

Metodický pokyn A – Výběr a používání ukazatelů

Tento metodický pokyn se zabývá otázkou výběru a používání ukazatelů v souvislosti s vymezením strategie programu a vnitrostátní strategie, prováděním a hodnocením. Předkládá požadavky týkající se:

- cílů, ukazatelů a kvantifikace;
- společných ukazatelů a dalších ukazatelů;
- výběru a používání ukazatelů v programech pro rozvoj venkova, včetně vztahu mezi základními ukazateli a ukazateli dopadu; a
- výběru a používání ukazatelů ve vnitrostátních strategiích.

1. CÍLE, UKAZATELE A KVANTIFIKACE

V souvislosti s novým nařízením o rozvoji venkova se analýza situace, vymezení cílů, ukazatelů a kvantifikace uskutečňuje v několika fázích:

- 1) určení potřeb rozvoje na základě hlavních společných a vnitrostátních základních ukazatelů a stanovení cílů vnitrostátních strategií (vnitrostátní strategie);
- 2) analýza potřeb programové oblasti a analýza SWOT, vymezení priorit, cílů, opatření, ukazatelů a kvantifikace (program rozvoje venkova);
- 3) hodnocení *ex ante* pro posouzení a dokončení programu, analýza SWOT, vymezení priorit, cílů, opatření, ukazatelů a kvantifikace (program rozvoje venkova);
- 4) úprava programu za účelem zohlednění hodnocení *ex ante* (fáze 2 a 3 lze provádět jako opakující se postup) (program rozvoje venkova);
- 5) předložení programu Komisi, projednání a přijetí (program rozvoje venkova);
- 6) aktualizace vnitrostátní strategie za účelem zohlednění celkového rozsahu ukazatelů a kvantifikace na základě hodnocení *ex ante* a přijatého programu (vnitrostátní strategie).

Cílem tohoto oddílu je poskytnout praktické pokyny k výběru a používání ukazatelů v programech a vnitrostátních strategiích.

Úplné seznamy společných ukazatelů a popisné informační listy **základních ukazatelů, ukazatelů týkajících se výstupů, výsledků a dopadu** a také seznam **příkladů dalších ukazatelů** jsou uvedeny v doprovodných metodických pokynech (**viz příloha 2. Metodické pokyny E–K**).

2. SPOLEČNÉ UKAZATELE A DALŠÍ UKAZATELE

Protože společné ukazatele nemusí plně vystihnout všechny účinky programové činnosti, zejména pokud jde o vnitrostátní priority a opatření specifická pro danou lokalitu, je nutné stanovit v rámci programů další ukazatele. Členské státy a partnerství by měly

vytvářet tyto další ukazatele v rámci programu operativně, ale v souladu s obecnými zásadami pro používání ukazatelů ve společném rámci pro monitorování a hodnocení.

Členské státy by měly vytvořit další ukazatele v těchto případech:

- když se společný základní ukazatel nevztahuje na specifické vlastnosti programové oblasti;
- když se ukazatel dopadu nevztahuje na další cíl nebo vnitrostátní prioritu vymezenou v národním strategickém plánu nebo programu;
- když společné ukazatele dopadu nejsou dostatečně podrobné nebo konkrétní, aby odrážely širší přínosy opatření, nebo pokud pro opatření společný ukazatel neexistuje. To je důležité zejména tehdy, když jsou opatření vysoce specifická pro danou lokalitu, například v oblasti zemědělství a ochrany životního prostředí. Měly by být vytvořeny příslušné ukazatele dopadu specifické pro opatření;
- když společné ukazatele výsledků nejsou dostatečně podrobné nebo konkrétní, aby odrážely první účinky opatření, nebo pokud společný ukazatel výsledků pro opatření neexistuje;
- když společné ukazatele výstupů nejsou dostatečně podrobné nebo konkrétní, aby odrážely činnosti v rámci opatření.

Vymezení dalších ukazatelů zajistí členským státům pružnost při tvoření systému monitorování a hodnocení upraveného jejich potřebám. Tato pružnost je však možná jen tehdy, pokud zůstane v oblasti působnosti nařízení o rozvoji venkova a odpovídající hierarchii cílů. Při tvoření dalších ukazatelů členské státy:

- zajistí vhodnost a užitečnost dalšího ukazatele;
- stanoví druh a používání ukazatele;
- zajistí, aby další ukazatel splňoval kritéria kvality pro daný druh ukazatele a danou intervenci.

