

EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Zvláštní zpráva č. 6

2011

ISSN 1831-0788

BYLY PROJEKTY V OBLASTI
CESTOVNÍHO RUCHU
SPOLUFINANCOVANÉ
Z EFRR ÚČELNÉ?



CS



Zvláštní zpráva č. 6 // 2011

BYLY PROJEKTY V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU SPOLUFINANCOVANÉ Z EFRR ÚČELNÉ?

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

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

Fax +352 4398-46410

E-mail: euraud@eca.europa.eu

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Zvláštní zpráva č. 6 // 2011

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na konci této publikace.
Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011

ISBN 978-92-9237-175-3
doi:10.2865/31289

© Evropská unie, 2011

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

OBSAH

Body

GLOSÁŘ

I–VI SHRnutí

1–8 ÚVOD

1–3 CESTOVNÍ RUCH V EU

4–8 STRUKTURÁLNÍ OPATŘENÍ A CESTOVNÍ RUCH

9–17 AUDIT

9–10 ROZSAH A CÍLE AUDITU

11–15 METODIKA AUDITU

16–17 DRUHY PROJEKTŮ V AUDITNÍM VZORKU

18–58 PŘIPOMÍNKY

18–46 PŘINESLY PROJEKTY VÝSLEDKY, KTERÉ SE OD NICH OČEKÁVALY?

20–25 ZVÝŠENÍ AKTIVIT CESTOVNÍHO RUCHU

26–30 ZVÝŠENÍ KAPACITY V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

31–37 VYTVOŘENÁ ČI ZACHOVANÁ PRACOVNÍ MÍSTA

38–46 CÍLE, UKAZATELE A MONITOROVÁNÍ

47–53 JSOU VÝSLEDKY PROJEKTŮ UDRŽITELNÉ?

48 V DOBĚ AUDITU VĚTŠINA PRACOVNÍCH MÍST STÁLE EXISTOVALA

49–53 TĚMĚŘ VŠECHNY PROJEKTY BYLY STÁLE V PROVOZU, AVŠAK NEBYLY NUTNĚ RENTABILNÍ

54–58 MĚLY GRANTY VLIV NA EXISTENCI ČI KONCEPCI PROJEKTŮ?

55–57 NE VŠICHNI NAVRHOVATELÉ POVAŽOVALI VEŘEJNOU PODPORU ZA NUTNOU

58 GRANT Z EFRR JE VNÍMÁN JAKO VÝRAZ OCENĚNÍ PROJEKTU, AVŠAK ZVYŠUJE ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ

59–64 **ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ**

59–61 **PLNĚNÍ OČEKÁVANÝCH VÝSLEDKŮ**

62 **UDRŽITELNOST VÝSLEDKŮ PROJEKTŮ**

63–64 **VLIV GRANTŮ**

PŘÍLOHA I – FINANCOVÁNÍ CESTOVNÍHO RUCHU Z EFRR PŘIDĚLENÉ NA HMOTNÉ INVESTICE DO CESTOVNÍHO RUCHU PODLE ČLENSKÝCH STÁTŮ – PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2000–2006

PŘÍLOHA II – POČET PROJEKTŮ ZAHRNUTÝCH DO PRŮZKUMU A NAVŠTÍVENÝCH NA MÍSTĚ

ODPOVĚDI KOMISE

GLOSÁŘ

EAFW: Ekvivalent odpracované roční pracovní doby na plný úvazek (*Equivalent Annual Full time Worked*).
EAFW = fyzické zdroje × procento pracovní doby × období aktivity během roku.
Například jedna osoba pracující na 50% úvazek během čtyř měsíců odpovídá 0,17 EAFW.
Touto metodou byl vypočten počet vytvořených nebo zachovaných pracovních míst uvedený v této zprávě.

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj.
EFRR je jedním ze strukturálních fondů. Je to finanční nástroj, jež má podporovat hospodářskou a sociální soudržnost mezi regiony EU. Akce EFRR se provádějí hlavně prostřednictvím operačních programů, které zahrnují velký počet projektů.

Operační program: Dokument schválený Komisí, který má podobu jednotného souboru priorit zahrnujících víceletá opatření. Projekty určené k financování ze strukturálních fondů musí spadat do rozsahu příslušného opatření.

Přímé pracovní místo: Pracovní místo vytvořené díky činností, na něž byl získán grant z EFRR. Například pracovní místa vytvořená pro řízení hotelu jsou přímá pracovní místa, avšak pracovní místa související s jeho výstavbou se za přímá pracovní místa nepovažují.

Řídící orgán: Orgán pověřený členským státem, aby řídil akci, která má obvykle podobu operačního programu.

Strukturální fondy: Hlavní nástroje politiky Evropské unie zaměřené na podporu hospodářské a sociální soudržnosti jakožto cílů Smlouvy.

Účelnost: Míra, v níž bylo dosaženo cílů akce.

SHRNUTÍ

I.

Cestovní ruch je třetím největším hospodářským odvětvím na světě a největším odvětvím služeb v Evropské unii (EU). Je to stále důležitější činnost, která přispívá jak k hospodářskému růstu, tak k zaměstnanosti.

II.

Na programové období 2000–2006 bylo z Evropského fondu pro regionální rozvoj přiděleno na hmotné investice do cestovního ruchu 4 623 milionů EUR. Projekty vybírají a spravují řídicí orgány v členských státech.

III.

Auditem se měřila hlavně výkonnost a výsledky ve vztahu k růstu a zaměstnanosti, které jsou celkovým cílem strukturálních fondů. Informace se získávaly přímo od navrhovatelů projektů, kteří byli vybráni náhodně, aby se získal reprezentativní přehled o situaci na úrovni EU.

IV.

Účetní dvůr zkoumal, zda projekty v oblasti cestovního ruchu:

- a) přinesly výsledky, které se od nich očekávaly;
- b) vytvořily udržitelné výsledky;
- c) byly realizovány v důsledku podpory EU.

V.

Účetní dvůr zjistil, že:

- a) většina projektů měla několik výsledků, které spočívaly ve vytvoření či zachování pracovních míst (58 %), vybudování kapacit cestovního ruchu (73 %) nebo vytvoření aktivit cestovního ruchu (74 %). Ve všech třech kategoriích mělo výsledky 44 % projektů;
- b) projekty, u nichž byly stanoveny cíle, jich dosáhly v průměru ze 75 % ve vztahu k tvorbě a zachování pracovních míst a z 93 % ve vztahu ke kapacitám cestovního ruchu. I pokud takové cíle stanoveny nebyly, dosáhly některé projekty určitých výsledků;
- c) pokud jde o cíle, ukazatele a monitorování, situace v navštívených regionech se lišila;
- d) v době auditu bylo 98 % dokončených projektů stále v provozu a 94 % vytvořených i zachovaných pracovních míst stále existovalo;
- e) finanční podpora z veřejných zdrojů umožnila realizovat 74 % projektů, dalších 20 % projektů bylo v důsledku grantu pozměněno a žádný vliv neměla podpora na 6 % projektů. Čím nižší byla míra podpory, tím menší byl její dopad na projekt;
- f) zatímco 92 % navrhovatelů vnímalo grant z EFRR jako výraz ocenění kvality jejich projektu, 42 % navrhovatelů se domnívalo, že dotace z EFRR výrazně zvýšila jejich administrativní zátěž. Čím nižší je míra podpory, tím více je grant z EFRR vnímán jako zatěžující.

SHRNUTÍ

VI.

Účetní dvůr doporučuje, aby:

- a) řídicí orgány dbaly o to, aby projekty byly koncipovány s vhodnými cíli, cílovými hodnotami a ukazateli, a Komise tuto praxi podporovala;
- b) řídicí orgány věnovaly větší pozornost tomu, zda jsou granty pro uskutečnění navrhovaných projektů skutečně potřeba a jaký dopad budou projekty mít na zvyšování zaměstnanosti a hospodářský růst, a Komise tuto praxi podporovala;
- c) Komise vyhodnotila nákladovou efektivitu podpory v tomto odvětví a zvážila, zda by podpora nemohla být lépe zaměřena.

Fotografie 1 – Historická budova přestavěná na čtyřhvězdičkový hotel (Španělsko)



© Evropská unie
Zdroj: Evropský účetní dvůr, leden 2010.

ÚVOD

CESTOVNÍ RUCH V EU

1. Cestovní ruch je definován jako „činnost lidí cestujících a zdržujících se mimo místo svého obvyklého prostředí po dobu nejvýše jednoho roku za účelem rekreace, obchodu nebo z jiného důvodu“¹. Stal se důležitou součástí života evropských občanů, kteří stále více cestují, ať už soukromě nebo pracovně. Slouží také k posílení smyslu pro evropské občanství tím, že umožňuje více kontaktů a výměn mezi občany různých jazyků, kultur a tradic².
2. Cestovní ruch je jednou z oblastí, v nichž má Evropská unie (EU) pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států³. Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) zdůrazňuje význam odvětví cestovního ruchu, v němž se Unie zaměřuje na podporu vytváření příznivých podmínek pro rozvoj podniků a podporu spolupráce mezi členskými státy, zejména výměnou osvědčených postupů⁴.
3. Cestovní ruch je třetím největším odvětvím na světě, pokud jde o hospodářskou činnost, a největším odvětvím služeb v EU⁵. Toto odvětví vytváří více než 5 % hrubého domácího produktu (HDP) EU s přibližně 1,8 milionu podniků, které dle odhadů zaměstnávají 5,2 % celkové pracovní síly (9,7 milionu pracovních míst). Přihlédneme-li k souvisejícím odvětvím, vzroste odhadovaný přírůstek cestovního ruchu na 10 % HDP a 12 % pracovní síly⁶.

