

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 10/2006

dotyczące ocen *ex post* programów celu 1 i 3 na lata 1994–1999  
(fundusze strukturalne) wraz z odpowiedziami Komisji

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

(2006/C 302/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
Glosariusz .....		3
STRESZCZENIE .....	I–XI	4
WSTĘP .....	1–9	5
Ramy oceny .....	6–9	6
Podstawowe cele ustalone dla każdej oceny .....	7–9	6
ZAKRES KONTROLI .....	10–14	6
PRZEPROWADZONA PRZEZ DG REGIO OCENA EX POST CELU 1 .....	15–80	7
Jakość oceny w opinii Trybunału .....	16–66	7
Uwagi wstępne .....	16	7
Rozwój sytuacji od 1994 r. w regionach w odniesieniu do istotnych dla nich kwestii .....	17–20	8
Odpowiedniość przyjętych strategii .....	21–28	8
Ocena skuteczności .....	29–40	10
Ocena wydajności .....	41–44	12
Ocena wpływu FS .....	45–53	12
Ocena systemów zarządzania .....	54–66	14
Odpowiedniość ram oceny .....	67–75	15
Zakres wymagań i obowiązków .....	67–70	15
Odpowiedniość nadzoru sprawowanego przez Komisję .....	71–75	16
Istotność zaleceń z oceny dla przyszłych okresów programowania .....	76–80	17
OCENA EX POST OPERACJI EFS (W RAMACH CELU 1 I 3) DOKONANA PRZEZ DG EMPL .....	81–113	17
Jakość oceny w opinii Trybunału .....	82–113	18
Przegląd niedociągnięć w zakresie danych i analizy .....	82–87	18
Ocena wpływu operacji EFS .....	88	19

	Punkty	Strona
Ocena w zakresie równości szans .....	89	20
Inne badane aspekty .....	90–93	20
Uwagi dotyczące całościowej oceny dokonanej przez Komisję .....	94–96	20
Inne uwagi pochodzące ze sprawozdań krajowych .....	97–102	20
Odpowiedniość ram oceny .....	103–110	21
Zalecenia zamykające ocenę .....	111–113	22
WNIOSKI .....	114–118	22
ZALECENIA .....	119–125	23
ZAŁĄCZNIKI:		
Załącznik I — Podział pomocy w ramach funduszy strukturalnych .....		25
Załącznik II — PKB a wskaźnik zatrudnienia .....		26
Załącznik III — Wzrost PKB a fundusze strukturalne .....		29
Załącznik IV — Symulacje HERMIN a bezrobocie .....		30
<b>Odpowiedzi Komisji</b> .....		32

**GLOSARIUSZ**

ADAPT	Dostosowanie siły roboczej do zmian przemysłowych (inicjatywa wspólnotowa służąca promowaniu zatrudnienia i dostosowaniu siły roboczej do zmian przemysłowych)
APRP	Aktywna polityka rynku pracy
BRT	Badania i rozwój techniczny
Efekt „deadweight”	Zmiana zaobserwowana po przeprowadzeniu interwencji publicznej wśród bezpośrednich adresatów takiej interwencji lub zadeklarowana przez nich jako konsekwencja takiej interwencji, do której doszłoby, nawet gdyby interwencja ta nie miała miejsca
Efekt przesunięcia	Efekt osiągnięty w jednym kwalifikowalnym obszarze kosztem innego obszaru.
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FS	Fundusze strukturalne
IFOR	Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa
JDP	Jednolity Dokument Programowy
Komitety monitorujące	Komitety nadzorujące strategiczną realizację programu finansowania
Miękkie wyniki	Wyniki trudne do pomiaru ilościowego
Model HERMIN	Model makroekonomiczny wykorzystany do symulacji wpływu interwencji FS
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
PO	Program operacyjny
Sprawozdanie podsumowujące	Końcowe sprawozdania DG REGIO (w zakresie celu 1) i DG EMPL (w zakresie celu 3) dotyczące ocen <i>ex post</i> operacji finansowanych z EFRR i EFS.
Sprawozdanie wstępne	Sprawozdanie obejmujące kwestie metodologiczne, takie jak cele oceny, ramy metodologiczne, kwestionariusze i organizacje, z którymi należy się skontaktować
WRW	Wspólnotowe ramy wsparcia
ZWiO	Zakres wymagań i obowiązków

**STRESZCZENIE**

I. Kontrola dotyczyła prowadzonych przez Komisję ocen *ex post* w zakresie interwencji w ramach funduszy strukturalnych w regionach celu 1 i 3 w okresie programowania 1994–1999, których łączna kwota, z uwzględnieniem uzupełniających inwestycji sektora prywatnego i publicznego, przekroczyła 245 mld euro.

II. Ocena *ex post* służy porównaniu rzeczywistych wyników wydatkowania z pierwotnie wyznaczonymi celami. Jest to mechanizm, dzięki któremu doświadczenie zdobyte podczas jednego okresu programowania wykorzystane jest do skuteczniejszego wydatkowania środków z FS w przyszłości. Oceny *ex post* przeprowadzone zostały przez Komisję, która zdała się przy ich wykonaniu na usługi ekspertów zewnętrznych.

III. Kontrola miała służyć zbadaniu, czy po zakończeniu ocen *ex post* Komisja była w stanie ocenić skutki interwencji w odniesieniu do celów oraz czy wyniki i zalecenia okazały się pomocne w modyfikacji programów na okres od 2000 r.

IV. Punktem wyjścia dla kontroli były sprawozdania podsumowujące dla każdego funduszu. W sprawozdaniach tych prezentowane jest podsumowanie całościowej oceny wpływu wywieranego przez fundusze, a także elementy potencjalnie istotne przy podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłych okresów planowania. Kolejnym etapem kontroli była ocena, w jakim stopniu wychwycone niedociągnięcia mogły zostać powiązane z wadami ZWiO lub problemami podczas realizacji procesu oceny.

V. Ocena wydatków z funduszy strukturalnych jest z natury rzeczy procesem skomplikowanym. Niemniej jednak kontrola wykazała niedociągnięcia w procesie oceny, których nie można przypisać jedynie tego rodzaju wewnętrznym ograniczeniom.

VI. W ocenie interwencji FS w regionach celu 1 Trybunał zidentyfikował następujące słabe punkty:

- w danych wyjściowych występują rozbieżności,
- ocena skuteczności wydatków z FS nie była dość solidna z powodu, między innymi, ograniczonych danych o produktach i rezultatach zebranych przez państwa członkowskie,
- w ramach oceny nie w pełni powiodło się porównanie kosztów jednostkowych projektów otrzymujących wsparcie w ramach FS,
- ocena w znacznej mierze oparta była na obciążonym poważnymi ograniczeniami modelu makroekonomicznym (HERMIN).

VII. Trybunał ustalił, że ocena działań EFS w ramach celu 1 i 3:

- była w części oparta na niewiarygodnych i niekompletnych danych,
- prowadziła do pewnych wniosków, które nie były odpowiednio podparte dowodami, co rzuca cień na metodologię zastosowaną do ich wyciągnięcia.

VIII. Przygotowując zakres wymagań i obowiązków dotyczący realizacji ocen, Komisja, jak się wydaje, nie przewidziała trudności związanych z tym zadaniem. Komisja nie w pełni zaradziła niedociągnięciom w procesie oceny *ex post*. Ustalenia Trybunału wskazują na braki w nadzorze nad ocenami.

IX. Z drugiej strony oceny dostarczyły przydatnych obserwacji dotyczących systemów zarządzania stosowanych w interwencjach finansowanych z EFRR i EFS.

X. Niemniej jednak, choć przedstawiono pewne wartościowe i pożyteczne zalecenia stanowiące wkład w nowe okresy programowania, Komisja nie w pełni mogła wykorzystać doświadczenie zdobyte przy realizacji programów z okresu 1994–1999.

XI. Trybunał zaleca, aby:

- Komisja, w odniesieniu do przyszłych procesów oceny, zapewniła zgodność dostępnych danych i przyznanych środków z wyznaczonymi celami, które muszą być realistyczne oraz odpowiednio opracowała zakres wymagań i obowiązków,
- Komisja zwróciła szczególną uwagę na techniki wykorzystywane do pomiaru ekonomicznego wpływu funduszy. W przypadku zastosowania modelu makroekonomicznego musi on właściwie uwzględniać właściwości badanej gospodarki. Najlepiej byłoby, gdyby przy używaniu takiego modelu korzystano z danych mikro generowanych na poziomie projektu,
- odpowiednio uwzględniać związki z innymi analizami odnoszącymi się do oceny funduszy strukturalnych,
- rozważyć kilka konkretnych kwestii, których uwzględnienie w przyszłych ocenach może okazać się przydatne. Wymienić tu można kwestię wkładu sektora prywatnego, metod „inżynierii finansowej”, oceny kosztów projektu, procesu składania i zatwierdzania wniosków projektowych oraz kwestię wewnętrznych ocen dokonywanych przez władze krajowe lub regionalne,
- nadzór Komisji nad procesem oceny został udoskonalony między innymi poprzez współpracę z instytucjami badawczymi i uniwersytetami.

## WSTĘP

1. Od 1996 r. Komisja opracowuje wpisujący się w jednolite ramy system oceny funduszy strukturalnych. Termin „ocena” definiowany jest przez Komisję jako „osąd interwencji pod względem ich wyników, wpływu i potrzeb, które mają zaspokoić”<sup>(1)</sup>. Głównym celem oceny jest wsparcie procesów decyzyjnych poprzez dostarczanie informacji i osądów o trafności, oszczędności, wydajności, skuteczności, przydatności i trwałości wpływu wywieranego przez interwencje UE. Takie informacje mają zasadnicze znaczenie dla poprawy istniejących lub przygotowania nowych interwencji oraz dla wyznaczania priorytetów politycznych i przydzielania zasobów.

2. Oceny realizowane są na różnych poziomach i etapach (sześciolletniego) cyklu programowania, a do najważniejszych z nich należą:

- a) oceny *ex ante*, przeprowadzane przed realizacją interwencji w celu poprawy jej koncepcji i opłacalności;

- b) oceny śródkresowe, prowadzone w czasie realizacji w celu poprawy zarządzania interwencją;

- c) oceny *ex post*, przeprowadzane po zakończeniu interwencji w celu oszacowania osiągniętych wyników i wyciągnięcia wniosków z nabytych doświadczeń.

3. Kontrola Trybunału koncentrowała się na ocenach *ex post* przeprowadzonych przez Komisję w związku z interwencjami FS w regionach celu 1 i 3 w okresie programowania 1994–1999. Do celów kontroli za zakres oceny *ex post* uznaje się zakres określony w zbiorze MEANS<sup>(2)</sup>: „Ocena *ex post* podsumowuje i ocenia cały program, w szczególności wywarły przez niego wpływ. Jej celem jest rozliczenie wykorzystania środków oraz omówienie skuteczności i wydajności interwencji oraz stopnia, w jakim oczekiwane efekty zostały zrealizowane. Koncentruje się na czynnikach powodzenia lub niepowodzenia, a także na trwałości wyników i wywartego wpływu. Stanowi próbę wyciągnięcia wniosków, które można uogólnić i stosować w innych programach i regionach”<sup>(3)</sup>. Ocena procesu oceny *ex post* przeprowadzona została w tym właśnie kontekście.

<sup>(1)</sup> SEC(2000) 1051 z dnia 26 lipca 2000 r.: Komunikat do Komisji „Orientacja na wyniki: wzmocnienie oceny działań Komisji”.

<sup>(2)</sup> Program MEANS został zainicjowany przez Komisję w odpowiedzi na zapotrzebowanie na opracowanie metodologii oceny. Zbiór MEANS składa się z 6 tomów poświęconych ocenie programów społeczno-ekonomicznych.

<sup>(3)</sup> Zbiór MEANS, nr 1, str. 53.

4. Ocena *ex post* jest częścią procesu wykorzystującego również wyniki ocen *ex ante* i ocen śródkresowych. Ponadto oceny przeprowadzane są na różnych poziomach, zarówno krajowych, jak i tematycznych, i zbierane w sprawozdaniu podsumowującym. Wspólnie stanowią one ważny element w zarządzaniu funduszami strukturalnymi, a w szczególności w programowaniu i analizowaniu wsparcia wspólnotowego. Odpowiedzialność za proces oceny spoczywa na Komisji (działającej we współpracy z państwami członkowskimi). To do Komisji należy decyzja, które aspekty oceny należy zrealizować wewnątrz, a które zlecić wykonawcom zewnętrznym. W obu przypadkach całościowa i ostateczna odpowiedzialność nadal spoczywa na Komisji.

5. W latach 1994–1999 pomoc zaplanowana w ramach funduszy strukturalnych <sup>(1)</sup> wyniosła 136,4 mld euro na „cele” i 14,5 mld euro na „inicjatywy wspólnotowe”. Załącznik I przedstawia podział pierwszej z tych kwot na poszczególne państwa członkowskie i cele, a drugiej — na inicjatywy wspólnotowe. Środki te zostały uzupełnione o kolejne co najmniej 95 mld euro uzupełniających inwestycji sektora prywatnego lub publicznego <sup>(2)</sup>, przez co łączna kwota inwestycji przekroczyła 245 mld euro.

### Ramy oceny

6. Oceny *ex post* zostały przeprowadzone w imieniu i pod kierownictwem Komisji. W wyniku procedur przetargowych wyłoniono głównego konsultanta dla każdej określonej grupy celów i inicjatyw wspólnotowych. W większości przypadków konsultantów w poszczególnych państwach członkowskich wspierali oceniający <sup>(3)</sup>, których zadaniem było przeprowadzenie niezbędnej oceny poszczególnych programów na podstawie wspólnych ram metodologicznych. Ponadto proces oceny monitorowany był przez grupę sterującą. Wynikiem ocen były sprawozdania krajowe przygotowane przez krajowych oceniających oraz sprawozdanie podsumowujące przygotowane przez konsultantów zatrudnionych dla każdej określonej grupy celów. Sprawozdania te zostały ukończone pomiędzy początkiem 2003 a połową 2004 r.

### Podstawowe cele ustalone dla każdej oceny

7. Zaangażowane w cały proces dyrekcje generalne opowiedziały się za przyjęciem szerokiego podejścia obejmującego wiele różnych kwestii. Ogólne cele oceny były następujące:

- a) ocenić wyniki i wpływ operacji prowadzonych w państwach członkowskich w odniesieniu do ich celów i wpływu na osoby i systemy;

<sup>(1)</sup> Obejmujących Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR).

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 53.

<sup>(3)</sup> Zwani dalej „oceniającymi krajowymi”.

- b) przeanalizować wpływ i skuteczność działań wspólnotowych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych oraz, o ile jest to możliwe, ustalić wartość dodaną wsparcia wspólnotowego.

8. W celu spełnienia tych ogólnych celów w zakresach wymagań i obowiązków ujęto szereg kluczowych kwestii dotyczących odpowiedniości strategii, skuteczności, wydajności, wpływu, systemów zarządzania i realizacji, wartości dodanej interwencji wspólnotowych oraz wniosków wynikających z obecnego programowania do wykorzystania przy przyszłym programowaniu. Ustrukturyzowaniu tej pracy służyło określenie w zakresach wymagań i obowiązków konkretnych zadań, jak również pewnych technik i źródeł informacji.

9. Dzięki temu zakres wymagań i obowiązków sporządzony przez Komisję dla każdego celu stał się podstawą pracy oceniających. Uzupełnieniem zakresów wymagań i obowiązków było opublikowane w styczniu 2002 r. sprawozdanie wstępne oraz przewodnik metodologiczny dla celu 1. W przypadku operacji EFS uzupełnieniem takim było sprawozdanie z postępów metodologicznych z grudnia 2002 r. oraz pytania ewaluacyjne zawarte w każdym krajowym sprawozdaniu oceniającym. Oceniający wykorzystali do tych celów przegląd literatury, kwestionariusze, rozmowy z zainteresowanymi stronami, analizę przypadków oraz inne uznane za konieczne badania.

### ZAKRES KONTROLI

10. Do ogólnych celów kontroli należało zbadanie, czy oceny dostarczają Komisji odpowiednich informacji do oszacowania efektów interwencji w odniesieniu do wyznaczonych celów oraz czy wyniki i zalecenia okazały się pomocne w rewizji programów na kolejne okresy programowania.

11. Kontrola skoncentrowana była na ocenach *ex post* dotyczących interwencji EFRR w ramach celu 1 oraz interwencji EFS w ramach celu 1 i 3, przeprowadzanych odpowiednio przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO) oraz Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans (DG EMPL). Zbadano odpowiednie sprawozdania podsumowujące oraz próbę ocen krajowych związanych z wybranymi celami i instrumentami <sup>(4)</sup>, których łączny koszt wyniósł 124 mld euro, tj. 82 % całej zaplanowanej pomocy w ramach FS na okres programowania 1994–1999 <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Zbadane oceny krajowe odnoszą się do: cel 1 – Belgii, Grecji, Hiszpanii, Niemiec, Włoch, Irlandii, Portugalii cel 1 i 3 (EFS) – Hiszpanii, Francji, Włoch, Niemiec, Wielkiej Brytanii.

<sup>(5)</sup> Kwoty łączne – patrz pkt 5.

12. W przypadku każdej oceny kontrola miała odpowiedzieć na trzy pytania:

- a) Czy jakość oceny była dobra?
- b) W jakim stopniu wykryte niedociągnięcia wynikały z wadliwych ram procesu oceny i wadliwego nadzoru nad tym procesem?
- c) Czy wynikające z oceny zalecenia były dobrze umotywowane, użyteczne i czy nadawały się do uwzględnienia w przyszłych okresach programowania?

13. W szczególności w ramach kontroli analizowano jakość i kompletność sprawozdań w odniesieniu do ich oceny odpowiedzialności realizowanych polityk oraz skuteczności, wydajności i wpływu podejmowanych działań, w tym wpływu na systemy zarządzania. Podczas kontroli badano również, czy Komisja spełnia odpowiednią rolę w przygotowaniu, monitorowaniu i nadzorowaniu ocen.

14. Pierwsza część niniejszego sprawozdania poświęcona jest ocenie *ex post* interwencji EFRR w regionach celu 1 (pkt 15–80), a druga – ocenie *ex post* operacji EFS w ramach celu 1 i 3 (pkt 81–113).

#### PRZEPROWADZONA PRZEZ DG REGIO OCENA EX POST CELU 1

15. Przed rozpoczęciem szczegółowej analizy jakości oceny przydatne jest przytoczenie krótkiego streszczenia wniosków wynikających z przeprowadzonej przez Komisję oceny. Podsumowanie to przedstawiono poniżej (patrz: ramka 1).

##### Ramka 1

#### Ogólne wnioski z oceny przeprowadzonej przez DG REGIO

W sprawozdaniu podsumowującym potwierdzono pozytywny wpływ funduszy strukturalnych na PKB regionów celu 1, jak również poprawę ich ogólnego funkcjonowania w odniesieniu do całej UE. W sprawozdaniu stwierdzono istotną zależność rozmiarów odniesionych korzyści od zdolności instytucjonalnych oraz takich czynników jak struktura i otwartość gospodarki, uznając przy tym, że „aspekty te są w oczywisty sposób kluczowe w szczególności w odniesieniu do zdolności przystosowawczych gospodarki w kontekście wyzwań i szans wynikających z procesu integracji gospodarczej”. Odnotowano jednak również, iż z uwagi na rozbieżności danych z poszczególnymi krajami oraz ograniczoną dostępność danych z monitoringu, a także brak jasno określonych celów, niemożliwe było określenie zbiorczego wyniku dającego rzetelny obraz ogólnych osiągnięć w zakresie celu 1.

W ramach całościowej oceny odpowiedniości przyjętych strategii w sprawozdaniu stwierdza się, że strategiczne podejście do celu 1 przyjęte w 1994 r. należy „postrzegać jako zasadniczo odpowiednie w każdym z państw członkowskich”. Zgodnie ze sprawozdaniem: „Najistotniejszą krytyką strategii było to, że nie stanowiły one dużo więcej niż sumę swoich części składowych. Choć każda z tych części była odpowiednią odpowiedzią na stwierdzone potrzeby w poszczególnych obszarach, mniej było wskazówek co do tego, jak owe różne elementy składały się na całościową strategię rozwoju”.

W odniesieniu do skuteczności sprawozdanie wskazuje, że w związku z brakami w dostępnych danych analiza opierała się w znacznej mierze „na jakościowych osądach, a nie na ilościowych porównaniach wyników z celami”. Ogólna uwaga zawarta w sprawozdaniu brzmi następująco: „Wiele z działań, które okazywały się najskuteczniejsze, to działania wpisujące się zasadniczo w »główny nurt«. Finansowanie przeznaczane było głównie na wzmacnianie istniejących wzorców działalności wiążącej się z rozwojem gospodarczym, mniej zaś na stwarzanie podstaw do rozwoju nowych form działalności, służących osiągnięciu wyznaczonych celów lub stworzeniu zachęty do stosowania bardziej innowacyjnego podejścia”.

W ocenie wpływu FS na spójność gospodarczą i społeczną sprawozdanie opierało się, w większości regionów, na zastosowaniu modelowania makroekonomicznego. W sprawozdaniu uznano fakt, że: „Pojawiające się wyniki w sposób nieunikniony ukształtowane są w pewnym stopniu przez założenia poczynione w procesie modelowania”. Odnotowano również, iż skala wywieranego wpływu, w rozmaitych przypadkach, odzwierciedla wielkość i podział środków WRW oraz czynników, takich jak pierwotny stan zasobów, struktury gospodarcze, poziom konkurencyjności i stopień „otwartości” danej gospodarki. W sprawozdaniu przedstawiono ogólne wnioski dotyczące wpływu funduszy strukturalnych w stosunku do innych zewnętrznych czynników i wskazano, iż pomimo stworzenia znacznej liczby miejsc pracy efekt „deadweight” i efekt przesunięcia prawdopodobnie również były znaczne.

Sprawozdanie podsumowujące zawierało również pewne uwagi dotyczące zarządzania i realizacji. Ogólny wniosek dotyczący tych aspektów był następujący: „Procedury zarządcze i realizacyjne, choć charakteryzujące się licznymi niedociągnięciami, były ogólnie odpowiednie do swego celu, a podejście partnerskie pozwoliło na osiągnięcie znaczących korzyści. Struktury decyzyjne zazwyczaj nie zapewniały mocnej orientacji strategicznej. Niemniej jednak, poprzez programowanie i rozwój zdolności i praktyk zarządczych w sektorze publicznym, osiągnięto istotne korzyści tworzące »wartość dodaną«.”

#### Jakość oceny w opinii Trybunału

#### Uwagi wstępne

16. Należy uznać, że szeroko zakrojone podejście, które zostało przyjęte, z natury rzeczy wiąże się z pewnymi ograniczeniami, wśród których najistotniejszymi są: ograniczenia czasowe, ograniczona liczba wymiernych celów oraz brak szczegółowych wskaźników wyników/wpływu. Ponadto w wielu przypadkach trudne było wyizolowanie wpływu wynikającego bezpośrednio z realizowanych programów i działań powiązanych, ponieważ objęte nimi regiony często korzystały również z innych działań służących osiągnięciu podobnych celów. Trudne było również

rozpoznanie i zmierzenie pośrednich efektów wydatków z funduszy strukturalnych. Niemniej jednak w opinii Trybunału pewne niedociągnięcia procesu oceny nie mogą zostać przypisane wyłącznie wewnętrznym ograniczeniom, ale wynikają z wad procesu oceny, które wymagają naprawy, w szczególności przed oceną *ex post* okresu programowania 2000–2006.

### Rozwój sytuacji od 1994 r. w regionach w odniesieniu do istotnych dla nich kwestii

17. Sprawozdanie podsumowujące rozpoczyna się od krótkiej analizy zmian w PKB *per capita*, wskaźników bezrobocia i zatrudnienia w różnych objętych działaniami regionach (1). Sprawozdanie stwierdza, że: „Wzrost PKB *per capita* nie wynikał, zasadniczo, ze wzrostu poziomu zatrudnienia w związku z tworzeniem nowych miejsc pracy” (2). Taki wniosek ma potencjalnie dużą wagę dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki, ponieważ stanowi on sugestię, że poprawa we wskaźnikach aktywności zawodowej (3) nie wniosła znaczącego wkładu w realizację głównego celu polityki spójności polegającego na zmniejszeniu rozpiętości w poziomach PKB, co w odniesieniu do FS jest wnioskiem istotnym.