Doporučuje se připravit podrobný informační list každého dalšího ukazatele, aby bylo usnadněno jejich používání při monitorování a hodnocení.

3. VÝBĚR A POUŽÍVÁNÍ UKAZATELŮ V PROGRAMECH

Základní ukazatele

Na základě společných *základních ukazatelů týkajících se cílů* a *základních ukazatelů týkajících se souvislostí* by řídicí orgány měly provést analýzu situace v programové oblasti z hlediska silných a slabých míst stanovenou v čl. 16 odst. a) nařízení (ES) č. 1698/2005.

Analýzu situace z hlediska silných a slabých míst, zvolenou strategii pro jejich řešení a hodnocení ex ante – čl. 16 odst. a) a článek 85 nařízení (ES) č. 1698/2005

Popsat současnou situaci zeměpisné oblasti pomocí kvantifikovaných údajů a zdůraznit silné a slabé stránky, rozdíly, potřeby, mezery a potenciál rozvoje venkova na základě základních ukazatelů

stanovených v příloze 6 tohoto nařízení a ostatních příslušných dalších ukazatelů. Tento popis by se měl týkat:

- **Obecných socioekonomických souvislostí zeměpisné oblasti:** vymezení venkovské oblasti podle definice OECD, případně podle jiných definic; demografická situace včetně analýzy struktury obyvatelstva podle věku a pohlaví, migrace obyvatelstva a problémů vznikající z tlaku příměstských oblastí a odlehlosti; ekonomické hnací síly, produktivita a růst; trh práce včetně struktury zaměstnanosti, nezaměstnanosti a úrovně kvalifikace; obecné využívání půdy a využívání zemědělské / lesní půdy a vlastnická struktura, průměrná rozloha hospodářství.
- **Výkonnosti odvětví zemědělství, lesnictví a potravinářství:** konkurenceschopnost odvětví zemědělství, lesnictví a potravinářství, včetně potřeb restrukturalizace a modernizace; lidský kapitál a podnikání; potenciál pro přenos inovací a znalostí; kvalita a soulad s normami Společenství.
- **Životní prostředí a obhospodařování půdy:** znevýhodněné zemědělské podniky v oblastech, kde hrozí opouštění a marginalizace; souhrnný popis biologické rozmanitosti se zaměřením na tu, která souvisí se zemědělstvím a lesnictvím, včetně systémů zemědělství a lesnictví s vysokou přírodní hodnotou, situace z hlediska provádění směrnic Natura 2000 na zemědělské / lesnické půdě; popisy kvality a množství vody, úloha zemědělství v používání / znečišťování vody a provádění rámcových směrnic o dusičnanech a vodě; znečištění ovzduší a klimatické změny a jejich souvislost se zemědělstvím: skleníkové plyny a emise amoniaku a souvislost s různými akčními plány / iniciativami vyvíjenými členským státem / regionem v úsilí o dosažení mezinárodních cílů včetně kodexu osvědčených postupů pro snížení emisí amoniaku (Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států); používání bioenergie; popisy kvality půdy (vodní a větrná eroze, organická hmota, kontaminace) a ochrana, používání pesticidů, ekologické zemědělství a dobré životní podmínky zvířat; rozloha ochranných a chráněných lesních oblastí, lesní oblasti s vysokým / středním nebezpečím vzniku požáru, roční průměrná změna lesnatosti. Výše uvedené popisy by měly být doloženy kvantifikovanými údaji.
- **Hospodářství venkova a kvalita života:** struktura hospodářství venkova, překážky ve vytváření alternativních pracovních příležitostí, zakládání mikropodniků a cestovní ruch; poskytování služeb ve venkovských oblastech, infrastrukturální potřeby, kulturní dědictví a zastavěné prostředí na vesnicích; lidský potenciál a místní kapacity pro rozvoj, včetně řízení.
- **Leader:** obyvatelstvo a území členských států, na které se vztahuje integrovaná strategie rozvoje venkova zdola (Leader a ostatní spolufinancované vnitrostátní programy a programy EU) v průběhu programového období 2000 – 2006.

