

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 1/2007

dotyczące realizacji procedur śródkresowych w zakresie funduszy strukturalnych na lata 2000–2006, wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2007/C 124/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
STRESZCZENIE	I–V	2
WSTĘP	1–12	3
Fundusze strukturalne	1–2	3
Fundusze strukturalne na lata 2000–2006	3–6	3
Ocena funduszy strukturalnych	7–10	4
Ocena śródkresowa, przegląd śródkresowy oraz alokacja rezerwy wykonania	11–12	5
ZAKRES KONTROLI	13–15	5
HARMONOGRAM	16–17	5
ANALIZA OCENY ŚRÓDKRESOWEJ	18–27	6
Wyniki ocen	20	6
Analiza ocen przez Komisję	21–22	6
Analiza przeprowadzona przez Trybunał	23–27	7
ALOKACJA REZERWY WYKONANIA	28–36	8
Oceny przeprowadzone przez państwa członkowskie i alokacja rezerwy wykonania	30–36	8
WPLYW WERYFIKACJI ŚRÓDKRESOWEJ	37–44	9
USTALENIA DOTYCZĄCE OKRESU 2007–2013	45–46	10
WNIOSKI	47–52	11
ZALECENIA	53	11
Odpowiedzi Komisji		13

STRESZCZENIE

I. Rozporządzenie w sprawie funduszy strukturalnych przewiduje przeprowadzenie mniej więcej w połowie okresu programowania 2000–2006 szeregu działań, takich jak:

- śródkresowa ocena programów,
- alokacja rezerwy wykonania,
- śródkresowa weryfikacja programów wydatkowania.

II. Podczas przeprowadzonej przez Trybunał kontroli ustalono, czy trzy wyżej wymienione „procedury śródkresowe” zostały skutecznie zrealizowane oraz jak wpłynęły one na wydatkowanie środków w ramach funduszy strukturalnych, a w szczególności:

- czy dzięki ocenom śródkresowym możliwe było dokonanie odpowiedniej i użytecznej oceny wydatków w ramach funduszy strukturalnych,
- czy alokacji rezerwy wykonania dokonano w sposób sprzyjający skutecznym i dobrze zarządzanym programom wydatkowania,
- czy dzięki weryfikacji śródkresowej zaktualizowano priorytety i poprawiono ukierunkowanie programów wydatkowania.

III. Trybunał ustalił, co następuje:

- dzięki ocenie śródkresowej skontrolowano postępy we wdrażaniu programów funduszy strukturalnych i potwierdzono fakt, że systemy wdrażania znacznie poprawiły się w porównaniu z poprzednią edycją funduszy strukturalnych. Z drugiej strony jednak w wielu przypadkach było za wcześnie na ocenę skuteczności, a tym bardziej oddziaływania programów,
- rezerwę wykonania wykorzystano głównie po to, by zmaksymalizować wydatki, a nie aby skoncentrować je w obszarach odznaczających się szczególną skutecznością. Komisja podkreślała znaczenie absorpcji,
- w szeregu przypadków śródkresowa weryfikacja programów funduszy strukturalnych spowodowała poprawę sposobu, w jaki programy operacyjne uwzględniały priorytety polityk UE lub zmiany w tych politykach (co na przykład znajduje potwierdzenie w konkluzjach Rady Europejskiej z Lizbony i Göteborga), lub wpłynęła na poprawę wskaźników wykonania. Ważnym rezultatem weryfikacji śródkresowej było priorytetowe potraktowanie działań, w ramach których można było wydać środki.

IV. Trybunał w dalszym ciągu uznaje za wskazane uwzględnianie w programach wydatkowania, takich jak fundusze strukturalne, zapisu o przeglądzie celów programu, działań realizowanych w jego ramach oraz wysokości środków finansowych przeznaczanych na dany program w trakcie jego trwania. Kontrola dała obraz napięć związanych z planowaniem i zarządzaniem funduszami strukturalnymi, o czym należy pamiętać przy dokonywaniu i stosowaniu ustaleń dotyczących oceny i weryfikacji śródkresowej:

- wydatkowanie powinno być wydajne, skuteczne i oszczędne. Z drugiej strony, całkowite pule środków uzgodnione dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zapisane w kolejnych perspektywach finansowych UE stanowią zarówno zakładane cele, jak i pułapy wydatkowania. Absorpcja stanowi domyślny cel w ramach wydatków UE na cele spójności,
- zasada $n + 2$ stanowi, z jednej strony, narzędzie dyscyplinujące gwarantujące dobre planowanie wydatków, z drugiej zaś — zachętę dla państw członkowskich i Komisji do faworyzowania działań, w których stosunkowo łatwo można wydać środki,
- z weryfikacją śródkresową łączą się problemy z terminem jej przeprowadzenia. Im później ma ona miejsce, tym mniejsza szansa na dokonanie zmian w programie; ale im wcześniej się ją przeprowadza, tym trudniej jest sformułować miarodajną ocenę skuteczności i wpływu wydatkowania.

V. Trybunał formułuje szereg następujących zaleceń mających na celu poprawę użyteczności przeglądu śródkresowego i weryfikacji śródkresowej w kontekście bardziej elastycznych ustaleń dotyczących funduszy strukturalnych, które będą miały zastosowanie do okresu programowania 2007–2013:

- szybkie i sprawne zamknięcie programów z okresu 2000–2006,
- poprawa wskaźników wykonania,
- staranny wybór terminów dokonywania oceny wydatkowania (wykorzystujący zwiększoną elastyczność zreformowanego systemu),
- krótsza i szybsza weryfikacja śródkresowa,
- terminowe i odpowiednie wytyczne Komisji,
- przykładanie szczególnej wagi do ustaleń w zakresie programowania wydatków i zarządzania wydatkami na realizację priorytetów polityk UE.

WSTĘP

Fundusze strukturalne

1. Fundusze strukturalne są głównym instrumentem polityki Unii wspierającym realizację zapisanych w Traktacie celów spójności gospodarczej i społecznej.

2. Istnieją cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji (EFOGR — Sekcja Orientacji) oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR). Wydatki są planowane i realizowane w ciągu wielu lat w ramach tzw. „okresów programowania”. Wspierają one inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki w państwach członkowskich. Państwa członkowskie pokrywają („współfinansują”) część kosztów tych projektów inwestycyjnych.

Fundusze strukturalne na lata 2000–2006

3. Na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie (marzec 1999 r.) uzgodniono, że na fundusze strukturalne na okres 2000–2006 przeznaczonych zostanie 195 mld euro (219 mld euro w cenach z 2005 r.). Ponad 90 % środków w ramach tych funduszy miało zostać wykorzystane na realizację trzech celów:

- Cel 1: wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju (regionów, których PKB *per capita* wynosi mniej niż 75 % średniej dla Wspólnoty). Około 70 % całkowitej puli środków miało zostać przeznaczone na realizację Celu 1,
- Cel 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów (nieobjętych Celem 1) stojących w obliczu problemów strukturalnych (obszarów przemysłowych, wiejskich, miejskich oraz obszarów zależnych od rybołówstwa),
- Cel 3: wspieranie (na obszarach nieobjętych Celem 1) dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

4. Uzgodnione w Berlinie pule środków przyznano na około 400 programów krajowych i regionalnych ⁽¹⁾ z zastosowaniem skomplikowanego procesu „programowania”, na który składały się następujące główne elementy ⁽²⁾:

- Komisja opracowała ⁽³⁾, do celów początkowego programowania oraz późniejszego przeglądu śródkresowego, orientacyjne wytyczne programowania odnoszące się do celów funduszy,
- państwa członkowskie wynegocjowały z Komisją „wspólnotowe ramy wsparcia” (WRW), określające strategię i priorytety działania funduszy i państwa członkowskiego,
- wszystkie WRW były wdrażane za pomocą „programów operacyjnych” (PO) ⁽⁴⁾ zatwierdzanych przez Komisję,
- regiony lub państwa członkowskie następnie zatwierdzały poszczególne projekty wpisujące się w realizację programów operacyjnych,
- wprowadzono zapis przewidujący weryfikację programów w połowie okresu programowania („weryfikacja śródkresowa”) ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Około 16 mld euro funduszy strukturalnych na lata 2004–2006 przyznano na około 200 programów w nowych państwach członkowskich.

⁽²⁾ Patrz: tytuł II „Programowanie” — art. 13–19 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 1).

⁽³⁾ Artykuł 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁴⁾ Artykuł 18 i 19 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999. W przypadku gdy udział Wspólnoty nie przekracza 1 mld euro, pomoc może przyjąć formę „jednolitego dokumentu programowego” (JDP), zawierającego te same informacje, które znajdują się w WRW i PO.

⁽⁵⁾ Artykuł 14 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

5. Wydatkowanie środków miały nadzorować ustanowione przez poszczególne państwa członkowskie „komitety monitorujące”, w skład których mieli wchodzić przedstawiciele Komisji⁽¹⁾ (pełniący rolę doradczą).

6. W zarządzaniu funduszami strukturalnymi w okresie programowania 2000–2006 wprowadzono dwa nowe elementy mające znaczenie w kontekście niniejszego sprawozdania: rezerwa wykonania oraz zasadę $n + 2$ ⁽²⁾. Patrz: ramki 1 i 2.

Ramka 1

Rezerwa wykonania

Rozporządzenia Komisji w sprawie funduszy strukturalnych na okres programowania 2000–2006 zobowiązują Komisję podczas alokacji środków z funduszy strukturalnych do zatrzymania 4 % środków z puli dla każdego programu operacyjnego. Aby wesprzeć wydajne i skuteczne wykorzystanie funduszy wspólnotowych, rezerwa ta miała zostać rozdzielona wśród i w ramach poszczególnych programów operacyjnych w każdym państwie członkowskim w roku 2004, na podstawie porównania wyników tych programów.

