Gyakran nem vettek figyelembe az eredményesség teljesebb értékeléséhez szükséges olyan tényezőket, mint a külső tényezőknek tulajdonítható hatás (*deadweight*) vagy az elmozdulási hatás (*displacement*), ha pedig mégis, akkor nem vizsgálták elég részletesen ezeket.

31. A Számvevőszék megítélése szerint az összefoglaló jelentésnek ez a fontos fejezete <sup>(2)</sup> – noha egyes részeiben vannak érvényes és hasznos megállapítások – összességében nincs kellően alátámasztva, mivel adathiányos, következtetései gyakran gyenge lábakon állnak, és nem vagy nem megfelelően értékeli a DG REGIO által a strukturális alapok 1994–1999 közötti programjáról megrendelt egyéb tematikus tanulmányok eredményeit.

32. A közlekedés utólagos értékeléséről szóló részben például a felújított vagy megépített utak tervezett és tényleges hosszát (km) országonként közlő táblázatokban a „tervezett” oszlop adatainak kb. fele hiányzik vagy nem teljes, így aligha lehet megalapozottan nyilatkozni a kitűzött célokhoz képest elért eredményekről. Az a tematikus értékelés <sup>(3)</sup>, amely a strukturális alapok közlekedési infrastruktúrára gyakorolt hatását vizsgálja ugyanezen programidőszakban, és amelyet a jelentés gyakran idéz, kimerítőbben és alaposabban elemzi az egyes tagállamok eredményeit.

33. Az utólagos értékelés szempontjából kiemelkedő fontossággal bír a közlekedési programok foglalkoztatásra gyakorolt hatásának azon becslése, melyet a közlekedésről szóló tematikus értékelés tartalmaz. Eszerint a közlekedési programok közvetett vagy közvetlen munkahelyteremtő hatása évente 2,3 millió személyre tehető <sup>(4)</sup>. A jelentés a közlekedési programok gazdasági hasznát is említi, és jelentősnek ítéli. Írországból például 13 %-ra, Spanyolországban pedig 23 %-ra teszi az útfejlesztési projektek gazdasági megtérülési rátáját <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> 3. fejezet.

<sup>(3)</sup> A tematikus értékelések horizontálisan vizsgálják, hogy egy meghatározott ismérvre (a témakörre) hogyan hatnak egy vagy több, különböző országokban vagy régiókban megvalósított program intézkedései.

<sup>(4)</sup> A strukturális alapok közlekedési infrastruktúrára gyakorolt hatásának tematikus értékelése, zárójelentés, 2000. november, 8. o.

<sup>(5)</sup> Írország esetében ez a szám azt jelenti, hogy minden 100 EUR, amit úttépítésbe és útkarbantartásba fektettek, évi 13 EUR megtakarítást eredményezett az utazási idő és a járművek üzemelési költségeinek csökkenése, illetve a biztonság növekedése révén. A befektetés tehát gyakorlatilag 8 év alatt megtérült. A strukturális alapok közlekedési infrastruktúrára gyakorolt hatásának tematikus értékelése, 8. o.

34. A közlekedésről szóló tematikus értékelési jelentés ezen két fontos megállapítását az összefoglaló jelentés figyelmen kívül hagyja. A tematikus értékelés és az utólagos értékelés ezenfelül eltérő becslést ad a foglalkoztatásra gyakorolt hatásról. A Számvevőszéknek az utólagos értékelésre <sup>(1)</sup> alapozott (a HERMIN-modell alkalmazásával, illetve más régiók értékeléseinek felhasználásával végzett) számításai szerint az 1994–1999-es időszakban a strukturális alapok foglalkoztatásra gyakorolt hatásának köszönhetően összesen 1,62 millió új munkahely jött létre; ez az adat ellentmond a tematikus jelentés 2,3 milliós becslésének, különösen mivel a közlekedés a strukturális alapok kiadásainak csak közel 20 %-át teszi ki.

35. Felhasználja viszont az összefoglaló jelentés a tematikus értékelés azon megállapításait, amelyek a strukturális alapoknak a kis- és középvállalkozásokra (KKV) gyakorolt hatásáról szólnak. A jelentés szerint „a strukturális alapok KKV-ra gyakorolt hatásának tematikus értékelése szerint a jövőben a támogatási kiadásokat pénzügyi tervezési eszközökkel, például magvető és kockázati tőkealapokkal (*seed and venture capital funds*), hitelekkel és kamattámogatásokkal kellene felváltani”, mivel szerinte ezek a módszerek hosszú távon jobban fenntarthatók <sup>(2)</sup>. az összefoglaló jelentés nagyon helyesen emeli ki a tematikus értékelésnek ezt a fontos megállapítását <sup>(3)</sup>, ám részletekbe nem bocsátkozik, pedig fontos tanulságokat vonhatna le a jövőbeli programok számára.

36. Az összefoglaló jelentés a strukturális alapok KKV-ra gyakorolt hatásával kapcsolatban a tematikus értékelés azon becslését idézi, amely szerint „közösségi támogatás nélkül a projektek 70 %-ára vagy nem került volna sor, vagy kisebb léptékűek lettek volna, vagy el kellett volna halasztani azokat”. A tematikus értékelés „úgy becsüli továbbá, hogy a támogatás a külső tényezőknél tulajdonítható hatást és a helyettesítő hatást figyelembe véve is legalább 300 000 új munkahely teremtéséhez járult hozzá. Az 1. célkitűzés utólagos értékelése során a becslések alátámasztásához szükséges megbízható és összehasonlítható adatok hiányában nem lehet megismételni ezeket a számításokat” <sup>(4)</sup>. Tekintve, hogy jelentős következtetésekben mutatkozott eltérés, és hogy a két tanulmány ugyanannak a megrendelőnek készült, ugyanarról szöveget és ugyanazt az időszakot tárgyalta, és mivel a közzétételük között csak két-három év telt el, a két jelentésben mutatkozó eltéréseket az összefoglaló jelentésnek alaposabban meg kellett volna vizsgálnia.

37. A fenti állítást követően az összefoglaló jelentés „Általános elemzést” tartalmazó fejezete megbecsüli a KKV-nál a strukturális alapoknak köszönhetően létrejött munkahelyek számát: „A rendelkezésre álló tények arra mutatnak, hogy az 1. célkitűzés körülből 800 000 új munkahely létrejöttéhez járult hozzá. Ez bruttó érték, amelybe nincs beleszámítva a helyettesítő hatás, a külső tényezőknél tulajdonítható hatás és a multiplikátor hatás. Nem tudható, hogy az új munkahelyek nettó számában kifejezve

<sup>(1)</sup> Lásd a hatásról szóló részt.

<sup>(2)</sup> Összefoglaló jelentés, 105. o.

<sup>(3)</sup> Az erre vonatkozó megjegyzés pontosan így szól: „noha ez logikus ajánlásnak tűnhet, azt is szem előtt kell tartani, hogy milyen az adott környezet, amelyben alkalmazásra kerül”. Összefoglaló jelentés, 105. o.

<sup>(4)</sup> Összefoglaló jelentés, 108. o.

mekkora volna az általános eredményesség” <sup>(5)</sup>. A jelentésnek ez a következtetése – különösen a tematikus értékelés KKV-kal kapcsolatos becslésének fényében – nem kap elegendő hangsúlyt. Ehhez járul, hogy az utólagos értékelésben a teremtett munkahelyek számát tagállamokra lebontva mutató táblázat nem közöl adatot Spanyolországról, a megadott becslés tehát egyértelműen hiányos <sup>(6)</sup>. Ezt a kérdést az utólagos értékelésben alaposabban meg kellett volna vizsgálni.

38. Az összefoglaló jelentés eredményességet vizsgáló részében tárgyalt „egyéb kérdések” néhány bekezdése a tárgyhoz tartozó különböző témák hasznos, ámde rövidre szabott összefoglalását tartalmazza. Ennek értékét azonban csökkenteni, hogy „az adatok korlátozott összehasonlíthatósága miatt részletes, projekta-lapú értékelések helyett inkább minőségi értékelésekre került sor” <sup>(7)</sup>. Ezen minőségi értékelések egy részét szorosabb összefüggésbe lehetett volna hozni más tematikus értékelésekkel, például a kutatásról és fejlesztésről (K+F) szólóval. A feladatmeghatározás szerint „a strukturális alapok működésének fő kérdéseit a szakirodalom széles körének áttekintésével kell meghatározni” <sup>(8)</sup>. Az ebből fakadó megfontolások azonban kevésbé kerültek be a jelentésbe, illetve kevésbé hozták összefüggésbe őket a későbbi megállapításokkal. Azon kevés esetben, amikor ez mégis megtörtént, egyértelmű volt az összefoglaló jelentés minőségére gyakorolt jótékony hatás.

39. Az utólagos értékelés például beszámol arról, hogy a K+F-ről készített tematikus értékelés javaslata szerint nem annyira az eltérőnek talált technikai fejlettségi szintek kiegyenlítésére kellene törekedni, mint inkább a már meglévő K+F kapacitásokat kiaknázó, régióspecifikus újító stratégiákat kellene kidolgozni. Az utólagos értékelés szerint néhány esetben ez történt, és ilyenkor a helyi erősségekre alapozott eredmények is sokkal jobbak voltak <sup>(9)</sup>. Ez a példa világosan mutatja, milyen fontos építeni arra, amit más jelentések és tanulmányok már kimutattak. Ezt hangsúlyozza az a szempontrendszer is, melyet a MEANS-program és annak korszerűsített változata határozott meg, és amely egyébként az értékeléshez készített feladatmeghatározásának is része volt <sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Összefoglaló jelentés, 130. o.

<sup>(6)</sup> Újabb idézet a tanulmányból: „Az érvelés szerint a munkahelyteremtés és -megtartás legeredményesebb módja a termelő beruházások közvetlen támogatása. Mivel azonban ez figyelmen kívül hagyja a külső tényezőknél tulajdonítható hatásokat és a helyettesítési hatást, ennek a támogatási módnak az általános eredményessége nem megítélhető”. Összefoglaló jelentés, 130. o.

<sup>(7)</sup> Az adatok korlátozott összehasonlíthatóságának következményei – néhány általános megjegyzés kíséretében – egy későbbi részben kerülnek kifejtésre.

<sup>(8)</sup> Feladatmeghatározás, 90. o.

<sup>(9)</sup> Összefoglaló jelentés, 111. o.

<sup>(10)</sup> Feladatmeghatározás, 11. o.

40. Az országos értékeléseket csak kevés esetben alapozták formálisan meghatározott vagy mennyiségi hatáselemzésekre. A nemzeti értékelők is ritkán használták fel az egyéb felek által készített mennyiségi elemzések eredményeit.

### A hatékonyság értékelése

41. Az összefoglaló jelentés ezen része az 1. célkitűzés alá eső régiókban támogatott nagyszabású projektek végrehajtásának hatékonyságát vizsgálta. Az elemzés egy közel 60 nagyszabású projektből <sup>(1)</sup> álló, földrajzilag és tárgyát tekintve is reprezentatív mintára épült. Hatékonyság alatt a várt hatás ésszerű költségek mellett történő megvalósítása értendő. „A legfontosabb cél a termékegységek önköltségének, azaz az elért projektteljesítmény egy egységére jutó ráfordításnak a megállapítása. Az ellenőrzésnek azonban azt is vizsgálnia kell, hogy milyen minőségű a nagyszabású projektek végső kedvezményezettke általi irányítása. Az 1. célkitűzés alá eső régiók egységköltségeit uniós szinten össze kell hasonlítani. A régiók egységköltségeiben mutatkozó jelentős eltérésekre, amennyiben lehetséges, magyarázatot kell találni, és ki kell dolgozni az elfogadható egységköltségek azon skáláját, amely a jövőbeli ellenőrzések számára mércéül (*benchmarks*) szolgálhat <sup>(2)</sup>”. Ezek a fontos célkitűzések döntő szerepet játszanak az uniós projektek hatékony irányításában.

42. E célkitűzések nagy részét azonban az utólagos értékelésnek nem sikerült megvalósítania. Ezt maga az összefoglaló jelentés is elismeri, és arra hivatkozik, hogy a projektmenedzserek gyakorlatilag képtelenek voltak a projektek egyes összetevőinek elkülönítésére, ezért nem tudtak egységköltségeket számítani <sup>(3)</sup>. A jelentésnek ez az általános fogalmazásmódja arra utal, hogy a strukturális alapokból finanszírozott nagyszabású projektekről rendelkezésre álló szegényes adatok alapján lehetetlen megfelelni a feladatmeghatározás ezen célkitűzésének. Ennek ellenére legalább a jellegzetes projektteljesítmények összehasonlítható egységköltségét, például egy gyár felépítésének négyzetméterenkénti, vagy egy út megépítésének kilométerenkénti költségét ki lehetett volna számítani.

43. Néhány részeredmény leolvasható abból a három táblázatból, amely a tagállamokban zajló útépitést, egyes spanyolországi környezetvédelmi projekteket, illetve az ipari projektek által teremtett munkahelyek egységköltségét mutatja be <sup>(4)</sup>. E részeredményeket azonban alig értékelik ki és alig elemzik, pedig ezek révén többek között tekintetbe vehetővé válna az a hatás, amelyet az eltérő munkaköltségek és a földrajzi sajátosságok például az útépitésre gyakorolnak.

44. Az összefoglaló jelentés határozott megállapításokra jutott a projektek időbeli lefolyásáról és a költségvetési korlátok betartásáról: egyrészt a vizsgált hatvan projektnek csupán egyharmada fejeződött be az eredetileg tervezett időpontig, és több mint egyharmaduk egy évet késett, másrészt a vizsgált projektek közel kétharmada túllépte a költségvetését, 20 százalékkal több mint 30 %-kal. Ennek elemzése azonban néhány általános megjegyzésre korlátozódik, és alig vagy egyáltalán nem értékeli a végső

kedvezményezettke általi irányítás minőségét, pedig ezt a feladatmeghatározás előírja <sup>(5)</sup>. A jelentés nem elemezte a PPP-konstrukciók (*Public Private Partnerships*, köz- és magánszféra partnersége) és az alkalmazott pályázati eljárások relatív hatékonyságát sem.

### A strukturális alapok hatásának értékelése

45. Az összefoglaló jelentés szerint a strukturális alapok elsődleges célja a gazdaság kínálati oldalának hosszú távú erősítése <sup>(6)</sup>. A strukturális alapok több csatornán keresztül hatnak a kínálati oldalra, melyeket úgy terveztek, hogy: a) a fizikai infrastruktúra fejlesztése érdekében növeljék a befektetéseket, és ezáltal ösztönözzék a magánszektor termelő tevékenységét; b) a képzésbe befektetve növeljék az emberi tőkét, ami szintén ösztönzi a magánszektor termelő tevékenységét; c) a közfinanszírozást a magánszektor felé irányítva ösztönözzék a befektetéseket, ezzel is növelve a tényezőtermelékenységet és csökkentve a termelés és a tőke ágazati költségeit <sup>(7)</sup>.

46. A jelentés ezt követően az ún. költségekkel ki nem fejezhető pozitív külső gazdasági hatások (pozitív externáliák) fontosságáról ír. Pozitív externália keletkezik akkor, „ha egy magáncég bizonyos termelési tényezőket azok költségei nélkül vehet igénybe”, és ezáltal fokozódik a gazdaság termelékenysége és versenyképessége. Ez a gondolat releváns az utólagos értékelés szempontjából, ám a magánszektor általi társfinanszírozást mégsem vonták be az elemzésbe, mivel annak „motivációja” nem „egyértelmű” <sup>(8)</sup>. Ez a korlátozás az egyik legfontosabb hosszú távú kínálati oldali hatást járja ki, ami a strukturális alapok egyes kiadásai hatásának súlyos alábecsüléséhez vezet. Jól mutatja ezt az, amikor az összefoglaló jelentés egy fejlesztési társaságot hoz például <sup>(9)</sup>, melynek társfinanszírozott kiadásai további jelentős magánbefektetéseket vonzottak. A jelentés a strukturális alapok magánszektorra gyakorolt hatásának közvetlenebbül mérhető összetevői helyett az ún. externáliák felmérésére összpontosít, ám az ezek becsléséhez alkalmazott módszerei meglehetősen korlátozottak, mivel nem léteznek olyan tanulmányok, amelyek megadnák a vizsgált régiók rugalmassági adatait.

<sup>(3)</sup> Lásd fentebb.

<sup>(6)</sup> Összefoglaló jelentés, 71. o.

<sup>(7)</sup> Összefoglaló jelentés, 72. o.

<sup>(8)</sup> „Kérdéses, hogy egy formális makrogazdasági modellen alapuló hatáselemzésben érdemes-e szerepeltetni a magánszektor általi társfinanszírozást. Mivel a CSF magánszektor által társfinanszírozott kiadásainak motivációja amúgy sem egyértelmű, ezért ezek kimaradtak az elemzésből.” Összefoglaló jelentés, 71. o.

<sup>(9)</sup> Egyesült Királyság, Speke Garston projekt; ez a projekt például 223 millió GBP értékben vonzott magánbefektetéseket, aminek közvetlen foglalkoztatási hatásaként 4 600 új munkahely jött létre. Összefoglaló jelentés, 204. o.

<sup>(1)</sup> Infrastrukturális projektek esetében 25 millió EUR-nál, termelő beruházási projektek esetében 15 millió EUR-nál nagyobb projektek.

<sup>(2)</sup> Feladatmeghatározás, 13. o.

<sup>(3)</sup> Összefoglaló jelentés, 143. o.

<sup>(4)</sup> Összefoglaló jelentés, 4.6., 4.7. és 4.8. táblázat.

47. Négy tagállamban (Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország) <sup>(1)</sup> és az új német tartományokban, valamint Észak-Írország régióiban <sup>(2)</sup> egy, a HERMIN-modellen alapuló makrogazdasági modell segítségével értékelték a strukturális alapoknak a gazdasági és társadalmi kohézióra gyakorolt hatását. E modellel fel kívánták mérni az 1. célkitűzés programjainak a GDP-re és a foglalkoztatásra gyakorolt hatását.

48. Az értékelést úgy is el lehetne végezni, ha a projektek mikrogazdasági adatait használnák fel a strukturális alapok teljes vagy halmozott véghatásának országok vagy régiók szerinti meghatározásához. A mikrogazdasági adatok összegyűjtése azonban nehézkesen zajlik, pedig egységes követelmények vonatkoznak az 1. célkitűzés alá eső régiók adatainak megadására. Ezért aztán a véghatásokat kizárólag makrogazdasági modellek segítségével próbálják felmérni, s az így kapott eredmények az alább kifejtett okok miatt csak számos korlátozással, illetve előfeltétel mellett lehetnek érvényesek, és kevésbé alkalmasak politikai döntések alátámasztására.

49. A vizsgált utólagos értékelés során használt HERMIN makrogazdasági modell alkalmazásával kapcsolatosan megállapított legfontosabb nehézségek a következők:

a) noha a tárgyalt országok és régiók többségének gazdasága az elmúlt 10 évben leginkább a kereskedelmi szolgáltatások – például a turizmus és néhány esetben a pénzügyi szektor – területén fejlődött, a modell szerkezetileg túl nagy hangsúlyt fektet a feldolgozó ágazatra. A szolgáltatásokat eltérő mechanizmusok irányítják, mint a globalizáció hatásaira érzékenyebbé vált feldolgozóipart. A makrogazdasági modellt tehát ezen szempont figyelembevételével kellene módosítani. Az alkalmazott modell azonban ehhez nem elég rugalmas, és úgy tűnik, hogy a jelentés ezt annak ellenére sem igazán tekinti komoly hiányosságnak, hogy a turizmus a tárgyalt régiók közül igen sok gazdaságában nagyon fontos szerepet játszik;

b) a modell 1980-tól kezdődően gyűjtött éves adatokra épít. Mivel azonban az érintett régiók szerkezete a közben eltelt idő során gyorsan változott, a becsült paraméterek szerkezeti instabilitása komolyan korlátozhatja a makrogazdasági modellen alapuló megközelítés alkalmazhatóságát. Az összefoglaló jelentés ezt a szempontot is figyelmen kívül hagyta;

<sup>(1)</sup> E négy ország teljes területe az 1. célkitűzés alá esik.