Výběr a používání ukazatelů:

- Analýza by měla brát v úvahu všechny společné *základní ukazatele týkající se cílů* a v zásadě všechny *základní ukazatele týkající se souvislostí*, protože je základem pro vymezení cílů stanovených v nařízení a ve strategických směrech Společenství. Zejména pokud jde o priority EU uvedené ve strategických směrech a vnitrostátních strategiích, mělo by být uvedeno jasné odůvodnění rozhodnutí nepřijmout prioritu EU.
- Členské státy / řídicí orgány by měly do analýzy zahrnout všechna témata podle čl. 16 odst. a) a doplnit společné ukazatele příslušnými dalšími ukazateli a údaji. Ty by měly být uvedeny zejména tehdy, když další ukazatele umožní lepší stanovení výchozí situace, především když společné ukazatele dostatečně neodrážejí regionální nebo místní potřeby.
- Členské státy / řídicí orgány by měly zajistit, aby základní ukazatele byly k dispozici pro všechny cíle uvedené v programu za účelem podpořit posouzení dopadu.

- Co se týče vymezení venkovských oblastí, mohou členské státy použít alternativní definice za účelem doplnění definice OECD. V programu by měla být uvedena metodika a klasifikace.

Údaje:

- Pokud údaje požadované pro společného ukazatele nejsou v členském státě na vnitrostátní nebo regionální úrovni k dispozici, měly by být doplněny alternativní vnitrostátní nebo regionální ukazatele s příslušnými údaji. Pokud nejsou k dispozici údaje na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni, je přijatelné kvalitativní posouzení.
- Pro účely porovnatelnosti Komise zvolila, kde to bylo možné, společný referenční rok pro zajištění porovnatelnosti údajů. Členské státy se však mohou rozhodnout pro jiné roky, pokud se tím zlepší kvalita analýzy.
- V průběhu programového období bude Komise ve spolupráci s členskými státy a ostatními institucemi Společenství usilovat o to, aby údaje týkající se společných základních ukazatelů byly k dispozici na vnitrostátní úrovni.

Ukazatele, soubory údajů a kvantifikace mohou být doplněny externími odborníky v rámci hodnocení *ex ante*.

Základní referenční údaje by měly být aktualizovány pravidelně, jakmile budou k dispozici nové údaje. Komise bude usilovat o pravidelnou aktualizaci společných základních ukazatelů. Za regionální a další vnitrostátní ukazatele však odpovídají členské státy / řídicí orgány.

Vztah mezi dopady programu a základními trendy.

Základní analýza se používá jako základ pro SWOT analýzu programu, a proto je součástí analytického odůvodnění cílů programu a výběru priorit. Základní úrovně odrážejí situaci v programové oblasti a jsou základním prvkem vymezení strategie programu.

V mnohých případech nebude možné spojovat dopady programu přímo se základními trendy v důsledku rozsahu intervence nebo chybějících základních referenčních údajů na odpovídající úrovni. Pro posouzení účinků programu by se proto hodnocení dopadu mělo zaměřit na přístup zdola. Hodnotitelé by se měli snažit posoudit spojitost mezi dopadem programu a základními trendy, **kteřá však nemusí být nutně kvantifikována.**

Ukazatele dopadu.

Společný rámec pro monitorování a hodnocení předpokládá sedm společných ukazatelů dopadu týkajících se růstu, zaměstnanosti, produktivity, biologické rozmanitosti, oblastí vysoké přírodní hodnoty, vody a klimatických změn, které jednoznačně odrážejí cíle stanovené Evropskou radou a strategickými směry pro rozvoj venkova. Dopad programu jako celku by měl být posouzen na základě těchto sedmi ukazatelů, aby byl zohledněn plný přínos všech os programu.¹

¹ Všechny čtyři osy mohou přispět například k rozvoji výroby energie z obnovitelných zdrojů. Investice do životního prostředí doplní agroenvironmentální závazky. To rovněž umožní vyhodnocení integrovaných projektů.