Rezerwa wykonania miała określone ograniczenia. Środki nie mogły być przesuwane między państwami członkowskimi ani też między programami objętymi różnymi celami. Rezerwa nie mogła także pozostawać częściowo nierozdzielona.

Ramka 2

Zasada $n + 2$

Zasada $n + 2$ ma na celu zapobieżenie nadmiernemu spiętrzeniu się zobowiązań pozostających do spłaty w poszczególnych programach operacyjnych (co mogłoby skomplikować ich zamykanie i kolidować z kolejnymi programami), stanowiąc bodziec do wydawania środków zgodnie z planem. Stanowi ona, że jeżeli zobowiązanie nie skutkuje płatnościami w ciągu dwóch lat od daty jego zapisania w budżecie⁽³⁾, to jest ono anulowane (umarzone) i nie zostaje zastąpione innym, tzn. wydatkowanie zmniejsza się w stosunku do całkowitej kwoty uzgodnionej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie.

Ocena funduszy strukturalnych

7. Rozporządzenie finansowe, które określa zasady zarządzania budżetem wspólnotowym, stanowi, że wydatki UE muszą być oszczędne, wydajne i skuteczne. Dla wszystkich sektorów działalności objętych budżetem muszą być ustanawiane cele, a

ich osiągnięcie winno być monitorowane za pomocą wskaźników wykonania. Wydatki muszą być także poddawane ocenom *ex ante* i *ex post*⁽⁴⁾.

8. Rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych na okres programowania 2000–2006 określają, w jaki sposób zasady te mają być zastosowane do funduszy strukturalnych. W szczególności przewidują one:

- przeprowadzanie przez każde państwo członkowskie oceny *ex ante* wszystkich WRW lub PO, będącej podstawą opracowania planów rozwoju⁽⁵⁾,
- ocenę śródkresową, przeprowadzaną przez niezależną osobę oceniającą pod nadzorem instytucji zarządzającej wydatkowaniem środków i we współpracy z Komisją oraz państwem członkowskim; jej celem jest zbadanie, w świetle oceny *ex ante*, wstępnych rezultatów, ich przydatności, stopnia osiągnięcia celów, wykorzystania środków finansowych oraz monitorowania i wdrożenia programów⁽⁶⁾,
- ocenę *ex post* obejmującą wykorzystanie środków oraz skuteczność i wydajność interwencji, przeprowadzaną przez Komisję we współpracy z państwem członkowskim oraz odpowiednią instytucją zarządzającą wydatkowaniem danych środków⁽⁷⁾.

9. Trybunał skontrolował rozwiązania zastosowane dla oceny *ex ante* i programowania edycji funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 i przedstawił je w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 7/2003⁽⁸⁾. Trybunał stwierdził, między innymi, że:

- alokacja środków była w mniejszym stopniu zdeterminowana dobrze opracowaną strategią rozwoju i skutecznością funduszy strukturalnych niż dążeniem do jak największej absorpcji środków,
- ocena *ex ante* miała niewielki wpływ na proces programowania. Ocena sprowadzała się do potwierdzenia słuszności programowania zaproponowanego przez państwa członkowskie i jedynie w rzadkich przypadkach stanowiła analizę jego zasadności oraz przyjętej za jego podstawę strategii. Nie dostarczała ona krytycznej oceny ani analizy alternatywnych strategii.

⁽¹⁾ Artykuł 35 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽²⁾ Rezerwa wykonania — patrz: art. 44, zasada $n + 2$ — patrz: art. 31 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽³⁾ Z całkowitej puli funduszy strukturalnych przyznanych na realizację Celu 1, zgodnie z jego planem finansowym, zobowiązania zaciągane są w rocznych transzach od roku 2000 do 2006. Płatności mogą być dokonywane w formie zaliczek (w wysokości 7 % całkowitej puli środków dla każdego programu; na początku stosunkowo trwale zapobiegają stosowaniu zasady $n + 2$) lub zwrotów środków wypłaconych odbiorcom końcowym. Aby uniknąć umorzeń środków, państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji, do końca drugiego roku następującego po roku zaciągnięcia zobowiązań, wniosek o płatność, obejmujący w odniesieniu do każdego roku kwoty przewidziane w planie finansowania (art. 31 ust. 2 i art. 32 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999).

⁽⁴⁾ Artykuł 27 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1). Oszczędność oznacza, że zasoby zostają udostępnione w wymaganym czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie; skuteczność oznacza osiągnięcie wyznaczonych celów oraz zamierzonych rezultatów; wydajność oznacza dążenie do osiągnięcia jak najlepszego związku między zaangażowanymi zasobami a osiągniętymi wynikami. W sprawie oceny skuteczności funduszy strukturalnych — patrz też art. 40 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁵⁾ Artykuł 41 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁶⁾ Artykuł 42 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁷⁾ Artykuł 43 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie specjalne nr 7/2003 na temat wdrożenia programowania pomocy na okres 2000–2006 w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. C 174 z 23.7.2003).

10. Trybunał skontrolował także prowadzone przez Komisję oceny *ex post* większości wydatków w ramach funduszy strukturalnych z poprzedniego okresu programowania (1994–1999) ⁽¹⁾. Trybunał stwierdził szereg istotnych niedociągnięć w przeprowadzonych ocenach, a także w sposobie, w jakim Komisja je nadzorowała. Zalecił także zadbanie o to, by dostępne dane i alokowane zasoby były zgodne z wyznaczonymi celami, które powinny być realistyczne, oraz wprowadzenie zmian w zakresie przyszłych ocen i podejściu do nich.

Ocena śródkresowa, przegląd śródkresowy oraz alokacja rezerwy wykonania

11. Rozporządzenie w sprawie funduszy strukturalnych przewiduje przeprowadzenie szeregu działań mniej więcej w połowie okresu programowania 2000–2006:

- państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeprowadzenia śródkresowych ocen programów i przedstawienia ich wyników Komisji do końca 2003 r. ⁽²⁾,
- w tym samym terminie, zgodnie z ustaleniami dotyczącymi rezerwy wykonania, miały one ocenić funkcjonowanie programów operacyjnych ⁽³⁾,
- do 31 marca 2004 r. Komisja miała rozdzielić rezerwę wykonawczą na podstawie propozycji zgłoszonej przez dane państwo członkowskie ⁽⁴⁾,
- programy wydatkowania mogły następnie w razie potrzeby zostać objęte weryfikacją śródkresową ⁽⁵⁾.

12. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie funduszy strukturalnych oceny śródkresowe miały być brane pod uwagę zarówno przy alokacji rezerwy wykonania, jak i przy śródkresowej weryfikacji programów: Komisja była więc zobowiązana do zbadania, czy oceny śródkresowe były odpowiednie do tych celów ⁽⁶⁾.

ZAKRES KONTROLI

13. W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał zbadał, czy trzy omawiane „procedury śródkresowe” zostały przeprowadzone skutecznie oraz jak wpłynęły one na wydatkowanie środków w ramach funduszy strukturalnych.

14. Celem kontroli było w szczególności ustalenie:

- czy oceny śródkresowe dostarczyły odpowiedniej i użytecznej oceny wydatków w ramach funduszy strukturalnych,

⁽¹⁾ Patrz: sprawozdanie specjalne nr 10/2006 dotyczące ocen *ex post* programów Celu 1 i 3 na lata 1994–1999.

⁽²⁾ Artykuł 42 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽³⁾ Artykuł 44 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁴⁾ Artykuł 44 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁵⁾ Artykuł 14 ust. 2 w połączeniu z tytułem II „Programowanie” oraz art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽⁶⁾ Artykuł 42 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

- czy alokacji rezerwy wykonania dokonano w sposób sprzyjający skutecznym i dobrze zarządzanym programom wydatkowania,

- czy weryfikacja śródkresowa zaktualizowała priorytety i poprawiła ukierunkowanie programów wydatkowania.

15. Kontrola skoncentrowała się na EFRR oraz EFS jako głównych elementach funduszy strukturalnych. W ramach kontroli Trybunał:

- zbadał wytyczne Komisji dotyczące trzech omawianych procedur,
- zbadał sprawozdania z oceny oraz propozycje wykorzystania rezerwy wykonania oraz przeprowadzenia weryfikacji śródkresowej pięciu WRW oraz 20 programów operacyjnych/jednolitych dokumentów programowych ⁽⁷⁾,
- zbadał przeprowadzoną przez Komisję analizę dokonanych ocen,
- dokonał analizy alokacji rezerwy wykonania oraz wpływu weryfikacji śródkresowej.

HARMONOGRAM

16. Omawiane procedury śródkresowe przeprowadzono na wczesnym etapie dokonywania wydatków w ramach okresu programowania 2000–2006.

- Budżety wspólnotowe od 2000 r. były zgodne z ustaleniami Rady Europejskiej w Berlinie, według których Unia powinna w latach 2000–2006 zaciągnąć zobowiązania na kwotę 195 mld euro z funduszy strukturalnych. Jednakże, jak to zwykle ma miejsce w programach wieloletnich, płatności — czyli wydatkowanie środków — były opóźnione w stosunku do zobowiązań.

- Programy operacyjne przyjmowano wolniej niż to było zakładane (patrz: sprawozdanie specjalne nr 7/2003, pkt 18–24): większość z nich przyjęto w 2001 r., a niektóre dopiero w roku 2002.

- W 2000 i 2001 r. państwa członkowskie i regiony koncentrowały swoje wysiłki na zakończeniu wdrażania programów w ramach edycji funduszy strukturalnych na lata 1994–1999, co opóźniło wdrażanie nowych programów.