18. Na podstawie informacji przedstawionych w sprawozdaniu podsumowującym trudno jest ocenić trafność powyższego stwierdzenia. Wiele jest regionów, gdzie nastąpił wzrost PKB *per capita* przy jednoczesnym podniesieniu się wskaźników aktywności zawodowej. Są jednak również regiony, w których bądź PKB *per capita*, bądź też wskaźnik aktywności zawodowej obniżył się lub wzrósł tylko nieznacznie. Trybunał podjął próbę oceny tezy przedstawionej w pkt 17 powyżej poprzez analizę danych zawartych w sprawozdaniu podsumowującym przy zastosowaniu technik statystycznych. Techniczne szczegóły dotyczące tej analizy przedstawiono w załączniku II, a jej główne punkty omówiono skrótowo poniżej.

19. Otrzymane wyniki wskazują na statystycznie istotny wpływ zmian w zatrudnieniu na realny PKB *per capita*. W szczególności zaobserwowano, iż w okresie objętym oceną jednoprotentowy wzrost wskaźnika zatrudnienia powiązany był ze wzrostem PKB *per capita* o 0,24 %. Wynik ten jest niezgodny z przedstawionym powyżej wnioskiem sprawozdania podsumowującego. Wynik ten wskazuje również na możliwość zmniejszenia rozpiętości w poziomach PKB poprzez poprawę wskaźników zatrudnienia, co z punktu widzenia kształtowania polityki jest wynikiem istotnym.

20. W celu dalszego zbadania wiarygodności powyższego wyniku Trybunał przeprowadził identyczną analizę w odniesieniu do 145 regionów, dla których dostępne były kompletne dane (tj. nie tylko regionów celu 1). Wyniki, przedstawione również w załączniku II, okazały się bardzo podobne w całej Unii.

(1) Sprawozdanie podsumowujące, str. 61–64.

(2) Sprawozdanie podsumowujące, str. 62.

(3) Mowa tu o procentowym udziale aktywnej siły roboczej w populacji osób w wieku produkcyjnym.

Pokazują one, że analiza informacji zawartych w danych podstawowych nie była dostateczna i wskazują na istotny związek pomiędzy wzrostem PKB i wzrostem wskaźników zatrudnienia, czego sprawozdanie podsumowujące nie uwidacznia.

### Odpowiedniość przyjętych strategii

21. Drugi rozdział sprawozdania podsumowującego poświęcony jest kwestii odpowiedniości przyjętych strategii w zakresie równowagi geograficznej, a także równowagi pomiędzy programami i pomiędzy funduszami. Planowane i rzeczywiste wydatki (4) w programach realizowanych w ramach funduszy strukturalnych przeanalizowano w podziale na poszczególne państwa członkowskie i rodzaje funduszy, ale nie w podziale na odpowiednie regiony — inaczej niż miało to miejsce w sprawozdaniu poświęconym PKB *per capita* oraz wskaźnikom zatrudnienia i bezrobocia w różnych regionach celu 1. Ogranicza to możliwości analityczne, co odnotowano zresztą w samym sprawozdaniu, przy podawaniu wyników analizy regresji, która miała zbadać związek pomiędzy wysokością środków UE na *per capita* w poszczególnych państwach członkowskich z poziomem PKB *per capita* (5). W związku z powyższym wyniki podane w sprawozdaniu nie są statystycznie istotne, a ich wartość jest w konsekwencji ograniczona.

22. Trybunał, posługując się tymi samymi danymi co w sprawozdaniu, zastosował jednak nieco odmienne techniki statystyczne. Techniczne szczegóły dotyczące tej analizy przedstawiono w załączniku III, a jej główne punkty omówiono skrótowo poniżej.

23. Otrzymane wyniki potwierdzają intuicyjną tezę, że im wyższy poziom wydatkowanych środków UE *per capita*, tym wyższy wzrost PKB *per capita* w państwach członkowskich. Wyniki te wskazują również na to, że przy przyjęciu szerszego podejścia możliwe jest dokonywanie istotnych ocen, nawet przy niepotrzebnie ograniczonej bazie danych wykorzystywanej do badania tego ważnego obszaru.

24. Rdzeń oceny przedstawionej w tej części sprawozdania podsumowującego oparty jest na porównaniu różnych kategorii planowanych wydatków w 1994 r. z szacowanymi wydatkami rzeczywistymi w 1999 r. Przedstawione dane zawierają jednak pewne poważne błędy lub rozbieżności, co ogranicza wiarygodność wniosków, jakie można na ich podstawie wyciągnąć. Przykładowo w przypadku pięciu państw członkowskich kwota rzeczywistych wydatków podana w kolumnie „łącznie” (w odpowiedniej tabeli opublikowanej w sprawozdaniu podsumowującym) różni się od sumy kwot umieszczonych w poszczególnych

(4) Sprawozdanie podsumowujące, tabela 2.1, str. 75, i table 2.5 i 2.6, str. 88–89.

(5) Sprawozdanie podsumowujące, str. 75.



kolumnach oznaczających, kolejno, wydatki UE, sektora publicznego i prywatnego (stanowiących część tej samej tabeli). Rozbieżności te podsumowane zostały w tabeli 1. Procentowa rozbieżność, przedstawiona w ostatniej kolumnie, jest znaczna i wskazuje na niedostateczną kontrolę jakości przy opracowywaniu treści sprawozdania i jego wniosków.

25. Niezależnie od powyższych rozbieżności przetransformowanie przedstawionych danych w przeliczeniu *per capita* <sup>(1)</sup> pozwala na sformułowanie użytecznych uwag, które w pewnych kontekstach odbiegają od wniosków sprawozdania podsumowującego. Tabela 2 przedstawia rzeczywiste wydatki *per capita* uporządkowane od najwyższych do najniższych w poszczególnych kategoriach.

Tabela 1

**Podsumowanie rozbieżności wymienionych w pkt 24**

	Suma kolumn <sup>(1)</sup>	Opublikowana suma <sup>(1)</sup>	Różnica <sup>(1)</sup>	Rozbieżność w procentach
Niemcy	41 015	48 243	7 228	- 15
Włochy	34 804	30 547	- 4 257	14
Wielka Brytania	3 961	4 803	842	- 18
Francja	3 339	4 019	680	- 17
Austria	1 116	1 040	- 76	7

<sup>(1)</sup> W mln euro.

Tabela 2

**Rzeczywiste wydatki <sup>(1)</sup>**

Łączne rzeczywiste wydatki <i>per capita</i>		UE <i>per capita</i>		Sektor publiczny: rzeczywiste wydatki <i>per capita</i>		Sektor prywatny: rzeczywiste wydatki <i>per capita</i>	
Austria	3 866	Irlandia	1 653	Niderlandy	1 822	Austria	2 458
Niderlandy	3 438	Grecja	1 580	Austria	1 033	Niemcy	1 299
Niemcy	2 933	Portugalia	1 403	Grecja	739	Niderlandy	1 039
Irlandia	2 926	Hiszpania	1 143	Irlandia	703	Belgia	705
Grecja	2 716	Niemcy	884	Portugalia	621	Irlandia	570
Portugalia	2 472	Austria	657	Hiszpania	582	Portugalia	448
Hiszpania	1 725	Włochy	652	Francja	485	Grecja	396
Belgia	1 587	Francja	621	Belgia	456	Francja	205
Francja	1 579	Wielka Brytania	605	Wielka Brytania	381	Wielka Brytania	174
Włochy	1 445	Niderlandy	578	Niemcy	311	Hiszpania	na
Wielka Brytania	1 407	Belgia	427	Włochy	na	Włochy	na
Średnio <i>per capita</i>	2 104		1 033		419		377

<sup>(1)</sup> Do opracowania tabeli 2 wykorzystano dane opublikowane w sprawozdaniu. Dzięki temu widać, że w przypadku państw członkowskich wymienionych w tabeli 1 suma trzech kolumn w tabeli 2 nie odpowiada kwocie podanej w kolumnie „łącznie”.

<sup>(1)</sup> Dane *per capita* zostały w tym kontekście wyliczone w odniesieniu do całej krajowej populacji.

26. Powyższa tabela pokazuje, że średnio łączna kwota rzeczywistych wydatków wyniosła 2 104 euro na osobę. Fundusze strukturalne UE były źródłem około połowy tej kwoty, przy czym w trzech z czterech państw członkowskich objętych funduszem spójności środki te wyniosły o około 50 % więcej niż średnia, wynosząca 1 033 euro na osobę. Szczególnie istotny jest wkład sektora prywatnego, zwłaszcza w świetle nacisku na długoterminowy wpływ podażowy w regionach. Okazuje się, że w niektórych regionach celu 1 w państwach członkowskich, takich jak Austria, Niemcy i Niderlandy w sposób szczególny powiodło się łączenie prywatnych inwestycji z funduszami strukturalnymi, przy czym środki prywatne przekraczały nawet – a w przypadku Austrii i Niemiec znacznie przekraczały – średni wkład funduszy strukturalnych UE.

27. Niemniej jednak czynniki wpływające na zwiększone uczestnictwo sektora prywatnego nie zostały w sprawozdaniu zbadane. Czy wynikało to, na przykład, z charakteru wybranych projektów, umiejętności dostępnych kadr, czy też z innego rodzaju wsparcia udzielanego przez fundusze sektorowi prywatnemu? W opinii Trybunału kwestie te zasługiwały na głębszą analizę.

28. Ocena odpowiedniości rzadko oparta była na sformalizowanych technikach <sup>(1)</sup>, a praktyki stosowane przez krajowych oceniających były dość odmienne i na ogół w dużej mierze opisowe. Kwestia odpowiedniości dotycząca stopnia, w jakim interwencje FS zaradzają „niepowodzeniom rynku”, rzadko była w wyraźny sposób podejmowana w ocenach *ex post*. Również zmiany w strategii w trakcie okresu programowania nie zostały dogłębnie zbadane co do ich odpowiedniości.

## Ocena skuteczności

29. Poszczególne rozdziały w ocenach krajowych oraz rozdział 3 sprawozdania podsumowującego podejmują kwestię skuteczności funduszy strukturalnych w oparciu o stopień, w jakim zrealizowano oczekiwane efekty i cele. Analiza dotyczyła pięciu tematów: transportu, MŚP, BRT, edukacji i szkoleń oraz rozwoju obszarów wiejskich. Zbadano również dwie kwestie horyzontalne dotyczące ochrony środowiska i równości szans.

30. Analiza oparta jest na próbie odpowiadającej 70 % wartości programów celu 1. Znaczny nacisk został jednak położony na oceny jakościowe, np. na szacowaniu wartości dodanej dla społeczności w skali „tak” lub „nie”. Takie oceny i opinie opierają

<sup>(1)</sup> Ocena wymaga przeprowadzenia wpisanej w ogólne ramy identyfikacji i analizy związków przyczynowych pomiędzy potrzebami, celami strategicznymi, celami programów/podprogramów/działań oraz przydziałem środków. Do sporządzenia oceny niezbędne jest w zasadzie również opracowanie rankingu potrzeb oraz niepożądanych sytuacji społeczno-gospodarczych, którym WRW mają zaradzić oraz hierarchii wewnętrznych czynników, które należy uwzględnić, aby zapewnić optymalne ukierunkowanie zasobów na zaspokojenie potrzeb.

się często na zbyt ogólnej klasyfikacji i nie zawsze możliwa jest ich obiektywna weryfikacja. Nie podjęto próby określenia bardziej konkretnych celów poprzez wyznaczenie kryteriów, które mogłyby być przydatne do tego celu, nie zgromadzono też żadnych dodatkowych danych na potrzeby mikroanalizy. Kwestie istotne z punktu widzenia pełniejszej oceny skuteczności, takie jak efekt „deadweight” i efekt przesunięcia, często nie były rozważane, a nawet jeżeli były one podejmowane, ich analiza nie była dość szczegółowa.

31. Pomimo ważnych i użytecznych uwag przedstawionych w wielu częściach tego kluczowego rozdziału <sup>(2)</sup> sprawozdania podsumowującego Trybunał uważa, że braki w danych i słabe wnioski podważają jego wiarygodność, do czego przyczynia się również niedostateczność lub brak oceny wyników innych analiz tematycznych zleconych przez DG REGIO w odniesieniu do FS w okresie programowania 1994–1999.

32. Przykładowo, w części poświęconej ocenie *ex post* w zakresie transportu, w tabelach zestawiających długość dróg faktycznie zmodernizowanych z wyznaczonymi celami, w podziale na poszczególne kraje, około połowa informacji o celach nie zostaje podana lub jest niekompletna, co utrudnia wysunięcie solidnie ugruntowanych wniosków co do stopnia faktycznej realizacji celów. Ocena tematyczna <sup>(3)</sup> wpływu funduszy strukturalnych na infrastrukturę transportową za ten sam okres programowania, wielokrotnie cytowana w sprawozdaniu, podaje jednak bardziej kompletną i ścisłą ocenę wyników dla poszczególnych państw członkowskich.

33. Szczególnie istotny w kontekście oceny *ex post* jest szacowany wpływ programów transportowych na zatrudnienie, przedstawiony w tematycznym sprawozdaniu oceniającym w zakresie transportu. Łączny bezpośredni i pośredni wpływ na zatrudnienie szacowany jest na 2,3 miliony osobolet <sup>(4)</sup>. Ponadto korzyści gospodarcze wynikające z programów transportowych przedstawione w studium oceniane są jako znaczące. W Irlandii deklarowana gospodarcza stopa zwrotu z projektów drogowych wynosi 13 %, natomiast w Hiszpanii 23 % <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Rozdział 3.

<sup>(3)</sup> Ocena tematyczna jest oceną, która w sposób horyzontalny analizuje pewną określoną kwestię (temat) w kontekście kilku interwencji w ramach jednego lub kilku programów realizowanych w różnych krajach lub regionach.

<sup>(4)</sup> Tematyczna ocena wpływu funduszy strukturalnych na infrastrukturę transportową, sprawozdanie końcowe, listopad 2000 r., str. 8.

<sup>(5)</sup> Przykładowo w przypadku Irlandii wynik ten oznacza, że dla każdego 100 euro zainwestowanych w ramach kosztów budowlanych i operacyjnych wartości oszczędności związanych z czasem podróży, kosztami eksploatacji samochodów oraz korzyści związanych z bezpieczeństwem wynosi 13 euro rocznie. Inwestycja zwróciła się zatem w ciągu ośmiu lat („Tematyczna ocena wpływu funduszy strukturalnych na infrastrukturę transportową”, str. 8).

34. Oba te istotne wnioski tematycznego sprawozdania oceniającego w zakresie transportu nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu podsumowującym. Co więcej, oszacowanie wpływu na zatrudnienie przedstawione w ocenie tematycznej nie odpowiada szacunkom podanym w studium *ex post*. W oparciu o obliczenia przeprowadzone przez Trybunał łączny wpływ na zatrudnienie wywarty przez fundusze strukturalne w okresie 1994–1999, wynikający ze studium<sup>(1)</sup> (przy zastosowaniu modelu HERMIN oraz oceny innych regionów), wyniósł 1,62 mln miejsc pracy, co kłóci się z oszacowaniem w wysokości 2,3 mln miejsc pracy przedstawionym w sprawozdaniu tematycznym, w szczególności w związku z faktem, że wydatki związane z transportem stanowią jedynie około 20 % wydatków funduszy strukturalnych.

35. Z kolei wyniki tematycznej oceny wpływu funduszy strukturalnych na MŚP zostały wykorzystane w sprawozdaniu oceniającym, które stwierdza: „Tematyczna ocena wpływu funduszy strukturalnych na MŚP zaleca przejście w przyszłości od wydatków na dotacje ku środkom inżynierii finansowej, takim jak fundusze kapitału załączkowego i podwyższonego ryzyka, pożyczki, dotacje na spłatę odsetek, argumentując, że metody te zapewniają większą trwałość w dłuższej perspektywie”<sup>(2)</sup>. Jest to istotny wniosek studium tematycznego i dobrze, że został on wyeksponowany w ocenie *ex post*<sup>(3)</sup>. Niemniej jednak kwestia ta nie została dodatkowo rozwinięta w sprawozdaniu, pomimo istotnych implikacji dla przyszłych programów.

36. Sprawozdanie podsumowujące przywołuje ocenę tematyczną w kwestii wpływu funduszy strukturalnych na MŚP, zgodnie z którą „przy braku wsparcia wspólnotowego 70 % projektów inwestycyjnych nie zostałyby zrealizowane lub zostałyby zrealizowane na mniejszą skalę lub odłożonych w czasie”. Ocena tematyczna przedstawia również pogląd, że „wsparcie takie przyczyniło się do stworzenia ponad 300 000 dodatkowych miejsc pracy, nawet po uwzględnieniu efektu »deadweight« i efektu substytucji. Ocena *ex post* w zakresie celu 1 nie może powtórzyć tych wyników w związku z brakiem porównywalnych i solidnych danych, na których można by oprzeć tego rodzaju oszacowania”<sup>(4)</sup>. Zważywszy na istotność odmiennych wyników, jak i na fakt, że obie analizy zostały przygotowane przez tego samego wykonawcę, dotyczyły tego samego tematu, tego samego okresu, a ich publikacja nastąpiła w zaledwie dwu- lub trzyletnim odstępie, pełniejsze zbadanie różnic między nimi byłoby uzasadnione.

37. Po powyższym stwierdzeniu, w części dotyczącej „analizy całościowej” sprawozdanie podsumowujące podaje szacunkową liczbę miejsc pracy stworzonych w MŚP w wyniku działania funduszy strukturalnych. „Z dostępnych dowodów wynika, że realizacja celu 1 przyczyniła się do stworzenia około 800 000 miejsc pracy. Oszacowanie to dotyczy liczby miejsc pracy brutto, bez uwzględnienia efektu »deadweight«, efektu substytucji i mnożnikowego. Niemożliwe jest określenie całościowej

skuteczności wyrażonej efektami netto”<sup>(5)</sup>. Wnioskowi temu nie poświęcono dość uwagi, szczególnie w świetle oszacowań przedstawionych w studium tematycznym w zakresie MŚP. Ponadto tabela umieszczona w studium *ex post*, podająca liczbę stworzonych miejsc pracy w podziale na państwa członkowskie, nie podaje szczegółowych danych dotyczących Hiszpanii, w związku z czym podana wartość szacunkowa jest w oczywisty sposób niekompletna<sup>(6)</sup>. Aspekt ten zasługiwał na bardziej dogłębnej analizie w ocenie *ex post*.

38. W ramach „innych tematów” omówionych w sprawozdaniu podsumowującym w aspekcie skuteczności umieszczono przydatne, choć krótkie streszczenie różnych istotnych kwestii wpisujących się w różne zagadnienia. Niemniej jednak podstawowym ograniczeniem są „słabe dane porównawcze, które spowodowały konieczność oceny jakościowej zamiast szczegółowej oceny w odniesieniu do projektów”<sup>(7)</sup>. Część tej jakościowej oceny mogła zostać lepiej powiązana z innymi podjętymi studiami tematycznymi, takimi jak studium tematyczne w zakresie BRT. W ZWiO zawarto następujący zapis: „W celu identyfikacji kluczowych kwestii przy realizacji funduszy strukturalnych podjęty zostanie szeroko zakrojony przegląd literatury”<sup>(8)</sup>. W sposobie przedstawiania tych implikacji i powiązania ich z późniejszymi ustaleniami występują jednak niedociągnięcia. W nielicznych przypadkach, gdzie takie połączenie z oceną przeprowadzono, korzyści dla jakości sprawozdania są niezaprzeczalne.

39. Przykładowo w ocenie *ex post* przywołano uwagę z oceny tematycznej w zakresie BRT, zgodnie z którą zamiast opierać się na postrzeganych „dziurach technologicznych”, lepiej byłoby skoncentrować działania na rozwoju strategii innowacji odpowiednich dla danego regionu, tak aby wykorzystać istniejący potencjał w zakresie BRT. Studium *ex post* opisuje, iż stało się tak w niektórych przypadkach, a odnoszone wyniki były dużo lepsze wówczas, gdy koncentrowano się na lokalnym potencjale<sup>(9)</sup>. Przykład ten jasno pokazuje, jak ważne jest korzystanie z wyników innych sprawozdań i analiz, co podkreślają zresztą kryteria opracowane w programie MEANS i jego aktualizacji, które zostały włączone do ZWiO dla procesu oceny<sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 130.

<sup>(6)</sup> Kolejny cytat ze studium: „Utrzymuje się, że najefektywniejszym mechanizmem tworzenia i zachowania miejsc pracy jest bezpośrednie wsparcie produktywnych inwestycji, jednak w związku z nieuwzględnieniem efektu »deadweight« i efektu zamienności całościowa skuteczność tego mechanizmu nie może zostać oceniona” (sprawozdanie podsumowujące, str. 130).

<sup>(7)</sup> Implikacje słabości danych oraz kilku uwag ogólnych omówione zostaną w dalszej części tekstu.

<sup>(8)</sup> ZWiO, str. 90.

<sup>(9)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 111.

<sup>(10)</sup> ZWiO, str. 11.

<sup>(1)</sup> Patrz: część dotycząca wpływu.

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 105.

<sup>(3)</sup> Omawiana uwaga miała następujące brzmienie: „Choć zalecenie to mogłoby się wydawać logiczne, kontekst, w jakim się ono pojawia, czyni je szczególnie istotnym” (sprawozdanie podsumowujące, str. 105).

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 108.

40. Oceny krajowe rzadko oparte były na sformalizowanej lub ilościowej analizie efektów. Ponadto oceniający krajowi rzadko wykorzystywali wyniki analiz ilościowych wykonanych przez inne podmioty.

### Ocena wydajności

41. Celem sprawozdania podsumowującego w tej części było zbadanie wydajności w realizacji dużych projektów wspieranych w regionach celu 1. Analiza oparta była na geograficznie i tematycznie reprezentatywnej próbie około 60 dużych projektów <sup>(1)</sup>. Wydajność rozumiana jest tutaj jako osiągnięcie efektów przy rozsądnych kosztach. „Głównym celem jest ustalenie kosztu jednostkowego, tj. kosztu przypadającego na zrealizowany produkt. Analiza powinna również uwzględniać kwestię jakości zarządzania dużymi projektami przez beneficjentów końcowych. Na poziomie UE należy przeanalizować koszty jednostkowe w poszczególnych regionach celu 1. Znaczące różnice w kosztach jednostkowych pomiędzy poszczególnymi regionami powinny zostać objaśnione tam, gdzie jest to możliwe; należy również określić wachlarz odpowiednich kosztów, które mogłyby posłużyć za punkt odniesienia na przyszłość” <sup>(2)</sup>. Cele te są istotne i stanowią kluczowy element w wydajnym zarządzaniu projektami w całej UE.

42. Ocena *ex post* w znacznej mierze nie realizuje jednak tych celów. Kwestia ta została odnotowana w sprawozdaniu podsumowującym, wraz z wyjaśnieniem, że kierownicy projektów uznali za praktycznie niemożliwe określenie poszczególnych części składowych projektu, w związku z czym nie byli w stanie obliczyć kosztów jednostkowych <sup>(3)</sup>. Tak ogólne stwierdzenie oznacza, że stan wiedzy na temat głównych projektów finansowanych przez fundusze strukturalne jest na tyle słaby, że realizacja tego wyznaczonego w ZWiO celu jest niemożliwa. Tymczasem możliwe powinno być przynajmniej wyznaczenie porównywalnych kosztów typowych produktów, np. wybudowania metra kwadratowego fabryki lub kilometra drogi.

43. Pewne cząstkowe wyniki przedstawione są w trzech tabelach dotyczących budowy dróg w państwach członkowskich, projektów ochrony środowiska w Hiszpanii i kosztów przypadających na jedno stworzone miejsce pracy w projektach przemysłowych <sup>(4)</sup>. Wyniki te w niewielkim jednak tylko stopniu zostały poddane ocenie i analizie, służącej na przykład uwzględnieniu wpływu na budowę dróg takich czynników, jak różne koszty pracy i szczególne uwarunkowania geograficzne.