¹ Rozhodnutí Komise 1999/35/ES ze dne 9. prosince 1998, kterým se provádí směrnice Rady 95/57/ES o shromažďování statistických informací v oblasti cestovního ruchu (Úř. věst. L 9, 15.1.1999, s. 23).

² Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropa jako přední světová destinace cestovního ruchu – nový politický rámec pro evropský cestovní ruch, KOM(2010) 352 v konečném znění ze dne 30. června 2010.

³ Čl. 6 písm. d) a článek 195 SFEU (Úř. věst. C 83, 30.3.2010, s. 1 a s. 47).

⁴ Článek 195 SFEU.

⁵ *Sustainable Tourism as a Factor of Cohesion among European Regions* (Udržitelný cestovní ruch jako faktor soudržnosti území v Evropě), Výbor regionů, březen 2006 (s. 9).

⁶ Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Evropa jako přední světová destinace cestovního ruchu – nový politický rámec pro evropský cestovní ruch, KOM(2010) 352 v konečném znění ze dne 30. června 2010.

STRUKTURÁLNÍ OPATŘENÍ A CESTOVNÍ RUCH

4. Prvořadým cílem akcí strukturálních fondů v oblasti cestovního ruchu je vytvářet a zachovávat pracovní místa a napomáhat hospodářskému růstu. Konkrétně by měly přispívat k vyváženému a udržitelnému rozvoji hospodářských činností, zaměstnanosti a lidských zdrojů⁷. V období 2000–2006 byly z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) podpořeny produktivní investice na vytvoření a zachování pracovních míst a také rozvoj cestovního ruchu a kulturních investic s podmínkou, že vytvořená pracovní místa budou udržitelná⁸.
5. EU projekty spolufinancuje prostřednictvím víceletých operačních programů. Tyto programy vymezují priority, které obsahují řadu opatření, z nichž některá zahrnují podporu cestovního ruchu.
6. Programy sestavují členské státy po konzultacích mezi Komisí a orgány státní správy na celostátní, regionální a místní úrovni a hospodářskými a sociálními partnery v členských státech. Komise programy hodnotí a schvaluje.
7. Jednotlivé projekty předkládají navrhovatelé projektů. Projekty pak vybírají a schvalují celostátní, regionální a místní orgány určené členskými státy. Navrhovatelé by měli příslušným řídicím orgánům poskytovat informace o monitorování postupu projektů a plnění cílů.

⁷ Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, 5. bod odůvodnění (Úř. věst. L 161, 26.6.1999, s. 1).

⁸ Článek 2 nařízení (ES) č. 1783/1999 Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. července 1999 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, (Úř. věst. L 213, 13.8.1999, s. 1).

8. Na programové období 2000–2006 bylo ze strukturálních fondů na cestovní ruch přiděleno 7 994 milionů EUR, přičemž na hmotné investice (například informační střediska, turistické ubytování, stravovací zařízení) připadlo 4 623 milionů EUR z EFRR. Zbývajících 3 371 milionů EUR se týkalo nehmotných investic (například rozvoj a poskytování turistických služeb, sportovní, kulturní a rekreační činnosti, kulturní dědictví), sdílených služeb a odborné přípravy a nebylo předmětem tohoto auditu⁹.

⁹ Stav k červnu 2009.

Fotografie 2 – Stavba nového oblastního divadla (Francie)



© Evropská unie

Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

AUDIT

ROZSAH A CÍLE AUDITU

9. Účetní dvůr kontroloval projekty hmotných investic do cestovního ruchu spolufinancované z EFRR během programového období 2000–2006. Tímto způsobem byly financovány desetitisíce projektů, a to do maximální výše 50 % v regionech spadajících pod cíl 2¹⁰ a 75 % v regionech spadajících pod cíl 1¹¹. Počet operačních programů a přidělené částky podle členských států jsou uvedeny v **příloze I**.
10. Hlavním cílem auditu bylo posoudit, zda projekty v oblasti cestovního ruchu:
- a) přinesly výsledky, které se od nich očekávaly;
 - b) vytvořily udržitelné výsledky;
 - c) byly realizovány v důsledku podpory EU.

¹⁰ Cíl 2 spočívá v podpoře hospodářské a sociální přeměny oblastí, jež čelí strukturálním obtížím.

¹¹ Cíl 1 spočívá v podpoře rozvoje a strukturálních změn regionů, jejichž rozvoj zaostává.

METODIKA AUDITU

11. Aby auditoři získali reprezentativní přehled o situaci, byl proveden průzkum (viz **rámeček 1**) 206 náhodně vybraných projektů. Zkoumané projekty byly obsaženy ve 26 programech týkajících se devíti členských států a nacházely se v regionech, jimž byly přiděleny prostředky na projekty v oblasti cestovního ruchu. Podrobnosti o počtu zkoumaných a navštívených projektů, v rozdělení podle členských států a operačních programů, naleznete v **příloze II**.

RÁMEČEK 1

STRUKTURA DOTAZNÍKU POUŽITÉHO PŘI PRŮZKUMU

Obecné informace o projektu.

Výsledky projektu vyjádřené jako:

- vytvořená či zachovaná přímá pracovní místa,
- turistická kapacita,
- objem činností,
- hospodářská rentabilita,
- ostatní.

Vliv pomoci EU nebo jiné pomoci na projekt

Faktory úspěšnosti či neúspěšnosti

- 12.** Odpovědělo 98,5 % dotazovaných navrhovatelů projektů a odpovědi byly vloženy do databáze Účetního dvora vytvořené pro jejich analýzu.
- 13.** Kontrola správnosti odpovědí navrhovatelů byla provedena takto:
- a) Bylo navštíveno 52 projektů (tj. 25 % projektů v průzkumu) z devíti regionů ve čtyřech členských státech (Francie, Německo, Itálie a Španělsko).
 - b) Řídící orgány byly požádány, aby ověřily správnost odpovědí navrhovatelů u projektů, které nebyly navštíveny na místě.
 - c) Kromě toho byla u všech projektů v průzkumu provedena dokumentární kontrola hlavních dokumentů předložených řídicími orgány, jako jsou žádosti o grant, rozhodnutí o grantu či případné hodnotící zprávy.
- 14.** Po výše uvedených krocích byla databáze na základě opravených odpovědí aktualizována. Informace obsažené v databázi a důkazní informace z návštěv projektů tvoří základ pro závěry, k nimž auditoři dospěli.
- 15.** Audit se prováděl od října 2009 do června 2010.

Fotografie 3 – Dlažba a zábradlí na pobřeží vedoucí k historické památce (Itálie)



© Evropská unie

Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

DRUHY PROJEKTŮ V AUDITNÍM VZORKU

16. Míra různorodosti u 206 projektů ve vzorku je dobře patrná z **tabulky 1**, sestavené podle třídění, které Účetní dvůr vypracoval pro svůj audit.

TABULKA 1

DRUHY ČINNOSTÍ, NA NĚŽ EFRR POSKYTL GRANTY

	Projekty	
	Počet	% ¹
A. Infrastruktura / veřejná zařízení	54	26
Přístav, přístav pro jachty, přístaviště, mořské nábřeží	19	9,2
Přístup, pěší stezky, cyklistické stezky, silnice, parkoviště	19	9,2
Jiné	9	4,4
Úpravy pláže	4	1,9
Terénní úpravy	3	1,5
B. Ubytování a stravování	53	26
Hotel	38	18,4
Tábořiště	4	1,9
Jiné ubytování a stravování	11	5,3
C. Muzeum a historické památky	48	23
Muzeum / místo kulturního významu (archeologické středisko...)	39	18,9
Historická památka / kulturní dědictví (kostel, hrad, palác...)	9	4,4
D. Rekreační středisko a středisko volného času	21	10
Středisko volného času (tematický zábavní park, plavecký bazén, zoologická zahrada, akvárium...)	15	7,3
Rekreační středisko (které zahrnuje ubytování, stravování a aktivity)	6	2,9
E. Jiné	30	15
Kongresové středisko, centrum pro společenské akce, víceúčelové zařízení	9	4,4
Sportovní středisko	2	1,0
Knihovna, archiv	2	1,0
Marketing, kancelář cestovního ruchu, informační body	6	2,9
Středisko environmentální výchovy, chráněné přírodní území	4	1,9
Jiné	7	3,4
Projekty ve vzorku celkem	206	100

¹ Tyto číselné údaje procentuálně vyjadřují počet projektů ve vzorku podle jednotlivých druhů činností (což rovněž odráží procentuální podíl výdajů z EFRR na každý druh činnosti v souboru jako celku).