<sup>(2)</sup> Olaszország esetében a feladatmeghatározásban előírt HERMIN-modell elkészítésére „szerződési nehézségek” miatt nem került sor. A fennmaradó régiók értékeléséhez, melyekhez HERMIN-modell nem állt rendelkezésre, az ún. „bottom-up” módszert használták.

c) az értékelés a tényleges költségek helyett gyakrabban vesz alapul tervezett költségeket <sup>(3)</sup>, holott ez inkább egy előzetes tervben, és nem az utólagos értékelés során lenne elvárható;

d) a programok hatásának jelentős alábecsülését eredményezi az a tény, hogy a modelltől kimaradt a magánszektor általi társfinanszírozás (lásd még 46. bekezdést) és a strukturális alapok intézkedéseinek köszönhetően létrejött magánbefektetések. Ha például a strukturális alapokból egy gyár felépítését finanszírozzák, annak a régió gazdaságára gyakorolt hatása nem korlátozódik pusztán az épület felépítésére, hanem azokat az állandó munkahelyeket is jelenti, amelyek a gyár felépítését követő magánbefektetéseknek köszönhetően jönnek létre;

e) az összefoglaló jelentés a strukturális alapok hatásának értékelésében döntő szerepet szán annak, hogy ezen alapok hosszú távon hogyan befolyásolják az állami infrastruktúra-tömeget és a humántőke-állományt (pozitív externáliák). A HERMIN-modell szerint a költségekkel ki nem fejezhető külső gazdasági hatások (externáliák) rugalmasságát más, kiegészítő szaktanulmányoknak kell megállapítaniuk. Mivel azonban ilyen rugalmassági adatok egyetlen vizsgált uniós régió esetében sem voltak elérhetőek, a jelentés a nagyrészt egyesült államokbeli régiókra alapozott empirikus szakirodalmat használta fel, amely – miként a jelentés is megjegyzi – „nem nyilatkozik egyértelműen az externáliák pontos mértékéről” <sup>(4)</sup>. Így nem világos, hogy a becsült hatások mennyiben alapulnak egyéni megítélésen, és mennyiben a tényeken;

f) a HERMIN-modell adicionalitást vizsgáló szimulációi CSF által támogatott, illetve CSF-támogatás nélküli helyzeteket hasonlítanak össze. A CSF-támogatás nélküli helyzet abból indul ki, hogy sem az uniós pénzeszközöket, sem a társfinanszírozott összegeket nem költik el. Ezen feltételezés helyesége vitatható <sup>(5)</sup>.

50. A HERMIN-modell tehát abban a formájában, amelyben alkalmazták, alkalmatlannak tűnik arra, hogy a strukturális alapoknak az 1. célkitűzés alá eső régiókra gyakorolt hatását megbecsülje.

<sup>(3)</sup> A jelentés szerint: „Ideális esetben a végül megvalósult, tényleges CSF-kiadásokat kellene alapul vennünk. Ezek azonban nem minden ország vagy régió esetében álltak rendelkezésre fontosság szerinti és évenkénti lebontásban. Az egységesség érdekében ezért úgy használtuk fel a tervezett CSF-kiadások adatait, ahogy azok a 1994–99 közötti, CSF-re vonatkozó szerződésekben szerepelnek. Noha ezek a kiadásokra elég pontos végösszeget adnak, a kiadások tényleges ütemezéséről nem mindig mutatnak megbízható képet”. (Összefoglaló jelentés, 150. o.).

<sup>(4)</sup> Összefoglaló jelentés, 161. o.

<sup>(5)</sup> Egyes tanulmányok szerint ugyanis az uniós támogatások olyan mértékben szorítják ki a nemzeti befektetéseket, hogy a gazdaság CSF-támogatások nélküli fejlődési útja a HERMIN-szimulációk által felvázoltnál jobb képet mutatna.

51. A Számvevőszék előre meghatározott feltételezésekre alapozva elemezte a munkanélküliségi ráta változásairól készített HERMIN-szimulációk eredményeit<sup>(1)</sup>. Ennek az elemzésnek a IV. mellékletben bemutatott eredményei jelentős eltéréseket mutatnak a más forrásokban megadott munkanélküliségi adatoktól.

52. Végül megjegyzendő, hogy sok esetben nem képezte értékelés tárgyát az, hogy az időközi célkitűzések milyen mértékben valósultak meg.

53. A konvergencia stratégiai célkitűzését illetően az összefoglaló jelentés csak annyit jegyez meg, hogy „a tagállamok közötti általános konvergencia fokozódik, bár régióként eltérő mértékben. Vitatható, hogy ez a konvergencia a strukturális alapoknak lenne köszönhető”<sup>(2)</sup>.

### Az irányítási rendszerek értékelése

54. Az 1. célkitűzés programjainak irányítási és végrehajtási rendszerei döntő szerepet játszanak a strukturális alapok eredményességének és hatékonyságának megteremtésében és hatásuk elérésében. Ezt a kérdéskört mind a feladatmeghatározás, mind a módszertani útmutatás tárgyalta, és az országos értékelések<sup>(3)</sup> is vizsgálták. Az országos értékelési jelentések bemutatták az irányítási rendszereket ért hatásokat, de olyan esetekről is beszámoltak, amikor ezeknek a hatásoknak erőteljesebbeknek kellett volna lenniük.

55. A témát az összefoglaló jelentés is jelentőségéhez mérten kezeli: az ajánlásokról szóló szakaszban<sup>(4)</sup> szereplő 19 ajánlás közül 13 irányítási problémákkal kapcsolatos.

56. Az összefoglaló jelentés számos fontos észrevételt közöl az Unió strukturális alapjainak irányításáról, és a partnerségi elvről 1999-ben készített tematikus értékelés több megállapítását is feleleveníti. Ez folyamatosságot teremt az értékelésben, és bizonyos esetekben bizonyítékkal szolgál a korábbi értékelés következtetéseivel szemben. A jelentés következtetéseivel azonban több területen ellentmondanak a tematikus értékelés következtetéseinek.

57. Az összefoglaló jelentés megadja az egyes tagállamok támogatásfelügyeleti bizottságainak átlagos taglétszámát. Az átlag 44 fő volt, ám a tagállamonkénti átlagos taglétszám 15 fő és 85 fő között ingadozott. A jelentés szerint a támogatásfelügyeleti bizottságok hatékony működésének egyik legnagyobb

akadálya mindegyik tagállamban a magas létszám volt<sup>(5)</sup>. A tematikus értékelés szerint ezzel szemben nem bizonyítható, hogy kapcsolat állna fenn a létszámemelés és a hatékonyságvesztés között. Tekintve, hogy ebben a kérdésben a két jelentés megállapításai jelentősen eltérnek, a problémát az összefoglaló jelentésben alaposabban kellett volna elemezni, és konkrétan, előreutató ajánlásokat kellett volna megfogalmazni.

58. Szintén kötődött a tematikus értékeléshez a különböző alapok irányításának kérdése. Az alapok közötti kedvező kölcsönhatások lehetőségét mindkét értékelés szerint csökkenti az, hogy az egyes alapok eltérő elvek és pénzügyi követelmények szerint működnek. Ez a fontos észrevétel egybevág a Számvevőszék korábban kifejtett nézeteivel<sup>(6)</sup>, és ismét rámutat arra, hogy bátorítani kell az egyes alapok közötti kedvező kölcsönhatásokat.

59. Hiányosságokra mutat rá az általános irányítási rendszerek eredményességéről készített értékelés is. Az összefoglaló jelentés megállapítja, hogy „a nemzeti értékelések a támogatásra jogosult tagállamoknak csak nem egészen felében ítélték elfogadhatónak az irányítási rendszereket”. Mivel ez fontos észrevétel, elvárható lenne a sikeres megoldások és a feltárt hiányosságok alapos értékelése. Az ennek kapcsán felmerült kérdések közül néhány ugyan kifejtésre kerül, ám a jelentés távolról sem teszi egyértelművé a megállapításait.

60. A partnerségi elv és a strukturális alapok kapcsolatáról készített tematikus értékelés (1999) úgy találta, hogy a partnerségi elv számos előnyt<sup>(7)</sup> biztosított a strukturális alapok megvalósítása során. Az összefoglaló jelentés szerint ezeket az előnyöket az 1994–1999 közötti 1. célkitűzés programjának végrehajtásában részt vevő tagállamok is érzékelték, és a horizontális partnerség keretében történő együttműködést az európai programtervezés egyik „hozzáadott értékeként”<sup>(8)</sup> üdvözlötték. Bár a jelentés ezen fontos megállapítás kapcsán betekintést nyújt különböző esetekbe, és röviden tájékoztat a kedvezőtlen tapasztalatokról és a nehézségekről is, a kérdés kifejtése során inkább arra kellett volna összpontosítani, hogy a partnerségi elv eredményesebbé tétele érdekében mit lehet az említett tapasztalatok alapján továbbfejleszteni.

<sup>(1)</sup> Erre az érzékenységvizsgálatra Kelet-Németország, Spanyolország, Görögország, Írország és Portugália vonatkozásában került sor.

<sup>(2)</sup> Összefoglaló jelentés, 183–184. o.

<sup>(3)</sup> Az értékelésekből kiviláglik, hogy a strukturális alapok kedvező hatást gyakoroltak a következőkre: a többéves programozás fejlesztése; a program fogalmának és a célkitűzésalapú irányításnak az alkalmazása; az irányítási struktúrák és folyamatok kialakítása, különösen a felügyeleti rendszereknek és mutatóknak, az építési beruházások minőségbiztosítási rendszereinek és az állami támogatásra irányuló pályázati eljárásoknak a kialakítása; értékelési rendszerek, kapacitások és kultúra kifejlesztése; a projektkiválasztási eljárások és az ellenőrzési rendszerek. A strukturális alapok ösztönzik a fejlesztési projektek kezelésére alkalmasabb struktúrák és kapacitások kialakítását.

<sup>(4)</sup> Összefoglaló jelentés, 9.1. szakasz.

<sup>(5)</sup> Összefoglaló jelentés, 196. o.

<sup>(6)</sup> 2/2005. sz. vélemény az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi rendeletjavaslatról (COM (2004) 492 végleges 2004.7.14) (HL C 121., 2005.5.20., 18. o.); 7/2003. sz. különjelentés a strukturális alapok keretén belül a 2000–2006 közötti időszak segítségnyújtási programjának végrehajtásáról, 90. bekezdés (HL C 174., 2003.7.23., 22. o.).

<sup>(7)</sup> Az előnyök a következők voltak: eredményesebb programfejlesztés és -felügyelet; eredményesebb projektkiválasztás; a döntések és a döntéshozatali eljárás nagyobb legitimitása és jobb átláthatósága; a kedvezményezettek inkább a sajátjuknak érezték a programot, és elkötelezettebbek voltak a programteljesítmények megvalósítása mellett, stb. Lásd a partnerségi elv tematikus értékelését, II. o.

<sup>(8)</sup> Összefoglaló jelentés, 188. o.

61. A projektkérelmezési és -kiválasztási eljárás azon két eljárás egyike, amelyeket a leggyakrabban említenek adminisztratív problémák okozójaként. A jelentésben ezzel kapcsolatban bemutatott néhány példa jelzi, hogy az eljárások nem egyértelműek, és hogy a Bizottságnak sürgősen közzé kellene tennie egy referenciadokumentumot a követendő gyakorlatokról (*best practice benchmark*). A jelentés táblázatban közli az egyes tagállamok projekt-kiválasztási eljárásának hosszúságát, bár három tagállamnál nincsen adat. Az eljárás időtartama a többi tagállam esetében kettő és kilenc hónap között váltakozott, az átlagos időtartam öt hónap volt. Ezek az adatok arra mutatnak, hogy a projektkérelmezési eljárást még tovább kell ésszerűsíteni. Ezzel kapcsolatban nem került sor a versenyeztetési eljárás és a beszerzési eljárás közötti választásnál figyelembe veendő előnyök és hátrányok, illetve a két módszer eredményességének alapos elemzésére.

62. Figyelmet érdemel a nyomkövetési és ellenőrzési eljárás is. Az összefoglaló jelentés azt állítja, hogy „a pénzügyi ellenőrzési rendszerek az 1994–1999 közötti időszakban viszonylag jól működtek az 1. célkitűzés alá eső tagállamokban, bár az új költségvetési rendeletek való megfelelés érdekében 1997-ben bizonyos kiigazításokra volt szükség. A tagállamok többségében a pénzügyi ellenőrzési rendszereket alkalmasnak találták a feladat elvégzésére, és ezek viszonylag hatékonyan működtek. A pénzügyi ellenőrzés rendszerint megbízható volt, és az ellenőrzés során betartották az 5 %-ra vonatkozó szabályt” (1). Ez a megállapítás nem vág egybe a Számvevőszék több jelentésével (2), amelyek szerint a strukturális alapok 1994–1999 közötti programjának pénzügyi ellenőrzése komoly hiányosságokat mutatott.

63. A nyomkövetési eljárás másik olyan eleme, amely adminisztratív nehézségeket okoz, a nem pénzügyi jellegű felülvizelési és értékelési rendszer. A nyomon követést a jelentés erős bírálatokkal illeti: „a nyomon követést továbbra is súlyos hibák jellemzik, hiába hangsúlyozták fejlesztésének kiemelt fontosságát az első programozási időszak óta. A rendelkezésre álló adatok hiányosak, ellentmondásosak, túlzott hangsúlyt fektetnek a fizikai projektteljesítményekre, és gyakran kérdéses a megbízhatóságuk” (3). Továbbá „egy tagállamban sem volt rendben a programok kezdetén meghatározott célkitűzések számszerűsítése” (4). A felsorolt tíz tagállam közül hétben alig, egyben pedig változó minőségben került sor számszerűsítésre, míg két országban a számszerűsítés csak a program kezdetén volt megfelelőnek tekinthető. A jelentés rövid összefoglalót közöl mindegyik tagállamról, de nem elemzi a tágabb összefüggéseket.

64. Az összefoglaló jelentés szerint az 1994 és 1999 közötti program felügyelete céljából kiépített számítógépes rendszereket „sok bírálat érte a programok, illetve alapok közötti integráció hiánya miatt. Ez a hiány korlátozta az irányító hatóságok azon

képességét, hogy átlássák az egyes programokban elért előreladást, és gondot okozott a későbbi értékelések során” (5). Ezek a megállapítások kérdésessé teszik a jelentés korábbi állítását, mely szerint a program pénzügyi irányításának teljesítménye megfelelő volt, hiszen ez aligha lehetett így, ha a nyomon követés információi, melyek fontos adalékul szolgálnak az irányítási eljáráshoz, valóban „hiányosak, ellentmondásosak, és kétes megbízhatóságúak voltak” (3).

65. Az összefoglaló jelentés rövid megjegyzést fűz az ún. „belső értékelésekhez” (6) is. A következő észrevételt teszi: „Ezeket a belső értékeléseket a minisztériumok vagy regionális hatóságok végezték, egyetemek és külső szervezetek segítségével. Az értékelések részletessége talán meglepő lehet a nyomonkövetési rendszerek hiányosságainak fényében. Ez a részletesség talán csak annyit tükröz, hogy a hatóságok úgy érezték, eleget kell tenniük értékelési köteletségüknek; igaz, az eredmények gyakran átszivárogtak a programirányításba” (7). Eme kijelentés fényében úgy tűnik, hasznos lett volna több figyelmet szentelni ezeknek a belső értékeléseknek, és felhasználni az illetékes minisztériumok vagy regionális hatóságok eredményeit. Az összefoglaló jelentés azonban csak néhány rendkívül általános megjegyzést tesz ezzel kapcsolatban, melyek csak korlátozottan kapcsolódnak az utólagos értékelés egészéhez.

66. Az összefoglaló jelentés a 2000–2006 közötti programozási időszak kapcsán megjegyzi, hogy történtek kísérletek az 1994–1999 közötti időszak nyomonkövetési nehézségeinek felszámolására (8).

### Az értékelési keret megfelelése

#### A feladatmeghatározás

67. Az összefoglaló jelentés elemzése során megállapított különböző hiányosságok fényében szükségesnek tűnik külön figyelmet szentelni az eredeti feladatmeghatározásnak. Erre, akár csak a munkaidő jelentésre és a módszertani útmutatásra, különösen az alábbi hiányosságok voltak jellemzőek:

- a) egyikben sem volt szó a számszerűsített célkitűzések hiányának problémájáról. A feladatmeghatározás és az útmutatás továbbá a használható mutatók alacsony számát sem tárgyalta megfelelően;

(1) Összefoglaló jelentés, 218. o.

(2) Éves jelentés a 2003-as pénzügyi évről, 5.22., 5.32. d), 5.33., és 5.34. bekezdés (HL C 293., 2004.11.30., 162. o.). Éves jelentés a 2004-es pénzügyi évről, 5.30. bekezdés (HL C 301., 2005.11.30., 143. o.).

(3) Összefoglaló jelentés, 224. o.

(4) Összefoglaló jelentés, 219. o.

(5) Összefoglaló jelentés, 221. o.

(6) Itt valójában időközi értékelésekről van szó.

(7) Összefoglaló jelentés, 222. o.

(8) Például: összefoglaló jelentés, 246. o.: „világosan látszik, hogy a partnerségi rendszerek elmélyültek és kiszélesedtek, és hogy gyakoribbá vált a döntéshozatali jogkörnek a program keretében létrejött partnerségre történő átruházása.”

- b) nem kötelezték az értékelőt arra, hogy további adatokat gyűjtsön a teljesítménymutatókról. A feladatmeghatározásban ugyan szerepel, hogy „adott esetben, ha a tagállamokban nem állnak rendelkezésre adatok, helyszíni ellenőrzéseket kell végezni” <sup>(1)</sup>, de az útmutatás ezt nem pontosította <sup>(2)</sup>;
- c) néhány gazdasági hatástól eltekintve nem kapott megfelelő hangsúlyt a nettó véghatás felmérésének szükségessége <sup>(3)</sup>;
- d) a feladatmeghatározás különösen elhanyagolta az eredményesség és a hatásvesztesség (*deadweight*) kérdését. Ez rendkívül sajnálatos, mivel a hatásvesztességet gyakran jelentős tényezőként veszik számításba olyan fontos területeken, mint az üzleti befektetési támogatások, a foglalkoztatás közvetlen támogatása vagy a munkába állást segítő szakképzések;
- e) nem fordítottak elegendő figyelmet a stratégiák megfelelősége, az eredményesség és a hatás között valószínűsíthető kapcsolatok vizsgálatára <sup>(4)</sup>. Arra sem nagyon történt kísérlet, hogy a kitézött – habár nem számszerűsített – célokat a CSF által kielégíteni kívánt igények valamilyen fontossági sorrendjéhez rendeljék hozzá;
- f) a feladatmeghatározás és a munkaindító jelentés a HERMIN-modell alkalmazásán és az „esettanulmányokhoz” javasolt kritikai teherviselés-elemzésen <sup>(5)</sup> (*critical incidence analysis*) kívül egyetlen értékelési módszert sem javasol;
- g) nincsen egyértelmű útmutatás a feladatmeghatározásban szereplő „országspecifikus kérdések” <sup>(6)</sup> kapcsán alkalmazandó módszerekről.

68. Noha az uniós gazdasági és társadalmi kohézió erősítése és a kevésbé fejlett tagállamok felzárkóztatása a strukturális alapok fő célkitűzései közé tartoznak, a feladatmeghatározásban ezek a területek nem kaptak megfelelő prioritást. A munkaindító jelentésben szerepelt néhány kérdés a program által alkalmazott fejlesztési modellekről, a növekedés figyelembe veendő korlátairól, illetve arról, hogy várhatóan milyen csatornákon keresztül érik el a hatások a regionális gazdaságot <sup>(7)</sup>. Az utólagos értékelésnek azonban empirikus tanulmányokat is fel kellett volna ölelnie a régiók felzárkóztatásáról és arról, hogyan csökkennek az

<sup>(1)</sup> Feladatmeghatározás, 16. o.

<sup>(2)</sup> Módszertani útmutatás, 16–17. o.

<sup>(3)</sup> A „nettó” véghatás megbecslése úgy történik, hogy a bruttó véghatásból levonják a külső tényezőknek tulajdonítható, illetve az elmozdulási/helyettesítési hatásokat.