⁽⁷⁾ Belgia: JDP Flandria, Cel 3; Francja: JDP Korsyka i JDP Cel 3; Niemcy: WRW, PO Brandenburgia, PO Transport; Włochy: WRW i PO Kalabria, PO Ponsil, PO Transport; JDP Lombardia, Cel 3; Irlandia: WRW i PO „Southern-Eastern”, PO Sektor produkcyjny; Hiszpania: WRW i PO Andaluzja, PO Galicja, Zjednoczone Królestwo: JDP Meyerside, PO Cel 3.

Procedury ocen śródkresowych, alokacji rezerwy wykonania oraz weryfikacji dotyczących WRW w Portugalii, PO Algarve (P), JDP Burgenland (A), JDP Hainaut (B), JDP Réunion (F), JDP Flevoland (NL) zbadano na szczeblu Komisji.

- Jako że państwa członkowskie musiały przedstawić wyniki oceny śródkresowej do końca 2003 r., osoby oceniające zobowiązano do przeprowadzenia ocen na podstawie informacji i danych dostępnych na koniec 2002 r. lub najpóźniej jesienią 2003 r.

17. Pod koniec 2002 r. na programy rozdzielono prawie całą pulę środków uzgodnionych w Berlinie, ale wydano jedynie około 20 mld euro (ok. 1/10 całości). Do końca 2003 r. wydano zaledwie około 60 mld euro (ok. jednej trzeciej środków).

ANALIZA OCENY ŚRÓDKRESOWEJ

18. Jak wyjaśniono w pkt 8, w rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych przed oceną śródkresową postawiono ograniczone cele. Dokument roboczy Komisji (dokument roboczy nr 8: Ocena śródkresowa interwencji w ramach funduszy strukturalnych, 5 grudnia 2000 r.) zawierał pełniejsze wytyczne i wyznaczał państwom członkowskim ambitniejsze cele związane z oceną śródkresową. Najważniejszą częścią tej oceny było ustalenie, jak ta forma pomocy sprawdza się w praktyce na podstawie oceny jej aktualności oraz skuteczności i wydajności jej realizacji. Wymieniony dokument roboczy zawierał pytania do celów oceny oraz określał zawartość sprawozdania z oceny (patrz: ramka 3).

Ramka 3

Rola oceny śródkresowej według dokumentu roboczego nr 8

- Ocena, czy ogólna forma pomocy jest nadal odpowiednia w kontekście problemów występujących w danym regionie lub sektorze.
- Ocena, czy strategiczne osie, priorytety i cele są spójne i nadal aktualne, jakie postępy poczyniono w osiągnięciu tych celów oraz w jakim stopniu mogą one zostać osiągnięte.
- Analiza kwantyfikacji celów, a dokładniej określenie, w jakim stopniu ułatwiają one monitoring i ocenę.
- Ocena, w jakim stopniu priorytety horyzontalne — a w szczególności równość szans oraz ochrona środowiska — zostały uwzględnione w poszczególnych rodzajach pomocy.
- Analiza adekwatności procedur wdrażania i monitorowania.
- Zestawienie wyników ze wskaźnikami uzgodnionymi dla rezerwy wykonania.

Źródło: Dokument roboczy Komisji nr 8 (str. 4 i 5).

19. Ten sam dokument roboczy Komisji wskazywał, że skala oceny (a więc i jej koszt) powinna być proporcjonalna do skali programu — podając przykład, że modelowanie makroekonomiczne byłoby odpowiednie dla obszernych WRW Celu 1, ale już nie dla małych programów Celów 2 i 3. Koszty oceny były pokrywane częściowo ze środków UE. Ostateczny koszt oceny

wyniósł 40 mln euro, pozostając poniżej 0,1 % rocznych wydatków na fundusze strukturalne. (Dodatkowo Komisja poniosła koszty związane z obsługą administracyjną ocen: ich ujęcie ilościowe nie jest łatwe).

Wyniki ocen

20. We wnioskach z niemal wszystkich ocen stwierdzono, że wstępna strategia rozwoju pozostaje aktualna, ale jest za wcześnie na ocenę jej skuteczności. W przygotowanym przez siebie sprawozdaniu pt. „Ocena śródkresowa w regionach Celu 1 i 2: wzrastający potencjał oceny” (listopad 2004 r.) Komisja przywołuje ustalenia z przeprowadzonych ocen. Główne wnioski Komisji przedstawiono w ramce 4.

Ramka 4

Odpowiedzi osób oceniających na pytania stanowiące podstawę oceny

- W prawie wszystkich przypadkach osoby oceniające stwierdziły, że **strategie** przyjęte w ramach programów **są nadal odpowiednie**.
- W wielu przypadkach było **za wcześnie na ocenę skuteczności**, z uwagi na opóźnione lub wolne rozpoczynanie programów. Trudności przysparzał system monitorowania, który często wymagał rewizji definicji wskaźników oraz ich zakładanej wysokości.
- Było również **za wcześnie, aby zmierzyć oddziaływanie programów**, chociaż oceny w niektórych przypadkach zalecały weryfikację zakładanych celów na podstawie doświadczeń z początkowych lat wdrażania. Wyniki modelowania makroekonomicznego prowadzonego w odniesieniu do dużych WRW sugerują, że programy są na dobrej drodze do osiągnięcia swoich celów ogólnych.
- Wydajność była częściej definiowana jako absorpcja środków niż koszt w stosunku do osiągniętego produktu czy rezultatu. **Absorpcja środków uległa wyraźnej poprawie (tzn. środki wydawano szybciej niż miało to miejsce w przeszłości)** w związku z dążeniem do przestrzegania zasady n + 2.
- Wyniki przeprowadzonych ocen wskazywały na pilną **potrzebę poprawy kwantyfikacji celów**.
- Uznano, że **systemy wdrażania** spełniają przepisowe wymagania i **znacznie się poprawiły**.

Źródło: Sprawozdanie Komisji: Ocena śródkresowa w regionach Celu 1 i 2 — Wzrastający potencjał oceny — listopad 2004 r. (str. 6 i 7).

Analiza ocen przez Komisję

21. W procesie analizy jakości ocen uczestniczyły państwa członkowskie, komitety monitorujące oraz Komisja. Odpowiednie jednostki Komisji zbadały wstępne i końcowe sprawozdania z oceny. Komisja musiała przestrzegać napiętych terminów przewidzianych rozporządzeniem i od stycznia do marca 2004 r. ocenić równoległe sprawozdania z oceny około 400 programów. Aby wywiązać się na czas z powierzonego jej zadania, oprócz zaangażowania własnego personelu Komisja zlecała ocenę osobom spoza instytucji.

22. Przeprowadzoną przez Komisję analizę ustaleń osób oceniających ⁽¹⁾ przedstawiono także w dokumencie pt. „Wzrastający potencjał oceny”. Komisja ustaliła, że:

- oceny były na ogół prowadzone z wykorzystaniem właściwej metodologii,
- słabo działające systemy monitorowania utrudniły przeprowadzenie wielu ocen,
- badania u źródła sprawdzające osiągnięcie założeń programów wymagały poprawy,
- niektóre oceny były słabe na poziomie analizy; często nie formułowano w nich wystarczająco operacyjnych wniosków i zaleceń,
- wyniki modelowania ekonomicznego, którego stosowanie było na ogół ograniczone do większych programów, nie były porównywalne z uwagą na dużą różnorodność stosowanych rozwiązań,
- niektóre z osób oceniających koncentrowały się nadmiernie na analizie finansowej, przywiązując niewielką wagę do osiągnięć programów z uwagi na niedostępność danych z monitoringu, ale również z powodu silnego nacisku na wydatkowanie wynikającego z dążenia do przestrzegania zasady $n + 2$. Prowadziło to do formułowania zaleceń, które były motywowane względami czysto finansowymi, a nie do analizy strategicznych implikacji takich realokacji środków ⁽²⁾.

Analiza przeprowadzona przez Trybunał

23. Podczas kontroli Trybunał zidentyfikował szereg problemów, które napotkały osoby oceniające, oraz trudności, z którymi musiały się zmierzyć, aby dać jasną odpowiedź na pytanie, czy ogólna forma pomocy jest nadal odpowiednia w kontekście problemów występujących w danym regionie lub sektorze oraz czy cele mogą zostać osiągnięte.

- Wszystkie osoby oceniające miały do czynienia z problemem polegającym na tym, że do czasu przeprowadzania oceny zrealizowano jedynie niewielką część wydatków.

⁽¹⁾ Komisja oceniła jedną trzecią wstępnych sprawozdań jako dobre lub bardzo dobre. Ocena sprawozdań końcowych była o wiele wyższa: za dobre lub bardzo dobre uznano dwie trzecie sprawozdań. Główną przyczyną stwierdzonych niedociągnięć był fakt, że osoby oceniające były przeciążone:

- liczbą pytań do celów oceny,
- liczbą projektów objętych oceną,
- złożonością niektórych dużych programów, a także ograniczonymi środkami, które osoby oceniające miały do dyspozycji.

⁽²⁾ „Wzrastający potencjał oceny”, Komisja Europejska, listopad 2004 r. (str. 35).

- Prawie połowa osób oceniających programy zbadane przez Trybunał stwierdziła istotne problemy związane z konkretnymi potrzebami w zakresie rozwoju; te osoby oceniające zaproponowały położenie większego nacisku na niektóre obszary polityki, zwłaszcza związane ze strategią lizbońską oraz strategią z Göteborga.