44. Sprawozdanie podsumowujące zawiera stanowcze wnioski dotyczące harmonogramów projektów i przestrzegania ograniczeń budżetowych. We wnioskach tych w pierwszej kolejności odnotowuje się fakt, że jedynie jedna trzecia z sześćdziesięciu przeanalizowanych projektów została ukończona w pierwotnie przewidzianym terminie, a ponad jedna trzecia z rocznym opóźnieniem. Po drugie, około dwóch trzecich zbadanych projektów wykroczyła ponad budżet, przy czym koszty 20 % projektów przekroczyły pierwotne plany o ponad 30 %. Analiza ta jest jednak ograniczona do kilku ogólnych uwag, które jedynie w niewielkim jedynie stopniu oceniają jakość zarządzania przez

beneficjentów końcowych lub nie czynią tego wcale, choć wymaga tego ZWiO <sup>(5)</sup>. Ponadto relatywna wydajność partnerstw publiczno-prywatnych i zastosowanych procedur przetargowych nie została oceniona.

### Ocena wpływu FS

45. Sprawozdanie podsumowujące zawiera tezę, że głównym celem funduszy strukturalnych jest wpływanie na długoterminowy potencjał podażowy gospodarki <sup>(6)</sup>. Owe potażowe efekty uboczne realizowane są poprzez szereg kanałów służących: a) zwiększeniu inwestycji zmierzających do poprawy infrastruktury fizycznej w celu wniesienia wkładu w produktywną działalność sektora prywatnego; b) powiększeniu kapitału ludzkiego poprzez inwestycje w szkolenia w celu wniesienia wkładu w produktywną działalność sektora prywatnego; oraz c) skierowaniu wsparcia w formie funduszy publicznych do sektora prywatnego w celu pobudzenia inwestycji, a tym samym zwiększenia produktywności czynników i zmniejszenia sektorowych kosztów produkcji i kapitału <sup>(7)</sup>.

46. W sprawozdaniu omawiana jest istotność tak zwanych „pozytywnych czynników zewnętrznych”, czyli „warunków, w których prywatne firmy korzystają z dodatkowych czynników produkcji bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów”, co poprawia produktywność i konkurencyjność kosztową gospodarki. Rozważania te są istotne z punktu widzenia oceny *ex post*. Współfinansowanie przez sektor prywatny zostało jednak wyłączone z analizy z uwagi na niepewność dotyczącą jego „mechanizmów napędowych” <sup>(8)</sup>. To ograniczone podejście prowadzi do poważnego niedoszacowania wpływu pewnych wydatków w ramach funduszy strukturalnych poprzez wyłączenie jednego z głównych długoterminowych ubocznych efektów podażowych. Wyraźnie pokazuje to przedstawiony w sprawozdaniu podsumowującym <sup>(9)</sup> przykład spółki realizacyjnej, której współfinansowane wydatki przyciągnęły znaczne dodatkowe inwestycje sektora prywatnego. Zamiast zająć się w pierwszej kolejności łatwiejszym do bezpośredniego stwierdzenia wpływem wydatków z FS na inwestycje w sektorze prywatnym, studium koncentruje się na próbie oceny tak zwanych efektów zewnętrznych, korzystając przy tym z raczej ograniczonych technik szacunkowych, co wynikało z braku badań oferujących miary elastyczności odpowiednie dla analizowanych regionów.

<sup>(5)</sup> Jak wyżej.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 71.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 72.

<sup>(8)</sup> „Włączenie współfinansowania przez sektor prywatny ma wątpliwą wartość dla oceny wpływu opartej na zastosowaniu formalnego modelu makroekonomicznego, a w związku ze znacznym poziomem niepewności i niejednoznaczności w zakresie mechanizmów napędowych wydatków sektora prywatnego w ramach współfinansowania w kontekście WRW, wyłączamy je z naszej analizy” (sprawozdanie podsumowujące, str. 71).

<sup>(9)</sup> Projekt UK-Speke Garston; w tym konkretnym przypadku udało się przyciągnąć dodatkowe inwestycje sektora prywatnego w wysokości 223 mln GBP, dzięki czemu stworzono 4 600 miejsc pracy w ramach zatrudnienia bezpośredniego (sprawozdanie podsumowujące, str. 204).

<sup>(1)</sup> O wartości przekraczającej 25 mln euro w przypadku projektów infrastrukturalnych i 15 mln euro w przypadku projektów dotyczących produktywnych inwestycji.

<sup>(2)</sup> ZWiO, str. 13.

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 143.

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, tabele 4.6, 4.7 i 4.8.

47. W celu dokonania oceny wpływu funduszy strukturalnych na spójność gospodarczą i społeczną w odniesieniu do czterech państw członkowskich (Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii)<sup>(1)</sup>, jak również do regionów nowych niemieckich krajów związkowych i Irlandii Północnej<sup>(2)</sup>, zastosowano makroekonomiczny model HERMIN. Podejście to miało w zamierzeniu służyć pomiarowi efektów programów celu 1 na PKB i zatrudnienie.

48. Alternatywny scenariusz oceny polegałby na wykorzystaniu mikroekonomicznych danych z projektów w celu oszacowania łącznego lub zagregowanego wpływu funduszy strukturalnych w skali regionu lub kraju. Jednak pomimo zastosowania we wszystkich regionach celu 1 ustandaryzowanych wymogów co do danych, zebranie danych mikroekonomicznych stwarza trudności. Wynikiem tego są próby pomiaru wpływów wyłącznie w oparciu o modele makroekonomiczne, pociągające za sobą szereg limitów i założeń, które, z wymienionych poniżej powodów, mogą znacząco ograniczyć ocenę, a tym samym implikacje w zakresie polityki, jakie można by sformułować.

49. Wśród głównych trudności napotykanymi przy zastosowaniu modelu makro HERMIN w kontekście omawianej tutaj oceny *ex post* wymienić należy następujące kwestie:

a) struktura modelu zbyt duży nacisk kładzie na sektor wytwórczy, podczas gdy w większości badanych regionów lub krajów w ostatnich 10 latach większy rozwój odnotowano w sektorze usług, takich jak turystyka i, w niektórych przypadkach, sektor finansowy. Mechanizmy napędowe takich usług są odmienne od tych obecnych w sektorze wytwórczym, który stał się bardziej narażony na wpływ globalizacji. W związku z powyższym model makro należałoby w większym stopniu ukierunkować na ten aspekt. Zastosowany model nie uwzględniał tej kwestii, a w sprawozdaniu niewiele wskazuje na to, że aspekt ten został uznany za poważne niedociągnięcie i to pomimo faktu, że turystyka pełni tak ważną rolę w gospodarce znacznej części badanych regionów;

b) wykorzystany model opiera się na corocznych danych za okres od 1980 r. Jednak, z powodu szybkich zmian zachodzących w tym okresie w strukturze analizowanych regionów, poważnym ograniczeniem przyjętego podejścia bazującego na zastosowaniu modelu makro może być strukturalna niestabilność szacowanych parametrów. Kwestia ta również nie została wzięta pod uwagę;

(1) Cztery kraje kwalifikujące się w całości jako regiony celu 1.

(2) W przypadku Włoch przewidziana w ZWiO konstrukcja modelu HERMIN nie została wykonana w związku z „trudnościami dotyczącymi udzielania zamówień”. Dla pozostałych regionów, dla których brak było dostępnego modelu HERMIN, podjęto tak zwane oszacowanie „oddolne”.

c) wykorzystywane dane dotyczą przeważnie planowanych, a nie rzeczywistych wydatków<sup>(3)</sup>. Praktyka taka byłaby zgodna z racjonalnymi oczekiwaniami raczej w przypadku projekcji *ex ante* niż oceny *ex post*;

d) oszacowania wpływu są znacząco zaniżone wskutek wykluczenia z modelu współfinansowania przez sektor prywatny (patrz również: pkt 46) oraz napływu inwestycji sektora prywatnego wynikających z interwencji funduszy strukturalnych. Przykładowo, jeżeli FS udzielają wsparcia przy budowie fabryki, wpływ na gospodarkę regionu nie ogranicza się do wzniesienia budynku, ale wiąże się również z trwałymi miejscami pracy, stworzonymi dzięki inwestycjom sektora prywatnego realizowanym w następstwie budowy fabryki;

e) długoterminowy wpływ funduszy strukturalnych na infrastrukturę publiczną i kapitał ludzki (pozytywne efekty zewnętrzne) odgrywa kluczową rolę w ocenie wpływu funduszy strukturalnych w sprawozdaniu podsumowującym. Model HERMIN wymaga dostarczenia danych o elastyczności efektów zewnętrznych z innych badań. Jednak w związku z niedostępnością danych o elastyczności dla każdego z odpowiednich regionów w UE, wykorzystano literaturę empiryczną dotyczącą w głównej mierze regionów w Stanach Zjednoczonych, w której, co odnotowuje samo sprawozdanie, „występuje pewna niejednoznaczność co do wielkości efektów zewnętrznych”<sup>(4)</sup>. W konsekwencji nie ma jasności, do jakiego stopnia szacowane wpływy oparte są na osądzie, a w jakim na stanie faktycznym;

f) odnośnie do dodatkowości, w ramach symulacji modelu HERMIN porównuje się sytuację z finansowaniem WRW i bez takiego finansowania. Scenariusz bez finansowania WRW zakłada, że wydane nie zostają ani fundusze UE, ani też fundusze ze współfinansowania. Słuszność takiego założenia jest dyskusyjna<sup>(5)</sup>.

50. Model HERMIN, przy sposobie, w jaki został zastosowany, wydaje się zatem nieodpowiedni do wyznaczonego zadania, tj. oszacowania efektów interwencji FS w regionach celu 1.

(3) W sprawozdaniu czytamy: „Najlepiej byłoby zastosować rzeczywiste zrealizowane wydatki WRW *ex post*. Dane te nie były jednak dostępne dla każdego kraju lub regionu, w podziale na priorytety lub w ujęciu rocznym. Dla celów jednolitości wykorzystaliśmy dane dotyczące planowanych wydatków WRW, zgodnie z treścią dokumentów podstawowych dotyczących WRW na lata 94–99. Dane te umożliwiają uzyskanie dość dokładnej kwoty łącznej wydatków, nie zawsze jednak dają one precyzyjny obraz harmonogramu *ex post* wydatków” (sprawozdanie podsumowujące, str. 150).

(4) Sprawozdanie podsumowujące, str. 161.

(5) W rzeczywistości w niektórych badaniach stawiana jest teza, że finansowanie UE wypycha inwestycje krajowe, co oznacza, że ścieżka wzrostu gospodarki bez finansowania WRW wyglądałaby lepiej niż obraz uzyskany z symulacji HERMIN.

51. Trybunał przeanalizował wyniki symulacji HERMIN w zakresie zmian stopy bezrobocia, konfrontując je z zestawem uprzednio sformułowanych hipotez<sup>(1)</sup>. Wyniki przedstawiono w załączniku IV. W zakresie bezrobocia wyniki te znacznie różnią się od wyników dostępnych z innych źródeł.

52. Należy wreszcie odnotować, że w wielu przypadkach stopień realizacji celów pośrednich nie został oceniony.

53. W odniesieniu do strategicznego celu, jakim jest konwergencja, jedyna wzmianka w sprawozdaniu podsumowującym mówi o tym, że „całościowa konwergencja między państwami członkowskimi postępuje, ale nie jest ona realizowana w tym samym stopniu pomiędzy różnymi regionami Europy. Kwestia, czy konwergencja ta jest wynikiem funduszy strukturalnych, jest dyskusyjna”<sup>(2)</sup>.

### Ocena systemów zarządzania

54. Procedury zarządcze i realizacyjne uzgodnione na potrzeby programów celu 1 mają do odegrania kluczową rolę poprzez przyczynienie się do skuteczności, wydajności i wpływu funduszy strukturalnych. Aspekt ten został ujęty zarówno w ZWiO, jak i w przewodniku metodologicznym, i uwzględniono go w ocenach krajowych<sup>(3)</sup>. Krajowe sprawozdania oceniające opisywały wpływ na systemy zarządzania, opisywały jednak również sytuacje, w których efekty w odniesieniu do systemów zarządzania mogły być większe.

55. Również w sprawozdaniu podsumowującym uznana zostaje waga tego tematu: w części obejmującej zalecenia<sup>(4)</sup> co najmniej 13 spośród 19 zaleceń dotyczą kwestii zarządczych.

56. Sprawozdanie podsumowujące przedstawia szereg istotnych uwag dotyczących zarządzania funduszami strukturalnymi UE, z kilkoma odniesieniami do oceny tematycznej w zakresie zasady partnerstwa przeprowadzonej w 1999 r. Zapewnia to ciągłość oceny oraz pewne dowody wspierające lub przemawiające przeciwko uwagom sformułowanym we wcześniejszym studium. Jednak w wielu dziedzinach wypracowane wnioski stoją w sprzeczności z oceną tematyczną.

57. Sprawozdanie podsumowujące podaje zestawienie średniej liczby członków komitetów monitorujących w poszczególnych państwach członkowskich. Ogólna średnia wyniosła 44 członków, ale występowały znaczne rozbieżności: od 15 do 85 członków. Sprawozdanie zawiera wniosek, że duża liczba

członków stanowi jedno z głównych ograniczeń wydajności komitetów monitorujących i że uwaga ta dotyczy wszystkich państw członkowskich<sup>(5)</sup>. Z kolei studium tematyczne zawiera wniosek, że nie było dowodów wskazujących na utratę skuteczności przez poszerzenie składu komitetów. Zważywszy na istotną różnicę między wnioskami obu sprawozdań w tej kwestii, należało bardziej dogłębnie przeanalizować ten aspekt w sprawozdaniu podsumowującym i sformułować konkretne zalecenia na przyszłość.

58. Kolejny obszar powiązany z oceną tematyczną dotyczy zarządzania różnymi funduszami. Obie oceny stwierdziły, że fundusze działały w oparciu o różne zasady i wymagania finansowe, co ograniczało synergię między funduszami. Ta istotna uwaga powtarza poglądy wyrażone już przez Trybunał<sup>(6)</sup> i podkreśla potrzebę dążenia do większej synerгии pomiędzy funduszami.

59. Ocena dokonana w zakresie skuteczności ogólnych systemów zarządzania również wykazuje pewne niedociągnięcia. Sprawozdanie podsumowujące stwierdza, iż „Systemy zarządzania uznano za odpowiednie w ocenach krajowych w mniej niż połowie kwalifikowalnych państw członkowskich”. Jest to istotny wynik i należałoby oczekiwać szczegółowej oceny zarówno udanych przypadków, jak i tych, w których zidentyfikowano jakieś niedociągnięcia. Choć niektóre ze wzmiankowanych kwestii są rozwijane, w sprawozdaniu brak jest ogólnej jasności co do faktycznych ustaleń.

60. W tematycznej ocenie w zakresie zasady partnerstwa w odniesieniu do funduszy strukturalnych (1999 r.) znalazło się ustalenie, że zasada ta stwarzała szereg korzyści w realizacji funduszy strukturalnych<sup>(7)</sup>. Sprawozdanie podsumowujące stwierdza, że Zasadniczo korzyści te zostały już potwierdzone przez państwa członkowskie uczestniczące w realizacji programu celu 1 na lata 1994–1999, a horyzontalne współdziałanie partnerskie zostało uznane za jeden z aspektów „wartości dodanej” europejskiego programowania<sup>(8)</sup>. Jest to istotny wynik i choć przedstawiono kluczowe elementy różnych przypadków, w tym krótkie komentarze w sprawie negatywnych doświadczeń lub napotkanych trudności, dyskusja mogła być w większym stopniu ukierunkowana na podkreślenie udoskonaleń, których można by dokonać na podstawie wspomnianych doświadczeń po to, aby nadać zasadzie partnerstwa więcej skuteczności.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 196.

<sup>(6)</sup> Opinia nr 2/2005 w sprawie propozycji rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (COM(2004) 492 wersja ostateczna z dnia 14 lipca 2004 r.) (Dz.U. C 121 z 20.5.2005, str. 18); Sprawozdanie specjalne nr 7/2003 na temat wdrożenia programowania pomocy na okres 2000–2006 w ramach funduszy strukturalnych, pkt 90 (Dz.U. C 174 z 23.7.2003, str. 22).

<sup>(7)</sup> Obejmowały one: zwiększoną skuteczność w opracowywaniu i monitorowaniu programów, skuteczniejszą selekcję projektów, większą legitymizację i przejrzystość decyzji i procesu decyzyjnego, większe zaangażowanie i poczucie odpowiedzialności za produkty programów itd. Patrz: „Ocena tematyczna w zakresie zasady partnerstwa”, pkt II.

<sup>(8)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 188.

<sup>(1)</sup> Tę analizę wrażliwości przeprowadzono w odniesieniu do wschodnich Niemiec, Hiszpanii, Grecji, Irlandii i Portugalii.

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 183–184.

<sup>(3)</sup> Oceny te wykazują pozytywny wpływ FS w odniesieniu do wieloletniego programowania, zastosowania koncepcji programowych oraz zarządzania opartego na celach, ustanowienia struktur i procedur zarządczych, a w szczególności systemów monitoringu, a także wskaźników i systemów zapewniania jakości przy robotach publicznych, procedur przetargowych dla pomocy publicznej, wypracowania systemów i kultury oceny, a także zdolności ewaluacyjnych, procedur selekcji projektów i systemów kontroli. FS pobudzają rozwój bardziej odpowiednich struktur i zdolności do realizacji projektów rozwojowych.

<sup>(4)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, pkt 9.1.

61. Proces składania wniosków projektowych i selekcji projektów to jeden z dwóch procesów najczęściej wymienianych jako powodujące problemy administracyjne. Podano szereg przykładów wskazujących na brak jasności w procedurach i pilną potrzebę wydania przez Komisję standardu najlepszej praktyki. W tabeli podano czas trwania procesu selekcji projektów w poszczególnych krajach, choć brak jest danych dla trzech państw członkowskich. Długość tego procesu dla pozostałych państw członkowskich wynosi od dwóch do dziewięciu miesięcy, a średnio — pięć miesięcy. Przedstawiony materiał dowodowy wskazuje, że nadal wiele pozostaje do zrobienia, aby usprawnić proces składania wniosków. W tym kontekście należy nadmienić, że w odniesieniu do wyboru pomiędzy procesem konkurencyjnym a „kolejkowym” nie przeprowadzono dogłębnej analizy dotyczącej korzyści związanych z każdym z tych procesów i/lub ich skuteczności.

62. Należy uważać, że należy również poświęcić procesowi monitoringu i kontroli. W sprawozdaniu podsumowującym pada stwierdzenie, że „Systemy kontroli finansowej w państwach członkowskich w ramach celu 1 na lata 1994–1999 funkcjonowały relatywnie dobrze, choć w 1997 r. wymagane było wprowadzenie pewnych korekt w związku z nowym rozporządzeniem finansowym. W większości państw członkowskich systemy kontroli finansowej uznano za odpowiednie do swego celu, a ich funkcjonowanie za stosunkowo skuteczne. Kontrola finansowa zdaje się być zasadniczo wiarygodna i zgodna z zasadą 5 %” (1). Ustalenie to jest odmienne od ustaleń przedstawionych w różnych sprawozdaniach Trybunału (2), które wskazują, że w programie funduszy strukturalnych na lata 1994–1999 występowały znaczne niedociągnięcia w zakresie kontroli finansowej.

63. Drugim elementem procesu monitoringu stwarzającym problemy administracyjne są systemy monitoringu i oceny niefinansowej. Monitoring poddany jest ciężkiej krytyce. Sprawozdanie podsumowujące stwierdza, że „monitoring pozostał jednym z głównych słabych punktów, pomimo nacisku na wzmocnienie jego roli od czasów pierwszego okresu programowania. Dostępne dane są fragmentaryczne, niespójne, nadmiernie skoncentrowane na produktach fizycznych i o często wątpliwej wiarygodności” (3). W sprawozdaniu stwierdza się również: „We wszystkich państwach członkowskich brak było ilościowego wyrażenia celów określonych na początku programu” (4). Spośród dziesięciu wymienionych państw członkowskich, siedem sklasyfikowano jako w słabym stopniu wyrażających cele ilościowo, jedno jako realizujące ten element w stopniu zmiennym, a dwa w stopniu odpowiednim jedynie na początku programu. Dla każdego państwa członkowskiego podano krótkie omówienia. Brak jest jednak głębszej analizy.

64. W sprawozdaniu pada też stwierdzenie, że systemy komputerowe ustanowione w celu monitorowania programu na lata 1994–1999 „często były krytykowane w związku z brakiem integracji pomiędzy programami i funduszami. Miało to wpływ na

bieżącą zdolność organów zarządzających do uzyskania nadzoru nad osiąganymi w programach postępami i stwarzało problem dla przyszłych ocen” (5). Ustalenia te podają też w wątpliwość słuszność wcześniejszych wniosków sprawozdania o dobrym funkcjonowaniu zarządzania finansami w ramach programów, zważywszy na to, że informacje z monitoringu, stanowiące tak ważny wkład w proces zarządzania, uznane zostały za „fragmentaryczne, niespójne i o wątpliwej wiarygodności” (3).

65. Sprawozdanie podsumowujące przedstawia również krótkie uwagi o tak zwanych „ocenach wewnętrznych” (6). Przedstawiono następującą uwagę: „Owe oceny wewnętrzne przeprowadzane były przez ministerstwa lub władze regionalne, przy wsparciu uniwersytetów i agencji zewnętrznych. Stopień, w jakim ewaluacja została przeprowadzona, może dziwić w świetle słabości systemu monitoringu. Stanowi to być może odzwierciedlenie postrzeganego wymogu podjęcia działań ewaluacyjnych, choć wyniki często służyły zarządzaniu programami” (7). W kontekście tego stwierdzenia wydawać by się mogło, że należałoby w większym stopniu skupić się na takich ocenach wewnętrznych i wykorzystywaniu wyników osiągniętych przez odpowiednie ministerstwa i władze regionalne. Sprawozdanie podsumowujące zawiera jednak jedynie kilka bardzo ogólnych uwag w tej kwestii, o ograniczonej istotności dla całościowej oceny *ex post*.

66. W odniesieniu do okresu programowania 2000–2006, sprawozdanie podsumowujące odnotowuje podjęte próby rozwiązania problemów w zakresie monitoringu napotkanych w okresie 1994–1999 (8).

### **Odpowiedniość ram oceny**

### **Zakres wymagań i obowiązków**

67. W świetle rozmaitych problemów zidentyfikowanych przy analizie sprawozdania podsumowującego, konieczne staje się bliższe przyjrzenie się pierwotnemu zakresowi wymagań i obowiązków. Dokument ten, wraz ze sprawozdaniem wstępnym i przewodnikiem metodologicznym, obarczony był pewnymi wadami. W szczególności:

- a) dokumenty te nie podjęły kwestii braku wyrażonych ilościowo celów. Ponadto ZWiO i przewodnik metodologiczny w niewystarczającym stopniu podjęły kwestię braku odpowiednich wskaźników;

(1) Sprawozdanie podsumowujące, str. 218.

(2) Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2003, pkt 5.22, 5.32 lit. d), 5.33 i 5.34 (Dz.U. C 293 z 30.11.2004, str. 162). Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2004, pkt 5.30 (Dz.U. C 301 z 30.11.2005, str. 143).

(3) Sprawozdanie podsumowujące, str. 224.

(4) Sprawozdanie podsumowujące, str. 219.

(5) Sprawozdanie podsumowujące, str. 221.

(6) W tym kontekście mowa jest o ocenach bieżących.

(7) Sprawozdanie podsumowujące, str. 222.

(8) Na przykład „istnieją dobitne dowody na to, że rozwiązania partnerskie zostały pogłębione i poszerzone, i że dochodzi do coraz większej delegacji odpowiedzialności za podejmowanie decyzji na rzecz partnerstwa programowego” (sprawozdanie podsumowujące, str. 246).