<sup>(4)</sup> Különösen a hatáselemzések eredményei, illetve a stratégia eredményességére és megfelelőségére vonatkozó vizsgálatok eredményei közötti kapcsolatokat kellett volna vizsgálni.

<sup>(5)</sup> Munkaindító jelentés, 7. o.

<sup>(6)</sup> Feladatmeghatározás, 102–109. o.

<sup>(7)</sup> Munkaindító jelentés, 13. o. A módszertani útmutatás is tesz fel fontos kérdéseket, például: Milyen általános hatást gyakoroltak a strukturális alapok a régiók felzárkóztatására az 1994–1999 közötti időszakban? Milyen gazdasági hatást gyakoroltak a strukturális alapok befektetései a jövedelemszintek konvergenciájára? (24. o.)

egylenőtlenlégek olyan tényezőknek köszönhetően, mint az infrastrukturális befektetések, az oktatási rendszer fejlesztése és a K+F kapacitás bővítése.

69. Ezenfelül ajánlatos lett volna, ha az értékelés azt is céljává teszi, hogy a regionális fejlesztési politika bizonyos területein – például a csoportosítás (*clustering*) vagy a növekedési gócpontok vonatkozásában – mércének (*benchmark*) alkalmas esettanulmányokat válassz ki és elemez.

70. A stratégiák megfelelőségét az értékelés kezdetén egy különböző szempontokat és kérdéseket felsoroló lista révén vizsgálták. Nem volt elég pontos és konkrét a feladatmeghatározásban <sup>(8)</sup> és a módszertani útmutatásban közölt értékelési útmutatás sem.

### A Bizottság általi felügyelet megfelelősége

71. A Bizottság és az értékelés elvégzéséhez kiválasztott tanácsadók közötti (általános) szerződés előírta, hogy az értékeléshez nyújtott technikai segítség a Bizottság tisztviselőinek felügyelete és felőssége mellett történik; az értékelés minőségét a Bizottság a MEANS-program keretében kidolgozott szempontok alapján ellenőrzi.

72. A DG REGIO által elnökölt, egyéb DG-k képviselőit is tömörítő irányítócsoporthoz részt vett a feladatmeghatározás elkészítésében, a (munkaindító jelentésben szereplő) módszertan és részletes munkaterv jóváhagyásában, valamint az országos jelentések és az összefoglaló jelentés vizsgálatában. E csoport mellé egy négy szakértőből álló bizottságot is kineveztek, azzal a fő céllal, hogy szavatolják az értékelések jó minőségét. E bizottság működésének eredményei azonban már későn születtek meg ahhoz, hogy jelentős javulást hozhassanak az értékelések minőségében.

73. Nem sikerült betartani a szerződésben meghatározott ütemtervet. Késedelmet szenvedett a különböző jelentések leadása, ami azzal a következménnyel járt, hogy a Bizottság az összefoglaló jelentést és az országos jelentéseket nem a tervezett tizenkét hónapos határidőn belül, azaz 2002. november 12. előtt, hanem csupán 2003. áprilisában kapta meg, így a közzétételükre 2003. májusában került sor. Úgy tűnik, hogy a kezdettől fogva túl szoros ütemterv nem hagyott elég időt arra, hogy fel lehessen dolgozni azt a viszonylag nagyszámú változtatást és módosítást, amelyet a szakértők és az irányítócsoporthoz képviselői a jelentésekkel kapcsolatosan kértek. Mindez fontos tanulságot szolgál a jövőbeli utólagos értékelések számára.

74. A feladatmeghatározás tagállamonként két-két témakör vizsgálatát írta elő, és listát is közölt a javasolt témakörökről <sup>(9)</sup>. Ennek ellenére az országos jelentések egyike sem fordított külön figyelmet erre az előírásra. Egyes fejezetek ugyan statisztikailag tárgyalták vagy részlegesen vizsgálták ezeket a témaköröket, ám külön vizsgálat tárgyát a témakörök – a feladatmeghatározás dacára – nem képezték.

<sup>(8)</sup> Feladatmeghatározás, 94–95. o. (1. célkitűzés).

75. Általában elmondható, hogy javítani kell az értékelési eljárás bizottsági felügyeletét. Mivel kezdettől fogva előre látható volt, hogy nem fognak rendelkezésre állni megbízható adatok és teljesítménymutatók, illetve pontos célkitűzések, a Bizottságnak megfelelő intézkedésekkel kellett volna gondoskodnia ezen alapvető hiányosságok felszámolásáról. Tekintve, hogy az ütemterv szoros volt, és magát a rendszert is hiányosságok jellemezték, az értékelésnek a programozási időszak teljes körű, általános áttekintése helyett inkább a rendszer alapvető elemeire kellett volna összpontosítania.

### **Az értékelések ajánlásainak felhasználhatósága a jövőbeli programozási időszakok során**

76. A jelentés korábbi részeiben megállapított gyengeségek miatt az utólagos értékelési eljárás csak korlátozott mértékben szolgált hasznosítható ajánlásokkal. Az eljárásban kevés ajánlás fogalmazódott meg a program tartalmával kapcsolatban, viszont számos találó és ésszerű javaslat merült fel a strukturális alapok irányításának és megvalósításának javítására nézve <sup>(1)</sup>.

77. A jelentés azt ajánlja, hogy „a támogatásfelügyeleti bizottságok szerepe inkább a stratégiai irányítás legyen, mint a pénzügyi irányítási ügyek intézése” <sup>(2)</sup>. Az uniós előírások szerint azonban a bizottságoknak mindkét funkciót el kell tudniuk látni.

78. Az értékelések a 2000–2006-os programozási időszakra vonatkozóan főként az irányítási rendszerek problémáira vonatkozó ajánlásokat fogalmaznak meg. Az ajánlások számos témakört érintenek, és általában jól alkalmazhatóak az adott ország helyzetére.

79. Az előző időszak utólagos értékeléséből levonható legfőbb tanulságok a 2000–2006-os időszak programjai számára a végrehajtással kapcsolatosak. E tekintetben külön fontossággal bírnak a strukturális alapok hatékonyságának és eredményességének értékelésére irányuló esettanulmányok.

80. Ami az összefoglaló jelentésnek a 2006-ot követő időszakra vonatkozatható ajánlásait illeti, azok meglehetősen korlátozottak és általános jellegűek. Mindazonáltal helytállóak, s ekképp hasznosak is. A jelentés például megállapítja, hogy „jobban kellene hasznosítani a független, folyamatos értékeléseket, melyek kívülről tárgyilagos adatokkal szolgálnak” <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Például az összefoglaló jelentés, 249. o. amellel érvel, hogy sokkal nagyobb önállóságot kellene adni az eredményes nemzeti felügyeleti rendszerekkel bíró tagállamoknak, hogy az EU által támogatott kezdeményezések esetében is alkalmazhassák saját felügyeleti előírásait. Ez csökkentené a felügyelet költségeit, és valószínű, hogy az így kapott adatok jelentősége is nagyobb lenne.

<sup>(2)</sup> Összefoglaló jelentés, 249. o.

<sup>(3)</sup> Összefoglaló jelentés, 251. o.

Ez ésszerű ajánlás, de igazi haszna akkor lett volna, ha még a vizsgált utólagos értékelés megkezdése előtt ennek szellemében járnak el.

### **AZ ESZA (1. ÉS 3. CÉLKITŰZÉS KERETÉBEN VÉGZETT) TEVÉKENYSÉGEINEK DG EMPL ÁLTALI UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE**

81. Az 1. célkitűzés alá eső régiók DG REGIO által irányított értékelésével együtt sor került egy másik értékelésre is, melyet a DG EMPL irányított, és amely az 1., 3. és 4. célkitűzések keretében végzett ESZA-tevékenységeket, és a közösségi kezdeményezéseket, azaz az Employment és az Adapt programokat vizsgálta. Ezen utóbbi utólagos értékelés feladatmeghatározása feltételezte az 1. célkitűzés által érintett régiók értékeléséből származó eredmények felhasználását. Noha történtek szervezeti intézkedések a két értékelés eredményes összehangolására, kevés bizonyíték szól amellett, hogy ez a gyakorlatban is megvalósult.

#### **2. keretes szöveg**

#### **A DG EMPL értékelésének általános következtetései**

Az értékelés célja az ESZA-intézkedések tagállamokra gyakorolt hatásának egyéni, illetve rendszerszinten történő felmérése volt. További cél volt a közösségi intézkedések egyes strukturális problémákra gyakorolt hatásának, valamint a hatásgyakorlás eredményességének felmérése, illetve a közösségi hozzáadott érték kimutatása is. Az ezen célok megvalósításához elfogadott módszertan értelmében többek között arra kérték az értékelőket, hogy jelezzék, az általuk vizsgált esetek bizonyos előfeltételezéseket alátámasztanak-e, vagy ellentmondanak azoknak.

A jelentés számos pozitívumot állapított meg. Összefoglalóan: Az ESZA-támogatás nagy része a tartósan munkanélküliek segítségét célozta, ami, tekintettel a probléma krónikus jellegére, helyesnek ítéltetett. A kedvezményezettek munkaerő-piaci helyzetének javulása arányban állt az e célra fordított erőforrások nagyságával. Több tagállamban számottevő fejlődés mutatkozott a foglalkoztatással kapcsolatos szolgáltatások, valamint az oktatási és képzési intézkedések terén. A felhasznált erőforrások lehetővé tették bizonyos politikai prioritásoknak, pl. az esélyegyenlőségnek, a munkaerő-átképzésnek és a fogyatékkal élők megsegítésének megerősítését. Az ESZA révén a szociális partnerek és regionális hatóságok fokozottabban részt vettek a programban. A támogatások valamennyi szinten hozzájárultak a munkaerő-piaci intézkedések irányításának és végrehajtásának javításához.

A jelentés ugyanakkor számos gyengeséget is feltárt: a tevékenységekre javarészt nem szakpolitikai döntések alapján, hanem a rendelkezésre álló erőforrások függvényében került sor, és azokat a szakpolitikai vitákkal párhuzamosan, illetve azoktól függetlenül hajtották végre. Az intézkedések javarészt a képzésre összpontosultak, és az erőforrások többségét szolgáltatóknak juttatták, ami önmagában nem a leghatékonyabb módja a tartósan munkanélküliek támogatásának, ezért valószínű, hogy a beavatkozások javára írt hatás nagy része külső tényezőknek tulajdonítható. Végezetül, míg az adminisztratív rendszereket a jelentés bonyolultnak találta, az értékelési rendszer gyenge és szervezetlen volt.

## Az értékelés minőségének számvevőszéki vizsgálata

### Az adatokkal és az elemzéssel kapcsolatos hiányosságok áttekintése

82. Az ESZA-intézkedések hatása gyakran olyan járulékos eredményekben vagy lehetséges hatásokban ölt testet, amelyek nem megfoghatóak, ezért nehezen számszerűsíthetők<sup>(1)</sup>. E rendszeradottság ellenére bármely értékelésnek azt kell elsődleges céljává kitűznie, hogy felmérje a hatásokat, és ezzel összefüggésben elemezze az eredményesség és hatékonyság kérdését. Ezek voltak tehát az utólagos értékelés során elvégzendő feladatok is.

83. Az összefoglaló jelentés az ESZA-intézkedések hatásának elemzése során tagállamonként és célkitűzésenként megbecsüli az ESZA-kedvezményezettek számát<sup>(2)</sup>. Az országos értékelési jelentések kiegészítéseként az utólagos értékelés több előfeltételezés bizonyítására is kísérletet tett<sup>(3)</sup>. Erről bővebben az alábbi bekezdésekben szólunk.

84. Az ESZA-tevékenységek utólagos értékelésének egyik legalapvetőbb feladata, hogy megállapítsa az 1994–1999-es időszakra vonatkozó program kedvezményezettjeinek számát. A jelentés egyik táblázata szerint a kedvezményezettek becsült száma 52 millió. A táblázathoz kapcsolódó jegyzetek azonban komoly kételeyeket ébresztenek ezzel az adattal szemben<sup>(4)</sup>. Az adatok pontosságának bizonytalansága elvesz az értékelés egyéb részeiben fellelhető hasznos és helytálló megfigyelések értékéből.

85. Az összefoglaló jelentés<sup>(5)</sup> becsléseket fogalmaz meg az ESZA intézkedéseinek egyénekre gyakorolt hatásairól. Ez az információ több szempontból fontos lehet, például segíti a programok egységkötségeinek kiszámítását, illetve a 12 hónap után még mindig alkalmazásban lévő kedvezményezettek számának megbecslését. Több tényező azonban súlyosan korlátozza az adatok használhatóságát, jelesül az, hogy nem is tudható, min alapulnak ezek az adatok. A jelentés csupán annyit állapít meg, hogy a „becslések alapjául szolgáló arányszámok forrását a vizsgált egyéni esetek és az áttekintett szakirodalom képezi”<sup>(6)</sup>. Ez a megállapítás nem tekinthető elégségesnek. Ahhoz, hogy világosabb legyen a számadatoknak – mint pl. az összehasonlítási alapként (*benchmark*) szolgáló egységkötségeknek és a programok sikerrátájának – a felhasználhatósága, több információra van szükség arról, hogy min alapulnak a különböző becslések.

(1) Pl. a képzés következtében megnövekedett „munkaerő-rugalmasság”.

(2) Összefoglaló jelentés, 124. o.

(3) Összefoglaló jelentés, 125–126. o.

(4) A megjegyzésekben szerepel például az, hogy a 17 milliós francia adatot a „kétszeres beszámítás”, „kiszűrése végett”, „kétszeresen ellenőrizték”, a 8,7 milliós holland adatot pedig „nemzeti csoportok visztellenőrzik”. Egy további megjegyzés szerint Németország, Írország és az Egyesült Királyság esetében jelentős az adathiány – ennek ellenére a jelentésben szereplő lista az Egyesült Királyságban 7,9 millió, Írországban pedig 680 000 kedvezményezettet tüntet fel.

86. Nem kielégítő az adatokról adott elemzés sem. Ellentmondások vannak az értékelés szövege és a csatolt táblázatban található adatok között. A szöveg állítása szerint például „általában elmondható, hogy a munkanélküliek, illetve a munkanélküli fiatalok alacsonyabb egységkötségeivel szemben – egy alkalmazásban álló dolgozóra 6 000 EUR körüli összeg jutott – a fogyasztékkal élők és tartósan munkanélküliek egységkötségei lényegesen magasabbak voltak, és nagyobb eltéréseket mutattak”<sup>(7)</sup>. Ugyanakkor a táblázat szerint a munkanélküliek képzésének költsége volt a legmagasabb (6 000 EUR), míg a fogyasztékkal élők társadalmi beilleszkedésének a költsége az egyik legalacsonyabb (4 000 EUR). Helyes lett volna a bevett gyakorlatot követve megadni a szórási tartományt olyan esetekben, amikor úgymond „nagy eltérések” vannak az egyes programokon belül, illetve programok között. Az erről szóló részben található elemzés korlátozott értékű, mivel túl gyakran igyekszik egyetlen egyszerűsítő számadattal összefoglalni az értékelést ahelyett, hogy meghatározná a releváns értéktartományt, és átfogóbban elemezné a különböző vizsgált esetekre jellemző értéktartományokat.

87. A 3. fejezet más részében is található ellentmondások a megjegyzések és a vonatkozó számadatok között (néhány példért lásd a 3. keretes szöveget).

### 3. keretes szöveg

A jelentés például azt állítja, hogy „az ESZA egy főre eső kiadásai Írországban, Portugáliában és Görögországban (melyek teljes területe az 1. célkitűzés alá esik), valamint Spanyolországban voltak a legmagasabbak”<sup>(1)</sup>. Ugyanakkor a 3.1. táblázat szerint az ESZA egy főre eső éves kiadása Portugáliában 2 086 EUR, Németországban pedig 405 EUR volt, az írországi 12 EUR-val és a görögországi 17 EUR-val szemben. Tisztán látható, hogy a táblázatban szereplő adatok nem felelnek meg a szövegben foglaltaknak. Ennél is jelentősebb hibát tartalmaz az állítás, mely szerint „az oktatással kapcsolatos ESZA-kiadások tagállami kiadásokhoz viszonyított aránya minden tagállamban alacsonyabb volt az aktív munkaerő-piaci politikákra (ALMP) fordított kiadások tagállami kiadásokhoz viszonyított arányánál. Ez a mutató Görögországban és Portugáliában volt a legmagasabb”<sup>(2)</sup>. A 3.1. táblázatnak az oktatással kapcsolatos ESZA-kiadások tagállami kiadásokhoz viszonyított arányát mutató oszlopában ugyanis Görögország mint ESZA-támogatást igénybe nem vevő tagállam szerepel.

Egy további példa: a 3.2.3. bekezdés<sup>(3)</sup> szerint „a munkaerő-piaci képzésre fordított GDP-arányos kiadások aránya a luxemburgi 0,2 %-tól a svédországi 0,58 %-ig terjedt”<sup>(4)</sup>. A 3.3. táblázat azonban a munkaerő-piaci képzésre fordított kiadások GDP-hez viszonyított arányát Dániában 0,94 %-ra teszi, ami majdnem duplája a svéd mutatónak. Újabb példa a 3.2.6. bekezdés<sup>(5)</sup>, amely a fogyasztékkal élők társadalmi beilleszkedésére fordított összegeket tárgyalja. Itt a szövegben a következő szerepel: „az ESZA különösen fontos szerepet töltött be Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban és Ausztriában”. A 3.6. táblázat szerint azonban az ESZA Spanyolországban és Görögországban nem költött a fogyasztékkal élők társadalmi beilleszkedésére. Még egy példa a 3.2.7. bekezdés, mely az oktatásra fordított kiadásokat részletezi. A szöveg szerint „az ESZA hozzájárulása Görögországban, Írországban és Portugáliában volt a legjelentősebb”<sup>(6)</sup>. A 3.7. táblázat szerint azonban az ESZA Görögországban nem költött oktatásra és képzésre.

(Összefoglaló jelentés: (1) 78. o.; (2) 79. o.; (3) 81. o.; (4) 81. o.; (5) 84. o. és (6) 85. o.)

### Az ESZA-intézkedések hatásának értékelése

88. A tanulmány elkészítésében részt vevő értékelőket arra kérték, hogy jelezzék, az általuk értékelt esetek bizonyos előfeltételezéseket alátámasztanak-e, vagy ellentmondanak azoknak. Az előfeltételezések a szakirodalom előkészítő áttanulmányozásán és az értékelés kezdeti szakaszának megállapításain alapultak. A

tanulmány szerint „négy előfeltételezés erős alátámasztást nyert” (lásd alább a 3. táblázatot <sup>(1)</sup>). A bemutatott adatokból azonban nem tűnik ki, hogy min alapul ez az állítás. Az első előfeltételezés például a 30 értékelőből csupán 7 szerint volt „erősen alátámasztható”. Ezeket az eredményeket tárgyilagosabban kellett volna értékelni.

3. táblázat

#### Az egyénekre hatással lévő esetek értékelése során vizsgált előfeltételezésekkel kapcsolatos megfigyelések

	Erős alátámasztó bizonyíték	Némi alátámasztó bizonyíték	Nincs alátámasztó vagy ellentmondó bizonyíték	Némi ellentmondó bizonyíték	Erős ellentmondó bizonyíték	E szakaszban még nincs véleménye
1. Az elért hatások az országos és regionális piaci viszonyokon alapul (pl. az eredmények a gazdasági ciklustól, a kereslet mértékétől és a munkanélküliségtől függenek)	7	14	8	0	1	0
2. Az elért hatások a kedvezményezett csoportok jellemzőitől függ (pl. a képzéssel kapcsolatos intézkedések eredményesebbek a munkaerőpiacra visszalépő nők és a képzett bevándorlók esetében mint a képzetlen munkások és a fiatalok körében)	8	18	3	0	0	1
3. A hatások az intézkedés típusától függ. Bizonyos intézkedések nagyfokú hatást tulajdonítanak külső tényezőknél, míg mások eredményesek szűk körben, de nem felelnek meg az általánosabb megoldások elvárásainak.	5	17	6	1	0	1
4. A hatások szorosan kapcsolódnak a programok szerkezetének és igazgatásának szempontjaihoz, beleértve az intézkedések pontos hatáskörét meghatározó elemzések minőségét (pl. a szűk kört megcélzó programok eredményesebbek lehetnek a tágabb csoportokat célzó programoknál)	3	17	7	1	0	1

(1) A 3. táblázat részben megismétli az összefoglaló jelentés 4.8. táblázatát.