- Inne osoby oceniające zwróciły uwagę na problemy właściwe dla danej oceny, takie jak trudność ustalenia wpływu dodatkowych inwestycji w sektorze budowy dróg lub określenia wpływu interwencji z EFS na poziom zatrudnienia netto. Na przykład, w swoim komentarzu dotyczącym inwestycji drogowych osoba oceniająca z Niemiec stwierdziła, że dalsze inwestowanie w gospodarkę, w których istnieje już dobra infrastruktura, może nawet prowadzić do spowolnienia jej rozwoju ⁽³⁾. Osoby oceniające programy w Zjednoczonym Królestwie i na Gibraltarze zauważyły, że przy ocenie wpływu EFS na zatrudnienie możliwe jest monitorowanie jedynie przyrostu miejsc pracy brutto.

24. W sprawozdaniu podsumowującym Komisji pt. „Wzrastający potencjał oceny” poświęcono tym problemom i trudnościom mniej uwagi niż bardziej pozytywnym wnioskom z oceny.

25. Niektóre osoby oceniające wskazały też na istotne problemy w sposobie funkcjonowania programów. Na przykład:

- osoba oceniająca włoski PO „PONSIL” (pomoc finansowa dla przedsiębiorstw) oszacowała, że efekt deadweight ⁽⁴⁾ wynosi 50 %,
- w Zjednoczonym Królestwie osoby oceniające zauważyły, że program jedynie w ograniczonym stopniu zapewnił znaczny przepływ netto na rynek pracy osób, które poprzednio pozostawały poza nim oraz że pomoc udzielana w ramach EFS utrwała istniejące formy szkolenia w przedsiębiorstwach, w ramach których na ogół oferowano kolejne szkolenia osobom posiadającym już wysokie kwalifikacje. W sprawozdaniu stwierdzono jednak również, że program był „nieproporcjonalnie” skuteczny w zakresie udzielania pomocy w znalezieniu pracy osobom znajdującym się pod tym względem w najtrudniejszej sytuacji,
- osoby oceniające program operacyjny Burgenland w Austrii wskazały, że zasada $n + 2$ promuje zwiększone wydatkowanie, a nie skuteczną alokację środków,
- w przypadkach gdy osoby oceniające stosowały modelowanie makroekonomiczne (w Niemczech, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech), szacowany wpływ funduszy (zwłaszcza na wzrost PKB) był często znacznie mniejszy, niż zakładano w ocenie *ex ante*, z czego może wynikać, że zrealizowanie celów programów było mało prawdopodobne,

⁽³⁾ Istnieje szereg badań empirycznych i ocen wskazujących na występowanie tego zjawiska. Ogólnie rzecz biorąc, istnieją niewystarczające dane na temat rzeczywistych potrzeb, w tym dane na temat rodzaju infrastruktury optymalizującej efekty funduszy strukturalnych.

⁽⁴⁾ Efekt deadweight występuje, gdy dane działanie lub inwestycja miałyby miejsce również przy braku dofinansowania.

— w ponad połowie ocen śródkresowych dla 25 wybranych WRW, PO i JDP odnotowano niedociągnięcia w zakresie wyboru projektów oraz uwzględniania zasad horyzontalnych, takich jak zasady dotyczące ochrony środowiska, równości szans oraz społeczeństwa informacyjnego. Jednak w wielu przypadkach w ocenach jedynie przedstawiano niedociągnięcia, nie wysuwając zaleceń operacyjnych.

26. Pod innymi względami jednakże kontrola przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła ustalenia Komisji. Osoby oceniające odpowiedziały na szereg różnych pytań wymienionych w dokumencie roboczym nr 8 i podjęły próbę oceny, czy strategie stanowiące podstawę dla WRW i PO pozostają spójne i aktualne (w większości przypadków ocena ta polegała na ponownym zbadaniu czynników społecznych i gospodarczych oraz przygotowaniu zweryfikowanej analizy mocnych i słabych stron programów, ich szans i występujących zagrożeń). Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wykazała, że wdrażanie programów było skrupulatniej oceniane niż ich skuteczność, wydajność i oddziaływanie:

- oceny w jasny sposób przedstawiały fizyczne i finansowe postępy w realizacji PO i WRW,
- z drugiej strony jednak szacunki skuteczności i oddziaływania nie zawsze były sporządzane lub były sporządzane częściowo (np. prawie we wszystkich przypadkach liczbę stworzonych miejsc pracy brutto przedstawiano jako równoważną wzrostowi zatrudnienia, zarówno w działaniach EFRR, jak i EFS),
- rzadko brano pod uwagę efekt deadweight i efekt substytucji; bardzo często w ocenach nie próbowano bezpośrednio oszacować tych efektów,
- nie zawsze analizowano wydajność, a tam gdzie takie analizy były prowadzone, nie formułowano wniosków, nie określano standardów ani nie wysuwano zaleceń na temat kierunku polityki,
- w niektórych przypadkach aktualność strategii przyjętej za podstawę programów nie była odpowiednio zbadana.

27. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że procedura oceny stanowiła narzędzie kontroli postępów w ramach programów i potwierdziła fakt, że systemy wdrażania poprawiły się w porównaniu z poprzednią edycją funduszy strukturalnych. Z drugiej strony jednak stwierdzono znaczne niedociągnięcia w monitorowaniu, a w wielu przypadkach było za wcześnie na ocenę skuteczności, a tym bardziej oddziaływania programów.

ALOKACJA REZERWY WYKONANIA

28. W rozporządzeniu od początku przewidziano niewielką liczbę wymiernych wskaźników. W 1999 r. Komisja dostarczyła państwom członkowskim w formie dokumentu roboczego⁽¹⁾ wytyczne określające, jak należy oceniać programy,

(1) Komisja Europejska, nowy okres programowania 2000–2006: dokument roboczy nr 4 zawierający uwagi metodologiczne — Realizacja rezerwy wykonania.

wykorzystując trzy kryteria alokacji rezerwy wykonania: skuteczność, jakość zarządzania i realizację finansową. Realizacja programów miała być oceniana na podstawie wskaźników monitorowania mierzących rezultaty osiągnięte w połowie okresu w odniesieniu do szczegółowych celów początkowych.

29. W dokumencie roboczym Komisji podano przykłady wskaźników⁽²⁾, które miały być uwzględniane przy przeprowadzaniu oceny realizacji.

W odniesieniu do skuteczności:

- wybór produktów programu odpowiadający przynajmniej połowie jego wartości,
- porównanie osiągniętych i zakładanych rezultatów w zakresie zatrudnienia (stworzone lub utrzymane tymczasowe/stałe miejsca pracy) lub zatrudnialności wśród grup docelowych.

W odniesieniu do zarządzania:

- cztery rodzaje wskaźników: mierzących monitorowanie, kontrolę finansową, wybór projektów i systemy oceny.

W odniesieniu do realizacji finansowej:

- absorpcja oraz udział prywatnych środków finansowych.

Oceny przeprowadzone przez państwa członkowskie i alokacja rezerwy wykonania

30. Państwa członkowskie były zobowiązane do przeprowadzenia oceny realizacji programów za okres, w którym średnio zrealizowano jedynie 20 % wydatków. Niektóre osoby oceniające zwróciły uwagę na ten problem. Na przykład, osoba oceniająca z Włoch wskazała, że jest za wcześnie na przeprowadzenie ogólnej analizy skuteczności. Występowały jednak znaczne różnice w szybkości, z jaką mogły być realizowane priorytety programów. Na ogół programy zbadane przez Trybunał odznaczały się w połowie okresu programowania szybszym tempem wydatkowania w odniesieniu do infrastruktury fizycznej niż do niektórych priorytetów i działań związanych z celami wytyczonymi w Lizbonie i Göteborgu.

31. Państwa członkowskie próbowały ocenić realizację programów za pomocą wskaźników, chociaż proces ten utrudniały ograniczenia niektórych wskaźników opracowanych w ramach oceny *ex ante* programów z okresu 2000–2006. Na przykład, w przypadku programów niemieckich i włoskich skuteczność była monitorowana jedynie za pomocą wskaźników produktów⁽³⁾.

(2) Wskaźniki te są powiązane: absorpcja finansowa jest silnie skorelowana z produktami programu.

(3) Sprawozdanie specjalne Trybunału nr 7/2003 wskazywało, że w praktyce rezerwa wykonania wiąże się ze złożoną procedurą realokacji środków, co może prowadzić do niespójności i nieskuteczności w wykorzystaniu rezerwy.

32. Propozycje państw członkowskich dotyczące alokacji rezerwy wykonania opierały się na kryteriach wymienionych w pkt 29 powyżej. W przypadku hiszpańskich, portugalskich i irlandzkich wspólnotowych ram wsparcia, państwa członkowskie poszły dalej i oceniły realizację programów na podstawie większej liczby wskaźników niż zalecała Komisja.

33. Mimo to propozycje państw członkowskich dotyczące alokacji rezerwy wykonania były wyraźnie ograniczone z powodu uznawania przez nie potrzeby maksymalizacji absorpcji funduszy UE. Sama Komisja podkreślała znaczenie absorpcji. Na przykład w nocie Komisji z dnia 16 października 2003 r. do członków Komitetu ds. Rozwoju i Rekonwersji Regionów, zatytułowanej „Przygotowanie do alokacji rezerwy wykonania”, przekazanej również państwu członkowskiemu, podkreśla się, że „Komisja będzie zwracała szczególną uwagę na absorpcję środków w przypadku znacznych strat w ramach mechanizmu n + 2 oraz na jakość oceny śródkresowej ⁽¹⁾”. Można wymienić tu następujące przykłady:

- niemiecki PO w dziedzinie transportu zakładał mniej więcej równe wydatki na transport drogowy i kolejowy. Z uwagi na absorpcję zaproponowano jednak alokację całej rezerwy wykonania na budowę dróg. Przedstawiając Komisji tę propozycję, instytucja zarządzająca oświadczyła, że rezerwa wykonania nie jest wykorzystywana zgodnie z celami polityki ochrony środowiska i polityki transportowej, ale w zależności od postępów w realizacji wydatków,
- JDP Réunion: na niektóre działania związane z ochroną środowiska i równością szans nie przeznaczono żadnych środków z rezerwy wykonania. Instytucja zarządzająca podkreślała, że w niektórych przypadkach trudno jest pogodzić niektóre cele wspólnotowe z dążeniem do zrealizowania wydatków,
- propozycja przedstawiona przez Brandenburgię w Niemczech, opracowana głównie w świetle analizy absorpcji, łączyła z finansowaniem w ramach rezerwy działania obejmujące inwestycje związane z ochroną środowiska. Najwięcej środków przeznaczono na infrastrukturę transportową. Osoby oceniające program również stwierdziły, że wskaźniki Komisji opierają się w większym stopniu na absorpcji niż skuteczności.