- b) dokumenty te nie wymagały od oceniającego zbierania dodatkowych danych o wskaźnikach realizacji. ZWiO <sup>(1)</sup> przewidywał prowadzenie badań w terenie „zgodnie z potrzebami, gdy dane nie są dostępne w państwach członkowskich”, jednak punkt ten nie został skonkretyzowany/szczegółowo określony w przewodniku metodologicznym <sup>(2)</sup>;
- c) niewystarczający nacisk położono na potrzebę oceny efektów netto <sup>(3)</sup>, z wyjątkiem pewnych wpływów gospodarczych;
- d) ZWiO w niedostatecznym stopniu uwzględniał kwestię skuteczności, a w szczególności kwestię efektu „deadweight”. Jest to niewłaściwe, zważywszy na fakt, że efekt „deadweight” często uznawany jest za istotny czynnik w ważnych obszarach, takich jak dotacje inwestycyjne dla biznesu, pomoc bezpośrednia na rzecz zatrudnienia i szkolenia zawodowe ułatwiające dostęp do zatrudnienia;
- e) nie dość uwagi poświęcono analizie potencjalnych powiązań pomiędzy odpowiednością, skutecznością i wpływem strategii <sup>(4)</sup>. Nie podjęto też szczególnych prób odniesienia wyznaczonych celów, nawet niewyrażonych ilościowo, do rankingów potrzeb, jakie zaspokoić mają WRW;
- f) poza zastosowaniem modelu HERMIN i odniesieniem do analizy zdarzeń krytycznych zasugerowanej na potrzeby „studiów przypadków” <sup>(5)</sup>, w ZWiO i sprawozdaniu wstępnym nie zaproponowano jakiegokolwiek innej techniki oceny;
- g) w odniesieniu do określonych w ZWiO <sup>(6)</sup> „kwestii odnoszących się do poszczególnych krajów” brak jest jasnych wskazań co do metodologii, jaką należy zastosować.

68. Ponadto w ZWiO nie nadano odpowiednio wysokiego priorytetu wzmocnieniu gospodarczej i społecznej spójności UE oraz konwergencji mniej rozwiniętych państw członkowskich, pomimo iż są to jedne z głównych celów działań strukturalnych. Sprawozdanie wstępne zawierało pewne kwestie dotyczące zastosowanych modeli rozwojowych, ograniczeń wzrostowych, którymi należy się zająć, oraz kanałów, umożliwiających wywarć wpływ na gospodarkę regionalną <sup>(7)</sup>. Najlepiej byłoby jednak, gdyby ocena *ex post* zawierała badania empiryczne dotyczące konwergencji pomiędzy regionami oraz zmniejszania różnic w wyniku działania takich czynników, jak inwestycje

<sup>(1)</sup> ZWiO, str. 16.

<sup>(2)</sup> Przewodnik metodologiczny, str. 16 i 17.

<sup>(3)</sup> Efekty „netto” szacowane są poprzez odjęcie od efektów brutto wszelkich efektów „deadweight” oraz przesunięcia/zamienności.

<sup>(4)</sup> W szczególności dotyczy to powiązań pomiędzy wynikami analiz wpływu a analizą skuteczności i odpowiedności strategii.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie wstępne, str. 7.

<sup>(6)</sup> ZWiO, str. 102–109.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie wstępne, str. 13. Przewodnik metodologiczny również zadaje kluczowe pytania, takie jak: „jaki był całościowy wpływ funduszy strukturalnych w zakresie wsparcia konwergencji regionalnej w okresie 1994–1999 r.? Jakie były gospodarcze skutki inwestycji funduszy strukturalnych w zakresie konwergencji poziomu dochodów?” (str. 24).

infrastrukturalne, zmiany w systemie edukacyjnym oraz potencjałe w zakresie BRT.

69. Co więcej, w kontekście celu oceny zasadne byłoby określenie i poddanie analizie konkretnych studiów przypadków uznanych za punkty odniesienia w zakresie regionalnej polityki rozwojowej, np. w obszarze tworzenia klastrów lub centrów wzrostu.

70. Przy rozpoczęciu procesu oceny, pytanie o odpowiedność strategii zostało podjęte poprzez wykorzystanie listy kwestii i pytań. Oceny zawarte w ZWiO <sup>(8)</sup>, jak też przewodnik metodologiczny nie były jednak dość precyzyjne i konkretne.

### Odpowiedniość nadzoru sprawowanego przez Komisję

71. (Ogólna) umowa pomiędzy Komisją a konsultantami wybranymi do wykonania oceny stanowiła, że techniczne wsparcie przy ocenie ma być zapewnione na odpowiedzialność i pod nadzorem urzędników Komisji. Jakość oceny miała zostać sprawdzona przez Komisję na podstawie kryteriów opracowanych w ramach programu MEANS.

72. Grupa sterująca pod przewodnictwem DG REGIO, obejmująca przedstawicieli innych DG, zaangażowana była w sporządzanie ZWiO, zatwierdzanie metodologii i szczegółowego planu pracy (w sprawozdaniu wstępnym), a także analizę sprawozdań krajowych i sprawozdania podsumowującego. W celu zapewnienia grupie pomocy przy realizacji głównego celu, tj. zapewnienia wysokiej jakości wydawanych ocen, powołano panel składający się z czterech ekspertów. Interwencja panelu nastąpiła jednak zbyt późno i nie była w stanie spowodować znaczącej poprawy w jakości oceny.

73. Harmonogram określony w umowie nie był przestrzegany. Składanie rozmaitych sprawozdań było opóźnione, czego skutkiem było niezłożenie Komisji ostatecznego sprawozdania podsumowującego i sprawozdań krajowych w planowanym dwunastomiesięcznym okresie, tj. do dnia 12 listopada 2002 r., a dopiero w kwietniu 2003 r., z publikacją w maju 2003 r. Wydaje się, że harmonogram był od początku zanadto napięty i nie przewidywał odpowiednich rezerw czasowych na przetworzenie stosunkowo dużej liczby zmian/poprawek w sprawozdaniach, o które wnosili eksperci i przedstawiciele zasiadający w grupie sterującej. Fakt ten niesie ze sobą poważne konsekwencje dla przyszłych ocen *ex post*.

74. ZWiO <sup>(6)</sup> wymagał zbadania dwóch konkretnych tematów w każdym państwie członkowskim i lista takich tematów została zaproponowana. Jednak żadne z krajowych sprawozdań oceniających nie wyróżniło tego aspektu. Choć w poszczególnych rozdziałach zawarto niekiedy dane statystyczne lub częściowe omówienie tych tematów, nie były one przedmiotem wymaganego przez ZWiO odrębnego badania.

<sup>(8)</sup> ZWiO, str. 94–95 (C1).



75. Można zatem sformułować ogólny wniosek, iż nadzór Komisji nad procesem oceny wymaga poprawy. W szczególności z uwagi na fakt, że brak wiarygodnych danych, wskaźników realizacji i precyzyjnych celów był możliwy do przewidzenia od samego początku, Komisja powinna była zapewnić podjęcie odpowiednich działań służących zaradzeniu temu kluczowemu ograniczeniu. Ponadto uwzględniając napięty harmonogram i wewnętrzne ograniczenia, przy dokonywaniu oceny należało skoncentrować się na zasadniczych elementach, nie zaś podejmować tak szeroko zakrojoną, całościową ewaluację okresu programowania.

### **Istotność zaleceń z oceny dla przyszłych okresów programowania**

76. Zważywszy na problemy wskazane we wcześniejszych punktach niniejszego sprawozdania, zdolność procesu oceny *ex post* do dostarczenia wartościowych zaleceń była ograniczona. Choć w wyniku tego procesu sformułowano niewiele zaleceń dotyczących zawartości programu, to jednak przedstawiono szereg istotnych i rozsądnych sugestii co do tego, jak poprawić zarządzanie FS i ich realizację<sup>(1)</sup>.

77. Sprawozdanie zaleca, aby „rola komitetów monitorujących polegała bardziej na orientacji strategicznej niż na zarządzaniu finansami”<sup>(2)</sup>. Niemniej jednak komitety monitorujące powinny być w stanie spełniać obie te funkcje, zgodnie z wymogami przepisów.

78. Oceny doprowadziły do sformułowania zaleceń na okres programowania 2000–2006 r., które dotyczą głównie kwestii systemów zarządzania. Objęto nimi szeroki zakres tematów i są one zasadniczo dobrze dostosowane do konkretnych krajów.

79. W odniesieniu do programów za okres 2000–2006 r., główne wnioski, jakie można wyciągnąć z oceny *ex post* za poprzedni okres, dotyczą fazy realizacji, w szczególności w zakresie studiów przypadków podjętych w celu oceny skuteczności i wydajności operacji funduszy strukturalnych.

80. Dla okresu po 2006 r. zalecenia zaproponowane w sprawozdaniu podsumowującym są raczej ograniczone i ogólne. Niemniej jednak są one istotne i – w związku z tym – użyteczne. Przykładowo przedstawione zostało stwierdzenie, że „W większym stopniu można by wykorzystywać niezależne bieżące oceny, zapewniające obiektywne, zewnętrzny wkład”<sup>(3)</sup>.

(1) Argumentowano tu za: „Pozostawieniem tym państwom członkowskim, które posiadają skuteczne krajowe systemy monitoringu, znaczenie większej swobody w stosowaniu ich własnych wymogów w zakresie monitoringu w odniesieniu do inicjatyw wspieranych ze środków UE. Ograniczyłyby to ponoszone koszty, a uzyskiwane dane miałyby prawdopodobnie większą wartość informacyjną” (sprawozdanie podsumowujące, str. 249).

(2) Sprawozdanie podsumowujące, str. 249.

(3) Sprawozdanie podsumowujące, str. 251.

Zalecenie to, choć rozsądne, byłoby przydatne, gdyby zostało przyjęte przed rozpoczęciem badanego procesu oceny *ex post*.

### **OCENA EX POST OPERACJI EFS (W RAMACH CELU 1 I 3) DOKONANA PRZEZ DG EMPL**

81. Wraz z oceną odnoszącą się do regionów celu 1 przeprowadzoną pod kierownictwem DG REGIO, przeprowadzono inną ocenę, w tym przypadku pod kierownictwem DG EMPL, obejmującą operacje EFS w ramach celów 1, 3 i 4 oraz inicjatywy wspólnotowe Employment i Adapt. ZWiO dla tej drugiej oceny *ex post* przewidywał wykorzystanie wyników uzyskanych z oceny dotyczącej regionów celu 1. Jednak pomimo ustaleń organizacyjnych mających na celu ułatwienie skutecznej koordynacji pomiędzy tymi dwiema ocenami, mało jest dowodów świadczących o realizacji tego zamierzenia w praktyce.

#### *Ramka 2*

#### **Ogólne wnioski z oceny przeprowadzonej przez DG EMPL:**

Ewaluacja miała na celu ocenę wpływu operacji EFS w państwach członkowskich, na poziomie podmiotów jednostkowych i systemów. Miała ona także posłużyć analizie wpływu i skuteczności działań wspólnotowych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych oraz określeniu wspólnotowej wartości dodanej. Metodologia przyjęta do realizacji tych celów przewidywała między innymi wskazanie przez oceniających, czy badane przez nich przypadki potwierdzają pewną liczbę hipotez, czy też im zaprzeczają.

W sprawozdaniu wymieniono kilka mocnych punktów, które można podsumować następująco. Duża część finansowania z EFS była ukierunkowana na kwestię długotrwałego bezrobocia, co uznano za właściwe z uwagi na utrzymywanie się tego zjawiska. Poprawa pozycji beneficjentów na rynku pracy była współmierna z zaangażowanymi środkami. W kilku krajach nastąpiła znaczna poprawa w służbach odpowiedzialnych za sprawy zatrudnienia, a także w zakresie oferty edukacyjnej i szkoleniowej. Wykorzystane środki umożliwiły wzmocnienie kilku priorytetów polityki, takich jak równość szans, dostosowanie siły roboczej i ukierunkowanie działań na osoby niepełnosprawne. Dzięki EFS doszło do większego zaangażowania partnerów społecznych i władz regionalnych. Środki finansowe przyczyniły się do poprawy zdolności do zarządzania interwencjami na rynku pracy na wszystkich szczeblach i do realizacji takich interwencji.

Sprawozdanie odnotowało jednak również kilka słabych punktów. Podejmowanie działań związane było głównie z dostępnością zasobów, a nie z polityką i odbywało się równoległe i odrębnie w stosunku do debaty nad odnośną polityką. Interwencje koncentrowały się na szkoleniach i skierowane były głównie do dostawców usług, co nie jest, rozważając takie działania w izolacji, najbardziej efektywnym środkiem zaradczym przeciw długotrwałemu bezrobociu i – w konsekwencji – istnieje prawdopodobieństwo, że interwencji tej towarzyszył znaczny efekt „deadweight”. Wreszcie procedury administracyjne zostały uznane za skomplikowane, podczas gdy procedury oceny były słabe i nieustrukturyzowane.

## Jakość oceny w opinii Trybunału

### Przegląd niedociągnięć w zakresie danych i analizy

82. Wpływ interwencji EFS często przybiera formę wkładu lub potencjalnego efektu niematerialnego i w związku z tym trudnego do przedstawienia w ujęciu ilościowym<sup>(1)</sup>. Niezależnie od tego problemu, wynikającego z samej natury rzeczy, podstawowym celem procesu ewaluacji musi być dokonanie oceny wywartego wpływu i – w połączeniu z tą kwestią – kwestii skuteczności i wydajności. Temu właśnie służyć miał proces oceny *ex post*.

83. Podejmując próbę analizy wpływu interwencji EFS, sprawozdanie podsumowujące przedstawia szacunkową liczbę beneficjentów EFS przypadających na poszczególne kraje i cele<sup>(2)</sup>. W uzupełnieniu krajowych sprawozdań oceniających ocena *ex post* usiłuje również dostarczyć dowodów wspierających kilka założonych z góry hipotez<sup>(3)</sup>. Rozważania te omówione są w poniższych punktach.

84. Jeden z podstawowych wymogów dotyczących oceny *ex post* w zakresie operacji EFS wiąże się z liczbą beneficjentów programu w okresie 1994–1999. W sprawozdaniu przedstawiono tabelę, zgodnie z którą szacowana liczba beneficjentów wyniosła 52 miliony. Dodatkowe noty towarzyszące tej tabeli podają jednak w wątpliwość przedstawione liczby<sup>(4)</sup>. Niepewność co do dokładności danych odwraca uwagę od niektórych z użytecznych i istotnych uwag poczynionych w innych częściach oceny.

85. Sprawozdanie podsumowujące<sup>(5)</sup> przedstawia oszacowanie wpływu na jednostki, wywartego przez interwencje EFS. Informacja ta jest potencjalnie istotna w kilku aspektach, w tym w kontekście obliczania kosztów jednostkowych programów oraz szacunkowej liczby beneficjentów wciąż zatrudnionych po upływie 12 miesięcy. Istnieją jednak czynniki, które poważnie ograniczają użyteczność informacji, a mianowicie brak wyjaśnienia, w jaki sposób dane zostały wygenerowane. W sprawozdaniu pada po prostu następujące stwierdzenie: „Współczynniki zastosowane do wygenerowania tych szacunków zostały przyjęte na podstawie poszczególnych badanych przypadków oraz przeglądu literatury”<sup>(6)</sup>. Nie można uznać takiego stwierdzenia za wystarczające i konieczne jest przedstawienie bardziej szczegółowych informacji o sposobie dojścia do poszczególnych oszacowań, po to, aby lepiej można było zrozumieć zakres zastosowania tych danych jako standardów kosztów jednostkowych lub współczynników powodzenia programu.

(1) Na przykład zwiększona „elastyczność” siły roboczej wskutek szkoleń.

(2) Sprawozdanie podsumowujące, str. 124.

(3) Sprawozdanie podsumowujące, str. 125–126.

(4) Przykładowo w notach tych można przeczytać, że dane dla Francji, w przypadku której łączna liczba wynosi 17 milionów, zostały „powtórnie sprawdzone” w celu uniknięcia „podwójnego zliczania”, natomiast dane dla Niemiec, Irlandii i Wielkiej Brytanii – choć w tym ostatnim kraju doliczono się 7,9 milionów beneficjentów, zaś w Irlandii 680 000 beneficjentów.

86. Drugim niezadowalającym aspektem jest towarzysząca danym analiza. Istnieje rozbieżność pomiędzy stwierdzeniami oceny a treścią towarzyszącej jej tabeli. Przykładowo według tekstu „zasadniczo koszty jednostkowe były niższe dla bezrobotnych i młodych bezrobotnych, wynosząc około 6 000 euro na zatrudnionego pracownika, i wzrastały znacząco, a ich zakres poszerzał się w przypadku osób niepełnosprawnych i długotrwałych bezrobotnych”<sup>(7)</sup>. Jednak zgodnie z tabelą jednostkowy koszt szkoleń dla bezrobotnych jest najwyższy (6 000 euro), a koszt integracji osób niepełnosprawnych jednym z niższych (4 000 euro). Co więcej, powszechną praktyką jest podawanie zakresu wahań, w przypadku gdy deklarowana jest „duża rozpiętość” pomiędzy programami i w ramach programów. Analiza w tej części ma ograniczoną wartość, ponieważ opiera się nadmiernie na ograniczaniu oceny do pojedynczej liczby, nie zaś na określeniu odpowiedniego zakresu wartości i przedstawieniu bardziej wyczerpującej analizy takich zakresów stwierdzonych w różnych badanych przypadkach.

87. Rozbieżność pomiędzy uwagami a danymi liczbowymi pojawia się w innych częściach rozdziału 3 (kilka przykładów przedstawiono w ramce 3).

#### Ramka 3

Padła na przykład następująca stwierdzenie: „Wydatki EFS *per capita* były najwyższe w Irlandii, Portugalii i Grecji (kraje objęte w pełni celem 1) oraz w Hiszpanii”. Jednak w tabeli 3.1 podano wydatki *per capita* z EFS wynoszące 2 086 euro dla Portugalii i 405 euro dla Niemiec, podczas gdy dla Irlandii podano kwotę 12 euro, a dla Grecji 17 euro. Kwoty w tabeli wyraźnie kłócą się z uwagami przedstawionymi w tekście. Nawet bardziej znaczące jest stwierdzenie: „Stosunek wydatków EFS na edukację do wydatków krajowych był we wszystkich krajach niższy niż w przypadku wydatków na APRP. Wydatki te były najwyższe w Grecji i Portugalii”. Jednak w tabeli 3.1, w odpowiedniej kolumnie pokazującej wydatki na edukację z EFS w stosunku do wydatków krajowych, Grecja zostaje sklasyfikowana jako kraj, w którym nie było żadnych wydatków z EFS.

Przykładowo w pkt 3.2.3 stwierdza się, że: „Krajowe wydatki na szkolenia na rynku pracy w stosunku do PKB wahały się od 0,2 % w Luksemburgu do 0,58 % w Szwecji”. Jednak w tabeli 3.3 podano, że wydatki na szkolenia w Danii wynoszą 0,94 % PKB, niemal dwukrotnie więcej niż w Szwecji. Za kolejny przykład posłużyć może pkt 3.2.6, dotyczący wydatków na integrację osób niepełnosprawnych. W tekście przeczytać można następujące stwierdzenie: „EFS był szczególnie istotny w Portugalii, Hiszpanii, Grecji i Austrii”. Jednak w tabeli 3.6 Hiszpania i Grecja wymienione są jako kraje bez wydatków z EFS na osoby niepełnosprawne. Kolejny przykład znajdujemy w pkt 3.2.7, dotyczącym wydatków na edukację. Stwierdza się tam, co następuje: „Wkład EFS był najbardziej znaczący w Grecji, Irlandii i Portugalii”. Jednak Grecja wymieniona jest w tabeli 3.7 jako kraj bez wydatków z EFS na edukację i szkolenia.

Sprawozdanie podsumowujące: (1) str. 78, (2) str. 79, (3) str. 81, (4) str. 81, (5) str. 84, (6) str. 85.

## Ocena wpływu operacji EFS

88. Oceniający uczestniczący w badaniu poproszeni zostali o wskazanie, czy badane przypadki dostarczały dowodów potwierdzających pewne hipotezy sformułowane na podstawie wstępnego przeglądu literatury oraz ustaleń początkowej fazy oceny, czy też zaprzeczały tym hipotezom. W studium mowa jest

o „silnym materiale dowodowym na poparcie czterech hipotez” (patrz: tabela 3 <sup>(1)</sup>). Prezentowane dane nie potwierdzają jednak tezy o silnym materiale dowodowym. Na przykład jedynie siedmiu spośród 30 oceniających stwierdziło, iż istniał „silny materiał dowodowy” na poparcie pierwszej hipotezy. Uzasadniona byłaby bardziej obiektywna ocena tych wyników.

Tabela 3

### Uwagi dotyczące hipotez testowanych podczas badania przypadków wpływu wywieranego na jednostki

	Silny materiał dowodowy na poparcie hipotezy	Pewien materiał dowodowy na poparcie hipotezy	Brak materiału dowodowego na poparcie hipotezy lub przeczącego hipotezie	Pewien materiał dowodowy przeczący hipotezie	Silny materiał dowodowy przeczący hipotezie	Brak opinii na tym etapie
1. Poziom uzyskanego wpływu powiązany jest z bazowymi warunkami na rynku regionalnym i krajowym (np. wyniki zależą od cyklu gospodarczego, wielkości popytu i poziomu bezrobocia)	7	14	8	0	1	0
2. Poziom wpływ powiązany jest z charakterystyką docelowych grup beneficjentów (np. działania szkoleniowe są skuteczniejsze w przypadku kobiet wkraczających ponownie na rynek pracy lub wykształconych imigrantów niż w przypadku robotników nisko wykwalifikowanych i młodzieży)	8	18	3	0	0	1
3. Poziom wpływ powiązany jest z typem działań. Niektóre działania charakteryzują się wysokim efektem „deadweight”, inne są skuteczne na małą skalę, ale nie zapewniają rozwiązań ogólnych	5	17	6	1	0	1
4. Poziom wpływ związany jest ściśle ze strukturą i sposobami zarządzania programem, w tym z jakością analiz definiujących dokładny zakres interwencji (np. małe ukierunkowane programy mogą być skuteczniejsze niż programy zakrojone na dużą skalę)	3	17	7	1	0	1

(1) Tabela 3 powiela część tabeli 4.8 ze sprawozdania podsumowującego.

## Ocena w zakresie równości szans

89. ZWiO dotyczący wpływu EFS w latach 1994–1999 również wymagał oceny stopnia, w jakim operacje EFS stanowią wsparcie dla realizacji celu związanego z „równością szans” (1). Aspekt ten został poruszony w rozdziale 7 sprawozdania. Stwierdza się tam jednak, co następuje: „Istotnym ustaleniem jest fakt, że dane nie były zbierane systematycznie w podziale na płcie dla każdego z celów EFS i dla każdej z inicjatyw wspólnotowych w UE” (2). Ograniczyło to w znaczący sposób możliwość oceny tej kwestii w ramach studium. Trudno jest uznać ten wynik za istotne ustalenie sprawozdania, ponieważ niedociągnięcie to powinno było zostać wykryte na etapie analizy wstępnej, co pociągnęłoby za sobą konieczność pracy w terenie i realizacji ankiet w celu przewyższenia tego ograniczenia, nie zaś sformułowania prostego wniosku o niedostępności danych dla każdej z płci.

## Inne badane aspekty

90. W odniesieniu do wpływu działań EFS na jednostki, nie zbadano odrębnie interwencji typu „działania łączone” (3), mimo iż przeznaczono na nie znaczną część środków EFS (18 %). W związku z tym wnioski sprawozdania podsumowującego są raczej skromne: „Większość ocen wskazuje na pozytywne wyniki. Niemniej jednak metody oceny skoncentrowane są zazwyczaj na określeniu tych komponentów programów, które są najskuteczniejsze, nie zaś na ocenie wyników osiąganych dzięki działaniom łączonym w porównaniu do interwencji opartych na pojedynczych działaniach” (4).

91. W odniesieniu do wpływu aktywnej polityki rynku pracy – APRP, w szczególności w krajach celu 1, sprawozdanie podsumowujące przedstawia pewne wnioski bez odpowiedniego wyjaśnienia ich podstaw.