## Az esélyegyenlőség értékelése

89. Az 1994–1999 közötti időszakra vonatkozó ESZA-intézkedésekkel kapcsolatos feladatmeghatározás annak vizsgálata is megkövetelte, hogy az ESZA intézkedései milyen mértékben támogatták az esélyegyenlőség<sup>(1)</sup> célkitűzését. Ezt a szempontot a jelentés 7. fejezete tárgyalja. A szöveg azonban fontos megállapításként közli, hogy „nem gyűjtöttek rendszeresen EU-szerte nem szerint lebontott adatokat az ESZA valamennyi célkitűzésére és a közösségi kezdeményezésekre vonatkozóan”<sup>(2)</sup>. Ez a tény jelentősen korlátozta a tanulmány lehetőségeit e témakör értékelésénél. Nehezen igazolható, hogy a jelentés ezt az eredményt az egyik legfőbb megállapításaként állítja be, hiszen ez a hiányosság már egy előzetes elemzéssel is feltárható lett volna, és ebből adódóan a kiküszöbölésére terepmunkát és mintafelméréseket kellett volna végezni, ahelyett, hogy megelégszenek a nem szerint lebontott adatok hiányának megállapításával.

## Egyéb vizsgált szempontok

90. Ami az ESZA-intézkedések egyénekre gyakorolt hatását illeti, a „vegyes intézkedéseket”<sup>(3)</sup> annak ellenére sem vizsgálták különösebben, hogy az ESZA-források jelentős részét (18 %-át) fordították erre a célcsoportra. Nem csoda, hogy az összefoglaló jelentés következtetései meglehetősen szerények: „Az értékelés nagyrészt pozitív eredményekre enged következtetni. Ugyanakkor az értékelési módszerek inkább a programok legeredményesebb részeinek azonosítására összpontosítanak, mintsem hogy a vegyes intézkedéseknek a homogén intézkedésekhez viszonyított teljesítményét ítélnék meg”<sup>(4)</sup>.

91. Ami az aktív munkaerő-piaci politikák (ALMP) hatását illeti, különösen az 1. célkitűzés alá eső országok esetében, az összefoglaló jelentés anélkül von le bizonyos következtetéseket, hogy megfelelően megmagyarázná, hogyan jutott el azokhoz.

92. Az összefoglaló jelentés szerint<sup>(5)</sup> „a nemzeti és az ESZA-erőforrások kiosztásának egybekapcsolása láthatóan nem vezetett sem a különböző tagállamok kiadá szerkezetének közeledéséhez, sem olyan normák elfogadásához, amelyek értelmében az erőforráselosztást bizonyos gazdasági és munkaerő-piaci feltételektől tennék függővé”<sup>(6)</sup>. A vonatkozó táblázatok adatainak hibáirányára és/vagy a kísérőszöveg tévedései láttán nehéz belátni, hogyan lehetne helytálló ez a következtetés. Hasonló a helyzet a jelentés ezen részének egy másik fontos következtetésével: „E körülmények azt sugallják, hogy valószínűleg nem minden ESZA-intézkedés volt kiegészítő jellegű. Az aditionalitás, abban az értelemben, hogy az ESZA által társfinanszírozott intézkedésekre máskülönben vélhetőleg nem került volna sor, nagyobb valószínűséggel valósult meg azon esetekben, amikor az ESZA erőforrásait célzottan, bizonyos típusú intézkedésekre összpontosítva használták fel, illetve amikor a kapcsolódó nemzeti kiadások és programok más, hasonló munkaerő-piaci jellegzetességekkel bíró

országokhoz viszonyítva relatíve kicsik és kevésbé fejlettek voltak”. Ez esetben is nehéz megérteni, hogyan lehet ilyen következtetést levonni az e fejezetben bemutatott tények alapján, különösen, hogy ellentmondás tapasztalható az elemzés és a táblázatokban szereplő adatok között.

93. Az ESZA különböző rendszerekre gyakorolt hatásával kapcsolatos előfeltételezések esetében is az előzőekben leírtakhoz hasonló probléma merül fel. A jelentés ez esetben hét előfeltételezés kapcsán állítja, hogy ezek megerősítést nyertek<sup>(7)</sup>. A bemutatott adatok elemzése azonban ezúttal is azt mutatja, hogy ez az állítás nem támasztható alá.

## Megjegyzések a Bizottság általános értékeléséről

94. Nem tévesztve szem elől, hogy milyen akadályok hátráltatták az értékelőket, mégis helyénvalónak tűnik az alábbi kritikai észrevételeket tenni az utólagos értékelés bizottsági vizsgálatával kapcsolatban, amely az előbbi összességében kielégítőre értékelte.

95. A jelentésnek a DG EMPL általi értékelése nyolc teljesítményszemponton és négy lehetséges minőségi szinten alapul, amelyek a következők: kiváló, jó, elfogadható és elfogadhatatlan. A figyelembe vett szempontok közül egyet sem minősítettek kiválónak vagy elfogadhatatlannak. Négy szempontot ítélték jónak, ezek: az igényeknek való megfelelés, az ellenőrzés körének megfelelő volta, a módszerek jó megválasztása, illetve a beszámoló érthetősége. A másik négy vizsgált szempontot megfelelőnek találták. Ezek a szempontok: az adatok megbízhatósága, az elemzés alapossága, az eredmények hitelessége és a következtetések pártatlansága.

96. Lényeges, hogy a DG EMPL az utóbbi négy szempontot kevésbé kielégítőnek értékelte, mint az első négyet. Mivel azonban a jelentésben szereplő adatok és a hozzájuk fűzött magyarázatok tekintetében az ezen jelentés által is kiemelt problémák merültek fel, a Számvevőszék szerint az értékelési jelentés különösen az adatok megbízhatósága, az elemzés alapossága, az eredmények hitelessége és a következtetések pártatlansága tekintetében nem volt kielégítő.

## Egyéb észrevételek az országos jelentésekről

97. Célkitűzéseiket és eredményeiket illetően az országos értékelési jelentésekhez is fűzhető néhány megjegyzés:

- a) az egyénekre gyakorolt hatás értékelésének eredményei gyakran kvalitatív jellegűek voltak; a külső tényezőknek tulajdonítható hatást nem mindig becsülték fel;

(1) Itt elsősorban a nemek közötti esélyegyenlőségről van szó.

(2) Összefoglaló jelentés, 173. o.

(3) Vegyes intézkedések a következők: intenzív tanácsadási és képzési, munkatapasztalati és képzési, valamint foglalkoztatás-ösztönzési és képzési intézkedések.

(4) Összefoglaló jelentés, 122. o.

(5) Összefoglaló jelentés, 3.2.8. bekezdés.

(6) Összefoglaló jelentés, 86. o.

(7) Összefoglaló jelentés, 144. o.

- b) a kvalitatívabb jellegű hatásokat <sup>(1)</sup>, azaz az ún. „soft” eredményeket nem vizsgálták meg rendszeresen;
- c) az integrált és a vegyes megközelítéseket leszámítva kevés általános megállapítás vonható le az értékelésekből az egyes intézkedések teljesítményét illetően;
- d) nem értékelték rendszeresen olyan fontos szempontokat, mint a fenntartható fejlődéshez és a társadalmi-gazdasági kohézióhoz való hozzájárulás mértéke;
- e) a közösen finanszírozott intézkedésekről szóló értékelések nem foglaltak meg külön következtetéseket az olyan célcsoportokról, mint pl. a tartósan munkanélküliek vagy a munkaerőpiacra belépni szándékozó fiatalok;
- f) csak néhány esetben volt lehetséges összevetni a várakozásokat az eredményekkel; az értékelést általában hátráltatta az előre meghatározott célkitűzések és mutatók, valamint a pontos információk hiánya;
- g) egyes eredmények értelmezésénél csak ritkán vették számításba az ESZA intézkedései, illetve egyéb intézkedések kiegészítő jellegét. Alig volt olyan eset, amikor közvetlenül vizsgálták volna az egyéni ESZA-kedvezményezett termelékenység-növekedésének mértékét az őket foglalkoztató cégek haszna vonatkozásában.

98. A mintában szereplő országos jelentések nem minden esetben közölnek alapos elemzést az ESZA-intézkedések nemzeti politikákra gyakorolt hatásáról, azt viszont általában kijelentik, hogy az ESZA hatással volt az aktív munkaerő-piaci politikák alakulására, sőt, néhány esetben kézzelfogható, közvetlen kapcsolatot állapítanak meg. Más esetekben viszont az értékelés éppen azt szögezte le, hogy nehezen lehet kimutatni, milyen változásokat okozott az ESZA az aktív munkaerő-piaci politikákban.

99. Mindegyik országos értékelés, illetve az összefoglaló jelentés is több-kevesebb részletességgel leírja, hogy milyen hatást gyakoroltak az intézkedések a különböző rendszerekre: a foglalkoztatási szolgáltatásokra, a kezdeti oktatásra és képzésre, a folytatólagos oktatásra és képzésre, az akkreditációs rendszerekre és az igényelőrejelző mechanizmusokra. Az egyes rendszerekben megvalósult hatás gyakran az adott politikaterület helyzetének függvénye volt. Rendszerint nehéz volt felmérni az ESZA-intézkedések nettó véghatását <sup>(2)</sup>, amelyet csak néhány kivételes esetben sikerült eredményesen meghatározni <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ilyenek például a megszerzett képesítések, vagy a brit értékelési jelentésben szereplő nem számszerűsíthető eredmények („a munkaerőpiac irányába megtett út”).

<sup>(2)</sup> Ezt egyes értékelők (spanyol, olasz) is megállapították.

<sup>(3)</sup> Például egyes spanyolországi esetekben.

100. Az Európai Foglalkoztatási Stratégiát illetően az értékelési jelentések megállapították, hogy az ESZA erre egyes tagállamokban, például Görögországban, Franciaországban, Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban pozitív hatást gyakorolt. Arra is rámutattak azonban, hogy Németország esetében az Európai Foglalkoztatási Stratégiához kapcsolódó „fentről lefelé” megközelítés összeütközésbe kerülhet az ESZA-nál szokásos „lentől felfelé” megközelítéssel <sup>(4)</sup>. Általánosabb szinten az összefoglaló jelentés úgy ítélte meg, hogy az Európai Foglalkoztatási Stratégia erősebb stratégiai keretrendszert biztosított az ESZA-intézkedések programozásához <sup>(5)</sup>.

101. A közösségi hozzáadott értékről az országos értékelési jelentések ugyan tesznek néhány fontos megállapítást <sup>(6)</sup>, de megjegyzendő, hogy egyes országos jelentések nem vizsgálták meg a témát az összes előre meghatározott szempontból.

102. A szakpolitikai döntések pénzügyi vonatkozásai ritkán képezték részletes vizsgálat tárgyát. Az összefoglaló jelentés ugyan kiszámítja néhány intézkedés egységköltségét, ám a számítások nem kielégítő adatokra épültek. Amikor mégis sor kerül a költségekkel kapcsolatos kérdések vizsgálatára, akkor a vizsgálati eredmények potenciálisan súlyos, további elemzést érdemlő megállapításokat tartalmaztak. Spanyolországról például azt állították, hogy „az erőforrásoknak az ESZA-támogatások okozta közel megduplázódása jelentős mértékű felesleges kiadásokhoz vezetett. A megnövekedett erőforrásokat új intézkedések bevezetése helyett inkább a már meglévők kibővítésére használták.” Hasonlót állít a jelentés Olaszországról is, ahol az ESZA tranzakciós költségei különösen magasak lettek volna a végrehajtás egyes területein, illetve partnerségek kialakításához és az új irányítási gyakorlatokhoz kapcsolódóan <sup>(7)</sup>.

### Az értékelési keretrendszer megfelelése

103. A feladatmeghatározás a következő fő értékelési témaköröket határozta meg: az 1994–1999 közötti programozási időszak fő jellegzetességei és eredményei; az ESZA hatása a nemzeti politikákra; az ESZA-intézkedések eredményessége, illetve az egyénekre és rendszerekre gyakorolt hatása.

<sup>(4)</sup> Ezzel kapcsolatban egy német példa került említésre.

<sup>(5)</sup> Az Európai Foglalkoztatási Stratégia külön támogatja, hogy erősödjének a kapcsolatok egyfelől az uniós programfinanszírozási mechanizmusok, másfelől az egyéb politikai eszközök, szabályozások és nemzeti programok, pl. a passzív munkaerőpiaci politikák között.

<sup>(6)</sup> Németországban például a következő területeken lehet közösségi hozzáadott értékről beszélni: a társadalom hátrányos helyzetű rétegeire vonatkozó célkitűzések támogatása, a fenntartható fejlődés, az esélyegyenlőség, és a pénzügyi kiegyenlítődési hatás az új tartományokban. A többi országos jelentés számos egyéb szempontot is megemlített.

<sup>(7)</sup> Országos jelentés, 95. o.

104. A Bizottság módszertani jelentést készített az eredmények, illetve az egyénekre és rendszerekre gyakorolt hatások értékelésére használt módszerekről, és ezt a kritikai áttekintést egy évvel később közzétette. A jelentés a jövőbeli értékeléseket szándékozott előkészíteni, ám kétséges, hogy valóban elérte-e ezt a célját. A jelentésnek több hiányossága is van. Az elkészítése során nem vizsgálták meg elég alaposan az egyénekre gyakorolt nettó véghatás értékeléséhez használt módszereket. A rendszerekre gyakorolt hatás értékelését illetően a jelentés ugyan javasol egy modellt az ESZA kiadásainak és az azokhoz kapcsolódóan várható hatásoknak (kapacitás, képesség és reakciókészség) az osztályzásához <sup>(1)</sup>, viszont bizonyos kérdéseket rendezetlenül hagy (lásd a jelentés 35. oldalát).

105. A módszertani jelentés „az ESZA politikai és stratégiai értékelésének módszereiről” szólva <sup>(2)</sup> a szakpolitikai elemzés vonatkozásában nem tesz kézzelfogható ajánlásokat, csupán a MEANS-programra utal. Arról sincs benne szó, hogy milyen módszert kellene követni a különböző stratégiai szinteknek megfelelő mutatók kiválasztásakor.

106. Megjegyzendő, hogy a feladatmeghatározás nem minden esetben adott világos eligazítást bizonyos értékelési feladatok lényeges elemeire nézve. Például: meglehetősen elvont az eredményességgel kapcsolatos feladatok meghatározása, különösen a használt alapfogalmak, a hatáértékelő mechanizmusok kiválasztása, illetve az alkalmazandó értékelési technikák tekintetében. Különösen arról hiányzott konkrét útmutatás, hogy milyen módszerek révén általánosítsák az EU szintjére a különböző tagállamokban kifejtett tevékenységek eredményeinek az egyénekre kifejtett közvetlen hatását. A feladatok megszővegzése nem volt kellő tekintettel arra, hogy a számszerűsített célkitűzések ellentmondásban állhatnak a rendelkezésre álló adatokkal. Nem terveztek el konkrét intézkedéseket olyan esetekre sem, amikor az egyénekre kifejtett hatások értékeléséhez nincsenek konkrét mutatószámok, vagy amikor nem állnak rendelkezésre vonatkozó friss statisztikai értékelések. A feladatmeghatározást követően összeállított többi módszertani dokumentum sem tartalmazza a kívánt magyarázatokat.

107. A programozásban bekövetkezett változásokat nem minden esetben vizsgálták megfelelően. Nem tárgyalták például ezt a témakört az Észak-Írországgal, a Merseyside régióval és Spanyolországgal kapcsolatos tanulmányok. Még amikor jelezték is a programozásban bekövetkezett változásokat, azok tárgyalása akkor is messze elmaradt az optimálistól. Egyes esetekben az értékelő nem adott egyértelmű értékelést az adott változásokról és azok helyénvaló voltáról <sup>(3)</sup>.

108. A Bizottság nem végzett az értékelést megelőző felmérést vagy vizsgálatot, így nehezebb volt előrejelezni az értékelők által tapasztalt problémákat.

109. Arra sem utal semmi, hogy az irányítócsoport kellően tudatában lett volna annak, hogy milyen kevés adat áll a nemzeti

értékelők rendelkezésére, illetve hogy ez miként hat a végső értékelések minőségére és a határidők betartására. Az irányítócsoport nem hozott helyreigazító intézkedéseket a probléma kiküszöbölésére.

110. Amint az 1. célkitűzés esetében is láttuk, a Bizottságnak javítania kell az értékelési eljárás felügyeletét (lásd 75. bekezdés).

### Az értékelést záró ajánlások

111. Az 1994–1999 közötti időszak utólagos értékelésén alapuló ajánlások a legtöbb tagállam esetében leginkább az irányítási rendszerekre és eljárásokra vonatkoztak. Az ajánlások több kérdést érintenek, és általában jól alkalmazhatóak az adott ország helyzetére.

112. A 2000–2006 közötti időszakkal kapcsolatban kevesebb ajánlás vonatkozott a társfinanszírozott politikák tartalmi elemeire. Ahol ilyen jellegű ajánlásokra került sor, ott ezek figyelembe veendőnek tűnnek <sup>(4)</sup>.

113. Az összefoglaló jelentés felsorolta, hogy melyek az egyes célkitűzések terén az erősségek és a hiányosságok <sup>(5)</sup>, és néhány főbb ajánlást fogalmazott meg a 2000–2006 közötti, illetve a 2006-ot követő időszakra tekintve <sup>(6)</sup>. Ezek az ajánlások bizonyos esetekben kétségtől helyénvalóak – például a EU-15 eddigi, illetve 10 új tagja között várható eltéréseket illetően, vagy a területi különbségek kiküszöbölésére irányuló politikák elemzések –, viszont meglehetősen általános jellegűek.

### KÖVETKEZTETÉSEK

114. Az értékelési folyamat kiemelkedő fontossága abban áll, hogy ennek révén gyűlik össze információ, illetve formálható vélemény arról, hogy az uniós intézkedések mennyiben voltak megfelelőek, a kitűzött célok irányába hatóak, gazdaságosak, hatékonyak és eredményesek, illetve arról, hogy milyenek voltak ezek hatásai. Az értékelés ily módon tudja támogatni a politikai prioritások kitűzésével és az erőforrások elosztásával kapcsolatos döntések meghozatalát. Az értékelési eljárás sikeréhez azonban néhány előfeltételnek is teljesülnie kell: legyenek egyértelműek a politikák és programok célkitűzései, és rendszeresen határozzanak meg átfogó, megbízható és a célokhoz kapcsolódó teljesítménymutatókat. Arról is gondoskodni kell, hogy a folyamat megvalósításához rendelkezésre álló erőforrások mind az ütemterv, mind a technikai kompetencia szempontjából megfeleljenek a céloknak.

<sup>(4)</sup> Erre példák: a tervezett célkitűzéseknek szorosabban kell kapcsolódniuk a helyi társadalmi-gazdasági helyzethez (Olaszország); a kedvezményezettek kiválasztása során fokozottan szem előtt kell tartani a célkitűzéseket (Franciaország); ki kell terjeszteni az integrált intézkedéseket alkalmazó megközelítéseket (Egyesült Királyság); ki kell bővíteni a programok hatókörét, hogy azok több innovatív és magas kockázatú intézkedést tartalmazzanak (Spanyolország); meg kell erősíteni az előrejelzéseken alapuló intézkedések szerepét a képzés területén (Spanyolország); a munkanélküliség, hosszú távú munkanélküliség és társadalmi kirekesztettség változóinak nagyobb súlyozást kell kapniuk, hogy a hátrányos helyzetű régiók több figyelemben részesüljenek (Spanyolország).

<sup>(5)</sup> 1. és 3. célkitűzés: összefoglaló jelentés, 188–189. o.

<sup>(6)</sup> Összefoglaló jelentés, 198–204. o.