34. Ponadto wystąpiło kilka przypadków alokacji rezerwy wykonania wyłącznie na EFRR, głównie ze względu na absorpcję, na przykład w Niemczech (PO Saksonia), Irlandii (rezerwa wykonania we wszystkich irlandzkich PO została w całości przyznana jednemu programowi finansowanemu z EFRR), we Włoszech (PO „viluppo Imprenditoriale Locale”) oraz w przypadku niektórych PO w ramach Celu 2 w Austrii, Niemczech, Francji oraz Hiszpanii i Zjednoczonym Królestwie.

35. Harmonogram alokacji rezerwy wykonania był napięty. Propozycje otrzymano w styczniu 2004 r., a porozumienie co do zasady musiało zostać zawarte najpóźniej na początku lutego.

(1) W przypadku duńskiego programu w ramach Celu 3 Komisja nie miała innego wyjścia, jak tylko dokonać alokacji rezerwy wykonania pomimo faktu, że dokonano już umorzeń na znaczne kwoty z uwagi na to, że środki nie zostały wydatkowane.

36. Część rezerwy wykonania została przeznaczona na programy w zależności od ich skuteczności i jakości zarządzania. Jednak na ogół rezerwę wykonania wykorzystywano głównie po to, by maksymalizować wydatki, a nie aby skoncentrować je na działaniach ocenionych jako szczególnie skuteczne.

WPLYW WERYFIKACJI ŚRÓDKRESOWEJ

37. W ramach reformy funduszy strukturalnych na okres 2000–2006 zmodyfikowano i wzmocniono cele funduszy. Intencją było wspieranie wzrostu i zatrudnienia w sposób uwzględniający i łączący powiązane ze sobą cele polityki gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska ⁽²⁾. W szczególności przy wydatkach w ramach funduszy miano uwzględniać nowe technologie i innowacje, badania, budowę społeczeństwa informacyjnego, czyste i wydajne wykorzystanie energii (w tym energii odnawialnej), poprawę ochrony środowiska, promowanie włączenia społecznego oraz uczenie się przez całe życie.

38. Alokacja rezerwy wykonania oraz przesunięcia środków, które nastąpiły w wyniku weryfikacji śródkresowej musiały uwzględniać zasady programowania określone w wytycznych programowania opracowanych przez Komisję ⁽³⁾. Komisja wydała jednak zweryfikowane wytyczne programowania dopiero w sierpniu 2003 r. Dla większości państw członkowskich i regionów było to za późno, by w weryfikacji śródkresowej uwzględnić te zmienione wytyczne. Z drugiej strony nowe wytyczne obejmowały jedynie pewną liczbę zmian jakościowych w stosunku do początkowych wytycznych, na przykład w zakresie konsolidacji strategii lizbońskiej, w dziedzinie transportu (nacisk na intermodalność, odejście od transportu drogowego na rzecz transportu kolejowego i śródlądowego) i energii.

39. Wszystkie programy operacyjne i wspólnotowe ramy wsparcia musiały zostać zweryfikowane w wyniku alokacji rezerwy wykonania. Weryfikacja ta polegała na dostosowaniu każdego programu za pomocą procedury podobnej do tej, która była zastosowana przy pierwszym programowaniu, obejmującej konsultacje z właściwymi dyrekcjami generalnymi Komisji oraz formalne zatwierdzenie przez Komisję.

40. Państwa członkowskie nie miały obowiązku weryfikowania PO/WRW ze względów innych niż alokacja rezerwy wykonania. Na 25 PO i WRW zbadanych przez Trybunał weryfikacji z innych powodów dokonano w 15 przypadkach.

(2) Stanowiło to nawiązanie do wymogów unijnej koncepcji zrównoważonego rozwoju z Traktatu z Amsterdamu i znacznie wyprzedzało konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie (marzec 2000 r.: „stać się najbardziej konkurencyjną i opartą na wiedzy gospodarką na świecie”), do których Rada Europejska w Göteborgu (czerwiec 2001 r.) dodała strategię zrównoważonego rozwoju uwzględniającego ochronę środowiska.

(3) Patrz: art. 10 ust. 3 i art. 14 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999. „(...) zgodnie z niniejszym tytułem”. „Tytuł” odnosi się tu do postanowień dotyczących programowania zawartych w art. 15–19.

41. W wielu przypadkach weryfikacja śródkresowa poprawiła sposób, w jaki PO uwzględniały priorytety polityk UE lub zmiany w tych politykach. W niektórych przypadkach wskaźniki wykonania poprawiły się, a w strukturach zarządczych wprowadzono zmiany. Zmian tego rodzaju dokonano na przykład w Irlandii, Portugalii i we Włoszech.

42. Jak to już zostało wspomniane w przypadku rezerwy wykonania, dawano jednak pierwszeństwo działaniom, w ramach których można było wydać środki, na przykład:

- JDP Burgenland w Austrii. Główne zmiany: redukcja zakładanych wydatków na badania, technologie i rozwój oraz zachowanie krajobrazu, z powodu trudności w absorpcji środków,
- JDP Hainaut w Belgii: absorpcja odgrywała ważną rolę, na przykład zaplanowane wydatki na „zarządzanie środowiskiem” zostały znacznie okrojone z uwagi na niską absorpcję i przesunięte na pomoc w rewaloryzacji obszarów przemysłowych,
- PO Brandenburgia w Niemczech: zaplanowane wydatki na działania w zakresie ochrony środowiska zostały znacznie zredukowane, a z działania „Energia odnawialna” zrezygnowano,
- PO Transport w Niemczech: alokacja rezerwy wykonania wyłącznie na projekty związane z infrastrukturą drogową znacznie zmieniła stosunek wydatków przeznaczanych na sektor drogowy do wydatków przeznaczanych na sektor kolejowy,
- PO Kalabria: duża część zweryfikowanego programu dotyczy projektów „kompatybilnych”. Są to projekty publiczne, które były już finansowane ze środków krajowych przed rozpoczęciem się obecnego okresu programowania. Nie były one przewidziane w początkowych założeniach programu. Podejście to stosowano głównie w celu uniknięcia umorzeń środków,
- WRW we Włoszech, PO S&E w Irlandii: programy wydatkowania zostały znacznie zmienione, ponieważ początkowo przewidywane finansowanie ze środków prywatnych zredukowano (WRW we Włoszech o 95 %, PO S&E o 70 %) lub zastąpiono finansowaniem z krajowych środków publicznych. Skutkiem tego było zwiększenie wydatków finansowanych ze środków krajowych i w konsekwencji uniknięcie umorzeń środków.

43. W wyniku badania Trybunał stwierdził, że przesunięć środków przeznaczonych na działania związane z ochroną środowiska dokonano głównie na rzecz działań związanych z pomocą dla przedsiębiorstw i infrastrukturą transportową (zwłaszcza drogową). Tak było na przykład w Niemczech, Hiszpanii, we Włoszech i w Belgii, gdzie kwota przesunięć wyniosła około 800 mln euro (ok. 1 % z przydzielonych tym państwom środków z funduszy strukturalnych).

44. Trybunał uznał, że weryfikacja śródkresowa doprowadziła do poprawy (na przykład w uwzględnianiu priorytetów polityk UE lub zmian w tych politykach, lub we wskaźnikach wykonania) szeregu programów funduszy strukturalnych. Jednak w praktyce jej istotnym rezultatem było odchodzenie w budżetach od działań zakładających niewielkie wydatki.

USTALENIA DOTYCZĄCE OKRESU 2007–2013

45. Przyjęto zweryfikowane ustalenia dotyczące oceny, przeglądu i weryfikacji programów w następnym okresie programowania funduszy strukturalnych obejmującym lata 2007–2013. Różnią się one pod wieloma względami od ustaleń mających zastosowanie do okresu 2000–2006. Wprowadzone zmiany polegają zasadniczo na zwiększeniu stopnia elastyczności w porównaniu z ustaleniami obowiązującymi w okresie 2000–2006 i powinny pomóc w „dostrojeniu” oceny śródkresowej oraz weryfikacji programów wydatkowania do indywidualnych uwarunkowań poszczególnych programów.