92. W odniesieniu do względnego wkładu finansowego wnoszonego przez EFS, w sprawozdaniu podsumowującym (5) stwierdza się, „że łączny przydział wydatków krajowych i środków z EFS nie doprowadził, jak się wydaje, do konwergencji wzorców wydatkowania pomiędzy krajami ani też do przyjęcia norm wiążących przydział środków z określonymi warunkami gospodarczymi i rynku pracy” (6). Trudno jest znaleźć podstawy uzasadniające ten wniosek, zważywszy na poziom błędów w odnośnych tabelach oraz/lub pomyłek w części dyskusyjnej. Podobnie inny ważny wniosek tej części został sformułowany następująco: „Okoliczności te wskazują, że prawdopodobnie nie wszystkie interwencje EFS cechowały się dodatkowością. Prawdopodobieństwo wystąpienia dodatkowości, w znaczeniu interwencji współfinansowanych z EFS, które bez tego wsparcia najpewniej nie miałyby miejsca, jest wyższe w przypadkach, gdy środki z EFS

(1) Tutaj termin ten odnosi się głównie do równości płci.

(2) Sprawozdanie podsumowujące, str. 173.

(3) Działania łączone obejmują intensywne doradztwo i szkolenia, doświadczenie zawodowe i szkolenia oraz zachęty na rzecz zatrudnienia i szkolenia.

(4) Sprawozdanie podsumowujące, str. 122.

(5) Patrz: pkt 3.2.8.

(6) Sprawozdanie podsumowujące, str. 86.

były skupione i skoncentrowane na określonych typach interwencji, a powiązane wydatki i programy krajowe były stosunkowo niewielkie i słabiej rozwinięte w porównaniu do krajów o podobnych uwarunkowaniach rynku pracy”. Raz jeszcze trudno jest dostrzec podstawy dla sformułowania tego wniosku w materiale dowodowym przedstawionym w rozdziale, zwłaszcza biorąc pod uwagę rozbieżności pomiędzy analizą a danymi zaprezentowanymi w tabelach.

93. W przypadku hipotezy wysuwanej w zakresie wpływu EFS na systemy powstaje podobny problem jak opisany powyżej. Istnienie silnego materiału dowodowego na poparcie hipotezy deklarowane jest tym razem w przypadku siedmiu hipotez (7). Analiza przedstawionych danych wskazuje jednak na bezzasadność takiego wniosku.

## Uwagi dotyczące całościowej oceny dokonanej przez Komisję

94. Uwzględniając odpowiednio ograniczenia napotkane przez oceniających, konieczne jest jednak zgłoszenie następujących krytycznych uwag w odniesieniu do dokonanej przez Komisję i zakończonej pozytywnym wynikiem całościowym ewaluacji w zakresie oceny *ex post*.

95. Ocena sprawozdania dokonana przez DG EMPL oparta jest na ośmiu kryteriach wyników i czterech możliwych poziomach jakości, a mianowicie: doskonale, dobrze, dostatecznie i niedostatecznie. Dla żadnego z zastosowanych kryteriów nie użyto oceny „doskonale” lub „niedostatecznie”. Dla czterech kryteriów, a mianowicie: „zaspokojenie potrzeb”, „odpowiedni zakres”, „broniąca się koncepcja” i „jasne sprawozdanie”, ocena była dobra. W przypadku czterech pozostałych kryteriów wyniki oceniono jako dostateczne. Kryteria te odnoszą się do rzetelności danych, solidności analizy, wiarygodności wyników i bezstronności wniosków.

96. Jako znaczący należy uznać fakt, że DG EMPL oceniła sytuację w zakresie czterech ostatnich kryteriów jako mniej zadowalającą niż w przypadku pierwszych czterech. Jednakże zważywszy na omówione w niniejszym sprawozdaniu problemy z rzetelnością danych oraz rozbieżności w przedstawionych uwagach, Trybunał uznaje, że sprawozdanie oceniające było niezadowalające w szczególności w zakresie rzetelności danych, solidności analizy, wiarygodności wyników i bezstronności wniosków.

## Inne uwagi pochodzące ze sprawozdań krajowych

97. Pewne istotne uwagi można też sformułować w odniesieniu do krajowych sprawozdań oceniających, w kontekście celów i wyników oceny:

- a) wyniki oceny w odniesieniu do wpływu na jednostki miały często charakter jakościowy, nie zawsze oszacowany był efekt „deadweight”;

(7) Sprawozdanie podsumowujące, str. 144.

- b) aspekty wpływu o bardziej jakościowym charakterze <sup>(1)</sup>, tak zwane „miękkie wyniki”, nie były systematycznie oceniane;
- c) z wyjątkiem przypadków zastosowania podejścia zintegrowanego lub mieszane, z ocen wyprowadzić można niewiele ogólnych stwierdzeń dotyczących wyników poszczególnych działań;
- d) brak jest systematycznej oceny ważnych czynników, takich jak wkład w trwałe rozwój lub spójność społeczno-gospodarcza;
- e) w odniesieniu do grup docelowych, takich jak długotrwali bezrobotni i młodzież usiłująca wejść na rynek pracy, nie przedstawiono w systematyczny sposób konkretnych wniosków w ramach oceny współfinansowanych działań;
- f) jedynie w kilku przypadkach możliwe było porównanie oczekiwań z wynikami; ocena była zazwyczaj ograniczona brakiem konkretnych celów wyjściowych i wskaźników, a także niedostępnością precyzyjnych informacji;
- g) wzajemna komplementarność EFS i innych działań rzadko była brana pod uwagę w celu wyjaśnienia niektórych wyników. Znaczenie wzrostu produktywności poszczególnych beneficjentów EFS w kontekście korzyści osiągniętych przez zatrudniających ich firmy prawie nigdy nie było badane bezpośrednio.

98. Wyselekcjonowane sprawozdania krajowe nie zawsze przedstawiają gruntowną analizę wpływu interwencji EFS na polityki krajowe. Niemniej jednak sprawozdania te zawierają sugestie o wpływie EFS na rozwój APRP, a w niektórych przypadkach stwierdzają konkretny, bezpośredni efekt. Jednakże w pewnych innych przypadkach przedstawiana ocena jest odmienna, a mianowicie, że trudno jest wykazać, że EFS doprowadził do zmian w zakresie APRP.

99. Każde krajowe sprawozdanie oceniające i sprawozdanie podsumowujące opisuje w mniej lub bardziej rozbudowany sposób wpływ na systemy w odniesieniu do służb odpowiedzialnych za sprawy zatrudnienia, a także w zakresie edukacji początkowej i szkoleń, kształcenia ustawicznego i szkoleń, systemów akredytacyjnych i mechanizmów przewidywania potrzeb. Wpływ na systemy często dotyczył bardziej konkretnego kontekstu danej polityki. Na ogół trudno było określić wpływy netto operacji EFS <sup>(2)</sup>, udało się to jedynie w wyjątkowych przypadkach <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Przykładowo uzyskanie kwalifikacji i miękkie wyniki, omówione w sprawozdaniu oceniającym z Wielkiej Brytanii (odpowiadające „dys-tansowi przebytemu na drodze do rynku pracy”).

<sup>(2)</sup> Stwierdzali to również niektórzy oceniający (Hiszpania, Włochy).

<sup>(3)</sup> Na przykład w przypadkach w Hiszpanii.

100. W odniesieniu do Europejskiej Strategii Zatrudnienia, sprawozdania oceniające podkreślają pozytywny wpływ EFS w niektórych państwach członkowskich, takich jak Grecja, Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania. W przypadku Niemiec odnotowano jednak, że podejście odgórne związane z Europejską Strategią Zatrudnienia stwarzało potencjalny konflikt z podejściem oddolnym EFS <sup>(4)</sup>. Na ogólniejszym poziomie w sprawozdaniu podsumowującym stwierdza się, że Europejska Strategia Zatrudnienia zapewniła mocniejsze ramy strategiczne do zaprogramowania interwencji EFS <sup>(5)</sup>.

101. Co do wspólnotowej wartości dodanej, krajowe sprawozdania oceniające przedstawiły pewne istotne wyniki <sup>(6)</sup>, choć niektóre z postawione kwestie nie zostały omówione w niektórych sprawozdaniach krajowych.

102. Finansowe implikacje wyborów w zakresie polityki rzadko były analizowane szczegółowo. Sprawozdanie podsumowujące zawiera obliczenie kosztów jednostkowych dotyczących niektórych działań, ale kalkulacja ta oparta jest na niezadowalających danych. W przypadkach gdzie kwestia kosztów była podejmowana, wydaje się, że prowadziło to do potencjalnie istotnych ustaleń, które zasługują na głębszą analizę. Na przykład w przypadku Hiszpanii stwierdzono, że „to niemal podwojenie środków w wyniku działania EFS doprowadziło, według niektórych ekspertów, do marnotrawnego wydatkowania znacznych kwot. Większe źródło finansowania wykorzystywane było raczej do rozszerzenia operacji niż do wprowadzania nowych działań”. Podobnie w przypadku Włoch, gdzie stwierdzono, że poniesione zostały istotne koszty transakcyjne związane z EFS dotyczące kwestii realizacyjnych i koszty związane z budową partnerstwa i nowymi praktykami zarządzanymi <sup>(7)</sup>.

## Odpowiedniość ram oceny

103. Następujące główne tematy oceny zostały określone w ZWiO: główne cechy i osiągnięcia okresu programowania 1994–1999; wpływ EFS na polityki krajowe oraz skuteczność i wpływ operacji EFS na jednostki i systemy.

<sup>(4)</sup> Jeden taki przykład przytoczono w przypadku Niemiec.

<sup>(5)</sup> W szczególności Europejska Strategia Zatrudnienia promuje silniejsze powiązanie mechanizmów finansowania programów UE z innymi instrumentami polityki, uregulowaniami prawnymi i programami krajowymi, w tym z pasywną polityką rynku pracy.

<sup>(6)</sup> Przykładowo w przypadku Niemiec: wsparcie dla celów ukierunkowanych na słabszą część społeczeństwa, na trwałe rozwój, równość szans, efekt dźwigni finansowej dla nowych landów. Podobnie różne inne elementy były podkreślane w innych sprawozdaniach krajowych.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie krajowe, str. 95.

104. W celu zapewnienia krytycznego przeglądu metodologii przyjętej na potrzeby oceny wyników i ich wpływu na jednostki i systemy Komisja sporządziła sprawozdanie metodologiczne, które opublikowała rok później. Sprawozdanie miało przygotować grunt pod przyszłe oceny, jest jednak wątpliwe, czy cel ten został faktycznie osiągnięty. Sprawozdanie zawiera szereg niedociągnięć. Jego opracowanie nie było oparte na dostatecznie głębokiej analizie podejść stosowanych do oceny wpływu netto na jednostki. W odniesieniu do oceny wpływu na systemy, w sprawozdaniu zaproponowano model klasyfikacji wydatków z EFS i rodzajów ich spodziewanego wpływu (zdolności, potencjał i zdolność reagowania) <sup>(1)</sup>, choć pewne kwestie pozostają do rozwiązania (patrz: str. 35 sprawozdania).

105. W sprawozdaniu metodologicznym, w kontekście „metod oceny polityki i oceny strategicznej w obszarze EFS” <sup>(2)</sup>, nie przedstawiono żadnych konkretnych zaleceń w zakresie analizy polityki, a jedynie odwołanie do MEANS. Podobnie nie poruszono kwestii podejścia, jakie należy zastosować przy doborze odpowiednich wskaźników na różnych poziomach strategicznych.

106. Należy zauważyć, że odpowiednie elementy dla pewnych zadań związanych z oceną nie zawsze są wyraźnie określone w ZWiO. Na przykład: opis zadań w zakresie skuteczności jest dość abstrakcyjny, zwłaszcza w odniesieniu do koncepcji bazowych, doboru mechanizmów pomiaru wpływu i technik oceny, jakie należy zastosować. W szczególności brak jest konkretnego wskazania co do metod uogólniania, na poziomie UE, bezpośredniego wpływu na jednostki na podstawie wyników działań osiągniętych w różnych państwach członkowskich. W opisie zadań w niedostatecznym stopniu uwzględniono możliwość zaistnienia rozbieżności pomiędzy celami ilościowymi a dostępnymi danymi. Ponadto nie przewidziano konkretnych działań służących ocenie wpływu na jednostki, w przypadku gdy nie określono konkretnych wskaźników lub gdy odpowiednie ewaluacje statystyczne nie zostały w ostatnim czasie wykonane. Inne dokumenty metodologiczne sporządzone po opracowaniu ZWiO również nie zawierają pożądanych wyjaśnień.

107. Nie zawsze w odpowiednim stopniu badano zmiany w programowaniu. Przykładowo kwestia ta nie została podjęta w studiach dotyczących Irlandii Północnej, regionu Merseyside i Hiszpanii. Nawet w przypadkach, gdy wskazano na zmiany w programowaniu, sposób, w jaki je potraktowano, jest daleki od optymalnego. W niektórych przypadkach oceniający nie przedstawił jasnej oceny danych zmian i ich odpowiedniości <sup>(3)</sup>.

108. Komisja nie przeprowadziła poprzedzającej ocenę ankiety ani też działań rozpoznawczych, co utrudniło antycypację problemów napotkanych przez oceniających.

109. Brak jest dowodów świadczących o tym, by grupa sterująca miała dostateczną świadomość braku dostępności danych

dla krajowych oceniających oraz wpływu, jaki będzie to miało na jakość ostatecznych ocen lub problemów związanych z opóźnieniami. Według niektórych oceniających grupa sterująca nie podjęła żadnych działań w celu rozwiązania tej kwestii.

110. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku oceny w zakresie celu 1, sprawowany przez Komisję nadzór nad procesem oceny wymaga poprawy (patrz: pkt 75).

### Zalecenia zamykające ocenę

111. W przypadku większości państw członkowskich zalecenia sformułowane na podstawie oceny *ex post* za okres 1994–1999 dotyczyły głównie kwestii systemów i procedur zarządczych. Odnoszą się one do wielu różnych kwestii i są na ogół dobrze dostosowane do konkretnych sytuacji.

112. Mniejsza liczba zaleceń na okres 2000–2006 dotyczyła treści współfinansowanych polityk. W przypadkach gdzie zalecenia takie zostały przedstawione, wydają się one istotne <sup>(4)</sup>.

113. Sprawozdanie podsumowujące przedstawia listę mocnych i słabych punktów w odniesieniu do każdego celu <sup>(5)</sup> oraz główne zalecenia na okres 2000–2006 oraz po roku 2006 <sup>(6)</sup>. Stwierdzenia te są raczej ogólne, choć wydają się zasadne w pewnych przypadkach. Przykładem może tu być zwrócenie uwagi na potencjalne różnice pomiędzy UE-15 a UE-10 oraz kształtowanie polityki w odpowiedzi na różnice terytorialne.

### WNIOSKI

114. Proces oceny ma kluczową wagę, ponieważ jest źródłem informacji i osądów o odpowiedniości, trafności, oszczędności, wydajności, skuteczności i wpływie interwencji UE. Dzięki temu może stanowić wsparcie w procesie decyzyjnym dotyczącym ustalania priorytetów polityki i przydziału środków. W celu zapewnienia temu procesowi powodzenia konieczne jest jednak spełnienie pewnych podstawowych warunków, takich jak określenie jasnych celów polityki i programów oraz systematyczne generowanie wskaźników realizacji, które byłyby kompletne, wiarygodne i istotne w stosunku do wyznaczonych celów. Dodatkowo konieczne jest dopilnowanie, aby osoby, którym powierzona zostaje realizacja procesu, były do tego celu odpowiednie, zarówno pod względem czasu, jakim dysponują, jak i posiadanych kompetencji technicznych.

<sup>(4)</sup> Przykładowo: potrzeba ściślejszego związku pomiędzy planowanymi celami a lokalnym kontekstem społeczno-gospodarczym (Włochy); bardziej ukierunkowane dobieranie beneficjentów (Francja); upowszechnienie zintegrowanego podejścia do interwencji (Wielka Brytania); poszerzenie zakresu programów o bardziej nowatorskie i ryzykowne działania (Hiszpania); wzmocnienie działań wyprzedzających w dziedzinie szkoleń (Hiszpania); zwrócenie większej uwagi na regiony o niekorzystnych warunkach poprzez zwiększenie wagi takich zmiennych jak bezrobocie, długotrwałe bezrobocie oraz wykluczenie społeczne (Hiszpania).

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 188–189, dla celu 1 i 3.

<sup>(6)</sup> Sprawozdanie podsumowujące, str. 198–204.

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie metodologiczne, str. 24–40.

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie metodologiczne, str. 44–49.

<sup>(3)</sup> Patrz: oceny dotyczące Francji, Hiszpanii i Włoch.

115. Kontrola Trybunału w zakresie oceny *ex post* wykryła szereg znacznych niedociągnięć w całościowym podejściu, jakie zostało przyjęte, jak również w jakości przeprowadzonych ocen:

- a) celom wyznaczonym na okres programowania 1994–1999 brak było jasności i spójności;
- b) choć dostępne były nieliczne wskaźniki realizacji, niewiele podjęto działań mogących zaradzić temu niedociągnięciu, choćby poprzez gromadzenie dodatkowych danych ilościowych;
- c) w konsekwencji nie zawsze uzyskiwano odpowiednią równowagę pomiędzy analizą ilościową a jakościową;
- d) w wyniku tej sytuacji formułowane wnioski nie były poparte odpowiednią analizą;
- e) jednocześnie pewne tematy, które powinny były zostać podjęte w ocenie *ex post*, takie jak efekt „deadweight”, konwergencja i tematy zaproponowane dla poszczególnych państw członkowskich, nie zawsze były w ramach oceny poruszane.

116. W odniesieniu do różnych tematów ujętych w ocenie, przedstawić można następujące wnioski dotyczące oceny w zakresie celu 1:

- a) w zakresie oceny odpowiedniości przyjętych strategii, słabość analizy polegała na poważnych rozbieżnościach w danych opublikowanych w sprawozdaniu podsumowującym, dotyczących porównania pomiędzy planowanymi wydatkami a szacowanymi rzeczywistymi wydatkami. Uwzględniając nawet ograniczenia w dostępności danych, można było podjąć bardziej dogłębną analizę, aby rzucić więcej światła na inwestycje sektora prywatnego powiązane z wydatkami z FS;
- b) badaniu skuteczności zabrakło solidności, między innymi w związku z nieodpowiednią lub niedostateczną analizą oraz nieuwzględnieniem pewnych ważnych i istotnych wniosków przedstawionych w studiach tematycznych;
- c) badanie wydajności ograniczone było do pewnych ogólnych uwag, natomiast cele oceny polegające na ustanowieniu standardów kosztowych i podjęciu kwestii jakości zarządzania w dużych projektach nie zostały zrealizowane;
- d) w zakresie oceny wpływu realizowanych działań, ewaluacja opierała się w głównej mierze na wykorzystaniu zagregowanych modeli makro, które cechują się pewnymi ograniczeniami. Konkretny model makroekonomiczny, który został zastosowany (HERMIN), nie pozwolił na uwzględnienie indywidualnych cech ocenianych gospodarek (takich jak np. istnienie dużego sektora turystycznego) w ramach niezbędnych korekt. Dodatkowo w oszacowaniu pewnych kluczowych zmiennych wystąpiły kluczowe ograniczenia (jak na przykład wykorzystanie zastępczych danych z badań

nad gospodarką Stanów Zjednoczonych w związku z niedostępnością rzeczywistych danych dotyczących odpowiednich regionów europejskich).

W odniesieniu do oceny w zakresie celu 3, częściowo była ona oparta na niewiarygodnych lub niepełnych danych, ponadto pomiędzy przedstawionymi danymi a dotyczącymi ich uwagami występowały znaczące rozbieżności. Ponadto brak było przekonującego materiału na poparcie niektórych ze stawianych hipotez, przez co powstaje wątpliwość co do metodologii zastosowanej do sformułowania tych hipotez.

117. Wiele z niedociągnięć ocen wiąże się z okolicznościami, w jakich oceny te były przeprowadzane, a zwłaszcza z ograniczoną dostępnością informacji i ograniczeniami czasowymi. Ograniczenia te powinno było dać się przewidzieć, a na potrzeby procesu oceny należało przeznaczyć niezbędne zasoby lub ograniczyć jego skalę do realnych w tej sytuacji rozmiarów. Co więcej, sprawowany przez Komisję nadzór nad procesem oceny wymaga poprawy.

118. Mimo to oceny *ex post* zaowocowały pewnymi cennymi uwagami, zwłaszcza w zakresie systemów zarządzania leżących u podstaw realizacji FS. Niemniej jednak Komisja napotkała na poważne trudności w realizacji planowanej dogłębnej analizy skuteczności, wydajności i wpływu funduszy, głównie w związku z ograniczeniami w przyjętym podejściu i w dostępności danych. To drugie ograniczenie nie zostało właściwie przewidziane na początku procesu. Do tych problemów dołożyły się pewne niedociągnięcia w zakresie sprawowanego przez Komisję nadzoru nad procesem. W konsekwencji, choć przedstawiono pewne wartościowe i pozytywne zalecenia stanowiące wkład w nowe okresy programowania, Komisja nie w pełni mogła wykorzystać doświadczenie zdobyte przy realizacji programów z okresu 1994–1999.

## ZALECENIA

119. Istnieje pilna potrzeba dokonania rewizji zakresu, procedur i podejścia stosowanego w ocenach *ex post*, jeszcze przed zawarciem kolejnej partii umów na realizację ocen *ex post* na koniec bieżącego okresu programowania 2000–2006.

120. W celu poprawy procesu oceny Komisja powinna wprowadzić i skutecznie stosować lepsze procedury kontroli jakości, tak aby problemy napotykane w badanych obecnie ocenach nie powtarzały się w przyszłych ocenach *ex post*. Procedury takie powinny zapewnić:

- a) systematyczne gromadzenie odpowiednich i wiarygodnych danych, a także ich dostępność na każdym etapie procesu oceny;
- b) opracowanie odpowiedniego zakresu wymagań i obowiązków, przewidującego stosowanie przez wykonawców właściwej metodologii;
- c) przydział na potrzeby procesu oceny odpowiednich środków i czasu;

d) prowadzenie przez Komisję odpowiedniego monitoringu i nadzoru, zapewniającego całościową jakość procesu.

121. Po drugie należy zwrócić szczególną uwagę na dobór odpowiednich technik oceny i pomiaru wpływu gospodarczego. Jeśli do analizy wpływu wywieranego przez fundusze strukturalne stosowane jest podejście oparte na modelowaniu makroekonomicznym, musi ono zostać dostosowane, tak aby w odpowiednim stopniu uwzględnić cechy badanej gospodarki. Uwaga ta jest szczególnie istotna w sytuacji, gdy ocena będzie musiała zostać rozszerzona na dziesięć nowych państw członkowskich. W tym świetle Trybunał uznaje, że należy ponownie zastanowić się nad odpowiedniością podejścia polegającego na stosowaniu zagregowanych modeli makroekonomicznych (np. opartych na modelu HERMIN). Komisja powinna zbadać, czy możliwe byłoby położenie większego nacisku na modele wykorzystujące dane mikroekonomiczne czerpane z projektów. Wydaje się również prawdopodobne, że bardziej dogłębna analiza pewnych określonych tematów mogłaby ułatwić określenie najlepszych praktyk i zapewnić wgląd w konkretne kwestie, takie jak na przykład wpływ wywierany przez tworzenie klastrów, znaczenie centrów wzrostu w rozwoju regionalnym w odniesieniu do ogólnego celu, jakim jest konwergencja.

122. Po trzecie większy nacisk należy położyć na ustanowienie powiązań pomiędzy oceną *ex post* a studiami tematycznymi i zapewnienie wzajemnej spójności wyników. Jeżeli wyniki okazują się niekompatybilne, kwestię tę należy podjąć odrębnie. W badanych ocenach, w przypadkach gdzie powiązania zostały uwzględnione przez oceniających, jakość oceny wyraźnie wzrastała.