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

17. Celkově 76 % přidělených finančních prostředků z EFRR připadlo na veřejné navrhovatele. Tyto projekty se v plné výši financují z veřejných prostředků, přičemž financování EU je doplňováno ze zdrojů celostátních, regionálních či místních orgánů. Přehled soukromých a veřejných projektů podle třídění vypracovaného pro tento audit zachycuje **graf 1**.

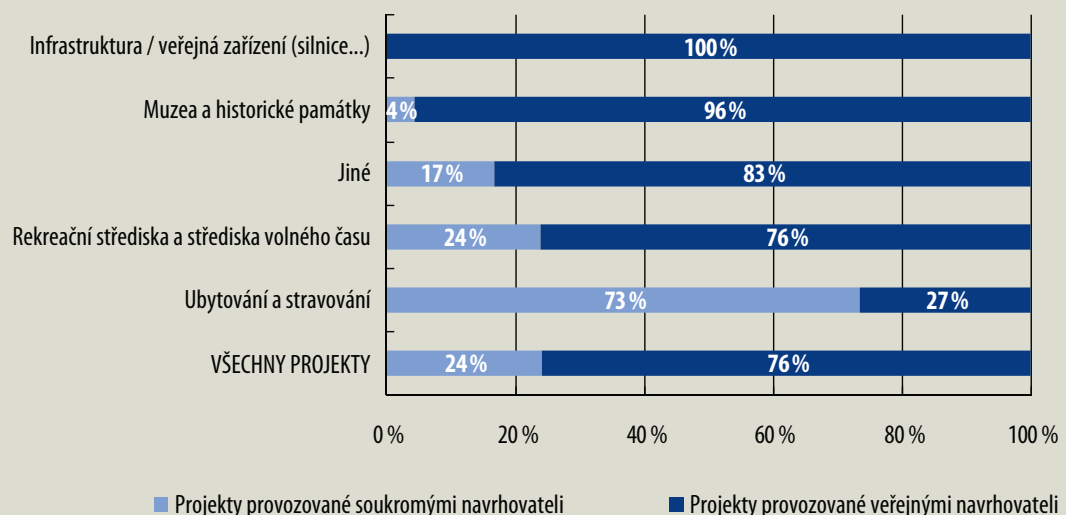
Fotografie 4 – Krytý plavecký bazén s mořskou vodou, který využívají turisté i místní obyvatelé (Německo)



© Evropská unie
Zdroj: Evropský účetní dvůr, únor 2010.

GRAF 1

PROJEKTY PODLE DRUHU ČINNOSTI A DRUHU NAVRHOVATELE



PŘIPOMÍNKY

PŘINESLY PROJEKTY VÝSLEDKY, KTERÉ SE OD NICH OČEKÁVALY?

- 18.** Jak je zmíněno v bodě 11, byl proveden průzkum, kterým se posuzovalo, nakolik projekty dosáhly svých cílů. Účetní dvůr rozeslal dotazník navrhovatelům 206 projektů, kteří z fondů EU obdrželi celkem 369 milionů EUR (téměř třetinu celkových nákladů na dotyčné projekty). Pomocí průzkumu se měřil nárůst aktivit a kapacit cestovního ruchu a také vytvořená či zachovaná přímá pracovní místa. Účetní dvůr prostudoval žádosti o financování a rozhodnutí o grantech, v nichž se popisuje, čeho chtějí navrhovatelé svými projekty dosáhnout.
- 19.** Z výsledků vyplynulo, že 73 % projektů přispělo ke zvýšení ročního objemu cestovního ruchu, 74 % zvýšilo kapacitu oblasti přijímat turisty a díky 58 % projektů byla vytvořena či zachována přímá pracovní místa. Výsledky ve všech třech kategoriích mělo 44 % projektů, zatímco 8 % mělo výsledky mimo uvedené tři kategorie.

Fotografie 5 – Stezka pro pěší a cyklisty (Francie)



© Evropská unie

Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

ZVÝŠENÍ AKTIVIT CESTOVNÍHO RUCHU

20. Zvýšení cestovního ruchu obvykle kladně působí na místní hospodářství a na přímou zaměstnanost a vede k hospodářskému růstu. Audit se pokoušel měřit objem cestovního ruchu přímo vytvářené projekty. Objem lze vyjádřit různými způsoby, například jako počet obsazených lůžek v hotelech, noci strávené v tábořištích, počet návštěvníků muzeí apod.

21. Cíl zvýšit cestovní ruch obsahovalo jako součást žádosti o grant 142 projektů (70 %) a 111 z nich v plnění tohoto cíle uspělo. Ke zvýšení cestovního ruchu, aniž si to stanovilo jako cíl, vedlo dalších 34 projektů, takže cestovní ruch zvýšilo celkových 145 projektů. Granty byly obecně poskytovány, ať již byly cíle splněny či nikoli, a jejich vyplacení bylo podmíněno výsledky pouze u šesti projektů ve vzorku, z nichž pět svých cílů dosáhlo.

22. Díky projektu v Německu na rozvoj mořských lázní, které dříve zahrnovaly jeden bazén a jednu saunu, přibýlo wellness centrum s dalšími saunami, venkovní bazén a další zařízení (**fotografie 4**). Celkové náklady na projekt činily 16,9 milionu EUR, přičemž 41 % pocházelo z EFRR. Roční počet návštěvníků po dokončení projektu vzrostl z 92 000 na 129 000.

23. Veřejný projekt ve Francii spočíval v úpravě z provozu vyřazené železniční trati, čímž vznikla cesta v délce 26 km pro chodce a cyklisty (**fotografie 5**). Počet uživatelů vzrostl z nuly v roce 2003 na 23 000 v roce 2008. Využívání cesty zaznamenává elektronický registrační systém, který počty pravidelně předává místnímu úřadu cestovního ruchu. Celkové náklady na projekt činily 1,6 milionu EUR, přičemž 39 % pocházelo z EFRR.

- 24.** Jiný projekt v Německu na vybudování dřevěného mostu přes řeku, který spojuje cyklistické a pěší stezky, a na výstavbu přístaviště pro kánoe (**fotografie 6**) byl úspěšně dokončen a díky němu se v jeho okolí pořádaly malé kulturní akce, jako odpolední posezení u kávy ve staré renovované stodole. Přesná míra úspěšnosti projektu je však neznámá, neboť objem činnosti plynoucí z tohoto projektu se nijak neměří. Celkové náklady na projekt činily 139 426 EUR, přičemž 49 % pocházelo z EFRR.
- 25.** Jeden projekt ve Francii spočíval v zakoupení a renovaci tradičního domu v historické vesnici, který byl přebudován na muzeum vína (**fotografie 7**). V prvním roce muzeum přilákalo 4 000 návštěvníků, avšak jejich počet od té doby klesl na polovinu, a muzeum je tak nyní otevřeno jen v letním období. Když je otevřeno, přispívá k propagaci regionálních zemědělských výrobků a obecně vinařství. Celkové náklady na projekt činily 0,8 milionu EUR, přičemž 42 % pocházelo z EFRR.

Fotografie 6 – Dřevěný most přes řeku spojující cyklistické a pěší stezky a přístaviště pro kánoe (Německo)



© Evropská unie
Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

ZVÝŠENÍ KAPACITY V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU

26. Mnoho projektů cestovního ruchu je koncipováno tak, aby se rozšířila kapacita a tím se zvýšil cestovní ruch. Takové zvýšení, které je přímým výsledkem projektu, lze vyjádřit mnoha různými způsoby, například jako dodatečné pokoje či lůžka (u hotelů), délkové kilometry (pěší stezky, cyklistické stezky apod.), tábořiště, kotviště, místa (u divadel a stravovacích zařízení).
27. U 120 projektů, jejichž vyhlášeným cílem bylo zvýšení kapacity pro cestovní ruch, se podařilo dosáhnout plánovaného zvýšení z 93 %. Dalších 32 projektů nemělo cíl, pokud jde o kapacitu, avšak ta se přesto zvýšila.
28. Cílem jednoho projektu ve Španělsku bylo vybudovat 30 dvou-lůžkových pokojů v bývalém klášteře, který se přestavoval na hotel (**fotografie 8**). Prvořadým cílem bylo zachovat budovu s určitým významem pro architektonické dědictví lokality, přičemž místní správa se rozhodla využít ji k turistickým účelům. Kromě toho bylo současně vytvořeno 20 přímých pracovních míst. Celkové náklady na projekt činily 3,6 milionu EUR, z nichž 75 % pocházelo z EFRR.
29. Ne všechny projekty měly za cíl vytvořit novou kapacitu. Některé projekty spočívaly jen v modernizaci již existujících zařízení. V rámci jednoho projektu ve Francii byly renovovány pokoje ve stávajícím hotelu, čímž se zachovala existující úroveň aktivity (4 200 nocí za rok) a také 1,2 pracovního místa. Celkové náklady na projekt činily 253 254 EUR, přičemž 14 % pocházelo z EFRR.
30. Jiné projekty se soustředily na zlepšení infrastrukturní kapacity určité oblasti. V jednom italském přímořském regionu se v rámci jednoho projektu kromě parkovišť a odpočívadel a několika panoramatických vyhlídek vybuďovalo i 37 km silnic a 9 km pěších a cyklistických stezek. Celkovým cílem projektu bylo zlepšit přístup k několika obtížně přístupným pobřežním místům a podpořit místní cestovní ruch v oblasti. Celkové náklady na projekt činily 4,0 milionu EUR, přičemž 49 % pocházelo z EFRR.