<sup>(1)</sup> Módszertani jelentés, 24–40. o.

<sup>(2)</sup> Módszertani jelentés, 44–49. o.

<sup>(3)</sup> Lásd a Franciaországról, Spanyolországról és Olaszországról szóló értékelés.

115. A vizsgált utólagos értékelések számvevőszéki ellenőrzése számos jelentős hiányosságot állapított meg a program során alkalmazott általános megközelítés és az elvégzett értékelések minősége kapcsán:

- a) nem voltak egyértelműek és következetesek az 1994–1999 közötti programozási időszak során kitűzött célok;
- b) noha kevés teljesítménymutató állt rendelkezésre, nem születtek intézkedések ezen hiányosság – például további mennyiségi adatgyűjtéssel történő – felszámolására;
- c) ennek következtében nem mindig sikerült megfelelő egyensúlyt teremteni a mennyiségi és a minőségi elemzés között;
- d) mindez nem megfelelően alátámasztott következtetések levonását eredményezte;
- e) az értékelés ugyanakkor nem terjedt ki több olyan témakör vizsgálatára, amelyeket egy utólagos értékelésnek érdemes volna tárgyalnia, mint a külső tényezőknek tulajdonítható hatás, a konvergencia, vagy a tagállamonként külön javasolt témák.

116. Az 1. célkitűzésről készített értékelés különböző témaköreit illetően a következő észrevételek fogalmazhatók meg:

- a) súlyosan ellentmondások a program során alkalmazott stratégiák megfelelőségét vizsgáló elemzés azon adatai, amelyeket az összefoglaló jelentés a tervezett költségek és a becsült tényleges költségek összehasonlítására közöl. A rendelkezésre álló adatok korlátozottságának tudatában is meg kellett volna kísérelni egy alaposabb elemzést, hogy több tény kerüljön napvilágra a strukturális alapok kiadásaihoz kapcsolódó magánbefektetésekről;
- b) az eredményesség vizsgálata nem volt eléggé megalapozott, egyebek között azért, mert nem megfelelő vagy nem eléggé alapos elemzésekre épült, és nem vette figyelembe a tematikus értékeléseknek a témához fűződően tett egyes fontos megállapításait;
- c) a hatékonyság vizsgálata néhány általános észrevételben merült ki, az összehasonlítási alapként (*benchmark*) szolgáló költségek kidolgozására és a nagyszabású projektek irányítási minőségének felmérésére vonatkozó értékelési célkitűzések pedig meg sem valósultak;
- d) az értékelés az intézkedések hatásainak felmérését elsősorban aggregált makrogazdasági modellekre alapozta, aminek megvannak a maga korlátai. Az értékelés során használt modell (HERMIN) nem tette lehetővé a vizsgált gazdaságok egyedi jellegzetességeinek (például adott esetben az erős idegenforgalomnak) megfelelő kiigazításokat. Igen korlátolt érvényességű néhány főbb változó becslése is (például amikor a költségekkel ki nem fejezhető külső gazdasági hatások – externáliák – rugalmasságának kiszámításához a vizsgált európai régiók rendelkezésre nem álló adatai helyett az

amerikai gazdaságról szóló tanulmányokban szereplő közelítő adatokat használták).

A 3. célkitűzés értékelése részben megbízhatatlan vagy nem teljes adatokra épült, és jelentős ellentmondások voltak a közölt adatok és az azokhoz fűződő magyarázatok között. Ezenkívül egyes feltevések nem voltak meggyőzően alátámasztva, ami kérdésesé tette a felállításukhoz használt módszerek értékét.

117. Az értékelések számos hiányossága az elkészítésük körülményeire vezethető vissza, azaz arra, hogy nem állt rendelkezésre elegendő adat, és szorosak voltak a határidők. Ezekre a nehézségekre előre számítani lehetett, és vagy biztosítani kellett volna a megfelelő erőforrásokat, vagy az értékelési feladatot kellett volna úgy csökkenteni, hogy az teljesíthető legyen. Javítani kell az értékelési eljárás bizottsági felügyeletét is.

118. Az utólagos értékelések mindezek ellenére hasznos észrevételekkel szolgáltak, különösen a strukturális alapok végrehajtásának alapjál szolgáló irányítási rendszerekről. A Bizottság azonban súlyos nehézségekbe ütközött az alapok hatékonyságával és eredményességével, és az általuk kiváltott hatással kapcsolatosan elvárt alapos elemzés elkészítésekor, elsősorban az alkalmazott módszerekből fakadó nehézségek, illetve a szükséges adatok korlátozott elérhetősége miatt. Ez utóbbi akadállyal nem számoltak kellően az értékelés kezdetén. Súlyosbították a gondokat az értékelési eljárás bizottsági felügyeletében mutatkozó bizonyos hiányosságok. Ezért bár született néhány figyelemreméltó és hasznos ajánlás a jövőbeli programozási időszakokra nézve, a Bizottságnak mégsem sikerült kellően gyümölcsöztetnie az 1994–1999 közötti időszak tapasztalatait.

## AJÁNLÁSOK

119. Felül kell vizsgálni az utólagos értékelések hatókörét, eljárásait és módszereit. Erre viszonylag sürgősen, még azelőtt kell sort keríteni, hogy a jelenlegi, 2000 és 2006 közötti programozási időszak végeztével megkötnék az utólagos értékelések újabb sorozatára vonatkozó szerződéseket.

120. Az értékelési eljárás javítása érdekében a Bizottságnak jobb minőségellenőrzési eljárásokat kell bevezetnie, és ezeket eredményesen kell alkalmaznia, hogy a vizsgált értékelések során tapasztalt problémák a jövőbeli utólagos értékelésekben ne fordulhassanak ismét elő. Ezen eljárások biztosítsák, hogy:

- a) rendszeres legyen a megbízható és az értékelések szempontjából lényeges adatok gyűjtése, és ezek álljanak rendelkezésre az értékelési folyamat minden szakaszában;
- b) a feladatmeghatározások megfelelőek legyenek, és helyes módszerek alkalmazását írják elő a szerződők számára;
- c) elegendő idő és megfelelő erőforrások álljanak rendelkezésre az értékelési eljárásokhoz;

d) a bizottsági felügyelet és ellenőrzés megfelelő legyen, és ezáltal biztosítsa az értékelési folyamat általános jó minőségét.

121. Másodszor: külön figyelmet kell szentelni a gazdasági hatás értékeléséhez és méréséhez használt technikák helyes kiválasztásának. Ha a strukturális alapok hatásának elemzése makrogazdasági modell segítségével történik, a modellt úgy kell módosítani, hogy megfelelően figyelembe vegye a vizsgált gazdaságok egyedi jellegzetességeit. Ez a szempont különösen fontos akkor, ha az értékelésnek a tíz új tagállamra is ki kell terjednie. A Számvevőszék ezért úgy találja, hogy felül kell vizsgálni az aggregált makrogazdasági modellt alkalmazó módszer (pl. a HERMIN-modellen alapuló módszer) helyességét. A Bizottság vizsgálja meg, hogy nem juttathatna-e fontosabb szerephez olyan modelleket, amelyek felhasználják a projektek mikrogazdasági adatait. Valószínű az is, hogy bizonyos meghatározott témák alaposabb értékelésével könnyebben megállapítható lenne, melyek a követendő gyakorlatok, és jobb betekintés nyílna bizonyos kérdésekbe, például a csoportosítás (*clustering*) hatásaiba, vagy abba, hogy a konvergenciára irányuló általános célkitűzésen belül milyen szerepet játszanak a növekedési gócpontok a regionális fejlesztésben.

122. Harmadszor: szorosabb kapcsolatot kell teremteni az utólagos és a tematikus értékelések között, hogy eredményeik összhangba kerüljenek. Ha a megállapításaik összeegyeztethetetlenek mutatkoznak, erre a kérdésre külön vissza kell térni. A megvizsgált esetek közül azokban, amikor az értékelők megteremtették a kapcsolatot a kétfajta értékelés között, az értékelés minősége nagymértékben javult.

123. Negyedszer: a jövőbeli értékelések és különösen az 1. célkitűzés alá eső régiók tekintetében a következő javaslatok fogalmazhatók meg:

a) külön figyelmet érdemel, hogy a strukturális alapok projekteit kiegészítő magánbefektetések miért térnek el olyan nagy mértékben az egyes tagállamokban. Ennek vizsgálata sokat

segíthetne annak megértésében, hogy milyen tényezők befolyásolják az 1. célkitűzés alá eső különböző régiók gazdasági fejlődését;

- b) szintén vizsgálatra érdemes, hogy nem kellene-e a jövőben a támogatási kiadásokat pénzügyi tervezési eszközökkel, például magvető és kockázati tőkealapokkal, hitelekkel és kamattámogatásokkal felváltani, mivel ezek hosszú távon jobban fenntarthatónak és hatékonyabbnak bizonyulhatnak;
- c) több figyelmet kell szentelni az egységköltségek és összehasonlítási alapok (*benchmark*) kidolgozásának a különböző típusú projektek esetében;
- d) amint azt az értékelők is kiemelték, több figyelmet kell szentelni a projektkérelmezési és -jóváhagyási eljárásnak is;
- e) a jövőbeli utólagos értékelések során nagyobb teret kell biztosítani az érintett minisztériumok vagy regionális hatóságok által végzett belső értékeléseknek.

124. Végül fontos javítani a Bizottság azon képességét, hogy felügyelje az értékelési eljárást – és azon belül az összetett makrogazdasági modellek alkalmazását. Ennek egyik módja az lehetne, ha az érintett DG-k szorosabb együttműködést kezdeményeznének az értékelés e területén szakértelemmel bíró egyetemekkel és kutatóintézetekkel. A kitűzött célok eléréséhez rendkívül fontos a szerződéses tanácsadók kellő időben történő, megfelelő felügyelete, akár csak ahhoz, hogy az utólagos értékelések költségei arányban álljanak a belőlük származó értékkel.

125. Befejezésképpen: az utólagos értékelés ne csupán egyes, adott időszakonként készült értékeléseket gyűjtsön egybe, hanem képezze egy átfogó folyamat központi elemét; ennek megfelelően tekintsenek rá, és ennek megfelelő legyen az irányítása is. Ebből a szempontból is rendkívül hasznosnak bizonyulhatna egy egyetemmel vagy kutatóintézettel folytatott szoros, hosszú távú együttműködés, amelynek révén eredményesebb keretrendszer lehetne kidolgozni az értékelési eljárás különböző szakaszaiban készített jelentések és ajánlások integrálására.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2006. július 20-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Hubert WEBER

elnök

## I. MELLÉKLET

## A strukturális alapok támogatásainak megoszlása — Az 1994 és 1999 közötti időszak közösségi támogatási kerettervéhez rendelkezésre álló források

	millió EUR															
	Belgium	Dánia	Németország	Görögország	Spanyolország	Franciaország	Írország	Olaszország	Luxemburg	Hollandia	Portugália	Egyesült Királyság	Ausztria	Finnország	Svédország	Összesen
1. célkitűzés	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
2. célkitűzés	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
3. és 4. célkitűzés	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
5a. célkitűzés, halászat	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
5b. célkitűzés	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
6. célkitűzés														475,90	260,70	736,60
<b>Összesen</b>	<b>1 678,40</b>	<b>629,90</b>	<b>18 913,70</b>	<b>14 333,90</b>	<b>32 131,80</b>	<b>11 881,70</b>	<b>5 762,30</b>	<b>19 552,70</b>	<b>46,20</b>	<b>2 127,10</b>	<b>14 333,90</b>	<b>11 501,60</b>	<b>1 111,20</b>	<b>1 220,20</b>	<b>1 171,70</b>	<b>136 396,30</b>

Forrás: 16/98. sz. különjelentés (HL C 347., 1998.11.16.).

A strukturális alapok támogatásainak megoszlása — Az 1994–1999 közötti időszak közösségi kezdeményezéseihez rendelkezésre álló források <sup>(1)</sup>

	Millió EUR
Interreg II	3 562,3
Leader II	1 777,2
ADAPT	1 646,4
PME	1 092,5
URBAN	894,5
PESCA	301,5
Rechar II	465,0
Resider II	610,9
RETEX	609,2
EMPLOI	1 858,5
Konver	734,9
REGIS II	615,0
PEACE	303,1
<b>Összesen</b>	<b>14 471,0</b>

<sup>(1)</sup> A strukturális alapok programjai szerinti lebontásban; az egyes programokról további tájékoztatás a Bizottság költségvetésének B2. alszakaszában található.

Forrás: 16/98. sz. különjelentés (HL C 347., 1998.11.16.).

## II. MELLÉKLET

## A GDP és a foglalkoztatási ráta

1. A Számvevőszék többváltozós regresszióanalízis segítségével ellenőrizte az összefoglaló jelentés azon állítását, miszerint az egy főre jutó GDP növekedése általában nem a foglalkoztatási ráta új munkahelyek miatti javulásának volt köszönhető <sup>(1)</sup>.

2. Az elemzés a pontos összehasonlíthatóság érdekében az összefoglaló jelentésben közölt adatokra épült. A függő változó az 1. célkitűzés alá eső régiók egy főre jutó GDP-jének 1993 és 2000 között bekövetkezett, százalékban kifejezett változása volt, míg a legfontosabb magyarázó változók az ugyanezen régiók foglalkoztatási rátájában és munkanélküliségi rátájában 1993-ban, illetve 1999-ben bekövetkezett változásnak az összefoglaló jelentésben közölt, százalékban kifejezett értékei voltak. Az eredményeket az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat <sup>(1)</sup>

## Az egy főre jutó GDP változása a foglalkoztatásban (CEMPL), illetve a munkanélküliek számában (CUNEMP) bekövetkezett változás függvényében

Regresszor	Együttható	Standard hiba	T-arány	[Prob]
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-négyzet	0,74449	Korrigált R-négyzet		0,71546
Regresszió standard hibája	6,1411	F-statisztika F (5,44)	25,6414	[000]
Függő változó átlaga	6,3647	Függő változó standardeltérése		11,5126
Maradék négyzetösszeg	1 659,4	Log-likelihood függvény		- 158,5015
Akaike-féle információ ismérő	- 164,5015	Schwarz bayes-i kritériuma		- 170,2376
Durbin-Watson statisztika	2,3210			

<sup>(1)</sup> A becslés 50 példán alapul. A BE, IR és DX mesterséges változók, melyek Belgiumot, Írországot és Németországot képviselik. A C1 a metszési pont.

3. Az adatok előzetes elemzéséből kitűnt, hogy három egyedi régióban az egy főre jutó GDP-nek a vizsgált időszak során bekövetkezett változásai jelentősen eltértek a többi régióban tapasztalhatóaktól, ezért ezeket a regresszió során külön kellett kezelni, mivel egyébként csak nehezen lehetett volna általános következtetéseket levonni a változások alapjául szolgáló összefüggésekről. Az egyik ilyen régió Írország volt, melynek egy főre jutó GDP-je a vizsgált időszak során az uniós átlag 81 %-áról annak 115 %-ára emelkedett; a második régió a belgiumi Hainaut, melynek egy főre jutó GDP-je 82 %-ról 71 %-ra csökkent; a harmadik kivételt pedig Németország 1. célkitűzés alá eső régiói alkották, ezek egy főre jutó GDP-je ugyanis a vizsgált időszak végére az uniós átlag 50 %-ához közeli tartományból 70 % körülire emelkedett (Tübingia egy főre jutó GDP-je például 1993 és 2000 között 52 %-ról 70 %-ra nőtt). Hogy számolni lehessen az egy főre jutó GDP-ben bekövetkezett relatív változások ilyen nagy mértékével, az analízis e célból külön statisztikai (azaz mesterséges) változókat vezetett be, melyek lehetővé tették a függvénynek az ezen három, tágran értelmezett régióval történő kiigazítását.

4. A regresszió 1. táblázatban közölt eredményei alapján számos figyelemre méltó következtetés vonható le. Összességében megállapítható, hogy az egy főre jutó GDP-ben bekövetkezett változások ingadozása 74 %-ban a magyarázó változókra vezethető vissza. Mindkét fő változó, azaz a foglalkoztatási ráta változása (CEMPL) és a munkanélküliségi ráta változása (CUNEMP) is statisztikailag szignifikáns. A CEMPL esetében az együttható becsült értéke 0,24, ami arra enged következtetni, hogy a foglalkoztatási ráta vagy a munkaerő-piaci részvételi arány egy százalékpontos növekedése az 1. célkitűzés alá eső régiók GDP-jének negyed százalékpontos növekedését vonja maga után, ami – ha minden egyéb tényező változatlan – a GDP-rés ugyanekkora mértékű csökkenését eredményezi.

<sup>(1)</sup> Összefoglaló jelentés, 62. o.

5. Ez az eredmény közvetlenül ellentmond az összefoglaló jelentésben szereplő következtetésnek, és hasznos mutatóként szolgál arra nézve, hogy a munkaerő-piaci részvételi arány javítása az 1. célkitűzés alá eső régiók vizsgált időszakban elért eredményeinek elemzése alapján milyen mértékben járulhat hozzá a GDP-rés bezárásához – ez a politika szempontjából nagyon fontos eredmény.

6. Az 1. táblázatban szereplő eredmények közül szintén figyelmet érdemel a munkanélküliségi ráta változásainak az egy főre jutó GDP változásaira gyakorolt hatása. Ez a hatás (amelyet a következő rész is tárgyal) statisztikailag szintén szignifikáns, de mennyiségében meglehetősen kicsi, szinte elhanyagolható. Ennek az lehet az oka, hogy a munkanélküliség kis mértékben csökkent az 1. célkitűzés alá eső régiók mindegyikében.

7. Hogy az 1. táblázatban szereplő legfontosabb eredmény – a foglalkoztatási ráta változásai és az egy főre jutó GDP változásai közötti összefüggés – helytállóságát alaposabban alátámassza, a 2. táblázat közli egy olyan regresszió eredményeit, amely az 1. célkitűzés alá eső régiókon túl számításba veszi a 15 tagú EU valamennyi olyan régióját, amelyről az Eurostat összefüggő adatsorokat tudott szolgáltatni. A 145 régió vizsgálatának eredményei az 1. táblázatétól kissé eltérő adatokból származnak. A számítás ugyanis nem pusztán a vizsgált időszak eleje és vége között bekövetkezett változás mértékére, hanem a változás teljes időszak alatti átlagos ütemére épül. Az ellenőrök úgy ítélték meg, hogy így pontosabban lehet összegezni az egyes évek során – azaz ebben az esetben az 1996 és 2000 közötti ötéves időszakban – bekövetkezett változásokat. (Az elérhető statisztikák adatainak korlátai miatt bizonyos régiók esetében nem volt kivitelezhető ennél korábbi kezdőidőpont.)

2. táblázat (!)

**Az egy főre jutó GDP változása a foglalkoztatás (CEMPL), illetve a munkanélküliség (CUNEMP) átlagos változási ütemének függvényében**

Regresszor	Együttható	Standard hiba	T-arány	[Prob]
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-négyzet	0,62600	Korrigált R-négyzet		0,60974
Regresszió standard hibája	0,84193	F-statisztika F (6,138)		38,4979 [000]
Függő változó átlaga	5,2359	Függő változó standardeltérése		1,3477
Maradék négyzetösszeg	97,8204	Log-likelihood függvény		- 177,2101
Akaike-féle információ ismérv	- 184,2101	Schwarz bayes-i kritériuma		- 194,6286
Durbin-Watson statisztika	1,6353			

(!) A becslés 145 példán alapul. Az ID, LD, BED és DED mesterséges változók, melyek Írországot, Luxemburgot, Belgiumot és Németországot képviselik. A C a metszési pont.

8. Az eredményekből kitűnik, hogy a foglalkoztatás átlagos változási együtthatója gyakorlatilag az előző esettel megegyező, azaz 0,24, ami azt jelzi, hogy a foglalkoztatási ráta 1 százalékpontos javulása minden régióban rendszerint az egy főre jutó GDP 0,24 százalékpontos javulását vonja maga után. Ez az eredmény statisztikailag is szignifikáns, ahogyan maga a regressziós egyenlet is. (Luxemburg miatt még egy mesterséges együtthatót be kellett vezetni, mivel az egy főre jutó GDP-nek az 1996-os 161 %-ról a 2000-es 199 %-ra történő növekedése jelentősen elüt a többi régió átlagos teljesítményétől.)