- Nadal obowiązuje wymóg przeprowadzenia oceny przed, podczas i po zakończeniu okresu programowania. Oceny muszą w szczególności uwzględniać cel zrównoważonego rozwoju oraz właściwe prawodawstwo wspólnotowe dotyczące oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ⁽¹⁾.
- Z drugiej strony jednak nie ma obowiązku przeprowadzenia dla wszystkich programów przeglądu śródkresowego w określonym terminie podczas okresu programowania.
- Do oceny stosuje się zasadę „interwencji proporcjonalnej”. Zasoby finansowe i administracyjne wykorzystywane przez Komisję i państwa członkowskie do wdrażania funduszy w odniesieniu do wyboru wskaźników, ocen, systemów zarządzania i kontroli oraz sprawozdawczości muszą być proporcjonalne do całkowitej kwoty wydatków przyznanej na dany program operacyjny ⁽²⁾.
- Nie ma obowiązkowej rezerwy wykonania. Państwa członkowskie mogą za to zdecydować o utworzeniu krajowej rezerwy interwencyjnej i/lub krajowej rezerwy wykonania ⁽³⁾. (Procedury alokacji krajowych rezerw wykonania są podobne do procedur mających zastosowanie do rezerwy wykonania w odniesieniu do okresu 2000–2006).
- Podobnie jak w okresie 2000–2006 śródkresowa weryfikacja programów nie jest obowiązkowa dla wszystkich programów. (Fakt weryfikacji centralnych wytycznych programowania uzgodnionych przez Radę nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku zmiany ich programów operacyjnych ani narodowych strategicznych ram odniesienia). Rozporządzenie określa natomiast dwa przypadki, w których państwa członkowskie mogą zdecydować o przeprowadzeniu przeglądu: 1) w przypadku zajęcia znaczących zmian społeczno-gospodarczych oraz w celu pełniejszego uwzględnienia lub zmodyfikowania podejścia do istotnych zmian w priorytetach wspólnotowych, krajowych lub regionalnych; 2) w przypadku znacznego odejścia od założonych pierwotnie celów lub w wyniku trudności w realizacji.

(1) Artykuł 47 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 25).

(2) Artykuł 13 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

(3) Artykuł 50 i 51 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

46. Zasada $n + 2$ będzie nadal stosowana, ale (na czas określony) zostanie zmieniona w zasadę $n + 3$ dla tych państw członkowskich, których PKB na 1 mieszkańca w latach 2001–2003 był niższy od 85 % średniej dla UE-25.

WNIOSKI

47. Ocena śródkresowa stanowiła narzędzie kontroli postępów we wdrażaniu programów funduszy strukturalnych i potwierdziła fakt, że systemy wdrażania znacznie poprawiły się w porównaniu z poprzednią edycją funduszy strukturalnych. Z drugiej strony jednak w wielu przypadkach było za wcześnie na ocenę skuteczności, a tym bardziej oddziaływania programów.

48. Rezerwę wykonania wykorzystywano głównie po to, by maksymalizować wydatki, a nie aby skoncentrować je na obszarach odznaczających się wysoką skutecznością. Komisja podkreślała znaczenie absorpcji (patrz: pkt 33).

49. W szeregu przypadków śródkresowa weryfikacja programów funduszy strukturalnych poprawiła sposób, w jaki programy operacyjne uwzględniały priorytety polityk UE lub zmiany w tych politykach (co na przykład znajduje potwierdzenie w konkluzjach Rady Europejskiej z Lizbony i Göteborga) lub wpłynęła na poprawę wskaźników wykonania. Istotnym rezultatem weryfikacji śródkresowej było priorytetowe potraktowanie działań, w ramach których można było wydać środki.

50. Dołożono dużych starań, aby zrealizować procedury śródkresowe przewidziane rozporządzeniem w sprawie funduszy strukturalnych. Z drugiej strony jednak, jako że oceny śródkresowe były przeprowadzane na stosunkowo wczesnym etapie programów, oceny te oraz weryfikacje śródkresowe dawały ograniczoną gwarancję, że wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych będzie miało pożądane rezultaty i wpływ. Państwa członkowskie oraz Komisja wykorzystwały również rezerwę wykonania oraz weryfikację śródkresową do wspierania wydatków, które mogły zostać zrealizowane w dozwolonym terminie.

51. W opinii Trybunału nadal należy ujmować w programach pociągających za sobą wydatki na dużą skalę, których okres realizacji może wynosić do 7 lat, zapis o przeglądzie celów programu, działań realizowanych w jego ramach oraz wysokości środków finansowych przeznaczanych na dany program w trakcie jego trwania. Kontrola ujawniła napięcia związane z planowaniem i zarządzaniem funduszami strukturalnymi, o których należy pamiętać przy opracowywaniu i stosowaniu rozwiązań w zakresie oceny i weryfikacji śródkresowej.

— Wydatkowanie powinno być wydajne, skuteczne i oszczędne. Z drugiej strony, całkowite pule środków uzgodnione dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz zapisane w kolejnych perspektywach finansowych UE stanowią

zarówno zakładane cele, jak i pułapy wydatkowania⁽¹⁾. Absorpcja jest sama w sobie celem domyślnym w ramach wydatków UE na cele spójności.

— Zasada $n + 2$ stanowi, z jednej strony, narzędzie dyscyplinujące gwarantujące dobre planowanie wydatków, z drugiej zaś — zachętę dla państw członkowskich i Komisji do faworyzowania działań, w których stosunkowo łatwo można wydać środki w ramach alokacji którejs z rezerw.

— Z weryfikacją śródkresową łączą się problemy związane z terminem jej przeprowadzenia. Im później ma ona miejsce, tym mniejsza szansa na dokonanie zmian w programie; ale im wcześniej się ją przeprowadza, tym trudniej jest sformułować miarodajną ocenę skuteczności i wpływu wydatkowania. W konsekwencji, jeżeli ocena ma odgrywać znaczącą rolę w alokacji środków, ważne jest dokonanie wysokiej jakości oceny *ex ante*.

52. Szczególne uwarunkowania okresu programowania 2000–2006 pogłębiły niektóre z tych problemów. Do wydatków związanych z okresem 1994–1999 nie miała zastosowania zasada $n + 2$ i były one znacznie opóźnione (niektóre programy okresu 1994–1999 nadal nie zostały zamknięte). Przyczyniło się to do opóźnień w rozpoczynaniu realizacji programów z okresu 2000–2006. Niektóre inne ograniczenia oceny śródkresowej są bardziej fundamentalne: z natury rzeczy trudno jest ocenić wpływ netto inwestycji infrastrukturalnych lub inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia.

ZALECENIA

53. Trybunał zaleca podjęcie następujących działań w celu poprawy użyteczności śródkresowej oceny, weryfikacji oraz realokacji środków w ramach okresu programowania 2007–2013 i przyszłych okresów.

— Śródkresowa ocena i weryfikacja programów będą miały tym większe szanse powodzenia, im większa część wydatków będzie realizowana w danym okresie programowania, a nie z kilkuletnim opóźnieniem. Aby zmniejszyć opóźnienia w uruchamianiu programów w latach 2007–2013, Komisja i państwa członkowskie powinny zagwarantować szybkie i sprawne zamknięcie programów z okresu 2000–2006.

— W programach z okresu 2000–2006 osoby oceniające stwierdziły występowanie problemu polegającego na słabym działaniu systemów monitorowania. Komisja powinna podjąć działania w celu zagwarantowania, że wskaźniki wykonania będą monitorowane od początku nowego okresu programowania.

⁽¹⁾ Zgodnie z pkt 12 akapit trzeci porozumienia międzyinstytucjonalnego (obejmującego perspektywę finansową) między Parlamentem Europejskim, Radą oraz Komisją z dnia 6 maja 1999 r. (Dz.U. C 172 z 18.6.1999, str. 1), Parlament Europejski i Rada zobowiązują się przestrzegać alokacji środków na zobowiązania przewidzianych w perspektywie finansowej na działania strukturalne.

- Ocena i ponowne badanie wydatkowania powinny mieć miejsce na tyle późno, by można na podstawie wystarczających doświadczeń w realizacji programu dokonać użytecznej analizy, ale też na tyle wcześnie, by można było dokonać zmian w priorytetach.
- Proces realizacji procedur śródkresowych 2000–2006 był długotrwały i złożony. Komisja powinna rozważyć, w jaki sposób można go przyspieszyć i uelastyczyć.
- Chociaż Komisja nie powinna arbitralnie określać metody, którą będą stosować osoby oceniające, powinna jednak wskazać, jak można poprawić programy, tak aby zagwarantować, że wpływ na spójność będzie wymierny, że oceny będą stanowiły źródło najlepszych praktyk oraz że w razie ustanowienia rezerw wykonania będą one wykorzystywane w sposób pozwalający odpowiednio uwzględnić znaczenie skutecznej i wydajnej realizacji programów.
- Komisja powinna udostępniać wszystkie opracowywane przez siebie wytyczne w odpowiednim czasie.
- Komisja i państwa członkowskie powinny przykładać szczególną wagę do ustaleń w zakresie programowania wydatków i zarządzania wydatkami na realizację priorytetów polityki UE.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 8 marca 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

III.

Tiret pierwsze — Cele oceny śródkresowej w zakresie oceny efektywności, wydajności i oczekiwanego wpływu były ograniczone do analizy produktów i wyników początkowych. Wprawdzie późne lub powolne uruchomienie wielu programów utrudniło taką analizę, ale została ona w niektórych przypadkach przeprowadzona (patrz: rozdział 5 sprawozdania Komisji pt. „Wzrastający potencjał oceny”). Niemniej jednak pozostałe aspekty poddane analizie w ocenie śródkresowej okazały się przydatne przy podejmowaniu decyzji o alokacji rezerwy wykonania oraz przyjmowaniu programów operacyjnych.

Tiret drugie — Alokacja środków z rezerwy wykonania na określone programy została dokonana w oparciu o kilka kryteriów, w odniesieniu do których Komisja zaleciła trzy grupy wskaźników. Absorpcja finansowa była czynnikiem istotnym, ale kryteria stosowane przez poszczególne państwa członkowskie różniły się między sobą, a ich zakres był niejednokrotnie szerszy w zależności od dostępności rzetelnych danych (patrz: pkt 28 i 32).

Tiret trzecie — Komisja uważa, że przegląd śródkresowy miał istotny wpływ na wyniki ogólne programów oraz na sposób, w jaki uwzględniały one priorytety polityki w różnych dziedzinach. Jednocześnie Komisja pragnęła uniknąć alokacji dodatkowych środków w obszarach, w których już wystąpiły trudności z wydatkowaniem dostępnych środków.