VYTVOŘENÁ ČI ZACHOVANÁ PRACOVNÍ MÍSTA

- 31.** Vytváření či zachování pracovních míst jsou klíčové činitele v úsilí o vyrovnaný udržitelný rozvoj hospodářství a zaměstnanosti. Z průzkumu rozhodnutí o udělení grantu na projekty vyplynulo, že vytvoření nebo zachování pracovních míst zahrnovalo jako očekávaný výsledek 116 čili 58 % projektů. Pracovní místa vznikla i díky jiným projektům, ačkoli to v dokumentaci k žádosti o grant nebylo výslovně uvedeno. Například projekt v Belgii zahrnutý do průzkumu, který se týkal muzeí umění a historie, vytvořil 57 pracovních míst, třebaže v dokumentaci k žádosti o grant o tom nebyla žádná zmínka. Celkové náklady na projekt činily 30,5 milionu EUR, přičemž 20 % pocházelo z EFRR.
- 32.** Z odpovědí na průzkum plyne, že bylo vytvořeno (1 515) nebo zachováno (1 005) celkem 2 520 přímých pracovních míst. Z tohoto celkového počtu bylo 23,5 % obsazeno ženami.

Fotografie 7 – Tradiční dům přebudovaný na muzeum vína (Francie)



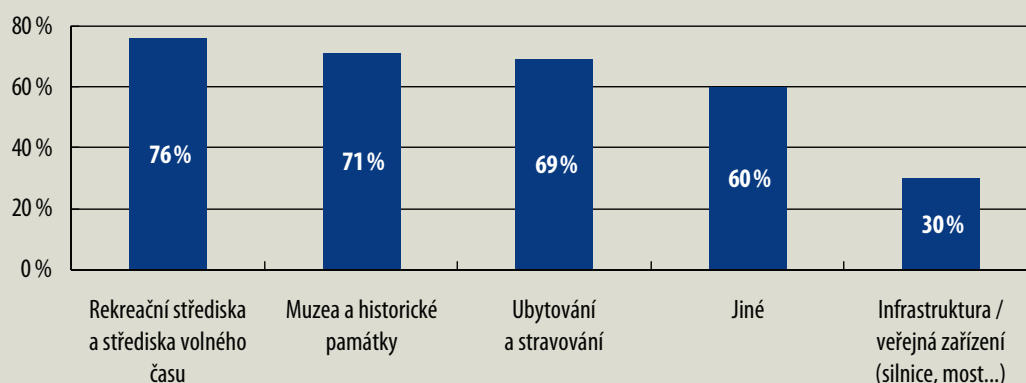
© Evropská unie

Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

- 33.** V celém zkoumaném vzorku mělo pozitivní efekt z hlediska zaměstnanosti 58 % projektů. Ze samotné povahy některých oblastí činnosti vyplývá, že je v nich více možností tvorby pracovních míst než v jiných. Nejvyšší podíl projektů, díky nimž byla vytvořena či zachována pracovní místa, byl v kategorii „rekreční střediska a střediska volného času“. Méně pracovních míst se vytváří či zachovává v oblasti „infrastruktura a veřejná zařízení“, kde je po uvedení projektu do provozu často zapotřebí jen malý počet pracovníků údržby (**graf 2**).
- 34.** U 116 projektů (58 %), pro něž byly stanoveny cíle v podobě vytvoření a zachování přímých pracovních míst, bylo dosaženo 75 % zamýšleného počtu pracovních míst. Osmnáct z těchto 116 projektů výsledků, pokud jde o tvorbu a zachování pracovních míst, nedosáhlo a ve čtyřech případech byl grant podmíněn pozitivními výsledky. Oproti tomu pracovní místa byla vytvořena či zachována u 14 % projektů, ačkoli pro ně žádný cíl v podobě pracovních míst předem stanoven nebyl.

GRAF 2

PODÍL PROJEKTŮ, DÍKY NIMŽ BYLA VYTVOŘENA ČI ZACHOVÁNA PŘÍMÁ PRACOVNÍ MÍSTA, PODLE DRUHU ČINNOSTI



Podíl v rámci každé z pěti kategorií. Celkový průměr je 58 %.

- 35.** Díky francouzskému projektu výstavby nového veřejného plaveckého bazénu vzniklo 12 pracovních míst, z nichž dvě byla na údržbu, kterou později prováděl externí dodavatel služeb. Ze starého plaveckého bazénu, který musel být uzavřen, bylo zachováno 1,5 pracovního místa. To je v souladu s navrhovaným počtem pracovních míst v žádosti o grant. Celkové náklady na projekt činily 4,4 milionu EUR, přičemž 17 % pocházelo z EFRR.
- 36.** Soukromý projekt v Německu spočíval ve vybudování mládežnické ubytovny se sportovními zařízeními. Při zahájení provozu bylo vytvořeno 17 pracovních míst, což byl cílový počet vytvořených pracovních míst. V době auditu bylo v táboře v různých funkcích zaměstnáno 26 osob. Celkové náklady na projekt činily 11,1 milionu EUR, přičemž 23 % pocházelo z EFRR.
- 37.** Ve většině případů nebylo financování podmíněno tím, že bude dosaženo výsledků v podobě vytvořených či zachovaných pracovních míst. Takové podmínky byly stanoveny jen u 43 projektů a situace, pokud jde o podmínky vztahující se na dosažení výsledků v oblasti zaměstnanosti, se mezi jednotlivými auditovanými regiony lišila (viz **rámeček 2**).

RÁMEČEK 2

PŘÍKLADY PODMÍNEK VZTAHUJÍCÍCH SE NA CÍLE V OBLASTI ZAMĚSTNANOSTI

U některých navštívených projektů v Německu byly granty vyplaceny za podmínky, že bude vytvořen určitý počet pracovních míst. Ta musí být zachována po dobu nejméně pěti let.

V jednom španělském regionu se podle pravidel pro poskytování pomoci v odvětví cestovního ruchu musí navrhovatelé žádající o grant zavázat, že nesníží počet pracovních míst. Předložení takového dokumentu je podmínkou pro předložení žádosti o grant.

V Itálii získal projekt modernizace hotelu grant z EFRR na základě vytvoření pracovních míst, která musí být zachována po dobu nejméně pěti let. Avšak u jiného projektu na rozšíření a renovaci hotelu musela být pracovní místa zachována jen jeden rok. Kromě toho se počet vytvořených pracovních míst může odchylovat až o 30 %, aniž by byly uloženy sankce nebo grant musel být vrácen.

Ve Spojeném království byly s pracovními místy svázány podmínky u 11 ze 14 dokončených projektů. Počet pracovních míst, která mají být vytvořena, se odhaduje při rozhodování o grantu a měří po dokončení projektu pomocí matematických vzorců založených na výdajích. Není-li podmínka splněna, řídicí orgán rozhodne, že bude od navrhovatele požadovat vrácení části grantu.

CÍLE, UKAZATELE A MONITOROVÁNÍ

- 38.** Řídící orgány v navštívených regionech se výkonností projektů zabývají různými způsoby, jak je doloženo v následujících bodech.
- 39.** U zkoumaných francouzských projektů se očekávané výsledky v podobě vytvořených pracovních míst a aktivit či kapacit cestovního ruchu v žádostech o grant ani v rozhodnutích o grantu systematicky neuvádějí, a pokud ano, jsou uvedeny pro informační účely, neboť dosažení výsledků nebylo v žádném ze zkoumaných projektů podmínkou pro získání grantu z EFRR. Řídící orgány dosahování tohoto druhu výsledků systematicky nemonitorují.

Fotografie 8 – Bývalý klášter přestavěný na čtyřhvězdičkový hotel (Španělsko)



© Evropská unie
Zdroj: Evropský účetní dvůr, leden 2010.

- 40.** Ve Španělsku jsou pro výběr projektů stanovena obecná kritéria, která umožňují vybrat projekty navrhované celostátním, regionálním nebo místním orgánem, pokud se vztahuje k historickému či kulturnímu dědictví nebo k cestovnímu ruchu. Kvantifikované cíle se stanovují pouze na úrovni opatření. Jeden z projektů ve vzorku obsahoval kvantifikované cíle týkající se zvýšení kapacity cestovního ruchu a vytvořených pracovních míst. Tento projekt měl jako cíle podlahovou plochu renovované budovy, předpokládaný počet návštěvníků za rok a počet vytvořených pracovních míst (přímých a nepřímých). U žádného z navštívených projektů nebyly takové ukazatele podmínkou pro získání grantu z EFRR.
- 41.** V jednom navštíveném německém regionu byly spolufinancovány pouze projekty v oblasti veřejné turistické infrastruktury a zařízení. Řídící orgány stanovily pro navštívené projekty vyčíslitelné ukazatele výsledků. V případě projektů, které vytvářely či zachovávaly přímá pracovní místa, neuváděla žádost o grant ve vztahu k vytváření či zachování pracovních míst žádné vyčíslitelné cíle či cílové hodnoty. Řídící orgány předkládají zprávy o výsledcích na úrovni priorit a opatření.
- 42.** V druhém navštíveném německém regionu obsahovala žádost o podporu u projektů vytvářejících přímá pracovní místa vyčíslitelné cíle či cílové hodnoty vytvořených pracovních míst. U navštívených projektů, na nichž se podíleli soukromí navrhovatelé, bylo vytvoření pracovních míst podmínkou pro poskytnutí dotace a řídicím orgánům byly poskytnuty údaje o cílovém objemu aktivit cestovního ruchu. U dvou projektů byly poskytnuty informace o cílech, které se týkaly zvýšení kapacity. V případě dvou soukromých projektů sledovaly řídicí orgány skutečné vytváření pracovních míst a počet vytvořených lůžek. Na konci doby vázanosti (pět let po dokončení projektu u pracovních míst a 15 let u infrastruktury) provedou řídicí orgány závěrečné ověření, zda byla ustanovení rozhodnutí splněna.