123. Po czwarte można sformułować kilka zaleceń na potrzeby przyszłych ocen, w szczególności w odniesieniu do regionów celu 1:

a) należy skoncentrować się na przyczynach, dla których wkład sektora prywatnego do projektów funduszy strukturalnych

jest tak wyraźnie różny w poszczególnych państwach członkowskich. Może to w dużej mierze objaśnić różne mechanizmy napędowe rozwoju gospodarczego w różnych regionach celu 1;

- b) innym tematem zasługującym na analizę jest kwestia, czy w przyszłości należałoby odejść od wydatków na dotacje na rzecz środków inżynierii finansowej, takich jak fundusze kapitału załączkowego i podwyższonego ryzyka, pożyczki i dotacje na spłatę odsetek, które w dłuższej perspektywie mogą okazać się trwalsze i wydajniejsze;
- c) więcej uwagi należy poświęcić określeniu kosztów jednostkowych i standardów dla różnych typów projektów;
- d) zgodnie z sugestiami oceniających więcej uwagi należy również poświęcić procesowi składania i zatwierdzania wniosków projektowych;
- e) w ramach przyszłych ocen *ex post* w większym stopniu należałoby uwzględnić wewnętrzne oceny dokonywane przez odpowiednie ministerstwa i władze regionalne.

124. Wreszcie istotną sprawą jest wzmocnienie zdolności Komisji do nadzorowania procesu oceny, w tym stosowania złożonych modeli makroekonomicznych. Jedną z opcji do rozważenia jest poszukanie przez odpowiednie DG możliwości bliższej współpracy z instytucjami badawczymi i uniwersytetami specjalizującymi się w objętej oceną dziedzinie. Odpowiedni i terminowy nadzór nad zatrudnionymi konsultantami jest kluczem do zapewnienia realizacji celów i osiągnięcia w wyniku ocen *ex post* efektu gospodarności.

125. Podsumowując, ocena *ex post* musi wyjść poza kompilację odrębnych ocen przeprowadzonych w danych odstępach czasu i stać się, w zamyśle i w realizacji, integralną częścią całościowego procesu. To już kolejny aspekt, gdzie bliższa i długotrwała współpraca z instytucjami badawczymi lub uniwersytetami mogłaby zapewnić znaczne korzyści dzięki stworzeniu skuteczniejszych ram, w które można byłoby wkomponować poszczególne sprawozdania i zalecenia opracowane na różnych etapach procesu oceny.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego  
Hubert WEBER  
Prezes



## ZAŁĄCZNIK I

## Podział pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych — dostępne środki związane z WRW w latach 1994–1999

(w mln euro)

	Belgia	Dania	Niemcy	Grecja	Hiszpania	Francja	Irlandia	Włochy	Luksemburg	Niderlandy	Portugalia	Wielka Brytania	Austria	Finlandia	Szwecja	Łącznie
C1	748,50		13 985,30	14 333,90	26 965,80	2 245,40	5 762,30	15 236,20		153,80	14 333,90	2 419,70	171,50			96 356,30
C2	349,40	123,00	1 604,80		2 474,80	3 866,40		1 498,20	15,40	666,20		4 693,40	104,40	165,40	189,30	15 750,70
C3/C4	476,50	308,40	1 990,00		1 888,60	3 282,20		1 757,40	23,60	1 105,70		3 460,50	408,30	354,10	537,60	15 592,90
C5a Rybołówstwo	25,10	143,20	76,30		122,20	194,40		137,60	1,10	47,70		90,80	2,10	23,80	41,40	905,70
C5b	78,90	55,30	1 257,30		680,40	2 293,30		923,30	6,10	153,70		837,20	424,90	201,00	142,70	7 054,10
C6														475,90	260,70	736,60
<b>Łącznie</b>	<b>1 678,40</b>	<b>629,90</b>	<b>18 913,70</b>	<b>14 333,90</b>	<b>32 131,80</b>	<b>11 881,70</b>	<b>5 762,30</b>	<b>19 552,70</b>	<b>46,20</b>	<b>2 127,10</b>	<b>14 333,90</b>	<b>11 501,60</b>	<b>1 111,20</b>	<b>1 220,20</b>	<b>1 171,70</b>	<b>136 396,30</b>

Źródło: Sprawozdanie specjalne nr 16/98 (Dz.U. C 347 z 16.11.1998).

Podział pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych —  
dostępne środki związane z WRW w latach 1994–1999 <sup>(1)</sup>

(w mln euro)

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

<sup>(1)</sup> Nazwy programów związanych z funduszami strukturalnymi; dalsze odniesienia znaleźć można w budżecie Komisji, w podsekcji B2.

Źródło: Sprawozdanie specjalne nr 16/98 (Dz.U. C 347 z 16.11.1998).

## ZAŁĄCZNIK II

## PKB a wskaźnik zatrudnienia

1. W celu sprawdzenia tezy sprawozdania podsumowującego, jakoby „wzrost PKB *per capita* nie wynikał, zasadniczo, ze wzrostu poziomu zatrudnienia w związku z tworzeniem nowych miejsc pracy”<sup>(1)</sup>, przeprowadzono analizę regresji wielokrotnej.

2. W celu zapewnienia pełnej porównywalności na potrzeby analizy wykorzystano te same dane, które opublikowano w sprawozdaniu podsumowującym. Jako zmienną zależną zastosowano procentową zmianę PKB *per capita* w każdym regionie celu 1 w okresie pomiędzy rokiem 1993 a 2000, a jako główne zmienne objaśniające przyjęto procentową zmianę wskaźnika zatrudnienia oraz stopy bezrobocia w tych samych regionach oraz w roku 1993 i 1999, zgodnie z danymi opublikowanymi w sprawozdaniu. Wyniki przedstawione zostały w tabeli 1.

Tabela 1<sup>(1)</sup>

**Regresja zmiany PKB *per capita* w stosunku do zmiany wskaźnika zatrudnienia (CEMPL)  
oraz zmiany stopy bezrobocia (CUNEMPL)**

Regresor	Współczynnik	Błąd standardowy	Rozkład ilorazu t	[Prawd.]
C1	1,7615	1,2361	1,4251	[0,161]
CEMPL	0,24563	0,14237	1,7252	[0,092]
CUNEMP	0,051927	0,027418	1,8939	[0,065]
BE	- 16,8803	6,2156	- 2,7158	[0,009]
IR	38,2350	6,5314	5,8540	[000]
DX	26,9660	2,9504	9,1398	[000]
R-kwadrat	0,74449	Skorygowane r-kwadrat		0,71546
Błąd standardowy regresji	6,1411	Statystyka F (5,44)	25,6414	[000]
Średnia zmiennej zależnej	6,3647	Odchylenie standardowe zmiennej zależnej		11,5126
Resztowa suma kwadratów odchylenia	1 659,4	Log ilorazu wiarygodności		- 158,5015
Kryterium informacyjne Akaike' a	- 164,5015	Kryterium bayesowskie Schwarza		- 170,2376
Statystyka DW	2,3210			

(1) Na potrzeby oszacowania wykorzystano 50 obserwacji. BE, IR i DX są zmiennymi ślepyimi dla Belgii, Irlandii i Niemiec. C1 jest wyrazem stałym.

3. Ze wstępnej oceny danych wynika, że trzy regiony wykazują znacząco różne wzorce zmiany PKB *per capita* w badanym okresie niż inne regiony. Wymagało to szczególnego zastosowania analizy regresji, gdyż w przeciwnym wypadku wyciągnięcie ogólnych wniosków co do istniejących powiązań byłoby utrudnione. Regionami tymi były Irlandia, której PKB *per capita* wzrósł w tym okresie z 81 % do 115 % średniej UE, region Hainaut w Belgii, w którym PKB *per capita* spadł z 82 % do 71 %, oraz niemieckie regiony celu 1, w których PKB *per capita* wzrósł z około 50 % do niemal 70 % średniej UE na koniec badanego okresu (przykładowo w Turynii PKB *per capita* wzrósł z 52 % w 1993 r. do 70 % w 2000 r.). W celu uwzględnienia tak znaczących względnych zmian w PKB *per capita* włączono określone (ślepe) zmienne statystyczne, dzięki czemu możliwe było przesunięcie funkcji dla tych trzech rozległych regionów.

4. Wyniki regresji pokazane w tabeli 1 dają podstawy do poczynienia kilku istotnych i wartych odnotowania uwag. Ogólnie 74 % zróżnicowania w zmianie PKB *per capita* można przypisać zmiennym objaśniającym. Obie główne zmienne objaśniające, tj. zmiana wskaźnika zatrudnienia (CEMPL) i zmiana stopy bezrobocia (CUNEMPL), są statystycznie istotne. W przypadku CEMPL szacowany współczynnik wynosi 0,24, co oznacza, że każdy wzrost wskaźnika zatrudnienia lub aktywności zawodowej o 1 punkt procentowy wiąże się ze wzrostem PKB *per capita* w regionach celu 1 o ćwierć punktu procentowego — a tym samym, przy braku innych zmian — ze zmniejszeniem rozpiętości w poziomach PKB w takim właśnie zakresie.

(1) Sprawozdanie podsumowujące, str. 62.

5. Wynik ten stoi w bezpośredniej sprzeczności z wnioskiem przedstawionym w sprawozdaniu podsumowującym, a jego użyteczność zasadza się w tym, że opierając się na analizie rezultatów osiągniętych w badanym okresie w regionach celu 1, wskazuje na istnienie możliwości zmniejszenia rozpiętości poziomów PKB poprzez podniesienie wskaźników aktywności zawodowej, co z punktu widzenia polityki jest niezwykle istotne.

6. Druga godna odnotowania prawidłowość wyłaniająca się z wyników przedstawionych w tabeli 1 związana jest z wpływem zmian stopy bezrobocia na zmiany PKB *per capita*. Wpływ ten (omawiany również w kolejnym punkcie) jest również istotny statystycznie, ale liczbowo raczej niewielki, o niemal nieistotnej wartości. Bezrobocie zmniejszyło się nieznacznie wszędzie w regionach celu 1 i może to stanowić przyczynę takiego wyniku.

7. W celu dalszego zbadania solidności głównego wyniku przedstawionego w tabeli 1, odnoszącego się do związku zmian wskaźnika zatrudnienia ze zmianami PKB *per capita*, w tabeli 2 przedstawiono wyniki analizy regresji dla wszystkich regionów UE-15, tj. nie tylko dla regionów celu 1, dla których dostępne były kompletne dane z Eurostat. Wyniki dla 145 regionów opracowano na podstawie nieco innych danych niż te wykorzystane w tabeli 1. Zamiast uwzględniania procentowej zmiany pomiędzy początkiem a końcem badanego okresu, obliczono tu średnią zmianę procentową dla całego okresu. Stwierdzono, że pozwoli to na uzyskanie bardziej reprezentatywnego podsumowania zmian, jakie nastąpiły na przestrzeni kilku lat – w tym przypadku pięciu lat pomiędzy rokiem 1996 a 2000 (wskutek ograniczonej dostępności danych statystycznych wyznaczenie wcześniejszego punktu początkowego było dla pewnej liczby regionów niemożliwe).

Tabela 2 <sup>(1)</sup>

**Regresja średniej zmiany PKB per capita na średnią zmianę wskaźnika zatrudnienia (ACEMPL)  
i średnią zmianę stopy bezrobocia (ACUNEMP)**

Regresor	Współczynnik	Błąd standardowy	Rozkład ilorazu t	[Prawd.]
C	5,2110	0,12999	40,086	[000]
ACEMPL	0,24119	0,63540	3,7959	[000]
ACUNEMP	- 0,0019479	0,012260	- 0,1588	[0,874]
ID	4,7009	0,85873	5,4743	[000]
LD	5,4309	0,84670	6,4142	[000]
BED	- 0,64276	0,25885	- 2,4831	[0,014]
DED	- 1,3747	0,17517	- 7,8479	[000]
R-kwadrat	0,62600	Skorygowane r-kwadrat		0,60974
Błąd standardowy regresji	0,84193	Statystyka F (6, 138)		38,4979 [000]
Średnia zmiennej zależnej	5,2359	Odchylenia standardowe zmiennej zależnej		1,3477
Resztowa suma kwadratów odchyłeń	97,8204	Log ilorazu wiarygodności		- 177,2101
Kryterium informacyjne Akaike'a	- 184,2101	Kryterium bayesowskie Schwarz		- 194,6286
Statystyka DW	1,6353			

<sup>(1)</sup> Na potrzeby oszacowania wykorzystano 145 obserwacji. ID, LD, BED, DED są zmiennymi ślepy dla Irlandii, Luksemburga, Belgii i Niemiec. C1 jest wyrazem stałym.

8. Wyniki wskazują, że współczynnik dla średniej zmiany wskaźnika zatrudnienia jest praktycznie identyczny jak w poprzednim przypadku, tj. 0,24, co oznacza, że dla wszystkich regionów jednoprocenowy wzrost wskaźnika zatrudnienia wiąże się zazwyczaj z 0,24 % wzrostem PKB *per capita*. Wynik ten jest statystycznie istotny, jak zresztą całe równanie regresji (w przypadku Luksemburga włączono dodatkową ślepą zmienną, ponieważ wzrost PKB *per capita* z wartości 161 % w 1996 r. do wartości 199 % w 2000 r. jest uderzająco odmienny od wyników osiągniętych w innych regionach).

9. Wpływ zmiany stopy bezrobocia jest ponownie minimalny oraz w tym przypadku statystycznie nieistotny i negatywny. Wyniki te oznaczają, że wpływ zmian stopy bezrobocia na zmiany PKB *per capita* nie jest silny – być może dlatego, że bezrobotni uwzględnieni są już przy określaniu liczebności siły roboczej oraz w stosowanej mierze PKB, toteż wpływ każdego przejścia z grupy bezrobotnych do grupy zatrudnionych jest w tego rodzaju analizach statystycznych trudniejszy do uchwycenia. Z pewnością uzasadnione wydaje się przeprowadzenie głębszych analiz w tym zakresie.

---

## ZAŁĄCZNIK III

## Wzrost PKB a fundusze strukturalne

1. W celu zbadania związku pomiędzy średnią roczną zmianą PKB *per capita* w regionach celu 1 (zmienna zależna) a rzeczywistymi wydatkami z funduszy UE *per capita* w regionach celu 1 w każdym państwie członkowskim, przeprowadzono analizę regresji wielokrotnej. Wykorzystano te same dane i zbadano ten sam okres (lata 1993–1999) co w sprawozdaniu podsumowującym.

2. Należy odnotować, że modelowanie stóp zmian jest zadaniem statystycznie skomplikowanym i często stopień objaśnienia zróżnicowania zmiennej zależnej jest niski. Niemniej jednak wyniki przedstawione w tabeli 1 pokazują, że 53 % zróżnicowania zmiennej zależnej wiąże się z różnicami w przydziale środków UE w przeliczeniu *per capita*. Jest to wynik istotny statystycznie i wskazuje on na istnienie tendencji do występowania w badanym okresie wyższego średniego wzrostu PKB *per capita* w tych regionach, w których rzeczywiste wydatki z funduszy strukturalnych *per capita* były w tym okresie również wyższe.

3. Choć próba jest mała, co utrudnia dokonanie oceny statystycznej, każda z 11 obserwacji stanowi amalgamat informacji z wielu regionów; obserwacje te stanowią zatem szerszą bazę informacyjną niż można by wnosić z samej liczby obserwacji. Wynik ten kontrastuje z wynikiem przedstawionym w sprawozdaniu i uzasadnia potrzebę przeprowadzenia dalszych badań w tym zakresie. Wykres 1 przedstawia zestawienie wartości rzeczywistych i ekstrapolowanych z regresji.

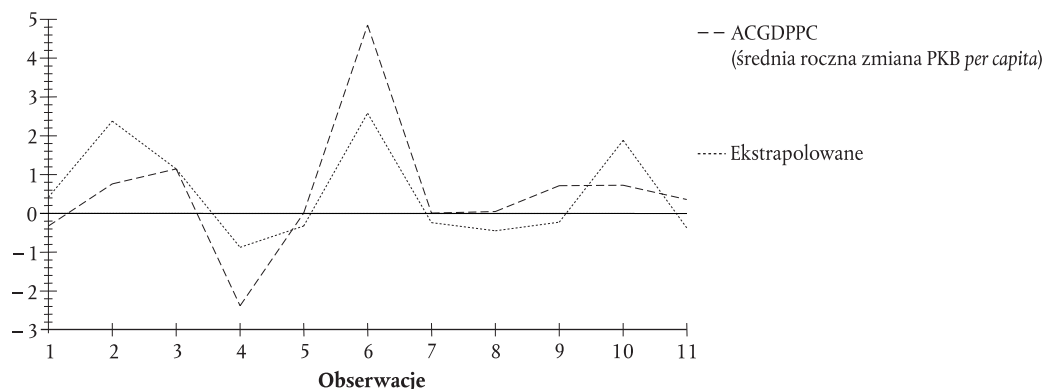
Tabela 1

Regresja średniej zmiany PKB *per capita* w stosunku do średniej zmiany wydatków z funduszy strukturalnych *per capita* (EUSFPC)

Regresor	Współczynnik	Błąd standardowy	Rozkład ilorazu t	[Prawd.]
C	- 2,0780	0,90194	- 2,3040	[0,047]
EUSFPC	2,8192	0,88559	3,1834	[0,011]
R-kwadrat	0,52963	Skorygowane r-kwadrat		0,47737
Błąd standardowy regresji	1,2355	Statystyka F (1,9)	10,1340	[0,011]
Średnia zmiennej zależnej	0,53688	Odchylenie standardowe zmiennej zależnej		1,7089
Resztowa suma kwadratów odchyłeń	13,7371	Log ilorazu wiarygodności		- 16,8304
Kryterium informacyjne Akaike'a	- 18,8304	Kryterium bayesowskie Schwarz		- 19,2283
Statystyka DW	1,8219			

Wykres 1

## Wykres wartości rzeczywistych i ekstrapolowanych



## ZAŁĄCZNIK IV

**Symulacje HERMIN a bezrobocie**

1. Model HERMIN został zastosowany na podstawie przyjęcia „średniej” hipotezy („medium-medium”) dotyczącej efektów podaźowych lub elastyczności w zakresie kapitału ludzkiego i infrastruktury. Wiarygodność tych wyników została przeanalizowana za pomocą analizy wrażliwości na podstawie dwóch dalszych hipotez:

- „zero-zero”: — nieznaczne efekty noeklasyczne (poprzez zmiany w cenach względnych),
- brak efektów podaźowych (w znaczeniu poprawy infrastruktury i kapitału ludzkiego) lub niewielka elastyczność produkcji i produktywności czynników w stosunku do infrastruktury fizycznej i kapitału ludzkiego;
- „high-high”: — znacznie wyraźniejsze efekty podaźowe (w znaczeniu infrastruktury fizycznej i kapitału ludzkiego), trwające po okresie WRW

2. Odnośnie do bezrobocia, symulacje HERMIN dla wschodnich Niemiec, Hiszpanii, Grecji, Irlandii i Portugalii doprowadziły do zmian w stopie bezrobocia, odmiennych dla każdej z trzech hipotez. W celu lepszej oceny trafności wyników Trybunał dokonał konwersji spadków (lub wzrostów) stopy bezrobocia na liczbę stworzonych (lub utraconych) stanowisk pracy netto. Wyniki tej konwersji przedstawione są w tabeli 1.

Tabela 1

**Symulacje HERMIN**

	Liczba stworzonych miejsc pracy netto		
	Hipoteza „zero-zero”	Hipoteza „medium-medium”	Hipoteza „high-high”
Wschodnie Niemcy	822 308	729 923	635 755
Hiszpania	1 051 135	241 789	– 806 026
Grecja	303 034	190 825	65 969
Irlandia	86 679	64 621	36 335
Portugalia	497 445	250 502	– 253 299

3. Wiarygodność tych wyników wymaga oceny w świetle następujących obserwacji:
- a) w przypadku nowych landów niemieckich, pomimo utrzymującej się niekompletności danych oddolnych, można sformułować wniosek, że wyniki liczbowe, osiągnięte przy zastosowaniu symulacji HERMIN w zakresie liczby stworzonych miejsc pracy netto, we wszystkich hipotezach znacznie przewyższają dane zgromadzone poprzez bezpośredni monitoring samych projektów (około 500 000 stworzonych lub utrzymanych miejsc pracy) <sup>(1)</sup>;
- b) w przypadku Irlandii porównanie z innymi danymi wykazuje, że przypisywana WRW liczba netto 64 621 wydaje się nieco zaniżona w konfrontacji z innymi źródłami dowodowymi. Dane liczbowe pochodzące z monitoringu pokazują, że „przemysłowy” PO doprowadził do stworzenia 212 000 miejsc pracy brutto i 90 000 netto. Ponadto całkowita liczba miejsc pracy w całej gospodarce zwiększyła się o 395 075 <sup>(2)</sup>. Oceniający odnotowali również, jak istotne jest spojrzenie poza WRW w celu uwzględnienia elementów polityki towarzyszących WRW, takich jak zachęty dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych lub polityka ograniczania inflacji płac. Innymi słowy model nie uwzględnia tych elementów, co powoduje zwiększenie wpływu przypisywanego WRW;
- c) hiszpańskie WRW C1, największe spośród WRW przy zastosowaniu hipotezy średniej, mają znacznie słabsze wyniki w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy niż WRW C1 dla nowych landów niemieckich, lepsze rezultaty osiągając tylko przy założeniu przewagi efektów popytowych. Jednak przy tej hipotezie liczba stworzonych miejsc pracy netto w latach 1994–1999 w wyniku WRW C1 wynosiłaby około 40 % wzrostu zatrudnienia w Hiszpanii w latach 1995–2000, co wydaje się być wynikiem dość optymistycznym;
- d) zastosowanie hipotezy średniej i hipotezy zakładającej dominację efektów popytowych do przypadku Portugalii daje szacowaną liczbę stworzonych miejsc pracy netto znacznie przewyższającą oszacowania władz krajowych <sup>(3)</sup>. Kwestia ta nie została jednak podjęta;

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie oceniające dla Niemiec (C1) (str. 42, 48, 70, 72, 85, 86).

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie oceniające dla Irlandii (str. 61, 92).

<sup>(3)</sup> Departament Prognoz i Planowania (DPP), Portugalia.

- e) podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku Grecji, gdzie szacunki władz krajowych dotyczące liczby stworzonych miejsc pracy netto znacznie przewyższają szacunkowe wyniki dotyczące spadku bezrobocia uzyskane przy zastosowaniu modelu HERMIN (dla wszystkich hipotez). Według sprawozdania krajowego WRW przyczyniły się do rocznego wzrostu zatrudnienia netto o 1,7 % siły roboczej <sup>(1)</sup>, co oznacza ponad 400 000 miejsc pracy netto stworzonych w latach 1994–1999;
  - f) liczby utraconych miejsc pracy w ramach hipotezy „high-high” dla WRW w Hiszpanii i Portugalii nie wydają się wiarygodne.
- 

---

<sup>(1)</sup> Sprawozdanie krajowe, str. 210.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

VI. Komisja w pełni zdaje sobie sprawę z braków, jakie przedstawia badanie i z których duża część wynika z ograniczeń w zakresie danych, dlatego też podejmie odpowiednie kroki celem poprawy wykonalności przyszłych ocen *ex post*.

VII. Pomimo napotkania pewnych trudności przy gromadzeniu danych, do oceny wykorzystano różne rodzaje informacji, które posłużyły do wyciągnięcia wniosków (końcowe i śródkresowe sprawozdania państw członkowskich z oceny, rozmowy, warsztaty krajowe oraz studia przypadków).

VIII. Komisja uważa, że zakres wymagań i obowiązków był odpowiedni do założonego celu, jednak przy dokonywaniu oceny pojawiły się poważne trudności, zwłaszcza w zakresie dostępności danych. Komisja wzięła pod uwagę zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty przeprowadzonych prac.

Niemniej jednak Komisja zgadza się, że analiza wstępna pomogłaby określić z wyprzedzeniem niektóre z opisanych przez Trybunał trudności z gromadzeniem informacji.

X. Pomimo napotkanych trudności podczas procesu dokonywania przeglądu śródkresowego uznano, że wyniki ocen były zgodne z przewidywaniami.

XI. Komisja jest zdania, że przyszłe oceny *ex post* powinny być lepiej ukierunkowane i w pełni uwzględniać ograniczenia w zakresie danych i zasobów.