IV. Komisja podziela opinię, że wskazane jest ponowne rozważenie celów programów, działań prowadzonych w ich ramach oraz alokacji środków budżetowych na ich realizację w trakcie okresu programowania. Proponując zweryfikowane ustalenia na lata 2007–2013, Komisja korzystała z doświadczeń zdobytych w latach 2000–2006.

Tiret pierwsze — Zadaniem Komisji jest dbałość o należyte uwzględnienie takich kwestii jak efektywność i opłacalność oraz właściwa absorpcja. Komisja stara się wywiązać z tego obowiązku.

Tiret drugie — Pewna sprzeczność pomiędzy szybką absorpcją a jakością, wynikająca z zasady $n + 2$, nie musi oznaczać ustępstw od standardów jakościowych. Komisja stara się temu zapobiegać.

Tiret trzecie — Ustalenia dotyczące monitorowania i oceny na okres 2007–2013 mają odpowiadać na wyzwania praktyczne, z jakimi wiąże się realizacja programów.

V.

Tiret pierwsze — Komisja wydała dokument zawierający szczegółowe wytyczne dotyczące zamknięcia okresu 2000–2006 w sierpniu 2006 r. Wymogi dotyczące zamknięcia okresu są obecnie lepiej znane niż przed zamknięciem okresu 1994–1999.

Tiret drugie — Komisja poświęci szczególną uwagę tworzeniu systemów monitorowania oraz definiowaniu wskaźników w nowych programach.

Tiret trzecie — W okresie 2007–2013 wcześniejszy wymóg ogólny przeprowadzenia oceny okresowej zostanie zastąpiony wymogiem przeprowadzania ocen bieżących w zależności od potrzeb w celu oceny realizacji programu oraz wprowadzania ewentualnych korekt wynikających ze zmian uwarunkowań zewnętrznych. To podejście można lepiej dostosować do wymogów osób korzystających z oceny.

Zasada proporcjonalności wprowadzona odnośnymi przepisami oraz usprawnienie procesu programowania wpłyną także na większą elastyczność uzgodnień dotyczących oceny.

Tiret czwarte — Umożliwią to bardziej elastyczne uzgodnienia dotyczące oceny.

Tiret piąte — W 2006 r. Komisja wydała dokumenty zawierające wytyczne na okres 2007–2013.

Tiret szóste — Działania objęte współfinansowaniem mają służyć realizacji priorytetów polityki Unii Europejskiej (UE), w tym także strategii na rzecz rozwoju gospodarczego i zatrudnienia. Państwa członkowskie UE-15 muszą zrealizować określone cele w zakresie wydatków w drugim wymienionym zakresie.

WSTĘP

6. Ramka 1 — Komisja zaproponowała początkowo rezerwę wykonania, z której środki mogłyby być przesuwane pomiędzy państwami członkowskimi, lecz podczas negocjacji w sprawie przyszłych przepisów prawnych do propozycji Komisji wprowadzono zmiany.

9.

Tiret pierwsze — Komisja uznała, że w programowaniu w zakresie funduszy strukturalnych osiągnięto postęp, który zagwarantuje, że programy finansowane z ich wykorzystaniem będą realizowane zgodnie ze ściśle określoną strategią rozwoju, a dążenie do osiągnięcia efektywności nie zostało zaniedbane na rzecz dążenia do maksymalnego wykorzystania środków.

Tiret drugie — Wszystkie państwa członkowskie przeprowadziły oceny *ex ante*, co przyczyniło się do większej spójności strategii i lepszego zrozumienia podstaw dokonanych wyborów, a także w istotny sposób wpłynęło korzystnie na ilościowe ujęcie celów. W państwach członkowskich, w których ocena *ex ante* obejmowała analizę strategii alternatywnych, ocena ta miała zostać wykorzystana w ramach krajowego procesu planowania.

10. Komisja podziela opinię, że przyszłe oceny *ex post* powinny być lepiej ukierunkowane i w pełni uwzględniać ograniczenia w zakresie danych i zasobów. Komisja starannie przygotowuje ten proces.

OPINIA W SPRAWIE OCENY ŚRÓDOKRESOWEJ

20. Ramka 4 — W swoim sprawozdaniu na temat oceny śródkresowej — wzrastający potencjał oceny — Komisja zwróciła także uwagę, że w przypadku niektórych ocen rozpoczęto analizę kosztów jednostkowych, na której będzie można oprzeć się w przyszłości.

23.

Tiret pierwsze — W swoim sprawozdaniu pt. „Wzrastający potencjał oceny” Komisja stwierdziła także, że niski poziom dokonanych wydatków ograniczał możliwości przeprowadzenia oceny.

Tiret drugie — Ustalenie zawarte w ocenach odnoszące się do strategii lizbońskiej i strategii z Göteborga zostały omówione w pkt 5.2 sprawozdania Komisji pt. „Wzrastający potencjał oceny”.

Tiret trzecie — W swoim sprawozdaniu pt. „Wzrastający potencjał oceny” Komisja nie odniosła się do problemów metodologicznych dotyczących oceny wpływu, ponieważ większym ograniczeniem był niski poziom dokonanych wydatków, a co za tym idzie — stosunkowo skromne efekty. W dokumencie roboczym na temat oceny śródkresowej Komisja wyjaśniła jednakże, że cele oceny śródkresowej w zakresie oceny skuteczności, efektywności i oczekiwanego wpływu były ograniczone do analizy produktów i wyników początkowych. Ma to również zastosowania do oceny efektywności w zakresie wpływu na zatrudnienie.

25.

Tiret trzecie — Trudno jest uzyskać równowagę pomiędzy dążeniem do realizacji potrzeb bardziej długofalowych, np. w zakresie badań i rozwoju oraz innowacji a finansowaniem działań wynikających z określonych potrzeb wymagających szybszego wydatkowania środków.

Tiret czwarte — Problem braku porównywalności różnych wyników modelowania i ocen został omówiony w pkt 5.1.2.1 sprawozdania Komisji pt. „Wzrastający potencjał oceny” (patrz także: pkt 22 powyżej).

26. Jak wskazano w odpowiedzi na pkt 23 tiret ostatnie, cele oceny śródkresowej w zakresie oceny skuteczności, efektywności i wpływu były ograniczone.

Tiret trzecie — W dokumencie roboczym na temat oceny śródkresowej wskazano, że ocena tych efektów będzie również uzależniona od dostępności danych.

Tiret czwarte — Patrz: odpowiedź na uwagi w ramce 4 oraz pkt 23 tiret ostatnie.

27. Innym istotnym celem ocen śródkresowych była ocena znaczenia strategii, która mogłaby zostać dokonana w terminie wyznaczonym dla oceny śródkresowej pomimo niskiego poziomu dokonanych wydatków (patrz: dokument roboczy). Jeżeli chodzi o ograniczone cele oceny efektywności i wpływu, patrz: pkt 23.

ALOKACJA REZERWY WYKONANIA

30. Dzięki ocenie śródkresowej uzyskano informacje w kwestiach innych niż wydatki, które mogą być wykorzystane przy alokacji rezerwy wykonania. Niektóre ze wskaźników, które Komisja zalecała zastosować przy ocenie śródkresowej, nie były uzależnione od poziomu wydatków, lecz służyły do pomiaru różnych aspektów realizacji programów.

Należy zwrócić uwagę, że niektóre projekty infrastrukturalne przyczyniają się do realizacji celów strategii lizbońskiej i strategii z Göteborga.

31. W dokumencie roboczym Komisja zaleciła raczej stosowanie wskaźników odnoszących się do produktów w miarę uzyskiwania danych, z niewielkim tylko opóźnieniem, niż wskaźników do pomiaru rezultatów, w przypadku których dane dostępne są dopiero po dłuższym okresie. Wskaźniki wpływu dostępne są dopiero kilka lat po zakończeniu interwencji.

33. Komisja stwierdziła, że będzie zwracać szczególną uwagę na absorpcję z tego względu, że nie byłoby zasadne alokowanie środków dodatkowych na program lub priorytet, w przypadku którego nie następuje absorpcja środków alokowanych początkowo.

Komisja podziela opinię, że samo szybkie tempo wydatkowania nie jest wskaźnikiem powodzenia programu. Natomiast sprawne wydatkowanie środków jest niezbędnym warunkiem gwarantującym osiągnięcie celów wyznaczonych dla danego programu. Absorpcja finansowa była istotnym czynnikiem przy alokacji rezerwy wykonania, ale kryteria stosowane przez poszczególne państwa członkowskie różniły się między sobą, a ich zakres były niejednokrotnie szerszy w tych przypadkach, gdy dostępne były rzetelne dane (patrz: pkt 28 i 32).

Tiret pierwsze — Wprawdzie inwestycja w infrastrukturę kolejową była pożądana ze względów ekologicznych, tym niemniej organ zarządzający musiał uwzględnić fakt, że w przypadku tego projektu wykorzystano tylko 14,5 % dostępnych funduszy.

Tiret drugie — Alokacja środków finansowych na działania związane z ochroną środowiska była jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii podczas negocjacji. W rezultacie cięcia dokonane w odniesieniu do niektórych projektów w zakresie ochrony środowiska (np. w przypadku spalarni śmieci, której budowę przesunięto na późniejszy termin) zostały częściowo zrekompensovane alokacją większych kwot na inne projekty związane z ochroną środowiska. Wprawdzie nie dokonano alokacji nowych środków na działania w zakresie równych szans, lecz w wyniku dyskusji doszło do intensyfikacji działań w tej dziedzinie.