9. A munkanélküliségi változó módosulásából eredő hatás ismét minimális, sőt, ebben az esetben statisztikailag sem szignifikáns, és negatív. Ezek az eredmények arra engednek következtetni, hogy a munkanélküliségi ráta változásai és az egy főre jutó GDP változásai között nincs szoros összefüggés – valószínűleg azért, mert a munkanélkülieket az aktív munkaerő száma is tükrözi, és a GDP kiszámításához használt módszer is számol velük, és ezenkívül ez a fajta statisztikai elemzés nehezen mutatja ki azt a hatást, amelyet a munkanélküliek számának a foglalkoztatottak javára történő megváltozása okoz. A kérdés kapcsán azonban mindenképpen további kutatás indokolt.

---

## III. MELLÉKLET

## A GDP növekedése és a strukturális alapok

1. Az 1. célkitűzés alá eső régiók egy főre jutó éves GDP-jének átlagos változása (a függő változó) és az egyes tagállamok 1. célkitűzés alá eső régióinak juttatott strukturális támogatások egy főre eső tényleges kiadásai közötti összefüggések feltárására többváltozós regresszióanalízis segítségével került sor. A vizsgált adatok és időszak (1993–1999) megegyezik az összefoglaló jelentésben találhatóval.

2. Fontos szem előtt tartani, hogy a változási ütemek modellezése összetett statisztikai feladat, amely gyakran csak kis részét magyarázza meg a függő változó ingadozásának. Az 1. táblázat eredményei ennek ellenére azt mutatják, hogy a függő változó ingadozása 53 %-ban az egy főre jutó uniós támogatások eltérő megoszlására vezethető vissza. Ez statisztikailag szignifikáns eredmény, és arra utal, hogy az egy főre jutó GDP növekedése rendszerint nagyobb volt azokban a tagállamokban, amelyek esetében az Unió egy főre eső strukturális kiadásai magasabbak voltak.

3. Noha a minta kis mérete megnehezíti a statisztikai értékelést, a 11 példa mindegyike számos régió adatait összesíti, az információs bázis tehát szélesebb, mint amire pusztán 11 példából következtetni lehetne. Az analízis eredménye elűt a jelentésben megállapítottól, és arra enged következtetni, hogy a témakörben további kutatás indokolt. A tényleges és a regresszióból származó illesztett értékek függvényét az 1. ábra is szemlélteti.

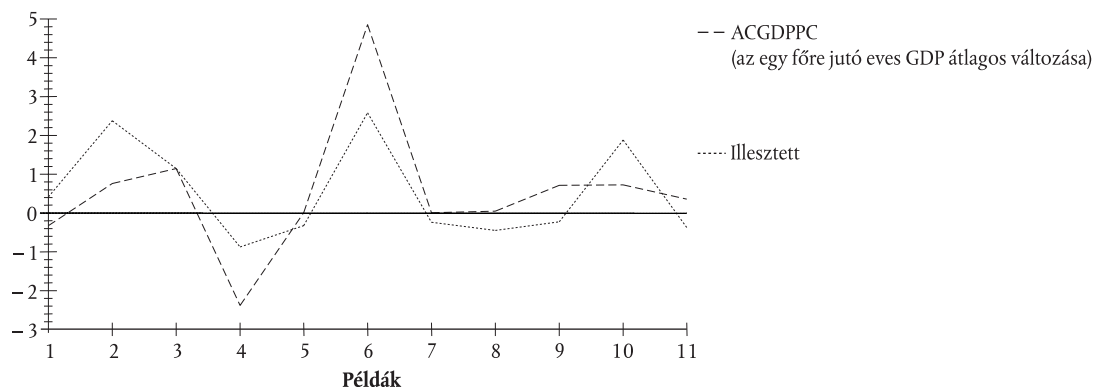
1. táblázat

## Az egy főre jutó GDP átlagos változása az egy főre jutó uniós strukturális támogatások (EUSFPC) átlagos változásának függvényében

Regresszor	Együttható	Standard hiba	T-arány	[Prob]
C	- 2,0780	0,90194	- 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R-négyzet	0,52963	Korrigált R-négyzet		0,47737
Regresszió standard hibája	1,2355	F-statisztika F (1,9)	10,1340	[0,011]
Függő változó átlaga	0,53688	Függő változó standardeltérése		1,7089
Maradék négyzetösszeg	13,7371	Log-likelihood függvény		- 16,8304
Akaike-féle információ ismérv	- 18,8304	Schwarz bayes-i kritérium		- 19,2283
Durbin-Watson statisztika	1,8219			

1. ábra

## A tényleges és az illesztett értékek alakulása



## IV. MELLÉKLET

## A HERMIN-szimulációk és a munkanélküliség

1. A HERMIN-modell egy olyan hipotézisre épül, amely a kínálati oldali hatásokat vagy a humán tőke és az infrastruktúra rugalmasságát „átlagosnak” (közepes-közepes) becsüli. Az eredmények megbízhatóságának tesztelésére érzékenységvizsgálat segítségével, két további hipotézis alapján került sor:

- nulla-nulla: – kisebb neoklasszikus hatások (a relatív árak változásain keresztül),
- nincsenek kínálati oldali hatások (az infrastruktúrában és a humán tőkében bekövetkező változások által) vagy kicsi a fizikai infrastruktúra és a humán tőke kibocsátásának és tényezőtermelékenységének a rugalmassága;
- magas-magas: – a kínálati oldali hatások sokkal hangsúlyosabbak (a fizikai infrastruktúra és a humán tőke tekintetében) és a CSF-időszak lejártát követően is megfigyelhetők.

2. A munkanélküliség vizsgálatok a HERMIN-modell Kelet-Németországról, Spanyolországról, Görögországról, Írországról és Portugáliáról készített szimulációkat, melyek a munkanélküliségi rátát e három hipotézisnek megfelelően alakították. Ahhoz, hogy az eredmények helyességét alaposabban felmérje, a Számvevőszék a munkanélküliségi ráta csökkenéseit (vagy növekedéseit) a munkahelyek számában bekövetkező nettó növekedéssé (vagy csökkenéssé) számította át. A munkanélküliségi ráta csökkenéseinek (vagy növekedéseinek) a munkahelyek számának növekedésében (vagy csökkenésében) kifejezett nettó értékét az 1. táblázat adja meg.

1. táblázat

## HERMIN-szimulációk

	Új munkahelyek nettó száma		
	Nulla-nulla hipotézis	Közepes-közepes hipotézis	Magas-magas hipotézis
Kelet-Németország	822 308	729 923	635 755
Spanyolország	1 051 135	241 789	– 806 026
Görögország	303 034	190 825	65 969
Írország	86 679	64 621	36 335
Portugália	497 445	250 502	– 253 299

3. Az eredmények helyességét a következő észrevételek tükrében kell értékelni:
- a) Az új német szövetségi tartományok esetében, noha a bottom-up adatok továbbra sem teljesek, megállapítható, hogy az új munkahelyek nettó számának a HERMIN-modell használatával kiszámított értéke mindhárom hipotézis alapján jelentősen meghaladni látszik a projektek közvetlen felügyeletéből származó adatokat (kb. 500 000 új vagy megőrzött munkahely) <sup>(1)</sup>.
- b) Írország esetében a más adatokkal történő összehasonlítás azt mutatja, hogy a CSF-nek tulajdonított 64 621-es nettó érték az egyéb tényekkel összevetve valamelyest alulbecsültnek tűnik. Az ellenőrzési adatok azt mutatják, hogy az iparfejlesztés operatív programja kb. bruttó 212 000, illetve nettó 90 000 új munkahely létrejöttét eredményezte. Ezenkívül az üzleti gazdaságban a munkahelyek száma összesen 395 075-tel nőtt <sup>(2)</sup>. Az értékelők szerint fontos a CSF tágabb összefüggéseit is megvizsgálni, hogy elemezni lehessen a CSF-et kísérő politika egyes elemeit, például a közvetlen külföldi befektetések ösztönzését és a bérinfláció megfékezését. Más szóval a modell annak ellenére sem veszi figyelembe ezeket a tényezőket, hogy ezek fokozzák a CSF-nek tulajdonítható hatást.
- c) Az 1. célkitűzés spanyolországi CSF-je – amely a legnagyobb CSF – az átlagot feltételező hipotézis alkalmazása alapján munkahelyteremtés tekintetében lényegesen sikertelenebbnek tűnik, mint az új német szövetségi tartományokban az 1. célkitűzés keretében megvalósított CSF, és ez utóbbit e tekintetben csak abban az esetben szárnyalja túl, ha a modell feltételezi, hogy túlsúlyban vannak a keresleti oldali hatások. Ugyanakkor e hipotézis értelmében az 1994–1999 közötti időszak során az 1. célkitűzés keretében megvalósított CSF hatására létrejött új munkahelyek nettó száma a foglalkoztatásban Spanyolországban 1995 és 2000 között bekövetkezett növekedés kb. 40 %-ának felelne meg, ami meglehetősen optimista feltételezés.
- d) Az átlagot, valamint a keresleti hatások túlsúlyát feltételező hipotéziseket Portugáliára alkalmazva az új munkahelyek becsült nettó száma jóval meghaladja a nemzeti hatóságok által összeállított adatokat <sup>(3)</sup>. Ezt a kérdést azonban az elemzés nem tárgyalja.

<sup>(1)</sup> Németország értékelési jelentése (1. célkitűzés), (42., 48., 70., 72., 85. és 86. o.).

<sup>(2)</sup> Írország értékelési jelentése (61. és 92. o.).

<sup>(3)</sup> Előrejelzési és Tervezési Osztály (DPP, Portugália).

- e) Ugyanez igaz Görögország esetében is, ahol a nemzeti hatóságoknak a nettó munkahelyteremtésre vonatkozó becslései lényegesen meghaladják a HERMIN-modellnek a foglalkoztatásban bekövetkezett csökkenés mértékére kapott becsléseit (minden hipotézis esetében). Az országos jelentés szerint a CSF évi nettó 1,7 %-kal növelte a munkaerő foglalkoztatottságát <sup>(1)</sup>, ami nettó értékben meghatározva több mint 400 000 új munkahely létrejöttét jelenti az 1994–1999 közötti időszakban.
- f) Valószínűtlennek tűnik az a csökkenés, amelyet a magas-magas hipotézis a spanyol és a portugál CSF-re alkalmazva a munkahelyek számában kimutat.
- 

<sup>(1)</sup> Országos jelentés, 210. o.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

### ÖSSZEFOGLALÁS

VI. A Bizottság teljes mértékben tisztában van a tanulmány korlátaival, amelyek nagyrészt az adatok korlátozott voltából adódnak, ezért intézkedéseket fog hozni a jövőbeli utólagos értékelések megvalósíthatóságának javítása érdekében.

VII. Az adatokkal kapcsolatos nehézségek ellenére az értékelésben a következtetések levonásához számos különféle típusú információt használtak fel (féldíós és végleges tagállami értékelő jelentések, interjúk, nemzeti munkaértekezletek és esettanulmányok).

VIII. A Bizottság úgy véli, hogy a feladatmeghatározás a célokhoz megfelelő volt, ugyanakkor az értékelés során jelentős kihívásokkal kellett szembenézni, különösen az adatok hozzáférhetőségét illetően. A Bizottság tekintetbe vette az elvégzett munka pozitív és negatív vonatkozásait.

Ugyanakkor elismeri, hogy előzetes elemzés segítségével a Számvevőszék által felvázolt információs problémák egy részét azonosítani lehetett volna.

X. A nehézségek ellenére az értékelések eredményeit a terveknek megfelelően figyelembe vették az előzetes értékelés során.

XI. A Bizottság véleménye szerint az utólagos értékeléseknek a jövőben összefogottabbnak kell lenniük, és jobban figyelembe kell venniük az adatok és források korlátozott voltát.

A Bizottság szerint a makroökonómiai modellek megfelelő eszközök biztosítanak a jelentős beavatkozások gazdasági hatásvizsgálatához. A különböző érintett országok számára kidolgozott HERMIN-modellekben a lehető legnagyobb mértékben figyelembe vették a kedvezményezett nemzetgazdaságok egyedi jellegzetességeit. A többi értékelési eszközhöz hasonlóan azonban itt is lehetőség van további teljesítményjavulásra, különösen a mikroadatokkal kapcsolatos korlátok kezelése vonatkozásában.

A Bizottság szerint az utólagos értékelésekben teljes mértékben figyelembe kell venni a már elkészült tematikus tanulmányokat.

A jövőbeli értékeléseknek kevesebb értékelő kérdésre kell kiterjedniük. Ez lehetővé fogja tenni bizonyos területek mélyebb elemzését, és megkönnyíti a Bizottság által végzett felügyeletet.

### BEVEZETÉS

1. A Számvevőszék már több alkalommal is észrevételeket tett általánosságban az értékelésekkel, különösen az utólagos értékelésekkel kapcsolatban, kiemelten is a strukturális alapok intézkedéseinek 1989–1993-as, illetve 1994–1999-es időszakra vonatkozó értékeléséről szóló 15/1998 külön jelentésben, valamint a 2000–2006-os időszakban a strukturális alapok keretében történő támogatási programozás végrehajtásáról szóló 7/2003. sz. különjelentésben. A Számvevőszék az elsőként

említett munkában elismerte az ilyen értékelések egyedi korlátait, és az általánosságban kielégítő megállapítások mellett rámutatott a javításra szoruló vonatkozásokra. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék e témával kapcsolatos konstruktív kritikáját.

4. A Bizottság a következő utólagos értékelés alkalmával felülvizsgálja a gyakorlat szervezését, különös hangsúllyal az adatgyűjtésre és az összefoglaló jelentés elkészítésére.

Az ESZA-hoz kapcsolódó utólagos értékeléshez a tagállamok által az 1994–1999-es programozási időszak félidejében, illetve annak végén készített értékelő jelentések szolgáltak alapul.

### AZ 1. CÉLKITŰZÉS DG REGIO ÁLTALI UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE

15. 1. keretes szöveg Az utólagos értékelés nem tekinthető a Bizottság hivatalos jelentésének. A Bizottság ugyanakkor osztja a jelentés általános következtetéseit, amelyeket a Bizottság gazdasági és társadalmi kohézióról szóló harmadik jelentéséből származó bizonyítékok is alátámasztanak.

16. A Számvevőszék elismeri az utólagos ellenőrzés egyedi kihívásait, különösen a számszerű mutatók hiányát. A Bizottság véleménye szerint a jövőbeli utólagos értékelések még tovább javíthatók. E célból a Bizottság az utólagos értékelések következő sorozata előtt széles körű módszertani vitát szeretne kezdeményezni a tagállamok és a kutatók részvételével. Az egyik legfontosabb megválaszolandó kérdés, hogy a hangsúlyt az értékelő kérdések egy meghatározott szűkebb körére kellene-e helyezni. Ez a gyakorlat kevésbé van kiszolgáltatva az adatok korlátozott voltának.

17. Bár a konvergenciamutató régióként különbözik, az 1. célkitűzés hatálya alá eső régiók növekedését nem csak a foglalkoztatás növekedése, hanem a termelékenység növekedése is jelentősen ösztönzi. Egyéb empirikus tanulmányok arra utalnak, hogy a hosszú távon fenntartható növekedési ráta meghatározásában a termelékenység a döntő tényező (kivéve, ha folyamatosan pozitív a bevándorlási mérleg).

18. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék által végzett regresszióelemzést. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy az csak egyetlen magyarázó változóra támaszkodott. Az eredmények torzulását elkerülendő szükség lenne a többi magyarázó változót vizsgáló ellenőrző elemzésre.

19. A Bizottság által – például a harmadik kohéziós jelentéshez – készített többi tanulmány szintén az összefoglaló jelentéstől eltérő következtetéseket állapított meg. A kép valójában vegyes: egyes tagállamokban a növekedés döntő tényezőjének a foglalkoztatás bővülése tűnik, míg más tagállamokban a termelékenység növekedése (lásd a harmadik kohéziós jelentés 3–4. oldalát).

20. A Bizottság egyetért azzal, hogy a foglalkoztatási arányokra, a bruttó hazai termékre (GDP) és a termelékenységre vonatkozó rendelkezésre álló adatokat az értékelés hatékonyabban is hasznosíthatja volna. Egyéb tanulmányok ugyanakkor ezekre a kapcsolatokra is rámutattak.

21. A tervezett és a tényleges kiadási adatok nem adhatók meg régiók szerinti bontásban, mivel a támogatásokat jelentős arányban nemzeti programok keretében osztják szét, például közlekedési, kutatási, nemzeti támogatási és humánerőforrás-programokon keresztül, és a tagállamok nem készítik statisztikát ezek regionális megoszlásáról. A regresszió ezért szükségképpen csak az EU-kiadások bizonyos részére terjedhet ki. Az értékelés e részét illetően ez a tény tehát szükségszerű korlátot jelentett.

23. A Bizottság a 3. kohéziós jelentésben (147. o.) bemutatta, hogy fennáll bizonyos kapcsolat az 1. célkitűzés alá eső régiókban nyújtott strukturális támogatások összege, illetve a reál GDP növekedése között.

24. A korábban említettek szerint az értékelés számos, az adatok hiányosságából adódó nehézségbe ütközött, különösen a köz- és a magánszektor által közösen finanszírozott kiadásokra vonatkozó nemzeti adatokat illetően. A bemutatott adatok túlnyomórészt becslési eljárásokból adódtak, ami egyes esetekben hibákat vagy eltéréseket eredményezett.

26. A magánszektor által biztosított hozzájárulás függ egyrészt az ország általános gazdasági viszonyaitól, másrészt az érintett régiótól. Az Unió strukturális alapjainak ösztönző hatása országonként nagy eltéréseket mutat.

27. E kérdés vizsgálatát hátráltatta a magánszektorra vonatkozó számadatok körüli bizonytalanság.

28. A piaci kudarc kulcsfontosságú kérdés az előzetes értékeléssel összefüggésben. Az értékelő által készített módszertani útmutatásban említettekkel ellentétben a feladatmeghatározásban nem írták elő a megfelelőség hivatalos és részletes vizsgálatát.

30. Az értékelők kénytelenek voltak ítéleteiket nagyrészt a tagállamokban hozzáférhető információkra és adatokra alapozni. Amennyiben – például a külső tényezőknél tulajdonítható hatás esetében – nem állt rendelkezésre adat, a feladatmeghatározás nem írta elő az értékelők számára az ilyen adatok saját kezdeményezésre történő összegyűjtését, tekintve az e feladathoz rendelt korlátozott költségvetést.

A közösségi hozzáadott érték fogalmát illetően a Bizottság úgy véli, hogy annak tartalma az egyes országokon belüli viszonyoktól függ. Például lehet, hogy a programozási megközelítés új az egyik tagállamban, míg a másikban nem az. Ilyen körülmények között a minőségi értékelés tűnik a legmegfelelőbbnek.

31. A korlátozások legfőképpen az adatok, illetve a költségvetés hiányosságának köszönhetőek. Amellett, hogy az egyéb tematikus tanulmányok eredményeinek felhasználása valószínűleg sokban hozzájárult a következtetések megalapozásához, az utólagos értékelés szükségszerűen nagyobb területre terjedt ki.

32. A két értékelésnek eltérő a tárgya és a terjedelme. A közlekedésről szóló tematikus értékelés például a Kohéziós Alapra is kiterjed, és tárgyalja az összes célkitűzést.

33. A strukturális alapokhoz tartozó intézkedések foglalkoztatásra gyakorolt hatásának becslése mindig is problémás volt, és az alkalmazott módszertantól függően különböző eredményekre vezethet. Ezért ezen adatok értelmezése megfelelő körültekintést igényel. A Bizottság az eredmények konzisztenciájának növelése érdekében tovább dolgozik a foglalkoztatási hatásbecslések módszertanán.

34. A foglalkoztatási hatás becsléséhez az összefoglaló jelentésben, illetve a tematikus értékelő jelentésben használt módszer nem összehasonlítható. A Hermin-modell megalapozottabb feltevésekre épül, és tekintetbe veszi a fizikai és humántőke-beruházások kínálati hatásait is, míg a közlekedési tanulmány a közvetlen, illetve a közvetett rövid távú hatásokra ad becslést.