- 43.** V jednom z navštívených italských regionů byly očekávané výsledky týkající se zvýšení kapacity v oblasti turistického ruchu součástí všech šesti navštívených projektů. Očekávané výsledky týkající se aktivit cestovního ruchu byly uvedeny a vyčísleny v žádostech o grant u poloviny projektů. U druhé poloviny byly aktivity cestovního ruchu nepřímo vyjádřeny prostřednictvím odhadovaných výnosů ve výkazech výsledku hospodaření, které byly součástí žádostí o grant. Očekávané výsledky, pokud jde o vytvoření přímých pracovních míst, byly uvedeny v žádosti o grant u pěti projektů a u čtyř byly i kvantifikovány.
- 44.** V tomtéž regionu byly ukazatele související s tvorbou pracovních míst povinné jen pro soukromé projekty, u nichž jsou součástí hodnocení *ex ante*. Pracovní místa musí být zachována po stanovené období a během tohoto závazného období se jejich zachování také monitoruje.
- 45.** Ve druhém navštíveném italském regionu nebyly u navštívených projektů kvantitativní ukazatele týkající se zvýšení turistické kapacity nebo tvorby pracovních míst ve formulářích žádosti uvedeny. Podobně nebyly u žádného z navštívených projektů takové ukazatele podmínkou pro poskytnutí grantu, a to ani grantu z EFRR, ani jiné formy dotací. Řídící orgány poté, co se do projektů investuje, účelnost projektů a jejich výsledky, pokud jde o přímá či nepřímá pracovní místa nebo nárůst aktivit cestovního ruchu související s dotacemi, nemonitorují.
- 46.** Všechny projekty měly do určité míry kladné výsledky, a proto o nich lze říci, že byly účelné. Zkoumané projekty dosáhly, pokud se jedná o tvorbu pracovních míst, zvýšení aktivit cestovního ruchu a nárůstu kapacity pro cestovní ruch, určitých výsledků. Některé z projektů měly v těchto třech oblastech stanoveny cíle a dosáhly jich, zatímco jiné takové cíle stanoveny neměly. Jiné projekty dosáhly cílů, které nebyly na začátku konkrétně vymezeny. Nejsou-li cíle projektů, cílové hodnoty a ukazatele systematicky stanovovány a nejsou-li následně výsledky monitorovány a vyhodnocovány, skutečná výkonnost projektů či rozsah evropské přidané hodnoty se posuzují jen obtížně¹².

¹² Viz sdělení Komise „Přezkum rozpočtu EU“, KOM(2010) 700, 19.10.2010, a zejména str. 5: „Přínos politického projektu nelze zredukovat pouze na rozvahu, která představuje jen jeden klíčový test ke zdůvodnění výdajů na úrovni EU: totiž zda výdaje na úrovni EU znamenají pro občany lepší „obchod“ než výdaje na úrovni členského státu. Evropský rozměr může maximalizovat účinnost financí členských států a pomoci snížit celkové výdaje díky sdružování společných služeb a zdrojů a dosahování úspor z rozsahu. V důsledku toho by se měl rozpočet EU využívat k financování veřejných statků EU a opatření, které členské státy a regiony nemohou financovat samy, a u nichž dokáže EU zajistit lepší výsledky.“

JSOU VÝSLEDKY PROJEKTŮ UDRŽITELNÉ?

- 47.** V době auditu bylo 28 % projektů ve vzorku dokončeno v posledních dvou letech, 45 % před dvěma až pěti lety a 27 % před více než pěti lety. U 72 % projektů dokončených před více než dvěma lety zkoumal Účetní dvůr, zda v době auditu:
- byly projekty stále v provozu a vytvářely zisk nebo přispívaly na náklady;
 - bylo pravděpodobné, že dosažené výsledky budou pokračovat i v budoucnosti;

V DOBĚ AUDITU VĚTŠINA PRACOVNÍCH MÍST STÁLE EXISTOVALA

- 48.** V době auditu stále existovalo 94 % vytvořených či zachovaných pracovních míst. Provozní náklady na to, aby u třetiny těchto projektů pracovní místa zůstala zachována, jsou financovány veřejnými dotacemi členských států toho či onoho druhu.

Fotografie 9 – Rekonstrukce hlavní silnice v přímořském letovisku (Francie)



© Evropská unie
Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

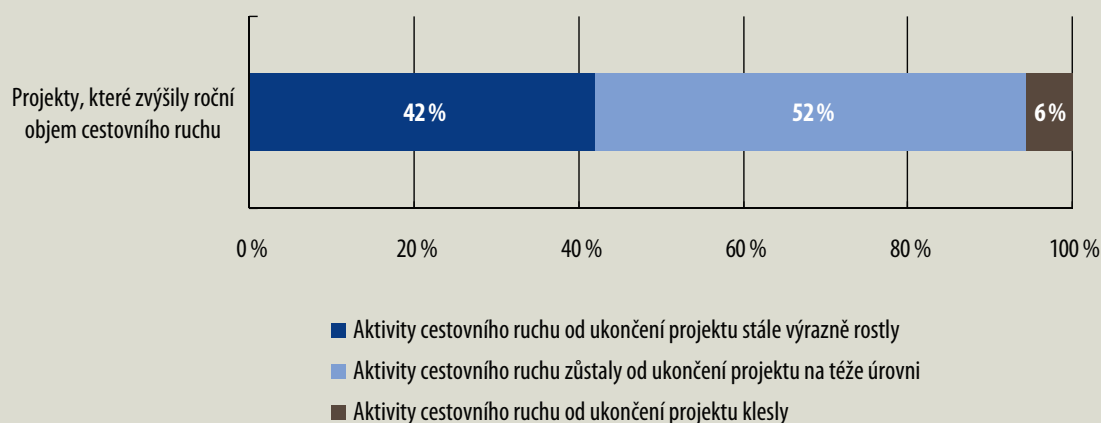
TÉMĚŘ VŠECHNY PROJEKTY BYLY STÁLE V PROVOZU, AVŠAK NEBYLY NUTNĚ RENTABILNÍ

- 49.** Kapacity cestovního ruchu, vytvořené projekty, zůstaly v 93 % případů od ukončení projektu na stejné úrovni a v 6 % případech se zvýšily.
- 50.** Úroveň aktivit cestovního ruchu zůstala od ukončení projektu stabilní nebo se zvýšila v 94 % případů (**graf 3**).
- 51.** V době auditu bylo stále v provozu 98 % dokončených projektů¹³. Ne všechny projekty vytvářely dostatečné příjmy na pokrytí svých provozních nákladů. Z projektů dokončených nejméně o dva roky dříve bylo celkově 25 % ekonomicky rentabilních (61 % soukromých projektů a 14 % veřejných projektů). Většina (60 %) veřejných projektů nebyla ze své podstaty zamýšlena jako rentabilní. Provozní náklady přebírá výměnou za jiné výhody pro obec (například bezplatný vstup do plaveckého bazénu pro školní děti, zachování objektu historického dědictví atd.) veřejný navrhovatel, což je obvykle orgán veřejné správy. Jiné projekty jsou určeny například na obnovu veřejného prostoru (například ulice či silnice) a nikdy nebyly zamýšleny jako projekty vytvářející příjmy.

¹³ Jeden projekt byl kvůli technickým potížím definitivně uzavřen dva roky po svém zahájení a další tři projekty byly dočasně uzavřeny a budou znovu uvedeny do provozu po provedení dalších prací.

GRAF 3

BYLO ZVÝŠENÍ AKTIVIT CESTOVNÍHO RUCHU VYTVOŘENÉ PROJEKTY TRVALÉ?