Společné ukazatele dopadu by měly být doplněny dalšími ukazateli specifickými pro programy, které zohledňují celkový rozsah cílů a dílčích cílů na úrovni programu, jakož i vnitrostátní priority. Členské státy by měly zajistit, aby byl stanoven příslušný další společný ukazatel dopadu v případě, že cíle opatření jsou výslovně uvedené ve strategických směrech Společenství pro rozvoj venkova nebo v jejich vnitrostátní strategii a že se na tyto cíle nevztahuje společný ukazatel dopadu.

Posouzení dopadu v procesu rozvoje venkova spadá do rámce hodnocení. Řídící orgán je povinen zajistit, aby hodnotitelé měli dostatečné údaje o obecných trendech, výstupech a výsledcích pro provedení tohoto posouzení. Za odhad a kvantifikaci dopadu odpovídají nezávislí hodnotitelé. Hodnotitelé často shledají, že pro odhad dopadu a výklad základních referenčních údajů v konkrétní souvislosti s příjemci programu je nezbytné provést další zjišťování a přidat prvky kvalitativní analýzy.

Obecně by ukazatele dopadu měly být vyjádřeny i) v absolutních částkách (pro odhad efektivnosti nákladů) a ii) z hlediska příjemců dotčených intervencí přímo a případně příjemců dotčených nepřímo.

Nařízení o rozvoji venkova se obzvláště zaměřuje na kvantifikaci dopadu, zejména v souvislosti s výchozí situací. I když je sice v mnohých případech možné posoudit výchozí situaci a dopad na úrovni přímých a nepřímých příjemců podpory, je často obtížnější jejich uvedení v souvislost s obecnějšími základními trendy na úrovni programové oblasti. Jak bylo zdůrazněno výše, lze to spojovat s poměrně malým rozsahem intervence nebo nedostatkem příslušných základních referenčních údajů. Z tohoto důvodu by se pozornost měla zaměřit na odhad dopadu zdola:

- Nejprve by měl hodnotitel programu odhadnout dopad na úrovni přímých a nepřímých příjemců na základě ukazatelů týkajících se výstupů a výsledků, údajů z průzkumů, referenčních údajů a koeficientů z podobných projektů a předchozích zkušeností a hodnocení (pro uvážení dvojího započtení, přitěžujících účinků, přesunu a multiplikačních účinků). To by mělo být prověřeno na základě simulované situace a souvisejících trendů v programové oblasti.
- Následně by měl hodnotitel provést odhad příspěví k obecnému trendu na úrovni programové oblasti (základní trend), je-li dopad přijatelný / statisticky významný v porovnání s ostatními faktory. Pokud to není možné, měl by hodnotitel provést kvalitativní posouzení obecně.

V průběhu programového období se bude metodika pro odhadování dopadu dále vyvíjet prostřednictvím sítě pro hodnocení.

Ukazatele výstupů a výsledků

Na základě společných ukazatelů výsledků uvedených v příloze 1 by program měl poskytovat ukazatele stanovené v čl. 16 písm. c) nařízení (ES) č. 1698/2005.

- Měly by být zvoleny další ukazatele výsledků, aby odrážely všechny cíle týkající se vybraných opatření, zejména pokud odpovídají vnitrostátním prioritám.
- Měly by být zvoleny další ukazatele výstupů, aby odrážely všechny činnosti opatření.
- Externí odborníci mohou doplnit ukazatele a kvantifikace v rámci hodnocení *ex ante* a průběžného hodnocení.

4. VÝBĚR A POUŽÍVÁNÍ UKAZATELŮ VE VNITROSTÁTNÍCH STRATEGIÍCH

Základní analýza hospodářské a sociální situace a stavu životního prostředí a stanovení příslušných ukazatelů jsou stanoveny v čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 1698/2005.