35–36. Amint arra már rámutattunk, a strukturális alapokhoz tartozó intézkedések foglalkoztatásra gyakorolt hatásának becslése mindig is problémás volt, és az alkalmazott módszertantól függően különböző eredményekre vezethet. A KKV-kről szóló tematikus tanulmány részletesebben elemezte a KKV-kkel kapcsolatos intézkedéseket, és egyéb, az 1. célkitűzés körén kívül eső intézkedéseket is vizsgált.

37. A tanulmányhoz szükség volt a tagállamok felügyeleti adatainak felhasználására. Az időbeli és költségvetési korlátokra való tekintettel egyébként nem lehetett volna pótolni az adatokkal kapcsolatos hiányosságokat.

38. Az értékelés széles hatóköre miatt eseti felmérések és egyéb terepmunka segítségével nem lehetett az összes kérdésre részletesen választ adni.

39. A Bizottság úgy véli, hogy az értékeléseknek a meglévő tanulmányokat és szakirodalmat kell az elemzés alapjául használniuk. A tematikus tanulmányok ugyanakkor más összefüggésben, a 2000–2006-os programok kialakításának előkészítéséhez készültek, míg az utólagos értékelésre csak később került sor.

40. A formalizált kvantitatív módszerek alkalmazása a tagállamokból származó elegendő megbízható adat meglétét feltételezi. Amint a Számvevőszék is utalt rá, ezek az adatok gyakran nem álltak rendelkezésre az 1994–1999-es programozási időszak vonatkozásában.

41. A feladatmeghatározás által e területre megadott célkitűzés tárgyköre meglehetősen korlátozott volt.

42. Miután különböző típusú építési munkák összekapcsoltnak jelentkeztek, és ennek köszönhetően nehézségek merültek fel az adatok beszerzése során, az értékelők igyekeztek összehasonlítható egységköltségeket meghatározni bizonyos területeket illetően, így például az útépitések, a környezetvédelmi projektek és az ipari projektek által létesített munkahelyek területén.

43. A Bizottság véleménye szerint részletesebb elemzésre van szükség. A Kohéziós Alapra vonatkozó utólagos értékelés további megállapításokat tett e tárgyjal kapcsolatban. A Bizottság 1998-ban elkészítette „Az infrastrukturális projektek költségtényezőinek magyarázata és nyomon követése – Felhasználói útmutató” című dokumentumot.

44. A feladatmeghatározás megfogalmazása egyértelművé tette, hogy ezek a feladatok különösen bonyolultak, és csak részleges következtetések levonását teszik lehetővé. A feladatmeghatározás nem írta elő a köz- és magánszféra partnersége, illetve a pályázati eljárások értékelését. A köz- és magánszféra partnerségének kérdését a Kohéziós Alap utólagos értékelése tárgyalja.

46. Az értékelő kizárta a makroökonómiai modellezésből a magánszféra általi társfinanszírozást, mivel a modell célja az volt, hogy számszerűsítse az EU-állami társfinanszírozású kiadások gazdaságra gyakorolt, magánberuházásokat is magába foglaló hatását. A magánszféra által eszközölt beruházások ugyanis eredményként tekintendők, nem pedig önálló szakpolitikai input-tényezőként. A Bizottság kiemeli a 24–27. pontra adott válaszait. A Bizottság osztja a Számvevőszék azzal kapcsolatos aggályait, hogy problémát jelent az externális paraméterek meghatározása. A döntés nemzetközi tanulmányok alapul vételével született meg, amelyek egész sor rugalmassági értéket szolgáltattak. A tanulmánykészítés idején a hatáselemzés végrehajtásához nem állt rendelkezésre reális alternatíva.

48. A Számvevőszék által a 48–49. pontban tett bizonyos észrevételek a 2000–2006-os időszakban a strukturális alapok keretében történő támogatási programozás végrehajtásáról szóló 7/2003. sz. különjelentésből származnak. A Bizottság hivatkozik az említett jelentésben adott válaszokra.

A Számvevőszék által javasolt alternatíva nem volt megvalósítható. A mikroadatok gyűjtésére vonatkozó előírás nem volt olyan mértékben szabványos, amilyen mértékben ehhez a típusú elemzéshez szükséges lett volna. A Bizottság szerint a jövőbeli makroökonómiai értékeléseknek nagyobb mértékben kell támaszkodniuk a mikroökonómiai adatok elemzésére.

49.

a) Ezek voltak a HERMIN-modell által alkalmazott feltételek az értékelés idején. A modell továbbfejlesztett változataiban ugyanakkor nagyobb figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen jelentőséggel bír a szolgáltatási ágazat az 1. célkitűzés alá eső gazdaságokon belül.

b) A jövőbeli makroökonómiai munkák alapos vizsgálat tárgyává fogják tenni a modell strukturális instabilitásának kérdését.

c) A Bizottság elismeri, hogy a modellezési eljárás sokkal pontosabb lett volna, ha rendelkezésre álltak volna a tényleges kiadásokra vonatkozó adatsorok. Az értékelés elkészítésekor egyedül a kötelezettségvállalásokra vonatkozó felhasznált adatok voltak hozzáférhetőek az összes régióban.

e) A fizikai és humántőke-beruházásokra vonatkozó, a HERMIN-modellben felhasznált rugalmassági adatok szakértői tanulmányok széles körén alapulnak. A modell magas,

közepes és alacsony értékeken alapuló forgatókönyveket is számításba vesz. Ez az érzékenységi vizsgálat több multiplikátor értéket eredményez.

Minden makroökonómiai modellezés során fellépnek az alapadatokkal kapcsolatos problémák. A modellezési eljárás a hozzáférhető legjobb adatokra támaszkodott. A Bizottság úgy véli, hogy tovább kell dolgozni a modell által használt rugalmassági adatok javításán.

f) A HERMIN-modellen belül a tényellenes forgatókönyvet úgy határozzák meg, mint közösségi támogatási keretterv nélküli helyzetet, hogy meg lehessen becsülni az eltérést a viszonyítási alaphoz képest. Számításba jöhetnek azonban egyéb addicionalitási vizsgálatok, például csak a strukturális és kohéziós alapokra (nemzeti társfinanszírozás nélkül).

50. A Bizottság véleménye szerint a lehetséges hiányosságok ellenére a HERMIN-típusú modellek értékes eszközt jelentenek a kohéziós politika hatásainak magyarázata és mérése területén. Ezt a nézetet megerősíti az, hogy egyre több tagállam használja a modellt, illetve hogy nem létezik meggyőző alternatív megközelítés. A HERMIN-modell tovább javítható, és a Bizottság folytatja a 2007–2013-as programozási időszakra szóló fejlesztését.

51. A Bizottság megítélése szerint nem lehet egyértelmű lineáris összefüggést megállapítani a munkanélküliség növekedése vagy csökkenése, illetve a létrejött vagy megszűnt munkahelyek száma között. A munkaerő-piaci mechanizmusok összetettebbek, megalapozott következtetések levonásához alaposabb vizsgálatra van szükség.

52. Az értékelés ebben az esetben is az adatok minőségének, valamint a tagállamok által megadott célkitűzések függvénye volt. Az ilyen adatok hiánya sok esetben problémássá vagy lehetetlenné tette az értékelést.

56. A különböző kérdéseket és módszereket alkalmazó egyes értékelésekben található részlegesen ellentmondó, illetve eltérő ajánlások szokásos és előrevivő jelenségek a gazdasági és szociológiai kutatásokban.

57. Az utólagos értékelés azon ajánlása, hogy figyelmet kell fordítani a támogatásfelügyeleti bizottságok megfelelő és működőképes méretére, nem összeegyeztethetetlen a tematikus tanulmány azon ajánlásával, miszerint annak összetételében biztosítani kell a teljességet.

59. Ez esetben az utólagos értékelés csak részleges tanulmányokon alapult. A Bizottság véleménye szerint az irányítási rendszerekre vonatkozó megállapítások kellően érdekesek ahhoz, hogy több figyelmet érdemeljenek. A Bizottság szolgálatai 2003-ban külön értékelést végeztek e témakörben („A strukturális alapok végrehajtási módszereinek hatékonysága” –2003. december).

60. A többi tematikus értékelő jelentéshez hasonlóan a partnerségi elvre vonatkozó is a 2000–2006-os időszak programozásának előkészítő anyagaként készült. Mivel az utólagos értékelés idejére a programozás már elkészült, az utólagos értékelésben már nem volt szükség e témakör részletesebb megvitatására, annak ellenére, hogy ez esetleg kívánatos lett volna.

61. Az értékeléshez kapcsolódó feladatok és költségvetés szükségképpen korlátozottak voltak.

A Számvevőszék által felvetett kérdések az 59. pontra adott válaszban hivatkozott tanulmány tárgyát képezték. Az irányítási és ellenőrzési rendszerek egyik, a számvevőszéki ellenőrzések során is vizsgált elemét jelentik a projekt kiválasztási eljárások, mivel fontos feltételét jelentik a körültekintő pénzgazdálkodásnak.

A Bizottság azt a nézetet képviseli, hogy a jövőbeli utólagos ellenőrzéseknek kevesebb kérdésre kellene kiterjedniük.

62. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok strukturális alapokra irányuló, 1994–1999-es időszakra vonatkozó irányítási és ellenőrzési rendszerei hiányosságokat tartalmaztak. A 2064/97 ellenőrzési rendelet bevezetésével azonban az időszak végére javulás mutatkozott, amely a 2000–2006-os időszakban is folytatódott.

63. A tagállamok és a Bizottság egyetért abban, hogy az 1994–1999-es programozási időszakban a strukturális alapok programjainak felügyelete nem volt megfelelő. A kérdés megoldása érdekében a 2000–2006-os időszakban lényeges intézkedéseket hoztak. Első alkalommal készültek szisztematikus értékelések (ezen belül előzetes értékelések és félidős értékelések) a strukturális alapokhoz tartozó összes programról. Ennek eredményeként jelentősen javult a strukturális alapokra vonatkozó jelző- és felügyeleti rendszer.

64. A rendszerek által szolgáltatott pénzügyi adatok jórészt megbízhatóak voltak. Ez azonban nem volt igaz a felügyeleti adatokra, bár ezek hozzáférhetősége a programozási időszak végére javulást mutatott.

65. A „belső értékelések” jogilag kötelező előírásként nem jelentek meg a rendeletekben, azokat a tagállamok saját szükségleteiknek megfelelően hajtották végre. Ez az utólagos értékelés egyik pozitív járulékos hatása volt, amelyet mára széles körben követnek.

66. A rendelet a 2000–2006-os programozási időszakra első alkalommal írt elő részletes szabályokat és követelményeket. A Bizottság ennek alapján részletes munkadokumentumokat dolgozott ki a felügyelet és ellenőrzés elemeiről. Az összes program és célkitűzés esetében szisztematikusan végrehajtott előzetes értékelések kiemelkedő lehetőséget biztosítottak a tagállamoknak, hogy erőfeszítéseket tegyenek mutatók és számszerű célkitűzések kidolgozására. A tagállamok többsége IT-megoldásokat vezetett be a mennyiségi információkra épülő szabályos és szisztematikus jelentéskészítés támogatására. A félidős értékelés lehetőséget biztosított a mutatók, illetve használatuk felülvizsgálatára és javítására.

67.

a) A feladatmeghatározás szerint „előfordulhat, hogy a tagállamokban rendelkezésre álló adatok nem teljes körűek, különösen ha a tagállamok nem tervezik utólagos értékelések végrehajtását...”.

b) A rendelkezésre álló időkeret és források megszorítást jelentettek a további adatgyűjtés hatókörére.

c) A nettó hatások mikroökonómiai módszerekkel való értékelése módszertani problémákat vet fel. E területen azonban további munkára van szükség.

d) A Bizottság szerint ez fontos kérdés a hatékonyság értékelése területén. Ehhez azonban további külön tanulmányokra lett volna szükség, amelyek költségesek. A Bizottság ugyanakkor ilyen munkák vállalására ösztönzi a tagállamokat.

e) A stratégia, a hatékonyság és az eredmények közötti lehetséges összefüggéseket az előzetes értékelés elemzi.

f) és g) A Bizottság véleménye szerint jobb, ha a feladatmeghatározás csak az értékelő kérdéseket tartalmazza, és emellett az ajánlattevők módszertani javaslatokat tehetnek.

68. Sok kutatás folyt a konvergencia témakörében. A legutóbbi munkák eredményét a Bizottság kohézióról szóló jelentéséi foglalják össze.

69. Ez újabb érdekes megközelítés lehetett volna, de nem volt szükséges. A Bizottság úgy véli, a jövőben az értékeléseknek világos prioritásokat kell kitzűzniük, amelyek behatárolják a kérdések körét.

70. A Bizottság véleménye szerint a feladatmeghatározás és a módszertani útmutatás a célnak megfelelő volt.

72. Az utólagos értékelésből okulva a Bizottság a módszertanilag problematikusabb értékelések esetében jelenleg már korábbi szakaszban veszi igénybe a szakértői tanácsadást.

73. Az 1994–1999-es utólagos értékelés során speciális kihívások jelentkeztek, különösen az adatok hozzáférhetőségét illetően.

75. A Bizottság ezen értékelésben a szokásos irányítási (menedzsment) technikákat alkalmazta, úgymint formális időközi jelentési rendszer, irányítóbizottság általi felügyelet, rendszeres munkaértekezletek, valamint szakértők bevonása. Az eljárás eredménye elfogadható minőségű jelentés lett.

Jelentős volt az utólagos értékelés összetettsége. A Bizottság a kérdés jövőbeni hatásosabb kezelése érdekében hasznosítani fogja az összegyűjtött tapasztalatokat.

A Bizottság egyetért a Számvevőszék azon véleményével, hogy az értékeléseknek a jövőben kevesebb értékelő kérdésre kellene kiterjedniük. Ez lehetővé fogja tenni bizonyos területek mélyebb elemzését, és előmozdítja a Bizottság által végzett felügyeletet.

76. Az értékelés – akár a vezetői összefoglalót, akár a 9. fejezet ajánlásait tekintve – messze túlmutat az irányítási ajánlások megfogalmazásán. Az ajánlások az 1. célkitűzés alá eső régiókban végrehajtott, strukturális alapokhoz kapcsolódó intézkedésekre irányulnak, és ilyen formában általános jellegűek. A hangsúlyos területek: a kutatás és fejlesztés szerepe, az 1. célkitűzés alá eső nagyobb régiókon belüli különbségek figyelembevételének szükségessége, a strukturális alapokhoz kapcsolódó intézkedések egyes alapok közötti jobb koordinálása a vidéki térségekben stb.

77. A Bizottság egyetért az értékelő azon megállapításával, hogy a támogatásfelügyeleti bizottságoknak nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk a stratégiai kérdésekre. Ez azonban nem mehet a többi olyan feladat rovására, amelyet a bizottságok számára a rendeletek előírnak.

80. A Számvevőszék által külön is kiemelt ajánlást a Bizottság a 2007–2013-as programozási időszakra átveszi.

#### **AZ ESZA (1. ÉS 3. CÉLKITŰZÉS KERETÉBEN VÉGZETT) TEVÉKENYSÉGEINEK DG EMPL ÁLTALI UTÓLAGOS ÉRTÉKELÉSE**

81. A DG REGIO, a DG EMPL és az ESZA utólagos értékelését végző értékelők közötti egyeztető ülésre 2002 októberében került sor. Az ülésen megegyezés született, hogy az ESZA utólagos értékelését végző értékelők számára hozzáférést biztosítanak az ERFA utólagos értékelését végző értékelők által összegyűjtött anyagokhoz. Ez később meg is történt. Az utólagos értékelésekért felelős két vezető kölcsönösen tagja volt a másik fél irányítóbizottságának, és megkapta a másik irányítóbizottság tagjai által kézhez kapott dokumentumokat. Az ESZA utólagos értékelését végző értékelők felhasználták a rendelkezésre álló ERFA-értékelési anyagokat.

2. keretes szöveg. Az ESZA utólagos értékelését végző értékelők számos különböző forrásból származó információt dolgoztak fel.

82. Az összefoglaló jelentés önmagában rengeteg információt tartalmaz az ESZA-források felhasználásával (típus, mennyiség és hatás) kapcsolatban – célcsoportok szerinti, illetve tagállamonként intézkedéstípus szerinti bontásban (lásd különösen az összefoglaló jelentés 2. fejezetét).

84. A kedvezményezettek hivatkozott táblázatban megadott becsült száma a tagállamok felügyeleti rendszerei által szolgáltatott információkon alapul. Az egyes adatok pontosságával kapcsolatos bizonytalanság nem befolyásolta lényegesen a megtett hasznos észrevételeket.

A kedvezményezettek összesített száma csak az i. elszámoltathatóság; és a ii. korlátozott teljesítményelemzés vonatkozásában játszik szerepet.

Az utólagos értékelés a következtetések levonása és az ajánlások megfogalmazása során nem támaszkodott kizárólagos információforrásokra.

85. A Bizottság elismeri, hogy problémák merültek fel az ESZA-kedvezményezettek számának becslésével kapcsolatban, de hozzáteszi, hogy a táblázat mégis hasznos adatokkal szolgál a döntéshozók számára.

Az utólagos értékelést végző értékelő korrekt módon feltüntetette ugyan a táblázat elkészítéséhez felhasznált két információforrást, ugyanakkor hasznos lett volna, ha részletesebb magyarázatot ad a számadatok kiszámításához használt módszerre is.

86. A szövegben szereplő megjegyzések a mellékelt táblázatban megadottaknál részletesebb információkra vonatkoznak. A táblázat átlagokat közöl, míg a szöveg alkategóriák szerinti bontást.

A Bizottság véleménye szerint az elemzés értékéből nem von le az a tény, hogy nem áll rendelkezésre széles értéktartomány.

87. A 3. fejezet célja az ESZA-intézkedések környezeti összefüggéseinek felvázolása, az ESZA-val kapcsolatos számadatok nagy részét ugyanakkor a 2. fejezet tartalmazza.

3. keretes szöveg. A kevés számú szövegbeli következtetés nem befolyásolja a táblázat adatainak pontosságát és használhatóságát.

88. A táblázat ez esetek többségében egyértelműen alátámasztja a meghatározott előfeltételezéseket.

A 3. táblázat vizsgálata alapján megállapítható, hogy

- az egyik előfeltételezésnek sem megfelelő esetek maximális aránya 1:30;
- az esetek legalább kétharmada az „erős alátámasztó bizonyíték”, illetve a „némi alátámasztó bizonyíték” kategóriába esik (20/30, 21/30, 22/30 és 26/30).

89. Az értékelési munkának indokolt szempontja az adatokkal kapcsolatos hiányosságok azonosítása.

A feladatmeghatározás egyértelműen tartalmazza, hogy az értékelés elsősorban másodlagos adatokkal (a félidős és végleges értékelésekben, valamint az irányítóhatóságok jelentéseiben, illetve felügyeleti rendszereiben hozzáférhető adatok és információk) végzett adatelemzést jelent, továbbá hogy az értékelők nem foglalkoznak széles körű elsődleges információgyűjtéssel. A jelentős pótlólagos terepmunka és mintafelvétel külön forrásokat igényelt volna, és magas pluszköltségeket vont volna maga után, különösen hogy a teljes programozási időszakra vonatkozóan kellett volna adatokat gyűjteni. A következő, a 2000–2006-os időszakra vonatkozó utólagos ESZA-értékelést előzetes elemzés előzi majd meg.

90. Az összefoglaló jelentés számos ponton hivatkozik a „vegyes intézkedések” hatékonyságban mért szerepére.

92. Az értékelők először is óvatos megfogalmazással azt hangsúlyozzák, hogy levont következtetések hozzávetőlegesek: „A nemzeti és az ESZA-források kiosztásának egybekapcsolása láthatóan nem vezetett konvergenciához...”. Másodsor a számadatok (a 3. fejezetben, ill. a 2. mellékletben található táblázatok) arra viszont egyértelműen utalnak, hogy a nemzeti kiadások vegyes kiosztása területén a különböző tagállamok kiadás szerkezetében nincs közeledés. Harmadsor a 87. pontra adott válaszban korábban említetteknek megfelelően (beleértve a 3. keretes szöveget) a Számvevőszék által említett, a 3. fejezet táblázataiban szereplő adatok pontosak, és alátámasztják az értékelők által adott minősített észrevételeket. Ez az észrevétel a munkaerő-piaci tendenciák azon elemzésén is alapul, amelyet az összefoglaló jelentés 2. melléklete (nem csak a 3. fejezet) tartalmaz. A Bizottság már jelezte, hogy a megadott példák kevés számú szövegbeli következtetlenségre terjednek ki, amelyek nem mondanak ellent a számadatoknak.