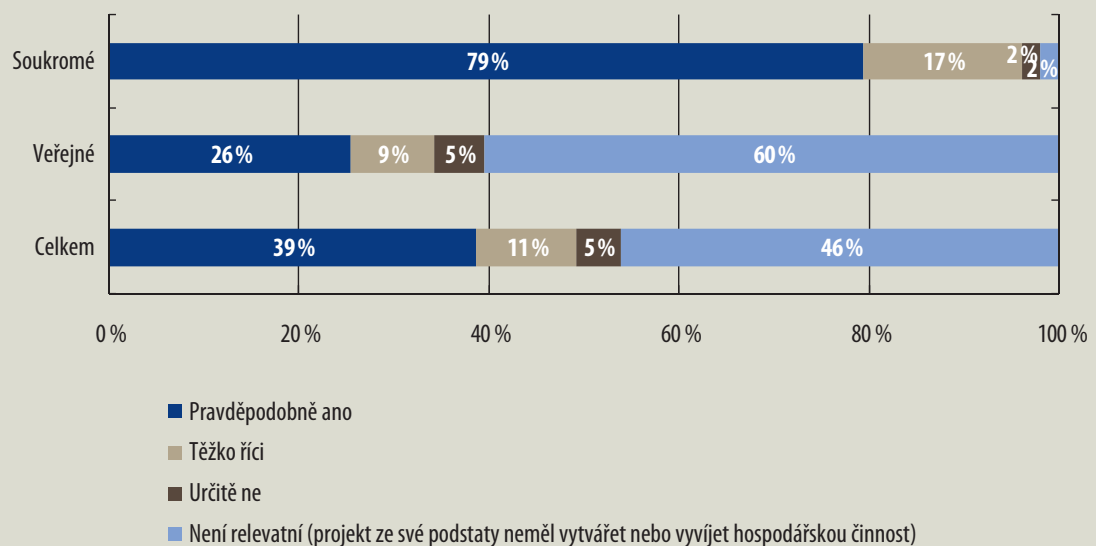


- 52.** Rozdílný přístup navrhovatelů soukromých projektů a navrhovatelů veřejných projektů k rentabilitě lze doložit odpověďmi na otázky v průzkumu ohledně očekávané rentability v následujících dvou až třech letech. Z **grafu 4** vyplývá, že otázka budoucí rentability se netýká 60 % veřejných projektů v celém průzkumu, zatímco 79 % navrhovatelů soukromých projektů očekává, že budou v příštích letech rentabilní.
- 53.** Díky projektům, jejichž činnosti nebyly zamýšleny jako rentabilní, bylo vytvořeno či zachováno 24 % pracovních míst.

GRAF 4

BUDOUCÍ RENTABILITA PROJEKTŮ

Bude činnost vytvořená či vyvíjená vaším projektem v příštích dvou až třech letech rentabilní?



Fotografie 10 – Projekt renovace vnějších zdí a střechy kostela (Francie)



© Evropská unie

Zdroj: Evropský účetní dvůr, listopad 2009.

MĚLY GRANTY VLIV NA EXISTENCI ČI KONCEPCI PROJEKTŮ?

- 54.** Účetní dvůr se ptal, zda veřejná podpora, a zejména financování z EFRR, byla zásadním činitelem ovlivňujícím buď koncepci projektů, nebo rozhodování o tom, zda by se projekty měly uskutečnit. Účetní dvůr dále zkoumal, jak samotný proces získávání podpory z EFRR vnímali navrhovatelé projektů.

Ne všichni navrhovatelé považovali veřejnou podporu za nutnou

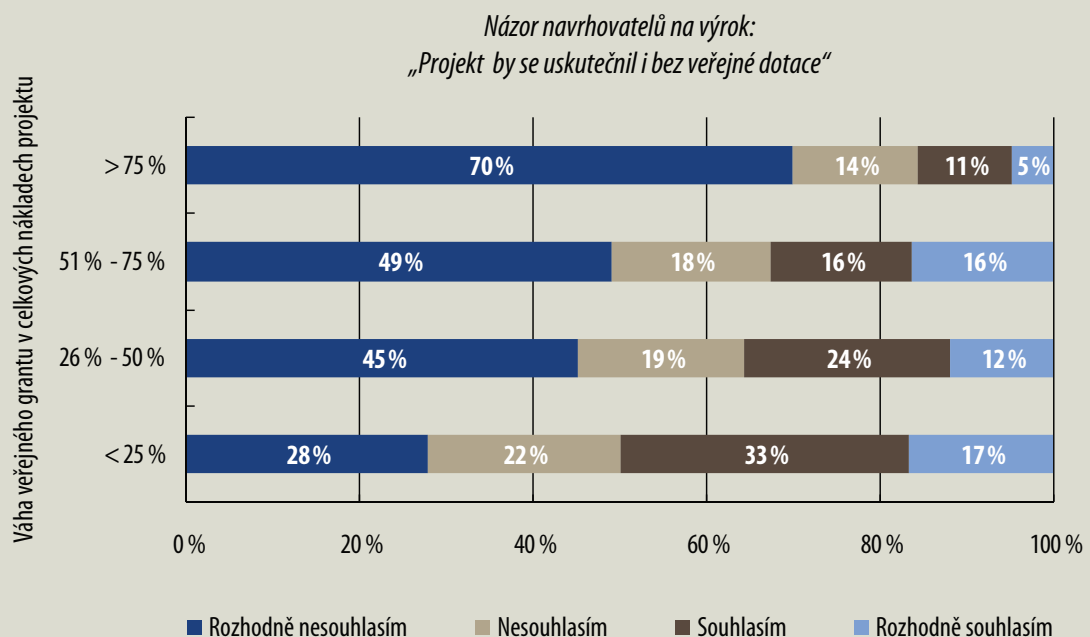
- 55.** Třiapadesát navrhovatelů (26 %, 34 veřejných a 19 soukromých navrhovatelů) prohlásilo, že by projekt realizovali i bez grantu z veřejných prostředků:
- a) 12 navrhovatelů (6 %, všichni veřejní) uvedlo, že by byl projekt realizován přesně tímž způsobem, to znamená, že grant nezměnil rozsah ani obsah projektu ani jeho schopnost vytvářet pracovní místa. Čtyři z těchto projektů byly v době, kdy navrhovatel objevil možnost získat dotaci z EFRR, již zahájeny;

b) 41 navrhovatelů (20 %) však sdělilo, že by projekt nebyl shodný. Ve 30 případech se změnil rozsah či obsah (12 soukromých a 18 veřejných) a dotace měly vliv na pracovní místa či životní prostředí u 17 soukromých a tří veřejných projektů.

- 56.** Podíl grantu z veřejných prostředků na celkových nákladech projektu ovlivnil odpovědi navrhovatelů projektů v tom smyslu, že čím menší byl poměr veřejné podpory, tím méně byla podpora vnímána jako zásadně důležitá pro existenci projektu (**graf 5**).
- 57.** Názory se také výrazně liší podle druhu příslušné činnosti: například 52 % navrhovatelů projektů v oblasti ubytování a stravování uvedlo, že jejich projekt by se uskutečnil i bez grantu. U projektů, u nichž se jednalo o muzea a historické památky nebo o infrastrukturu a veřejná zařízení, uvedlo tuto odpověď 20 % dotazovaných, zatímco stejný názor mělo pouhých 10 % navrhovatelů v oblasti rekreačních středisek a středisek volného času.

GRAF 5

VZTAH MEZI VNÍMANOU UŽITEČNOSTÍ VEŘEJNÉ DOTACE A VAHOU GRANTU



GRANT Z EFRR JE VNÍMÁN JAKO VÝRAZ OCENĚNÍ PROJEKTU, AVŠAK ZVYŠUJE ADMINISTRATIVNÍ ZÁTĚŽ

- 58.** Velká většina navrhovatelů považovala grant z EFRR za výraz ocenění kvality jejich projektu (92 %) a jeho užitečnosti pro veřejnost (90 %). Avšak 42 % navrhovatelů rovněž uvedlo, že získáním grantu z EFRR se výrazně zvyšuje administrativní zátěž jejich projektu. Toto stanovisko je více rozšířené mezi soukromými navrhovateli (56 %) než mezi veřejnými navrhovateli (37 %). Postoj navrhovatelů projektů k administrativní zátěži se také mění v závislosti na rozsahu grantu z EFRR v poměru k celkovým nákladům na projekt, tj. čím je grant z EFRR v poměru k celkovým nákladům menší, tím silněji je administrativní zátěž pocítována.

Fotografie 11 – Opravený hrad ze 13. století otevřený pro veřejnost (Francie)



© Evropská unie

Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2009.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

PLNĚNÍ OČEKÁVANÝCH VÝSLEDKŮ

- 59.** Všechny projekty měly pozitivní výsledky v té či oné podobě a většina měla úspěšné výsledky v několika kategoriích. Díky 74 % projektů se zvýšily aktivity cestovního ruchu, 73 % vytvořilo další turistickou kapacitu a 58 % projektů vytvořilo či zachovalo 2 520 pracovních míst, z nichž 23,5 % bylo obsazeno ženami. Výsledky ve všech třech kategoriích mělo 44 % projektů. V těchto oblastech nedosáhlo výsledků 8 % projektů ve vzorku, avšak tyto projekty přinesly prospěch místnímu hospodářství nebo pomohly zachovat objekty kulturního, historického, uměleckého nebo přírodního dědictví regionu (viz body 19 a 32).
- 60.** Cíle byly stanoveny jen u 58 % projektů ve vzorku. Pokud byly cíle stanoveny, byly splněny ze 75 % u tvorby nebo zachování pracovních míst a z 93 % u zvýšení kapacit cestovního ruchu. Žádných výsledků, pokud jde o pracovní místa, nedosáhlo 9 % zkoumaných projektů, ačkoli se to u nich předpokládalo. Naopak 14 % projektů zvýšilo turistickou kapacitu a 14 % zvýšilo počet pracovních míst, byť tyto cíle stanoveny nebyly (viz bod 34).
- 61.** Z projektů ve vzorku nemělo 42 % cíle v oblasti výkonnosti. U projektů, které cíle měly, nebyly mnohdy stanoveny cílové hodnoty a ukazatele a situace se u navštívených projektů lišila. U většiny projektů ve vzorku nebyly výsledky monitorovány. Řídící orgány svázaly platby grantu s dosahováním výsledků jen v nevelké menšině projektů ve vzorku. Nejsou-li cíle projektů, cílové hodnoty a ukazatele systematicky stanovovány a nejsou-li následně výsledky monitorovány a vyhodnocovány, skutečná výkonnost projektů či rozsah evropské přidané hodnoty se posuzují jen obtížně (viz body 34 a 38–46).