Tiret trzecie — Komisja nie była zadowolona z przeznaczenia przez władze Brandenburgii dużych środków finansowych na infrastrukturę transportową, zwłaszcza infrastrukturę drogową, i wielokrotnie podnosiła tę kwestię z władzami Brandenburgii, które uzasadniają swoją decyzję względami wynikającymi z zasady $n + 2$. Komisja ma zamiar podnieść tę kwestię w negocjacjach w związku z kolejnym okresem programowania.

34. Alokacja rezerwy wykonania miała zostać dokonana niezależnie od tego, z którego funduszu strukturalnego środki zostałyby wypłacone.

Wynikało to z długofalowych priorytetów w zakresie rozwoju oraz dużego zapotrzebowania na finansowanie w poszczególnych sektorach. W niektórych przypadkach, o których wspomina Trybunał, wyeliminowano programy kandydujące do otrzymania środków z rezerwy ze względu na bezpośrednie ryzyko umorzenia środków zgodnie z zasadą $n + 2$.

36. Jak wskazano w odpowiedzi na pkt 34, alokacja nie została w żadnym razie dokonana na podstawie absorpcji, choć absorpcja była jednym ze wskaźników wykorzystanych przy alokacji rezerwy. Przy alokacji uwzględniono natomiast efektywność pod względem produktów i rezultatów, z zastrzeżeniem dostępności rzetelnych danych, a także potrzeby o charakterze bardziej długofalowym.

WPLYW WERYFIKACJI ŚRÓDOKRESOWEJ

42. W kwestii roli absorpcji w ocenie śródkresowej Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 34 dotyczących rezerwy wykonania.

Tiret drugie — Oprócz wyników finansowych kryteria obejmowały efektywność wydatków, w szczególności na tworzenie miejsc pracy. Ryzyko, że w przypadku projektów związanych z ochroną środowiska przekroczone zostaną terminy przewidziane dla wydatków, było czynnikiem, który wpłynął na ograniczenie środków na tego rodzaju inwestycje.

Tiret piąte — Komisja kontroluje, czy projekty takie kwalifikują się do objęcia finansowaniem przez UE poprzez audyty oraz odpowiedni komitet monitorujący. Na przykład na marzec 2007 r. zaplanowano audyty projektów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) w ramach programu Kalabria.

Tiret szóste — Rezygnacja z finansowania ze środków prywatnych wynikała częściowo z tego, że finansowanie takie zostało uwzględnione w tabeli finansowej przez pomyłkę (nie było zamiaru uwzględnienia takiego finansowania w podstawie współfinansowania), a częściowo ze zmienności w zakresie dostępności środków prywatnych, co wiązałoby się z koniecznością przeprowadzania regularnych przeglądów planów finansowych, podczas gdy w przypadku środków publicznych istnieje większa stabilność. Środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na określone działania pozostały niezmiennione, a środki prywatne na realizację tych działań nadal były wykorzystywane, choć nie są już one uwzględnione w podstawie współfinansowania.

43. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi w pkt 33.

USTALENIA DOTYCZĄCE OKRESU 2007–2013

45. W okresie 2007–2013 wcześniejszy wymóg ogólny przeprowadzenia oceny okresowej zostanie zastąpiony wymogiem przeprowadzania ocen bieżących w zależności od potrzeb w celu oceny realizacji programu oraz wprowadzania ewentualnych korekt wynikających ze zmian uwarunkowań zewnętrznych. W tym podejściu nacisk kładzie się na konieczność zapewnienia silniejszych powiązań między monitorowaniem, oceną a podejmowaniem decyzji. Podejście to można także lepiej dostosować do wymogów osób korzystających z oceny. Proces oceny będzie uruchamiany w następstwie rzeczywistych lub potencjalnych trudności zidentyfikowanych przez system monitorowania, ale będzie on mógł także zostać podjęty dla zapewnienia regularnego przeglądu aspektów strategicznych lub operacyjnych, których nie można poddać analizie wyłącznie na podstawie danych z monitoringu.

Tiret pierwsze — Komisja przekazała wytyczne dotyczące tego nowego podejścia w 2006 r. (dokument roboczy nr 5 „Orientacyjne wskazówki dotyczące metod oceny” — Ocena w okresie programowania 2007–2013).

WNIOSKI

47. Cele oceny śródkresowej w zakresie oceny efektywności, wydajności i oczekiwanego wpływu były ograniczone do analizy rezultatów i produktów początkowych. Wprawdzie późne lub powolne uruchomienie wielu programów utrudniło taką analizę, ale została ona w niektórych przypadkach przeprowadzona (patrz: rozdział 5 sprawozdania Komisji pt. „Wzrastający potencjał oceny”). Niemniej jednak inne aspekty poddane ocenie śródkresowej okazały się bardzo przydatne przy podejmowaniu decyzji o alokacji rezerwy wykonania oraz przyjmowaniu programów operacyjnych.

48. Alokacja środków z rezerwy wykonania na określone programy została dokonana w oparciu o kilka kryteriów, w odniesieniu do których Komisja zaleciła trzy grupy wskaźników. Absorpcja finansowa była istotnym czynnikiem, ale kryteria stosowane przez poszczególne państwa członkowskie różniły się między sobą, a ich zakres były niejednokrotnie szerszy w zależności od dostępności rzetelnych danych (patrz: pkt 28 i 32).

49. Komisja uważa, że przegląd śródkresowy miał istotny wpływ na wyniki ogólne programów oraz na sposób, w jaki uwzględniały one priorytety polityki w różnych dziedzinach. Jednocześnie Komisja pragnęła uniknąć alokacji dodatkowych środków w obszarach, w których już istnieją trudności z wydatkowaniem dostępnych środków.

50. Zważywszy na niski poziom dokonanych wydatków, ocena śródkresowa może stanowić jedynie wskazówkę przy odpowiednim przesunięciu środków.

51. Komisja podziela opinię, że wskazane jest ponowne rozważenie celów programów, działań prowadzonych w ich ramach oraz alokacji środków budżetowych na ich realizację w okresie programowania 2000–2006. Proponując korekty w ustaleniach na lata 2007–2013, Komisja korzystała z doświadczeń zdobytych w latach 2000–2006.

Pierwszy podpunkt wyliczenia — Zadaniem Komisji jest dbałość o należyte uwzględnienie takich kwestii jak efektywność i opłacalność oraz właściwa absorpcja. Komisja stara się wywiązać z tego obowiązku.

Podpunkt drugi wyliczenia — Pewna sprzeczność pomiędzy szybką absorpcją a jakością, wynikająca z zasady $n + 2$, nie musi oznaczać odstępstw od standardów jakościowych. Komisja stara się temu zapobiegać.

Podpunkt trzeci wyliczenia — Ustalenia dotyczące monitorowania i oceny na okres 2007–2013 mają odpowiadać na wyzwania praktyczne, z jakimi wiąże się realizacja programów.

52. Komisja podziela opinię, że płynne rozpoczęcie procesu realizacji zwiększy przydatność ocen śródkresowych. Ocena śródkresowa w okresie 2000–2006 miała służyć zbadaniu wyników realizacji programów i umożliwić wprowadzenie ewentualnych odpowiednich zmian na podstawie rezultatów wstępnych zamiast kontynuowania działań w kierunku, w którym możliwości osiągnięcia wyników pozytywnych byłyby ograniczone. Poza zobowiązaniami, które pozostają otwarte w związku z postępowaniami toczącymi się przed sądem, programy z lat 1994–1999 zostały w dużej mierze zamknięte, a odsetek zobowiązań pozostających do spłaty spadł poniżej 0,6 % (917 mln EUR) środków przydzielonych pierwotnie.

ZALECENIA

53.

Podpunkt pierwszy wyliczenia — Komisja wydała dokument zawierający szczegółowe wytyczne dotyczące zamknięcia okresu 2000–2006 w sierpniu 2006 r. Wymogi dotyczące zamknięcia okresu są obecnie lepiej znane niż przed zamknięciem okresu 1994–1999.

Podpunkt drugi wyliczenia — Komisja poświęci szczególną uwagę tworzeniu systemów monitorowania oraz określaniu wskaźników w programach na lata 2007–2013.

Podpunkt trzeci wyliczenia — Nowe ustalenia dotyczące oceny zaowocują większą elastycznością. W okresie 2007–2013 wcześniejszy wymóg ogólny przeprowadzenia oceny okresowej zostanie zastąpiony wymogiem przeprowadzania ocen bieżących w zależności od potrzeb w celu oceny realizacji programu oraz wprowadzania ewentualnych korekt wynikających ze zmian uwarunkowań zewnętrznych. To podejście można lepiej dostosować do wymogów osób korzystających z oceny.

Zasada proporcjonalności wprowadzona odnośnymi przepisami oraz usprawnienie procesu programowania zaowocuje większą elastycznością uzgodnień dotyczących oceny.

Podpunkt czwarty wyliczenia — Ustalenia na okres 2007–2013 są bardziej elastyczne.

Podpunkt piąty wyliczenia — Rozporządzenie w sprawie funduszy strukturalnych przewiduje elastyczny sposób powiązania oceny i korekty programów w okresie 2007–2013. Oceny są źródłem cennych zaleceń i mogą pomóc zidentyfikować dobrą i złą praktykę.

Podpunkt szósty wyliczenia — Główne wytyczne na okres 2000–2006 zostały przekazane w odpowiednim czasie. W 2006 r. Komisja wydała dokumenty zawierające wytyczne na okres 2007–2013.

Podpunkt siódmy wyliczenia — Działanie objęte współfinansowaniem mają służyć realizacji priorytetów polityki UE, w tym także strategii na rzecz rozwoju gospodarczego i zatrudnienia. Państwa członkowskie UE-15 muszą zrealizować określone cele w zakresie wydatków w drugim wymienionym zakresie.