Plán by měl obsahovat stručnou analýzu **hospodářské** a **sociální** situace a stavu **životního prostředí** členského státu a stanoví základní ukazatele převzaté ze společného rámce pro monitorování a hodnocení. Základní analýza by se měla vztahovat alespoň na:

- *hospodářskou* situaci / konkurenceschopnost zemědělsko-potravinářského odvětví (zemědělského a zpracovatelského odvětví) a měla by uvádět silné i slabé stránky a potřeby v odvětví lesnictví, pokud jde o fyzický a lidský kapitál;
- obecný stav *životního prostředí* v souvislosti s biologickou rozmanitostí (Natura 2000 a jiné systémy zemědělství a lesnictví s vysokou přírodní hodnotou), vodou (úloha zemědělství a lesnictví ve vodohospodářství z hlediska množství i kvality ve spojitosti s rámcovou směrnicí o vodě) a klimatickými změnami (úloha zemědělství a lesnictví) a stanovení potřeb ve třech daných oblastech;
- obecnou *socioekonomickou* situaci ve venkovských oblastech, určení silných i slabých stránek (z hlediska diverzifikace, kvality života a vytváření kapacit).

Členské státy by měly předložit **alespoň** předstihové základní ukazatele (označené hvězdičkou *). Každý ukazatel bude vysvětlen z hlediska vnitrostátních souvislostí a případně nejdůležitějších regionálních rozdílů.

Počínaje základními ukazateli (převzatými ze společného rámce pro monitorování a hodnocení) by měl plán navrhovat kvantifikované cíle a úkoly (podle potřeby mezníky, cíle na konci období), případně rozčleněné podle pohlaví a věku. Cíle by měly být „smart“², úkoly dostatečně zaměřené a reálné z hlediska (očekávaných) disponibilních finančních prostředků (vnitrostátních i Evropské unie) a (správních) prováděcích kapacit. Spolu s plány Evropské unie by plán měl zajišťovat národní kvantifikované cíle a úkoly vycházející ze základní analýzy, s jejich hodnocením a stavy, kterých má být dosaženo.

Stanovení cílů a odpovídajících ukazatelů v národních strategických plánech bude dosaženo ve dvou fázích:

- 1) V národním strategickém plánu (první fáze) členský stát stanoví klíčové ukazatele dopadu (klíčové ukazatele ze společného rámce, jakož i ty, které odrážejí vnitrostátní priority). Pokud je v této fázi obtížné stanovit národní cíle, měly by členské státy zajistit kvalitativní posouzení příspěvku programování rozvoje venkova.
 - Co se týče priorit EU uvedených ve strategických směrech, mělo by být uvedeno jasné odůvodnění rozhodnutí nepřijmout prioritu.
 - Pokud vnitrostátní ukazatele umožňují lepší zjištění výchozí situace, zejména pokud společné ukazatele dostatečně neodrážejí regionální nebo místní potřeby, měly by být uvedeny jako další ukazatele.

² SMART: specifické, měřitelné, dosažitelné a schválené, významné, časově vymezené.

- Je důležité, aby vnitrostátní strategie stanovila a slučovala klíčové vývojové tendence na nižší než celostátní nebo regionální úrovni.
- 2) Po přijetí programů (druhá fáze) by vnitrostátní strategie měly být upraveny tak, aby zahrnovaly všechny příslušné společné ukazatele (základní ukazatele, ukazatele dopadu, výsledků a výstupů) a kvantifikované cíle stanovené na základě hodnocení *ex ante*. Revidovaný dokument bude základem pro strategické zprávy.

Požadavky týkající se údajů se řídí stejnými zásadami, které jsou zdůrazněny výše v oddílu o základních ukazatelích pro programování rozvoje.

- Pokud nejsou v členském státě na vnitrostátní nebo regionální úrovni údaje k dispozici, měly by být stanoveny vnitrostátní nebo regionální ukazatele s příslušnými údaji. Pokud nejsou k dispozici údaje na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni, je přípustné kvalitativní posouzení.
- Pro účely porovnatelnosti Komise zvolila, kde to bylo možné, společný referenční rok pro zajištění porovnatelnosti údajů. Členské státy se však mohou rozhodnout pro jiné roky, pokud se tím zlepší kvalita analýzy.
- V průběhu programového období bude Komise usilovat o to, aby údaje týkající se všech společných základních ukazatelů byly k dispozici nejméně na vnitrostátní úrovni.

Síť pro hodnocení bude poskytovat podporu jak na vnitrostátní, tak i na evropské úrovni pro účely dalšího vývoje metodiky a ukazatelů.