Komisja uważa modele makroekonomiczne za istotne narzędzie pomiaru ekonomicznego wpływu interwencji na szeroką skalę. W modelach HERMIN, opracowanych dla różnych zainteresowanych państw, uwzględniono w najwyższym możliwym stopniu krajowe cechy indywidualne gospodarek otrzymujących środki z funduszy strukturalnych. Mimo to, tak jak w przypadku każdego narzędzia oceny, możliwe są dalsze ulepszenia, które zaradziłyby ograniczeniom, w szczególności tym w zakresie danych mikroekonomicznych.

Komisja zgadza się, że oceny *ex post* powinny w pełni uwzględniać istniejące analizy tematyczne.

Przyszłe oceny powinny obejmować mniejszą ilość pytań ewaluacyjnych. Umożliwi to pogłębienie analiz w wybranych obszarach oraz ułatwi Komisji przeprowadzenie nadzoru.

## WSTĘP

1. Wielokrotnie wcześniej Trybunał przedstawiał uwagi co do oceny ogólnie oraz oceny *ex post* w szczególności, zwłaszcza w Sprawozdaniu specjalnym 15/1998 w sprawie oceny interwencji funduszy strukturalnych w latach 1989–1993 i 1994–1999 oraz Sprawozdaniu specjalnym 7/2003 w sprawie realizacji programowania pomocy na lata 2000–2006 w ramach funduszy strukturalnych. W tym wcześniejszym sprawozdaniu Trybunał

przyznał, że z tego rodzaju ocenami wiążą się szczególnie ograniczenia, i ocenił całość jako ogólnie zadowolającą, wskazując przy tym aspekty wymagające poprawy. Komisja z zadowoleniem przyjmuje konstruktywną krytykę Trybunału w tej kwestii.

4. Na potrzeby przyszłej oceny *ex post* Komisja dokona przeglądu organizacji procesu oceny, ze szczególnym uwzględnieniem gromadzenia danych i przygotowywania sprawozdania podsumowującego.

Do oceny *ex post* Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) wykorzystano sprawozdania z oceny przeprowadzonej przez państwa członkowskie zarówno na etapie śródkresowym, jak i końcowym okresu programowania 1994–1999.

## PRZEPROWADZONA PRZEZ DG REGIO OCENA EX POST CELU 1

15. Ramka 1. Ocena *ex post* nie jest oficjalnym sprawozdaniem Komisji. Niemniej jednak Komisja podtrzymuje wnioski podsumowujące przedstawione w sprawozdaniu, które zostały potwierdzone dowodami zgromadzonymi w trzecim raporcie Komisji o spójności gospodarczej i społecznej.

16. Trybunał przyznaje, że przy dokonywaniu oceny *ex post* pojawiają się szczególne wyzwania, w szczególności takie jak brak danych na temat wskaźników wyrażonych ilościowo. Komisja podziela zdanie, że istnieje jeszcze wiele możliwości wprowadzenia ulepszeń w przyszłych ocenach *ex post*. Dlatego też Komisja zamierza otworzyć szerszą dyskusję na temat metodologii, przy współudziale państw członkowskich i środowisk akademickich, zanim przystąpi do następnej tury ocen *ex post*. Rozwiązania wymaga ważna kwestia, a mianowicie czy lepiej byłoby skupić się na niewielu, ale za to istotnych pytaniach ewaluacyjnych. Proces oceny zależałby wtedy w mniejszym stopniu od ograniczeń w zakresie danych.

17. Chociaż poziom konwergencji różni się w zależności od regionu, wzrost gospodarczy w regionach celu 1 wynika nie tylko ze wzrostu zatrudnienia, ale także w znacznym stopniu ze zwiększenia produktywności. Według innych badań empirycznych produktywność jest kluczowym elementem określającym stopę wzrostu, który jest trwały w dłuższej perspektywie (oprócz przypadku stałego napływu migrantów).

18. Komisja z zadowoleniem przyjmuje analizę regresji przeprowadzoną przez Trybunał. Niemniej jednak analiza ta opiera się tylko na jednej spośród zmiennych objaśniających. Aby wyniki nie straciły nic ze swojej obiektywności, należałoby przeprowadzić analizę kontrolną pozostałych zmiennych objaśniających.

19. Inne badania przeprowadzone przez Komisję, na przykład w ramach 3. raportu o spójności, także doprowadziły do wniosków różniących się od tych zawartych w sprawozdaniu podsumowującym. Obraz, jaki się stąd wyłania, wskazuje na istnienie podziału: w niektórych państwach członkowskich głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego wydaje się wzrost zatrudnienia, podczas gdy w innych – zwiększenie produktywności (patrz: 3. raport o spójności, str. 3–4).



20. Komisja zgadza się, że dostępne dane na temat wskaźników aktywności zawodowej, produktu krajowego brutto (PKB) i produktywności powinny zostać lepiej wykorzystane przez oceniającego. Jednakże wskaźniki te zostały przeanalizowane również w innych badaniach.

21. Danych dotyczących planowanych i rzeczywistych wydatków nie można przedstawić w podziale na regiony, gdyż znaczną część pomocy przydziela się w ramach programów krajowych, na przykład w dziedzinie transportu, badań czy w oparciu o krajowe programy pomocy i programy rozwoju zasobów ludzkich, zaś państwa członkowskie nie prowadzą statystyk na temat tego, jaką część tej pomocy otrzymują poszczególne regiony. Z tego względu regresja mogła z konieczności objąć tylko wydatki na poziomie UE. Stanowiło to wewnętrzne ograniczenie tej części oceny.

23. W swoim 3. raporcie o spójności (str. 147) Komisja wykazała, że istnieje związek pomiędzy kwotą udzielonej pomocy strukturalnej a rzeczywistym wzrostem PKB w regionach celu 1.

24. Jak już zaznaczono wcześniej, przy przeprowadzaniu oceny napotkano poważne ograniczenia związane z dostępnością danych, w szczególności krajowych danych na temat współfinansowanych wydatków zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Przedstawione dane opierały się w większości na szacunkach, które w kilku przypadkach okazały się źródłem błędów lub rozbieżności.

26. Udział sektora prywatnego zależy od ogólnych warunków gospodarczych zarówno całego państwa, jak i danego regionu. Efekt dźwigni unijnych funduszy strukturalnych różni się znacząco w zależności od państwa.

27. Analizę tych kwestii utrudniał niepewny charakter danych liczbowych odnoszących się do sektora prywatnego.

28. Niepowodzenie rynku to kluczowe zagadnienie w kontekście oceny *ex ante*. Mimo że zostało ono poruszone w przewodniku metodologicznym opracowanym przez oceniającego, w zakresie wymagań i obowiązków nie przewidziano wymogu formalnej i szczegółowej analizy odpowiedniości w tej kwestii.

30. Oceniający musieli oprzeć większość swoich opinii na informacjach i danych dostępnych w państwach członkowskich. W przypadku gdy pewne dane, na przykład na temat efektu „deadweight”, były niedostępne, zgodnie z zakresem wymagań i obowiązków oceniający nie musieli sami gromadzić takich danych, gdyż dysponowali ograniczonym budżetem na potrzeby procesu oceny.

Natomiast jeśli chodzi o pojęcie wspólnotowej wartości dodanej, Komisja uważa, że zakres tego pojęcia zależy od kontekstu właściwego dla poszczególnych państw członkowskich. Na przykład w jednym państwie członkowskim programowanie mogło dopiero co zostać wprowadzone, choć w innym przyjęło się już wcześniej. W takich okolicznościach ocena jakościowa wydaje się najodpowiedniejsza.

31. Stwierdzone braki w dużym stopniu wynikają z ograniczonej ilości danych i szczupłego budżetu. Choć rozważenie wyników innych analiz tematycznych mogło nadać dodatkową wagę wnioskowi, zakres oceny *ex post* był oczywiście szerszy.

32. Te dwie oceny mają inny cel i zakres. Na przykład ocena tematyczna dotycząca transportu została zrealizowana również w oparciu o Fundusz Spójności i obejmuje wszystkie cele.

33. Wiadomo, że szacowanie wpływu interwencji funduszy strukturalnych na zatrudnienie jest bardzo trudne i zależnie od wykorzystanej metodologii może doprowadzić do różnych wyników. Wyniki te należy zatem interpretować z pewną dozą ostrożności. Komisja nadal pracuje nad metodami pozwalającymi lepiej szacować wpływ na zatrudnienie i tym samym uczynić wyniki bardziej spójnymi.

34. Metody wykorzystane do szacowania wpływu na zatrudnienie w sprawozdaniu podsumowującym oraz w tematycznym sprawozdaniu oceniającym nie są porównywalne. Model HERMIN opiera się na solidniejszych założeniach, a także pozwala uchwycić efekty po stronie podaży związane z inwestycjami w kapitał rzeczowy i ludzki, podczas gdy w analizie dotyczącej transportu oszacowano bezpośrednie i pośrednie efekty krótkoterminowe.

35–36. Jak zauważono powyżej, wiadomo, że szacowanie wpływu interwencji funduszy strukturalnych na zatrudnienie jest bardzo trudne i zależnie od wykorzystanej metodologii może doprowadzić do różnych wyników. W studium tematycznym w zakresie MŚP pogłębionej analizie poddano interwencje na rzecz MŚP oraz uwzględniono inne interwencje, dokonywane poza obszarami celu 1.

37. Dane z monitoringu państw członkowskich stanowią dla tej analizy konieczny wkład. Zważywszy na ograniczenia czasowe i budżetowe, nie można było wypełnić luk i braków w danych.

38. Zważywszy na szeroki zakres oceny, nie można było przeanalizować dogłębnie wszystkich zagadnień przy pomocy ankiet *ad hoc* i przeprowadzenia innych prac w terenie.

39. Komisja zgadza się, że punktem wyjścia dla analiz powinno być wykorzystywanie przy ocenach istniejących badań i literatury. Jednakże analiz tematycznych podjęto się w innym kontekście, a mianowicie uznano je za wkład w przygotowanie programów na lata 2000–2006, podczas gdy ocena *ex post* miała miejsce później.

40. Posługiwanie się sformalizowanymi metodami ilościowymi wymaga dysponowania wystarczającą ilością rzetelnych danych z państw członkowskich. Sam Trybunał zaznaczył, że takich danych często brakowało dla okresu programowania 1994–1999.

41. Cel określony dla tego obszaru w zakresie wymagań i obowiązków (ZWiO) miał dość ograniczony zakres.

42. Pomimo trudności napotkanych przy uzyskiwaniu danych, wynikających z tego, że różne rodzaje prac budowlanych były ze sobą powiązane, oceniający podjęli próbę ustalenia porównywalnych kosztów jednostkowych dla niektórych obszarów, takich jak budowa dróg, projekty z zakresu ochrony środowiska czy tworzenie miejsc pracy w związku z projektami przemysłowymi.

43. Komisja podziela zdanie, że przydatna byłaby głębsza analiza. Późniejsza ocena *ex post* Funduszu Spójności dostarczyła kolejnych spostrzeżeń na ten temat. W 1998 r. Komisja przygotowała dokument pt. „Zrozumienie i monitoring czynników decydujących o koszcie projektów infrastrukturalnych – Podręcznik użytkownika”.

44. Z treści ZWiO jasno wynikało, że zadania te charakteryzowały się szczególnie wysokim stopniem trudności, a zatem mogły doprowadzić tylko do częściowych wniosków. ZWiO nie zawierał wymogu oceny partnerstw publiczno-prywatnych ani procedur przetargowych. Kwestię partnerstw publiczno-prywatnych poruszono w ocenie *ex post* Funduszu Spójności.

46. Oceniający wyłączył współfinansowanie przez sektor prywatny z modelu makroekonomicznego, gdyż model ten miał na celu ilościowe przedstawienie ogólnego wpływu wydatków współfinansowanych ze środków unijnych i publicznych na gospodarkę, w tym także na inwestycje prywatne. Inwestycje sektora prywatnego traktowane są jako wynik, a nie osobny wkład w politykę. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na pkt 24–27. Komisja podziela obawy Trybunału co do trudności z określeniem parametrów efektów zewnętrznych. Wyboru parametrów dokonano w oparciu o międzynarodowe badania, z których można wyprowadzić szereg wartości elastyczności. W okresie prowadzenia badania brakowało prawdziwej alternatywy dla przeprowadzenia analizy wpływu.

48. Niektóre spośród uwag Trybunału zawartych w pkt 48–49 przedstawiono w Sprawozdaniu specjalnym Trybunału 7/2003 w sprawie realizacji programowania pomocy na lata 2000–2006 w ramach funduszy strukturalnych. Komisja odsyła do odpowiedzi zawartych w tym sprawozdaniu.

Proponowana przez Trybunał alternatywa nie była wykonalna. Wymogi w zakresie gromadzenia danych mikroekonomicznych nie były znormalizowane w takim stopniu, jaki byłby konieczny dla tego rodzaju analizy. Komisja zgadza się, że przyszłe oceny makroekonomiczne powinny opierać się w większym stopniu na analizie danych mikroekonomicznych.

49.

a) W momencie przeprowadzania oceny istniały takie założenia dla modelu HERMIN. Przy dopracowywaniu tego modelu należałoby jednak zwrócić większą uwagę na znaczenie sektora usług w gospodarkach celu 1.

b) Kwestia strukturalnej niestabilności modelu zostanie dokładnie zbadana podczas przyszłych działań makroekonomicznych.

c) Komisja przyznaje, że model byłby dokładniejszy, gdyby dysponowano danymi opartymi na rzeczywistych wydatkach. Wykorzystane dane dotyczące zobowiązań były jednak w momencie przeprowadzania oceny jedynymi danymi dostępnymi dla wszystkich regionów.

e) Wartości elastyczności związane z inwestycjami w kapitał rzeczowy i ludzki, które wykorzystano w modelu HERMIN, są oparte na szerokim wachlarzu badań akademickich.

W modelu uwzględniono różne scenariusze w oparciu o wysokie, średnie i niskie wartości. Z tej analizy wrażliwości wynika szereg wartości określających wpływ funduszy strukturalnych.

Wszystkie modele makroekonomiczne stykają się z problemami związanymi z danymi. Podczas opracowania omawianego modelu oparto się na najlepszych dostępnych danych. Komisja podziela zdanie, że konieczna jest dodatkowa praca mająca na celu dalsze ulepszenie wykorzystanych w modelu danych o elastyczności.

f) W modelu HERMIN scenariusz przeciwny do opartego na faktach określony jest jako sytuacja charakteryzująca się brakiem wspólnotowych ram wsparcia (WRW), tak aby umożliwić oszacowanie odchylenia w stosunku do punktu odniesienia. Niemniej jednak można rozważyć inne scenariusze odnoszące się do dodatkowości, na przykład wyłącznie fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (bez udziału współfinansowania krajowego).

50. Zdaniem Komisji pomimo ewentualnych niedociągnięć modele typu HERMIN stanowią cenne narzędzie pozwalające zrozumieć i zmierzyć skutki polityki spójności. Korzystanie z tego modelu przez coraz większą liczbę państw członkowskich oraz brak przekonujących rozwiązań alternatywnych potwierdzają ten pogląd. Model HERMIN może zostać ulepszony — Komisja pracuje nad jego dopracowaniem na potrzeby okresu programowania 2007–2013.

51. Komisja uważa, że trudno jest ustalić liniowy związek między spadkiem lub wzrostem bezrobocia a liczbą utworzonych lub zlikwidowanych miejsc pracy. Mechanizmy rynku pracy są bardziej złożone i powinny zostać poddane dokładnej analizie, zanim zostaną wyciągnięte ostateczne wnioski.

52. Należy przypomnieć, że ocena była zależna od jakości danych i celów określonych przez państwa członkowskie. Brak tego rodzaju danych w wielu przypadkach utrudnił ocenę lub wręcz ją uniemożliwił.

56. Zalecenia pozostające w częściowej sprzeczności lub różniące się między sobą, przedstawione w różnych ocenach, dla których przyjęto różne zakresy przedmiotowe lub metody pracy, są zwyczajnym i pożytecznym zjawiskiem występującym w badaniach ekonomicznych i socjologicznych.

57. Zalecenie zawarte w ocenie *ex post* i dotyczące tego, by zwracać uwagę na właściwą, operacyjną liczbę członków komitetów monitorujących, nie jest sprzeczne z zaleceniem przedstawionym w studium tematycznym i dotyczącym tego, by zapewnić poszerzenie ich składu.

59. Przedstawiona w tej kwestii ocena *ex post* została oparta jedynie na badaniach częściowych. Komisja podziela zdanie, że wyniki dotyczące systemów zarządzania z racji swojego znaczenia zasługiwały na większą uwagę. Służby Komisji zajęły się szczegółową oceną tego zagadnienia w 2003 r. („*The efficiency of the implementation methods for Structural Funds*” – „Skuteczność metod wdrażania funduszy strukturalnych” z grudnia 2003 r.).

60. Podobnie jak inne oceny tematyczne, ocena w zakresie zasady partnerstwa miała na celu dostarczenie informacji dla programowania na okres 2000–2006. Ten okres programowania został zakończony przed oceną *ex post*. Z tego względu szersze przedyskutowanie tego tematu w ocenie *ex post*, choć mogło okazać się przydatne, nie było konieczne.

61. Zadania i środki finansowe przewidziane do celów oceny były z konieczności ograniczone.

Kwestie poruszone przez Trybunał były tematem badania, o którym mowa w odpowiedzi na pkt 59. Procedury selekcji projektów są również jednym z elementów systemów zarządzania i kontroli, które są sprawdzane podczas kontroli, gdyż są one istotnym warunkiem należytego zarządzania finansowego.

Komisja przychyliła się do opinii, że przyszłe oceny *ex post* powinny obejmować mniej zagadnień.

62. Komisja zgadza się, że stosowane przez państwa członkowskie systemy zarządzania funduszami strukturalnymi i ich kontroli w okresie 1994–1999 nie były pozbawione braków. Jednak pod koniec tego okresu zostały one usprawnione dzięki wprowadzeniu rozporządzenia nr 2064/97 w sprawie kontroli. Poprawa ta dała się odczuć w okresie 2000–2006.

63. Zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja są zdania, że monitoring programów funduszy strukturalnych stanowił słabą stronę okresu programowania 1994–1999. W latach 2000–2006 podjęto istotne wysiłki celem zaradzenia temu problemowi. Po raz pierwszy dokonywano regularnych ocen (w tym ocen *ex ante* i ocen śródkresowych) w odniesieniu do wszystkich programów funduszy strukturalnych. Doprowadziło to do istotnej poprawy systemu wskaźników i monitoringu w zakresie funduszy strukturalnych.

64. Dane finansowe uzyskane za pośrednictwem systemów komputerowych były w większości wiarygodne. Tego samego nie można jednak powiedzieć o danych z monitoringu, choć dostępność tych danych uległa poprawie na późniejszych etapach okresu programowania.

65. W uregulowaniach prawnych nie istniał wymóg „ocen wewnętrznych” – przeprowadzono je w odpowiedzi na szczególne potrzeby stwierdzone przez państwa członkowskie. Oceny okazały się korzystnym efektem ubocznym oceny *ex post* i na ich wzór przeprowadza się teraz oceny wewnętrzne na szeroką skalę.

66. Uregulowania prawne odnośnie do szczegółowych zasad i wymogów ustanowiono po raz pierwszy dla okresu programowania 2000–2006. W oparciu o te zasady i wymogi Komisja opracowała szczegółową dokumentację roboczą dotyczącą poszczególnych elementów monitoringu i oceny. Oceny *ex ante*, przeprowadzane regularnie w odniesieniu do wszystkich programów i celów, były dla państw członkowskich dobrą okazją do zainwestowania w opracowanie wskaźników i celów ilościowych. Większość państw członkowskich wprowadziła rozwiązania informatyczne, aby wesprzeć regularną sprawozdawczość opartą na danych ilościowych. Przy okazji oceny śródkresowej możliwe było dokonanie przeglądu oraz dopracowanie wskaźników i sposobów ich wykorzystania.

67.

a) W zakresie wymagań i obowiązków zaznaczono, że „dane dostępne w państwach członkowskich mogą być niepełne, w szczególności jeśli państwo członkowskie nie planuje przeprowadzenia ocen *ex post*...”.

b) Zakres dalszego gromadzenia danych podlegał ograniczeniom czasowym i był zależny od dostępnych zasobów.

c) Istnieją trudności z doбором metody mikroekonomicznej odpowiedniej do oceny efektów netto. W tej dziedzinie podejmowane będą jednak dalsze prace.

d) Komisja zgadza się z opinią, że efekt „deadweight” ma duże znaczenie przy ocenianiu skuteczności. Jednak uwzględnienie tej kwestii wymagałoby dalszych, kosztownych badań. Komisja zachęca mimo to państwa członkowskie do podjęcia takich prac.

e) Potencjalne powiązania pomiędzy strategią, skutecznością i wpływem przeanalizowano w ocenach *ex ante*.

f) oraz g) Zdaniem Komisji lepiej jest określić w zakresie wymagań i obowiązków jedynie pytania ewaluacyjne, a propozycje co do metodologii pozostawić oferentom.

68. Przeprowadzono wiele badań na temat konwergencji. Wyniki ostatnich prac podsumowano w raporcie Komisji o spójności.

69. Proponowane przez Trybunał podejście mogłoby przynieść ciekawe wyniki, jednak nie było ono konieczne. Zdaniem Komisji należy jasno określić priorytety przyszłych ocen, ograniczając przy tym zakres zagadnień.

70. Komisja uważa, że ZWiO i przewodnik metodologiczny były odpowiednie do tego celu.

72. Wyciągnąwszy lekcję z oceny *ex post*, Komisja obecnie korzysta z porad ekspertów na wcześniejszym etapie ocen szczególnie trudnych pod względem metodologii.

73. Ocenie *ex post* za okres 1994–1999 towarzyszyły szczególnie wyzwania, szczególnie w zakresie dostępności danych.

75. Komisja skorzystała na potrzeby oceny ze zwyczajowo stosowanych technik zarządzania, takich jak sformalizowany system sprawozdawczości śródkresowej, nadzór prowadzony przez komitet sterujący, regularne zebrania robocze oraz udział ekspertów. Owocem tego procesu było sprawozdanie zadowalającej jakości.

Ocena *ex post* była bardzo złożona. Zdobyte doświadczenia pozwolą Komisji w przyszłości skuteczniej zająć się tą kwestią.

Komisja zgadza się z opinią Trybunału, że przyszłe oceny powinny obejmować mniej pytań ewaluacyjnych. Umożliwi to pogłębienie analizy w wybranych obszarach oraz ułatwi Komisji przeprowadzenie nadzoru.

76. W ocenie, zarówno w streszczeniu, jak i rozdziale 9 dotyczącym zaleceń, zawarto o wiele więcej niż tylko zalecenia co do poprawy zarządzania. Zalecenia odnoszą się do interwencji funduszy strukturalnych we wszystkich regionach celu 1 i z konieczności mają charakter ogólny. Podkreślono w nich rolę badań i rozwoju, potrzebę zwrócenia większej uwagi na różnice w obrębie dużych regionów celu 1, potrzebę lepszego skoordynowania interwencji funduszy strukturalnych ze środkami przeznaczonymi dla obszarów wiejskich itp.

77. Komisja zgadza się z opinią oceniającego, że komitety monitorujące powinny poświęcać więcej uwagi kwestiom strategicznym. Nie może to jednak odbywać się ze szkodą dla wykonywania przez komitety innych zadań, powierzonych im na mocy uregulowań prawnych.

80. Komisja przyjęła zalecenie, do którego nawiązuje Trybunał, w odniesieniu do okresu programowania 2007–2013.

#### **OCENA EX POST OPERACJI EFS (W RAMACH CELU 1 I 3) DOKONANA PRZEZ DG EMPL**

81. W październiku 2002 r. odbyło się zebranie koordynacyjne, w którym uczestniczyli przedstawiciele DG REGIO (Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej), DG EMPL (Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans) oraz osoby biorące udział w ocenie *ex post* EFS. Na zebraniu tym ustalono, że osoby zajmujące się oceną *ex post* EFS będą miały dostęp do materiałów zebranych przez osoby zajmujące się oceną *ex post* Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), co później istotnie miało miejsce. Osoba zarządzająca oceną *ex post* EFS była członkiem grupy sterującej oceną *ex post* EFRR i *vice versa*, zaś otrzymana dokumentacja udostępniana była innym członkom grupy sterującej. Osoby zajmujące się oceną *ex post* EFS korzystały z materiałów dostępnych na potrzeby oceny *ex post* EFRR.