93. A 88. bekezdésben említett személyekre vonatkozó 3. táblázat esetében az adatok az esetek többségében egyértelműen alátámasztják a meghatározott előfeltételezéseket.

95. A Bizottság megítélése szerint minőségértékelése pontos és kiegyensúlyozott volt, és figyelembe vette az elvégzett munka pozitív és negatív oldalát is (és nemcsak kevés számú negatív szempontra koncentrált).

A fentieket figyelembe véve, és mivel az eredmények és a következtetések számos információforráson alapultak, a Bizottság kiáll a minőségértékelés mellett.

97.

a) Bizonyos értékelési eredmények kvalitatív jellege nem meglepő, miután az értékeléshez összefoglalókon alapuló másodlagos, valamint kvalitatív jellegű elsődleges forrásokat használtak fel (az érdekeltekkel folytatott interjúk és az értékelési megállapításokról tartott nemzeti munkaértekezletek). Meghatározott esetekben az eredmények leírása csakis kvalitatív jellegű lehet. A külső tényezőknek tulajdonítható hatás becslése az 1994–1999-es programozási időszakban nem volt kötelező elemzés témája a tagállamok számára, és nem képezte részét az értékelési feladatmeghatározásnak sem. Ennek logikus következményeként maga az utólagos értékelés csak a külső tényezőknek tulajdonítható hatás rendelkezésre álló becsléseit sorakoztathatta fel.

b) A brit jelentés sok bizonyítékot tartalmaz a nem számszerűsíthető eredményeket illetően.

Más országos jelentések is hivatkoznak e fogalomra.

c) Az összefoglaló jelentés, illetve az alapjául szolgáló országos jelentések számos megállapítást tartalmaznak az ESZA-intézkedések tartalmáról (pénzügyi, célcsoport és intézkedéstípus szerinti és teljesítmény, a nemzeti értékelő jelentésekből származó megjegyzések, az érdekeltekkel folytatott interjúkból származó megjegyzések).

Teljesítményre vonatkozó információk az esettanulmányokból is rendelkezésre állnak.

d) Mivel az 1994–1999-es időszak programjainak meghatározása idején a strukturális alapokkal összefüggésben a fenntartható fejlődés még nem volt politikai prioritás, a feladatmeghatározás sem tartalmazta külön témaként.

A feladatmeghatározásban nem szerepel a társadalmi-gazdasági kohézió kérdése, mivel azt a kohéziós jelentés tárgyalja.

e) A Számvevőszék által vizsgált mindegyik országos jelentés sok információt tartalmaz a tartósan munkanélküliekkel és a fiatalokkal kapcsolatban. A fenti két „célcsoportra” vonatkozóan az összefoglaló jelentés is tartalmaz információkat.

f) Amint korábban már említettük, az utólagos értékelést végző értékelők bizonyos tekintetben ki voltak szolgáltatva a tagállamok által megadott információknak. Az értékelők szempontjából további nehezítő tényezőt jelentett az, hogy bizonyos programok nem tartalmaztak „előre meghatározott célkitűzéseket”.

g) Az ESZA, illetve az ERFA utólagos értékelését végző értékelők együttműködés keretében dolgoztak, és az ESZA utólagos értékelését végző értékelők felhasználták a számukra az 1. célkitűzés értékelői által készített jelentéseket. Az 1994–1999-es programozási időszakban nem volt kötelező értékelési téma a tagállamok számára az ESZA-kedvezményezettet foglalkoztató cégek hasznában mért termelékenységnövekedés, és nem képezte részét a feladatmeghatározásnak sem. Tulajdonképpen nem meglepő, hogy ez a téma csak alkalmanként kerül elő.

98. Az összefoglaló jelentés számos, az aktív munkaerő-piaci politikák (ALMP) alakulására hatást gyakorló tényezőt azonosított, például az ESZA-források szintjét, a strukturális alapok tervezési folyamatait, valamint az ESZA szervezeti intézkedéseit. A jelentés eléggé konkrét formában jellemezte az ESZA hatásait az Európai Foglalkoztatási Stratégia vonatkozásában is.

Amint arra rámutattunk, a nettó hatáselemzés az 1994–1999-es időszakban nem volt kötelező téma a tagállamok számára. Ezért aztán nem szokatlan, hogy a téma nem jelenik meg az összes tagállami értékelési jelentésben. Mivel az értékelőket arra kérték, hogy ne végezzenek széles körű adatgyűjtést az elsődleges adatok vonatkozásában, az utólagos értékelést végző értékelők nem bírálhatók ezen anyag elmaradása miatt.

100. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia erősebb stratégiai keretrendszere olyan célkitűzéseket biztosít, amelyek lehetővé teszik a fejlődés mérését. Az előrehaladás mérésére továbbfejlesztett intézményi struktúrákat alakítottak ki. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia támogatja továbbá, hogy erősödjenek a kapcsolatok egyfelől az uniós programfinanszírozási mechanizmusok, másfelől az egyéb politikai eszközök, szabályozások és nemzeti programok között.

101. A Bizottság úgy véli, mindegyik országos jelentés megfelelően tárgyalta a feladatmeghatározásban megadott közösségi hozzáadott érték egyes elemeit (pénzügyi és ösztönző hatás, szakpolitikai és intézményi hatás, szociokulturális hatás, illetve a célkitűzések közötti eltérések). Ugyanakkor el kell ismerni, hogy ezeket az összetevőket egyes esetekben az országos jelentések valamely másik szakasza tárgyalta.

Emellett az országos utólagos értékelési jelentések (és az utólagos összefoglaló értékelési jelentés) e különböző összetevőket a közösségi hozzáadott érték egységes elemzése keretében integrálja.

102. Az országos, illetve az összefoglaló jelentés rengeteg, az ESZA-intézkedésekre elkülönített pénzügyi forrásokkal kapcsolatos információt tartalmaz.

Spanyolország és Olaszország esetében az értékelők pozitív általános következtetésre jutottak.

A spanyol utólagos értékelését végző értékelő szerint: „Általánosságban elmondható, hogy a spanyol hatóságok az 1994–1999-es időszakban hatékonyan és eredményesen használták fel az ESZA-forrásokat. A programok többségét teljes egészében a terveknek megfelelően hajtották végre” (74. o.).

Olaszország esetében az értékelő megállapítja, hogy „e költségek egy része a végrehajtási folyamat teljesítményének és átláthatóságának javításához szükséges; más részük esetleg mérsékelhető lenne az eljárások egyszerűsítése révén.” (Az eljárások egyszerűsítésének kérdését a következő, 2000–2006-os programozási időszak állítja középpontba).

104. A Bizottság úgy véli, hogy a jelentés valójában hasznos hozzájárulással szolgál a jövőbeli utólagos értékelések végrehajtásához.

A jelentés az ESZA-típusú intézkedések értékelésére használt módszerek meglehetősen átfogó elemzéseit tartalmazza, mind az egyénekre, mind pedig a rendszerekre irányuló intézkedések összefüggésében.

Az egyénekre gyakorolt nettó hatás értékeléséhez használt módszerekkel kapcsolatban a jelentés számos olyan technikára hivatkozik, amelyek az egyénekre gyakorolt nettó hatás becslésére szolgálnak (lásd különösen a 14–16. oldalt, és további hivatkozásokat a 10., 12., 21. stb. oldalon).

105. A szakpolitikai elemzésre vonatkozó ajánlásokkal kapcsolatban a módszertani jelentés egyértelműen kijelenti, hogy az értékelők számos konkrét ajánlást fogalmaztak meg a szakpolitikai elemzés területével kapcsolatban, többek között az ESZA-intézkedések, valamint a formálódó nemzeti és egyéb regionális szintű intézkedések viszonyának szoros felügyeletéről.

A módszertani jelentés emellett bizonyos mértékig tárgyalja a szakpolitikai elemzés logikai modelljeit, és értékelő kérdéseket dolgoz ki az ESZA-intézkedések indoklására vonatkozóan.

Az utólagos értékelést végző értékelőktől nem várták el, hogy javaslatot tegyenek a különböző stratégiai szintek megfelelő mutatóinak kiválasztásához használandó módszerre, mivel a

Bizottság által 2000-ben kiadott útmutatók már tartalmazták a teljes programozási időszakra meghatározott mutatókat.

106. A Bizottság szerint a feladatmeghatározás megfelelően tisztázza az értékelési feladatokat. Az országos utólagos értékelési jelentések következtetései különböző forrásokon alapulnak (interjúk, esettanulmányok stb.). Az összefoglaló jelentés általános elemzést tartalmaz az országos jelentésekben megfogalmazott eredményekről. A külső szerződéses megbízott magyarázatot mellékel arról, hogy a Bizottsághoz benyújtott javaslatban miként használták az említett információforrásokat következtetések levonására.

Kezelhetetlen és rugalmatlan feladatmeghatározást eredményezne, ha az ESZA-intézkedések minden elemét részletesen meghatároznák, illetve ha *a priori* rögzítenék az értékelés minden egyes szempontját.

Az egyénekre gyakorolt hatás értékelésére vonatkozó „konkrét intézkedés” vonatkozásában – amennyiben nincsenek kézzelfogható mutatók, vagy a közelmúltban nem végeztek külön statisztikai értékeléseket – a korábban említetteknek megfelelően az utólagos értékelést végző értékelő által követett teljes értékelési módszer olyan formában került kialakításra, hogy számos különböző információforrásból lehessen következtetéseket levonni (tagállami értékelési jelentések, nemzeti munkaértekezletek, a programok érintettjeivel folytatott közvetlen interjúk, esettanulmányok).

A mennyiségi célkitűzések és a rendelkezésre álló adatok közötti eltérés mértéke a feladatmeghatározás előkészítésének idején még nem volt ismert, ezért nem tűnik következetesnek az az elvárás, hogy a feladatmeghatározást akkoriban más formában alakítsák ki.

A fő megrendelő a nemzeti megrendelőkkel együttműködve működési iránymutatást alakított ki a nemzeti szinten végrehajtandó munkákat illetően.

107. A feladatmeghatározás nem írta elő az értékelők számára, hogy értékeljék a „programozásváltozási lehetőségek helyénvaló voltát”, csak azt, hogy leírást adjanak róluk. Az utólagos értékelést végző értékelő a rendelkezésre álló adatokra támaszkodva az összes említett esetben megadta programozásváltozási lehetőségek leírását.

108. Mérlegelés tárgyát képezi, hogy a következő gyakorlati alkalmával van-e lehetőség előzetes elemzésre.

109. A Bizottság véleménye szerint a nemzeti értékelők által tapasztalt, adatokkal kapcsolatos problémák nem voltak le az értékelés általános minőségéből. Az értékelésről szóló terv több különböző információforrás felhasználást irányozta elő. Az országos utólagos értékelési jelentések azonkívül, hogy felülvizsgálják a tagállami értékelési jelentések tartalmát, tartalmazzák a végleges jelentések, esettanulmányok, nemzeti munkaértekezletek és személyes interjúk egyes részleteit.

Ami a késéseket illeti, az irányítócsoporthoz nem volt lehetőség az alapvető ESZA-programok lezárásának felgyorsítására, mivel ez az irányító hatóságok általi végrehajtástól függ.

Az értékelés kezdetekor az utólagos értékelést végző értékelő megkapta a tagállamok által az 1994–1999-es időszakban készített összes értékelési jelentést. Ezen kívül az utólagos értékelést végző értékelő a nemzeti ESZA-adminisztrátorokkal való kapcsolatok ösztönzése érdekében bemutatkozó leveleket kapott.

111. A Bizottság a jövőben minden olyan intézkedést meg fog hozni, amely a gyakorlat sikeres előkészítéséhez, illetve szoros nyomon követéséhez és felülvizsgálatához szükséges.

## KÖVETKEZTETÉS

115.

- b) A rendelkezésre álló időkeret és források megszorítást jelentettek a további adatgyűjtés hatókörére.

Ugyanakkor rengeteg kiegészítő kvalitatív adatot sikerült összegyűjteni, pl. interjúk és munkaértekezletek révén. Szintén vizsgálat tárgyát képezték az országos végleges jelentések és a tagállamok által az 1994–1999-es időszakban végzett értékelési jelentések.

- c) A kiegyensúlyozott és megalapozott következtetések levonása érdekében számos különböző információforrás került felhasználásra.

Meghatározott esetekben az eredmények leírása csakis kvalitatív jellegű lehet. Ez azonban nem volt kizárólagos: az értékelési eredmények sok kvantitatív információt is tartalmaznak.

- d) A levont következtetések az értékelők által felhasznált másodlagos forrásokon (összefoglalók alapján), valamint kvalitatív jellegű elsődleges forrásokon alapultak (az érdekeltekkel folytatott interjúk és az értékelési megállapításokról tartott nemzeti munkaértekezletek).

(Lásd még a 88., 92. és 96. pontokra adott választ).

- e) A feladatmeghatározás nem irányozta elő a külső tényezőknek tulajdonítható hatás értékelését.

Általános megállapításként elmondható, hogy az értékelések nem ölelhetik fel az összes témakört, hanem egyes kiemelt célkitűzésekre és területekre kell koncentrálniuk, melyek megállapításakor figyelembe kell venni a szabályozási kötelezettségeket, az idő és az erőforrások szűkösségét, valamint az eredmények tervezett felhasználását. Ezen értékelés tapasztalatait és tanulságait a 2000–2006-os utólagos értékelés alkalmával hasznosítani fogják.

116.

- a) E kérdés vizsgálatát hátráltatta a magánszektorra vonatkozó számadatok körüli bizonytalanság.

- b) Az elemzést behatároltta tette a hozzáférhető adatok köre, illetve az összehasonlíthatóság hiánya, amely a módszerek és a tárgy eltéréseiből adódott.

- c) Történtek kísérletek a hatékonyság kevés számú projekt alapján történő értékelésére.

- d) A HERMIN-modellek nem vették figyelembe az egyes nemzetgazdaságok sajátosságait, azonban tovább fognak dolgozni e hiányosságok kiküszöbölésén.

A Bizottság véleménye szerint a jelentés 3. fejezetében található néhány tervezési hiányosság nem vonja kétségbe azon adatok pontosságát, érvényességét és használhatóságát, amelyek alátámasztják a levont következtetéseket. A Számvevőszék által a 88. és a 92. pontban hivatkozott táblázatok adatai arra utalnak, hogy a meghatározott előfeltételezésekhez általában jelentős mennyiségű igazoló bizonyíték áll rendelkezésre.

Az egyes adatok teljeskörűségével kapcsolatos nehézségek nem befolyásolták lényegesen a megtett hasznos észrevételeket.

117. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az értékelés alapos, számos különböző információforrást felhasználó előkészítésen alapult, és hogy következtetései helytállóak.

A Bizottság a jövőben minden olyan intézkedést meg fog hozni, amely a gyakorlat sikeres előkészítéséhez, illetve szoros nyomon követéséhez és felülvizsgálatához szükséges.

Lásd a 111. pontra fentebb adott választ.

118. A Bizottság a jövőben minden olyan intézkedést meg fog hozni, amely a gyakorlat sikeres előkészítéséhez, illetve szoros nyomon követéséhez és felülvizsgálatához szükséges.

## AJÁNLÁSOK

119. Az ezt követő utólagos értékeléseket illetően előkészítő elemzéseket vagy megvalósíthatósági tanulmányokat fognak készíteni, melyek segítségével felmérhető az adatok hozzáférhetősége, illetve az, hogy a megadott költség- és időkeretben mi az ésszerűen elvárható végeredmény.

120. A Bizottság szerint az 1994–1999-es időszak utólagos értékeléseinek alkalmazott minőségellenőrzési módszerek további javításra szorulnak.

A Bizottság elismeri, hogy a strukturális alapok jövőbeli utólagos értékelési során egy előkészítő elemzés hasznos szerepet tölthet be a megrendelők munkájának értékelés alatti támogatásában.

- a) Az utólagos értékelésben felhasznált alapadatokat a tagállamok felügyeleti rendszerükön keresztül gyűjtötték és adták át. A megbízható adatok hozzáférhetősége hiányosság lehet az értékelés során, de a 2000–2006-os időszakban e területen előrelépés történt.

- b) A feladatmeghatározásnak lehetővé kell tennie a Bizottság számára annak felmérését, hogy a pályázó mennyiben képes végrehajtani az értékelést, és hogy a javasolt módszerek és technikák meghatározott kombinációja mennyiben alkalmas a kitűzött célok megvalósítására.

A Bizottság osztja a Számvevőszék azon nézetét, miszerint a feladatmeghatározás fontos szerepet tölt be a megfelelő minőségű értékelési eredmény elérésében.

- c) A költség- és időkeretre való tekintettel a jövőbeli utólagos értékelések jobban fognak koncentrálni a legfontosabb értékelési kérdésekre, és az 1994–1999-es értékelésnél korábban fognak elkezdődni, beleértve az előkészítésüket is.

Az 1994–1999-es tapasztalatokból kiindulva megerősítik az ellenőrzési és felügyeleti rendszereket, és az eljárást korábban indítják el.

121. A Bizottság szerint a makroökonómiai modellek megfelelőek a jelentős beavatkozások gazdasági hatásainak becsléséhez. A HERMIN-modellt az 1990-es évek elején kifejezetten erre a célra dolgozták ki. A többi gazdasági modellhez hasonlóan ugyanakkor itt is szükség van további fejlesztésekre, különösen a fizikai és humántőke-beruházások gazdasági megtérülésének becsléséhez szükséges mikroadatokkal összefüggésben. A Bizottság véleménye szerint az utólagos értékelésnek a jövőben összefogottabbnak kellene lennie.

122. A Bizottság szerint az utólagos értékeléseknek teljes mértékben figyelembe kellene venniük a már elkészült tematikus tanulmányokat. Az utólagos értékelések és a tematikus tanulmányok használata különböző célokat tölt be, ezért különböző becsléseket eredményezhet.

123.

- a) A Bizottság is úgy véli, hogy a magánbefektetések fontos ösztönzői a gazdasági fejlődésnek. A tapasztalatok ugyanakkor arra utalnak, hogy a magánszektorra gyakorolt ösztönző hatás az egyedi gazdasági feltételektől függően országonként különböző.
- b) Ez a módszer nem alkalmazható általánosan, mivel a gazdasági feltételek tagállamonként és régióként jelentősen különbözőek.
- c) A Bizottság tudatában van, hogy további szisztematikus munkára van szükség ezen a rendkívül összetett területen.
- d) A Bizottság tudatában van annak, hogy ezen a területen is további munkára van szükség.
- e) Az 1994–1999-es értékelések során az egyik elsődleges információforrást a tagállamok által megrendelt utólagos értékelési jelentések képezték. Bár az utólagos értékelésért elsődlegesen a Bizottság felelős, a jövőben meg kell erősíteni a tagállamokkal folytatott együttműködést, emellett nagyobb szerepet kaphatnak a belső értékelések is.

124. A Bizottság intézkedéseket hoz e folyamat felügyeletének javítására.

125. A Bizottság véleménye szerint az utólagos ESZA-értékeléseknél teljes mértékben hasznosítani kell a programozási időszak során folyamatosan felhalmozott tapasztalatokat, és ez okból támogatja azt az elgondolást, hogy egy előzetes elemzés hozzájárulhat a külső szerződéses megbízottak feladatainak elősegítéséhez, illetve az ezt követő utólagos ESZA-értékelések minőségének javításához.

A Bizottság máris széles körű együttműködést folytat a kutatóintézetekkel és egyetemekkel, és készen áll arra, hogy a Számvevőszék által megjelölt célkitűzéseknek megfelelő további feladatokat dolgozzon ki.