DOPORUČENÍ 1

Řídící orgány by měly dbát o to, aby ve fázi žádosti o grant a rozhodnutí o grantu byly stanoveny vhodné cíle, cílové hodnoty a ukazatele, aby bylo možno:

- vybrat projekty, které budou pravděpodobně neefektivnější, a
- vyhodnotit jejich výsledky.

Komise by měla tuto praxi podporovat.

UDRŽITELNOST VÝSLEDKŮ PROJEKTŮ

- 62.** Vzhledem k tomu, že většina pracovních míst vytvořených dokončenými projekty v době auditu stále existovala a že dodatečné aktivity a kapacity, které byly těmito projekty vytvořeny, zůstaly stabilní nebo se mírně zvýšily, je pravděpodobné, že výsledky budou v krátkodobém až střednědobém výhledu udržitelné. Jelikož však bylo zjištěno, že finančně životaschopných je pouhých 25 % projektů, závisí tato udržitelnost na tom, zda budou veřejné dotace na provozní náklady pokračovat v současném rozsahu i v budoucnosti.

VLIV GRANTŮ

- 63.** Podle navrhovatelů projektů se díky financování z veřejných zdrojů mohlo vůbec uskutečnit 74 % projektů. Ve 20 % případů prohlásili, že by se projekty realizovaly i bez grantové podpory, avšak v pozmeněné podobě. Čím nižší byla míra podpory, tím menší byl její dopad na projekt. V 6 % případů uvedli, že by se projekty uskutečnily podobným způsobem i bez grantu (viz body 55–57).

- 64.** Zatímco 92 % navrhovatelů považovalo grant z EFRR za výraz ocenění kvality jejich projektu, 42 % navrhovatelů se domnívalo, že proces související s dotací z EFRR výrazně zvyšuje jejich administrativní zátěž. Rovněž bylo konstatováno, že čím je míra podpory nižší, tím více je grant z EFRR vnímán jako zatěžující (viz bod 58).

DOPORUČENÍ 2

Řídící orgány by měly zajistit, aby kritéria výběru projektů zohledňovala, zda projekt, jež má být realizován, financování skutečně potřebuje. Kromě celkového dopadu projektu na hospodářský růst a zaměstnanost by se mělo přihlížet i k potenciálnímu dopadu grantu na koncepci projektu.

Komise by měla tuto praxi podporovat.

DOPORUČENÍ 3

Komise by měla vyhodnotit, nakolik pomoc v tomto odvětví představuje nákladově efektivní prostředek podpory členských států při podněcování hospodářského růstu, a posoudit, zda by tato podpora nemohla být za tímto účelem lépe zaměřena.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá pan Morten LEVYSOHN, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 4. května 2011.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

FINANCOVÁNÍ CESTOVNÍHO RUCHU Z EFRR PŘIDĚLENÉ NA HMTNÉ INVESTICE DO CESTOVNÍHO RUCHU PODLE ČLENSKÝCH STÁTŮ – PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2000–2006

Členský stát	Počet operačních programů obsahujících projekty cestovního ruchu v každém členském státě	Částka z EFRR na cestovní ruch (v tis. EUR)
Itálie	21	1 448 519
Německo	17	649 206
Francie	23	467 106
Španělsko	20	427 888
Řecko	15	384 360
Spojené království	12	220 892
Rakousko	8	159 228
Portugalsko	6	150 326
Belgie	7	100 252
Polsko	1	95 663
Nizozemsko	6	82 947
Litva	1	81 999
Maďarsko	1	74 018
Česká republika	2	68 274
Přeshraniční spolupráce v EU	23	64 513
Meziregionální spolupráce v EU	22	50 904
Irsko	2	29 934
Finsko	5	20 206
Estonsko	1	16 247
Slovinsko	2	13 803
Lotyšsko	1	9 256
Malta	1	4 301
Kypr	1	3 229
Celkem	198	4 623 071

POČET PROJEKTŮ ZAHRNUTÝCH DO PRŮZKUMU A NAVŠTÍVENÝCH NA MÍSTĚ

9 členských států	26 operačních programů	Počet projektů	
		v průzkumu	navštívených
Itálie	1999IT161P0011 Sicilia	26	
	1999IT161P0007 Campania	14	6
	1999IT161P0010 Sardegna	7	6
	2000IT162D0007 Piemonte	7	
	2000IT162D0001 Toscana	7	
Německo	2000DE162D0010 Niedersachsen	7	5
	1999DE161P0004 Mecklenburg-Vorpommern	7	
	1999DE161P0005 Brandenburg	7	
	1999DE161P0003 Sachsen-Anhalt	7	6
	2000DE162D0005 Hessen	6	
Španělsko	2000ES161P0007 Castilla y León	8	8
	2000ES161P0010 Extremadura	8	7
	2000ES161P0009 Comunidad Valenciana	8	1
	2000ES161P0016 Místní rozvoj	3	
Francie	2000FR162D0020 Rhône-Alpes	7	7
	2000FR162D0006 Poitou-Charentes	6	
	2000FR162D0014 Bretagne	9	6
Řecko	2000GR161P0016 Konkurenceschopnost	7	
	2000GR161P0014 Střední Makedonie	7	
	2000GR161P0005 pevninské Řecko	7	
Portugalsko	1999PT161P0016 Madeira	6	
	1999PT161P0012 Algarve	6	
Spojené království	1999GB161D0004 Západní Wales a oblast Valleys	7	
	2000GB162D0008 Jihovýchodní Anglie	9	
Belgie	2000BE162D0008 Meuse-Vesdre	6	
Litva	2003LT161D0001 Litva	7	
Celkový počet projektů		206	52

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

II.

Politika soudržnosti a EFRR jako největší strukturální fond představují hlavní nástroj EU pro prosazování harmonického rozvoje celé Unie. Projevuje se to na různých programech, projektech a partnerstvích, které tato politika podporuje. V programovém období 2000–2006 bylo na investice do cestovního ruchu vyčleněno 3,5 % z prostředků EFRR.

V. a)

Komise vítá závěry Účetního dvora. Jak vyplývá z výsledků, podpora z EFRR přispěla k tvorbě pracovních míst v oblasti cestovního ruchu i k místnímu a regionálnímu hospodářskému růstu.

V. b)

Komise vítá závěry Účetního dvora, že cílem většiny projektů bylo vytvoření pracovních míst a že velký počet zamýšlených míst byl ve skutečnosti vytvořen.

V. d)

Komise shledává povzbuzujícím, že téměř všechny projekty dosáhly takového stupně udržitelnosti, že v době auditu byly stále v provozu.

V. e)

Komise konstatuje, že takřka tři čtvrtiny auditovaných projektů by se bez veřejné pomoci neuskutečnilo.

ODPOVĚDI KOMISE

ÚVOD

V. f)

Komise bere tyto výsledky na vědomí. Komise poukazuje na to, že v programovém období 2007–2013 byla zjednodušena pravidla provádění prostředků v právních předpisech o strukturálních fondech, které byly dále novelizovány v letech 2008–2010. Komise také konstatuje, že mezi zjednodušováním předpisů a řádným hospodařením s finančními prostředky fondů musí existovat rovnováha.

VI. a)

Komise bude nadále prosazovat u řídicích orgánů používání vhodných cílů, cílových hodnot a ukazatelů.

VI. b)

Komise bude i nadále nabádat řídicí orgány, aby zajistily směřování spolufinancování EU do projektů, které ke své realizaci opravdu potřebují veřejné financování.

VI. c)

Komise už provedla hodnocení *ex-post* programů EFRR z let 2000–2006 a hodnotila přitom hlavní otázky jejich významnosti z hlediska politiky a většiny výdajů spolufinancovaných z EFRR. Akcemi cestovního ruchu se zabývalo hodnocení podpory podnikání a fyzického/přírodního prostředí.

2.

Komise poukazuje na to, že cestovní ruch je těsně propojen s mnoha oblastmi politiky, jako jsou regionální politika, doprava, rozvoj venkova atd. Regionální politika podporuje cestovní ruch v rámci integrovaných programů regionálního rozvoje.

4.–8.