Ramka 2. Osoby zajmujące się oceną *ex post* EFS korzystały z różnych źródeł informacji.

82. W samym sprawozdaniu podsumowującym zawarto wiele informacji dotyczących wykorzystania środków z EFS (charakter, ilość i wpływ) przez różne grupy docelowe oraz w podziale na rodzaj środków wykorzystanych przez poszczególne państwa członkowskie (patrz: zwłaszcza rozdział 2 sprawozdania podsumowującego).

84. Oszacowana we wspomnianej tabeli liczba beneficjentów została podana w oparciu o informacje dostarczone przez systemy monitoringu państw członkowskich. Trudności napotkane przy stwierdzeniu dokładności niektórych danych nie miały znaczącego wpływu na poczynione użyteczne uwagi.

Liczba beneficjentów ogółem ma znaczenie tylko w stosunku do: (i) rozliczalności; (ii) analizy związku pomiędzy ograniczonym wkładem a produktem.

Ocena *ex post* nie opierała się na pojedynczych źródłach informacji po to, by wyciągnąć wnioski i poczynić zalecenia.

85. Komisja przyznaje, że pojawiły się trudności z oszacowaniem liczby beneficjentów EFS. Niemniej jednak Komisja uważa, że tabela zawiera dane przydatne dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki.

Pomimo że oceniający powołał się, stosownie, na dwa źródła informacji, które zostały wykorzystane do opracowania tabeli, z pewnością przydatne byłoby pełniejsze wyjaśnienie sposobu, w jaki zostały uzyskane dane liczbowe.

86. Uwagi w tekście odnoszą się do informacji bardziej szczegółowych od tych, które zostały przedstawione we wspomnianej tabeli. W tabeli podano uśrednione wyniki, podczas gdy w tekście zamieszczono informacje w podziale na podkategorie.

Komisja jest zdania, że brak wyczerpującego szeregu wartości nie umniejsza wartości analizy.

87. Celem rozdziału 3 jest opisanie kontekstu dla działań finansowanych ze środków EFS — to rozdział 2 ma dostarczyć większość danych liczbowych dotyczących EFS.

Ramka 3. Ograniczona ilość rozbieżności występujących w tekście w niczym nie podważa dokładności i przydatności danych w tabeli.

88. Tabela jasno wskazuje na ogólne poparcie dla określonych hipotez.

Analiza tabeli 3 świadczy o tym, że:

- a) najwyższa liczba przypadków, które zaprzeczały danej hipotezie, wynosi 1 na 30 możliwych;
- b) przynajmniej dwie trzecie wyników plasuje się w kategorii „silny materiał dowodowy” lub „pewien materiał dowodowy” (20/30, 21/30, 22/30 oraz 26/30).

89. Jednym z zasadnych aspektów procesu oceny jest określenie braków w danych.

W zakresie wymagań i obowiązków w sposób wyraźny stwierdzono, że ocena powinna polegać przede wszystkim na badaniach źródłowych przy wykorzystaniu danych pośrednich (dane i informacje dostępne w ocenach śródkresowych i końcowych oraz w sprawozdaniach organów zarządzających i systemach monitoringu) oraz że oceniający nie powinni zajmować się gromadzeniem wyczerpujących informacji bezpośrednich. Przeprowadzenie znaczących dodatkowych prac w terenie i realizacji ankiet wymagałoby większych zasobów i wygenerowałoby znaczące koszty dodatkowe, zwłaszcza zważywszy na fakt, że trzeba by zebrać informacje dotyczące całego okresu programowania. Przyszłą ocenę *ex post* EFS za okres 2000–2006 poprzedzi analiza wstępna.

90. Sprawozdanie podsumowujące zawiera wiele odniesień do znaczenia „działań łączonych” pod względem skuteczności.

92. Po pierwsze, oceniający starannie dobierają słowa, podkreślając, że wyciągane przez nich wnioski są wnioskami wstępnymi: „Łączny przydział wydatków krajowych i środków z EFS nie doprowadził, jak się wydaje, do konwergencji ...”. Po drugie, dane liczbowe (tabele w rozdziale 3 i załączniku 2) istotnie wskazują na brak konwergencji wzorców wydatkowania pomiędzy krajami w przypadku łącznego przydziału wydatków krajowych. Po trzecie, jak już wspomniano w odpowiedzi na pkt 87 (w tym także dotyczącej ramki 3), dane przedstawione w tabelach rozdziału 3, do których nawiązuje Trybunał, są dokładne i potwierdzają treść zawierającej zastrzeżenia uwagi przedstawionej przez oceniających. Uwaga ta opiera się również na analizie tendencji panujących na rynku pracy, przedstawionych w załączniku 2 sprawozdania podsumowującego (nie tylko w rozdziale 3). Komisja zaznaczyła już, że podane przykłady dotyczyły ograniczonej ilości rozbieżności występujących w tekście, które w niczym nie podważają danych liczbowych.

93. Tak jak w przypadku tabeli 3 dotyczącej jednostek, wspomnianej w pkt 88, dane jasno wskazują na ogólne poparcie dla określonych hipotez.

95. Komisja uważa, że jej ocena jakości była rzetelna i wyważona, a przy tym uwzględniała zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty przeprowadzonej pracy (zamiast skupiać się wyłącznie na ograniczonej liczbie aspektów negatywnych).

W związku z powyższym, oraz jako że wyniki i wnioski zostały oparte na różnych źródłach informacji, Komisja podtrzymuje swoją ocenę jakości.

97.

a) Nie powinno dziwić, że niektóre wyniki oceny mają charakter jakościowy, gdyż na potrzeby oceny wykorzystuje się pośrednie źródła informacji, które zostały streszczone, oraz bezpośrednie źródła informacji, które mają charakter jakościowy (rozmowy z zainteresowanymi stronami oraz warsztaty krajowe na temat wyników oceny). W niektórych przypadkach opis wyników może mieć wyłącznie charakter jakościowy. W okresie programowania 1994–1999 oszacowanie efektu „deadweight” nie stanowiło dla państw członkowskich obowiązkowego tematu do analizy, nie było też częścią zakresu wymagań i obowiązków dotyczących oceny. Logiczną konsekwencją jest to, że w samej ocenie *ex post* można było powoływać się jedynie na dostępne szacunki efektu „deadweight”.

b) Sprawozdanie z Wielkiej Brytanii zawiera znaczącą ilość dowodów w zakresie miękkich wyników.

Inne sprawozdania krajowe również odsyłają do tego pojęcia.

c) Sprawozdanie podsumowujące, a także sprawozdania krajowe, na których się ono opiera, zawierają liczne uwagi na temat działań finansowanych ze środków EFS (o charakterze finansowym, w podziale na grupy docelowe lub na rodzaje środków) oraz osiągnięć (uwagi pochodzące z krajowych sprawozdań z oceny, uwagi pochodzące z rozmów z zainteresowanymi stronami).

Informacje na temat osiągnięć dostępne są również w studiach przypadków.

d) Trwały rozwój nie był jeszcze politycznym priorytetem dla funduszy strukturalnych w okresie ustanawiania programów na lata 1994–1999, w związku z czym nie określono go jako jednego z tematów zakresu wymagań i obowiązków.

Zagadnienie spójności społeczno-gospodarczej nie figuruje w zakresie wymagań i obowiązków: zagadnienie to zostało omówione w raporcie o spójności.

e) Każde ze sprawozdań krajowych przeanalizowanych przez Trybunał zawiera istotne treści na temat długotrwałych bezrobotnych i młodzieży. Informacje na temat wyżej wspomnianych „grup docelowych” zawarto również w sprawozdaniu podsumowującym.

f) Jak to już stwierdzono powyżej, oceniający byli pod pewnymi względami zależni od informacji przekazanych przez państwa członkowskie. To, że niektórym programom brakowało „konkretnych celów wyjściowych”, stanowiło dla oceniających dodatkowy czynnik ograniczający.

g) Osoby zajmujące się oceną *ex post* EFS współpracowały z osobami zajmującymi się oceną *ex post* EFRR oraz korzystały ze sprawozdań dostarczonych im przez osoby dokonujące oceny celu 1. W okresie programowania 1994–1999 wzrost produktywności poszczególnych beneficjentów EFS, pod względem korzyści osiągniętych przez zatrudniające ich firmy, nie stanowił dla państw członkowskich obowiązkowego tematu do przeanalizowania, nie był też częścią zakresu wymagań i obowiązków. Z tego względu nie powinno dziwić, że temat ten poruszano jedynie okazjonalnie.

98. W sprawozdaniu podsumowującym określono wiele czynników wpływających na rozwój aktywnej polityki rynku pracy (APRP), takich jak poziom środków z EFS, procesy planowania w ramach funduszy strukturalnych, procedury organizacyjne dla EFS. Opisano również dość konkretnie wpływ EFS w kontekście Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Jak już zauważono, w okresie 1994–1999 analiza wpływu netto nie stanowiła dla państw członkowskich obowiązkowego tematu. Z tego względu nie ma nic nadzwyczajnego w tym, że temat ten nie pojawia się we wszystkich sprawozdaniach państw członkowskich z oceny. Ponieważ od oceniających nie wymagano gromadzenia bezpośrednich danych na szeroką skalę, nie można ich krytykować za niedostarczenie takich danych.

100. Uściślone ramy strategiczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia przewidują cele, w oparciu o które można ocenić osiągnięte postępy. Aby zmierzyć osiągnięte postępy, stworzono ulepszone struktury instytucjonalne. Europejska Strategia Zatrudnienia promuje ponadto silniejsze powiązanie mechanizmów finansowania programów UE z innymi instrumentami polityki, uregulowaniami prawnymi i programami krajowymi.

101. Komisja uważa, że w każdym sprawozdaniu krajowym omówiono aspekty wspólnotowej wartości dodanej określonej w zakresie wymagań i obowiązków (skutki finansowe i efekt dźwigni, skutki polityczne i instytucjonalne, skutki społeczno-kulturalne oraz różnice pomiędzy poszczególnymi celami). Komisja przyznaje jednak, że aspektami tymi zajmowano się czasami w innych działach sprawozdań krajowych.

Ponadto w krajowych sprawozdaniach z oceny *ex post* (oraz sprawozdaniach podsumowujących z oceny *ex post*) aspekty te rozpatrywane są łącznie, w ogólnej analizie wspólnotowej wartości dodanej.

102. Sprawozdania krajowe i sprawozdania oceniające zawierają wiele informacji dotyczących środków finansowych z EFS, jakie poświęcono na poszczególne działania.

Zarówno w przypadku Hiszpanii, jak i Włoch oceniający wyciągnęli ogólnie pozytywne wnioski.

Osoba odpowiadająca za ocenę *ex post* w Hiszpanii stwierdza, że „Ogólny obraz, jaki się wyłania, świadczy o tym, że w okresie 1994–1999 władze hiszpańskie wykorzystały środki z EFS w sposób właściwy i skuteczny. Większość programów została w pełni zrealizowana w sposób zgodny z planem” (str. 74).

W przypadku Włoch oceniający podsumowuje, że „niektóre koszty są konieczne do tego, by polepszyć wydajność i przejrzystość procesu wdrażania; inne koszty prawdopodobnie można by ograniczyć dzięki uproszczeniu procedury”. (Kwestię uproszczenia procedur podjęto dla następnego okresu programowania: 2000–2006).

104. Komisja sądzi, że sprawozdanie stanowi materiał przydatny pod kątem przyszłych ocen *ex post*.

Sprawozdanie zawiera dosyć obszerny przegląd podejść stosowanych do oceny działań finansowanych ze środków pochodzących z funduszy, takich jak EFS, w tym zarówno działań skierowanych do jednostek, jak i do systemów.

Odnosnie do podejść stosowanych do oceny wpływu netto na jednostki, sprawozdanie zawiera liczne odniesienia do technik stosowanych w celu oszacowania wpływu netto na jednostki (patrz zwłaszcza: str. 14–16, choć dodatkowe odniesienia figurują także na str. 10, 12, 21 itp.).

105. Odnosnie do zaleceń w zakresie analizy polityki, sprawozdanie metodologiczne wyraźnie świadczy o tym, że oceniający określili szereg konkretnych zaleceń związanych z dziedziną analizy polityki, dotyczących na przykład ścisłego monitoringu związków pomiędzy interwencjami w ramach EFS a rozwijającymi się interwencjami krajowymi i innymi interwencjami na poziomie regionalnym.

W sprawozdaniu metodologicznym omówiono ponadto dość obszernie „modele logiczne” do celów analizy polityki oraz opracowano pytania ewaluacyjne odnoszące się do uzasadnienia działań finansowanych ze środków EFS.

Do zadań osób odpowiadających za ocenę *ex post* nie należało zaproponowanie podejścia, jakie należy zastosować przy doborze odpowiednich wskaźników na różnych poziomach strategicznych, gdyż tego rodzaju wskaźniki zostały już określone dla

całego okresu programowania w dokumentach zawierających wytyczne, wydanych przez Komisję w 2000 r.

106. Komisja uważa, że zadania związane z oceną zostały odpowiednio określone w ZWiO. Wnioski zawarte w krajowych sprawozdaniach z oceny *ex post* zostały oparte na różnych źródłach (rozmowy, studia przypadków itp.). W sprawozdaniu podsumowującym przedstawiono ogólną analizę wyników zawartych w sprawozdaniach krajowych. Wykonawca wyjaśnił, w jaki sposób te źródła informacji zostały wykorzystane celem doprowadzenia do wniosków zawartych w propozycji przedłożonej Komisji.

Opisanie wszystkich aspektów działań finansowanych ze środków EFS i określenie wszystkich aspektów oceny *a priori* skutkowałoby stworzeniem niewykonalnego i mało elastycznego zakresu wymagań i obowiązków.

W odniesieniu do „konkretnych działań” służących ocenie wpływu na jednostki, w przypadku gdy nie określono konkretnych wskaźników lub gdy szczegółowe ewaluacje statystyczne nie zostały w ostatnim czasie wykonane, jak już zaznaczono powyżej, oceniający działał zgodnie z obowiązującym dla całej oceny podejściem, które miało na celu wyciągnięcie wniosków w oparciu o różne źródła informacji (sprawozdania państw członkowskich z oceny, warsztaty krajowe, bezpośrednie rozmowy z osobami zainteresowanymi programem, studia przypadków).

W momencie opracowywania zakresu wymagań i obowiązków nie znano skali rozbieżności pomiędzy celami jakościowymi a dostępnymi danymi, dlatego trudno oczekiwać, by zakres wymagań i obowiązków został sporządzony w inny sposób.

Główny wykonawca opracował, we współpracy z wykonawcami krajowymi, wytyczne operacyjne dotyczące pracy, jaka ma być wykonana na poziomie krajowym.

107. W zakresie wymagań i obowiązków nie wymagano od oceniających dokonania oceny „odpowiedniości zmian w programowaniu”, ale jedynie opisanie takich zmian. W każdym z przypadków, na które powołuje się Trybunał, oceniający opisał zmiany w programowaniu w oparciu o dostępne informacje.

108. Rozważa się możliwość poprzedzenia przyszłego procesu oceny analizą wstępną.

109. Komisja jest zdania, że napotkane przez krajowych oceniających trudności z dostępnością danych ogólnie nie zaskodziły jakości oceny. Koncepcja oceny zakładała skorzystanie z różnych źródeł informacji. Oprócz przeglądu treści sprawozdań państw członkowskich z oceny, krajowe sprawozdania z oceny *ex post* zawierają także materiał zgromadzony w oparciu o sprawozdania z zamknięcia, studia przypadków, warsztaty krajowe oraz bezpośrednie rozmowy.

Odnosnie do opóźnień grupa sterująca nie była w stanie przyspieszyć zamykania głównych programów EFS, gdyż zależą one od wdrażania przez organy zarządzające.

Na początku oceny oceniającemu dostarczono wszystkie sprawozdania z oceny, jakie zostały sporządzone przez państwa członkowskie w okresie 1994–1999. Oceniającemu wydano ponadto listy polecające, aby ułatwić mu kontakt z krajowymi administracjami odpowiedzialnymi za EFS.

111. W przyszłości Komisja podejmie wszelkie konieczne kroki, aby z powodzeniem przygotować i zamknąć proces monitoringu i nadzoru.

## WNIOSKI

115.

- b) Zakres dalszego gromadzenia danych podlegał ograniczeniom czasowym i był zależny od dostępnych zasobów.

Niemniej jednak zgromadzono istotną ilość dodatkowych danych jakościowych, np. podczas rozmów i warsztatów. Dokonano również przeglądu krajowych sprawozdań z zamknięcia i sprawozdań z oceny przeprowadzonej przez państwa członkowskie w okresie programowania 1994–1999.

- c) Korzystano z różnych źródeł informacji, aby wyciągnąć na ich podstawie wyważone, dobrze przemyślane wnioski.

W niektórych przypadkach opis wyników może mieć charakter wyłącznie jakościowy. Jednak nie dotyczy to wszystkich przypadków: wyniki oceny zawierają również istotne informacje ilościowe.

- d) Wnioski sformułowano w oparciu o wykorzystane przez oceniających pośrednie źródła informacji (które zostały przez nich streszczone) oraz bezpośrednie źródła informacji o charakterze jakościowym (rozmowy z zainteresowanymi stronami oraz warsztaty krajowe na temat wyników oceny).

Patrz również: odpowiedzi na pkt 88, 92 i 96.

- e) W ZWiO nie przewidziano oceny efektu „deadweight”.

Ogólnie rzecz ujmując, proces oceny nie może obejmować wszystkich tematów i musi się koncentrować na priorytetowych celach i obszarach, przy jednoczesnym uwzględnieniu obowiązków wynikających z uregulowań prawnych, ograniczeń czasowych i ograniczeń w zakresie dostępnych zasobów, a także planowanego sposobu wykorzystania wyników. Doświadczenie zdobyte podczas tego procesu oceny zostanie wykorzystane przy przeprowadzaniu oceny *ex post* za okres 2000–2006.

116.

- a) Analizę tych kwestii utrudniał niepewny charakter danych liczbowych odnoszących się do sektora prywatnego.

- b) Możliwości rozwinięcia tej analizy były ograniczone ze względu na trudności z dostępnością danych i nieporównywalnością wynikającą z różnic w zastosowanych metodach i w zakresie.

- c) Podjęto kilka prób oceny wydajności w oparciu o ograniczoną liczbę projektów.

- d) W modelach HERMIN nie uwzględniono krajowych cech indywidualnych gospodarek, podjęte zostaną jednak dalsze prace celem zaradzenia ograniczeniom.

Komisja uważa, że ograniczona ilość rozbieżności stwierdzona w rozdziale 3 sprawozdania nie podważa dokładności, wiarygodności i przydatności danych stanowiących podstawę dla wyciągniętych wniosków. Dane zawarte w tabelach opatrzonych uwagami przez Trybunał w pkt 88 i 92 wskazują na istnienie znaczącego ogólnego materiału dowodowego na poparcie przyjętych hipotez.

Trudności napotkane w odniesieniu do wyczerpującego charakteru niektórych danych nie miały znaczącego wpływu na poczynione przydatne uwagi.

117. Komisja uważa, że ocena opierała się na solidnej koncepcji zakładającej wykorzystanie różnych źródeł informacji oraz że wnioski sformułowane w wyniku oceny są właściwe.

W przyszłości Komisja podejmie wszelkie konieczne kroki, aby z powodzeniem przygotować i zamknąć proces monitoringu i nadzoru.

Patrz: odpowiedź na pkt 111 powyżej.

118. W przyszłości Komisja podejmie wszelkie konieczne kroki, aby z powodzeniem przygotować i zamknąć proces monitoringu i nadzoru.

## ZALECENIA

119. W odniesieniu do przyszłych ocen *ex post* zostaną przeprowadzone analizy wstępne lub studia wykonalności, aby ocenić dostępność danych oraz określić wyniki, jakie mogą zostać osiągnięte przy założeniu określonego budżetu i ram czasowych.

120. Komisja zgadza się, że należy wprowadzić dalsze ulepszenia do procedur kontroli jakości zastosowanych dla ocen *ex post* za okres 1994–1999.

Komisja przyznaje, że podczas przeprowadzania oceny *ex post* funduszy strukturalnych w przyszłości analiza wstępna mogłaby odegrać użyteczną rolę w ułatwieniu wykonawcom pracy.

- a) Podstawowe dane wykorzystane do oceny *ex post* są gromadzone i dostarczane przez państwa członkowskie za pośrednictwem systemu monitoringu. Dostępność wiarygodnych danych może stanowić dla oceny ograniczenie, ale w okresie 2000–2006 osiągnięto postęp w tej dziedzinie.

- b) Zakres wymagań i obowiązków musi umożliwić Komisji ocenę zdolności kandydata do przeprowadzenia oceny oraz tego, czy zaproponowane połączenie metod i technik może skutkować osiągnięciem wymaganych wyników.

Komisja podziela opinię Trybunału co do tego, że zakres wymagań i obowiązków odgrywa ważną rolę w osiąganiu dobrych wyników przy ocenie jakościowej.

- c) Zważywszy na ograniczenia czasowe i budżetowe, przyszłe oceny *ex post* będą się skupiać na kluczowych pytaniach ewaluacyjnych, będą też przygotowywane i zaczynane wcześniej niż to miało miejsce dla okresu 1994–1999.

W oparciu o doświadczenia z okresu 1994–1999 uściślone zostaną uzgodnienia dotyczące monitoringu i nadzoru, a sam proces oceny rozpocznie się wcześniej.

121. Komisja uważa modele makroekonomiczne za istotne narzędzie szacowania ekonomicznego wpływu interwencji na szeroką skalę. Model HERMIN opracowano specjalnie do tego celu we wczesnych latach 90. Niemniej jednak, podobnie jak w przypadku każdego innego modelu ekonomicznego, konieczne są dalsze ulepszenia, w szczególności w odniesieniu do danych mikroekonomicznych stosowanych do szacowania korzyści gospodarczych przynoszonych przez inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki. Komisja uważa, że przyszłe oceny *ex post* powinny być lepiej ukierunkowane.

122. Komisja zgadza się co do tego, że oceny *ex post* powinny w pełni uwzględniać istniejące studia tematyczne. Oceny *ex post* i studia tematyczne służą różnym celom i z tego względu mogą prowadzić do różnych szacunków.

123.

- a) Komisja zgadza się, że inwestycje sektora prywatnego są głównym motorem rozwoju gospodarczego. Doświadczenie pokazuje jednak, że efekt dźwigni w przypadku sektora prywatnego różni się w zależności od państwa i od szczególnych warunków gospodarczych.
- b) Takiego podejścia nie można powszechnie zastosować, gdyż warunki gospodarcze znacznie się różnią w zależności od państwa członkowskiego i regionu.
- c) Komisja zdaje sobie sprawę, że konieczna jest dalsza regularna praca w tej niezwykle złożonej dziedzinie.
- d) Komisja zdaje sobie sprawę, że konieczna jest dalsza praca również w tej dziedzinie.
- e) Sprawozdania z oceny *ex post* zlecone przez państwa członkowskie były jednym z głównych źródeł informacji dla ocen za okres 1994–1999. Chociaż to przede wszystkim Komisja odpowiada za ocenę *ex post*, w przyszłości powinno się pogłębić współpracę z państwami członkowskimi, tak aby oceny wewnętrzne odgrywały ważniejszą rolę.

124. Komisja podejmuje obecnie kroki celem usprawnienia przeprowadzanego przez nią nadzoru nad procesem oceny.

125. Komisja zgadza się, że podczas ocen *ex post* funduszy strukturalnych powinno się w pełni wykorzystać wiedzę zdobytą w trakcie całego okresu programowania i z tego względu podziela opinię, że analiza wstępna mogłaby przyczynić się do ułatwienia wykonawcom zadania oraz polepszenia jakości przyszłych ocen *ex post* funduszy strukturalnych.

Komisja prowadzi już współpracę na szeroką skalę z instytutami badawczymi i uniwersytetami i zamierza rozważyć wyznaczenie dalszych zadań do celów, o których mowa w tekście Trybunału.