Politika soudržnosti se provádí v režimu sdíleného řízení: členské státy odpovídají především za ustavení systémů řízení a kontroly a za provádění programů. Komise s nimi programy projednává a dohlíží na jejich práci během provádění. Je do toho zapojeno mnoho celostátních a regionálních orgánů spolu se stovkami tisíc navrhovatelů projektů.

Co se týče strukturálních fondů, nařízení č. 1260/1999 stanoví, že projekty vybírají a řídí orgány členských států (s výjimkou velkých projektů, které musí Komise schvalovat a potvrzovat či měnit úroveň pomoci Společenství). Úlohou Komise je dohlížet na finanční a v menší míře také na fyzické provádění (dopad/výkon) operačních programů.

Ustanovení čl. 2 odst. 2) nařízení č. 1783/1999 vyzdvihuje vytváření pracovních příležitostí jako jeden aspekt investic do cestovního ruchu a kultury. Seznam uváděných priorit však není taxativní.

ODPOVĚDI KOMISE

PŘIPOMÍNKY

19.

Komise vítá závěry Účetního dvora. Jak vyplývá z výsledků, podpora z ERFF přispěla k tvorbě pracovních míst v oblasti cestovního ruchu i k místnímu a regionálnímu hospodářskému růstu.

21.

Komise vítá závěr Účetního dvora o tom, že většina projektů dosáhla svých stanovených cílů a přispěla ke zvýšení aktivit cestovního ruchu. Za stejně povzbudivý považuje Komise i závěr Účetního dvora, že podstatná část projektů dosáhla tohoto výsledku, aniž by si to tyto projekty stanovily jako konkrétní cíl.

27.

Komise vítá závěr Účetního dvora o tom, že téměř všechny projekty dosáhly svých cílů a přispěly ke zvýšení kapacity v oblasti cestovního ruchu.

34.

Komise vítá závěry Účetního dvora, že cílem většiny projektů bylo vytvoření pracovních míst a že velký počet zamýšlených míst byl ve skutečnosti vytvořen.

40.

V programovém období 2000–2006 mohly řídicí orgány sledovat dosahování některých výsledků, jako je vytváření pracovních míst, zvyšování aktivit nebo kapacity v oblasti cestovního ruchu, s pomocí ukazatelů stanovených na úrovni opatření, priority nebo programu. V programovém období 2007–2013 závisí výběr projektů na vyčíslitelných ukazatelích na úrovni projektu.

46.

Komise poznamenává, že většina projektů měla už od počátku stanovené smysluplné, vyčíslitelné a měřitelné ukazatele výsledků, jak uvádí Účetní dvůr v bodech 21, 27 a 34.

I kdyby byly takové údaje k dispozici, bez srovnávací analýzy je obtížné posoudit účelnost a evropskou přidanou hodnotu.

48.

Komise považuje tento závěr za velmi povzbudivý, zvláště v době hospodářského útlumu.

Komise připomíná, že 76 % projektů ve vzorku Účetního dvora podporovaly veřejné orgány. Za těchto okolností lze předpokládat, že provozní náklady třetiny projektů byly financovány veřejnými subvencemi.

49.-51.

Komise je potěšena, že takřka všechny projekty cestovního ruchu spolufinancované z EFRR přispěly k udržitelné tvorbě kapacity a aktivit cestovního ruchu a že téměř všechny projekty dosáhly takového stupně rozpracovanosti, že v době auditu byly ještě stále v provozu.

55.

Komise konstatuje, že takřka tři čtvrtiny auditovaných projektů by se bez veřejné pomoci neuskutečnily.

ODPOVĚDI KOMISE

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

58.

Komise konstatuje, že více než polovina navrhovatelů projektů měla za to, že financování z EFRR nezvýšilo výrazně jejich administrativní zátěž.

Administrativní zátěž může narůstat z různých důvodů během řízení programů strukturálních fondů. Například kvůli pravidlům ohledně způsobilosti a kontroly, které stanoví členské státy a které jsou přísnější než pravidla v předpisech o strukturálních fondech.

Pro současné programové období (2007–2013) byla v právních předpisech o strukturálních fondech zjednodušena pravidla o provádění fondů. Komise kromě toho zavedla v letech 2008–2010 výrazné zjednodušení, zvláště tím, že vytvořila možnost deklarovat náklady (i v oblasti cestovního ruchu) na základě paušálních sazeb, jednorázových částek a běžných stupnic jednotkových nákladů.

59.

Komise vítá závěr Účetního dvora, že všem projektům se podařilo dosáhnout výsledků v takových kategoriích, jako je vytváření pracovních míst, zvýšení kapacity a ročního objemu cestovního ruchu. Jak vyplývá z výsledků, podpora z ERFF přispěla k tvorbě pracovních míst v oblasti cestovního ruchu i k místnímu a regionálnímu hospodářskému růstu.

60.

Komise vítá závěry Účetního dvora, že cílem většiny projektů bylo vytvoření pracovních míst a že velký počet zamýšlených míst byl ve skutečnosti vytvořen. Za stejně povzbudivý považuje Komise i závěr Účetního dvora, že řada projektů dosáhla tohoto výsledku, aniž by si to tyto projekty stanovily jako konkrétní cíl.

61.

Komise poznamenává, že většina projektů měla už od počátku stanovené smysluplné, vyčíslitelné a měřitelné ukazatele výsledků, jak uvádí Účetní dvůr v bodech 21, 27 a 34.

I když jsou takové údaje k dispozici, bez srovnávací analýzy je obtížné posoudit účelnost a evropskou přidanou hodnotu.

ODPOVĚDI KOMISE

Doporučení 1

Dobrá výběrová kritéria jsou klíčovým předpokladem pro výběr takových projektů, které nejvíce přispívají k plnění priorit, cílů a cílových hodnot, a pro výběr nejefektivnějších a nejúčelnějších projektů.

Stanovení vhodných cílů, cílových hodnot a ukazatelů pomáhá při vyhodnocování výsledků projektu. Komise bude nadále prosazovat u řídicích orgánů používání vhodných cílů, cílových hodnot a ukazatelů.

62.

Komise vítá závěr Účetního dvora, že téměř všechny projekty dosáhly takového stupně udržitelnosti, že v době auditu byly stále funkční.

63.

Komise konstatuje, že takřka tři čtvrtiny auditovaných projektů by se bez veřejné pomoci neuskutečnily.

64.

Komise bere tyto výsledky na vědomí. Komise poukazuje na to, že v programovém období 2007–2013 byla zjednodušena pravidla provádění prostředků v právních předpisech o strukturálních fondech, které byly dále novelizovány v letech 2008–2010. Komise také konstatuje, že mezi zjednodušováním předpisů a řádným hospodařením s finančními prostředky fondů musí existovat rovnováha.

Doporučení 2

Výsledky Účetního dvora chápe Komise tak, že proces výběru projektů cestovního ruchu je celkově účelný. Komise bude i nadále nabádat řídicí orgány, aby zajistily směřování spolufinancování EU do projektů, které ke své realizaci opravdu potřebují veřejné financování.

Doporučení 3

Komise připomíná, že strukturální fondy nepodporují cestovní ruch jako odvětvovou politiku, nýbrž zásahy do cestovního ruchu v rámci integrovaných programů regionálního rozvoje. Komise dále připomíná, že schvaluje programy a jejich priority, nikoli však opatření ani projekty (vyjma velkých projektů) v oblasti konkrétních odvětví, jako je cestovní ruch.

Komise již provedla hodnocení *ex-post* programů EFRR z let 2000–2006 a hodnotila přitom hlavní otázky jejich významnosti z hlediska politiky a většiny výdajů spolufinancovaných z EFRR. Akcemi cestovního ruchu se zabývalo hodnocení podpory podnikání a fyzického/přírodního prostředí. Výsledky tohoto hodnocení se nacházejí na INFOREGIO (internetových stránkách GR REGION): http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado2_en.htm.

Evropský účetní dvůr

Zvláštní zpráva č. 6/2011

Byly projekty v oblasti cestovního ruchu spolufinancované z EFRR účelné?

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie

2011 – 40 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-175-3

doi:10.2865/31289

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- v zastoupeních a delegacích Evropské unie.
Jejich kontaktní údaje naleznete na adrese <http://ec.europa.eu>
nebo si je můžete vyžádat faxem na čísle +352 2929-42758.

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné (např. roční řady *Úředního věstníku Evropské unie*, sbírky rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie):

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

VTÉTO ZPRÁVĚ SE ZKOUMÁ, JAK PROJEKTY V OBLASTI CESTOVNÍHO RUCHU SPOLUFINANCOVANÉ Z EFRR PŘÍSPÍVAJÍ K PODPOŘE HOSPODÁŘSKÉHO RŮSTU A TVORBĚ PRACOVNÍCH MÍST. ABY BYLO MOŽNO PŘEDLOŽIT REPREZENTATIVNÍ OBRAZ SITUACE, BYLY SHROMÁŽDĚNY INFORMACE OD 206 NAVRHOVATELŮ PROJEKTŮ NÁHODNĚ VYBRANÝCH V CELÉ EU.



EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

ISBN 978-92-9237-175-3



9 789292 371753