

Informacja na temat podstaw prawnych i zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dla pomocy technicznej w ramach EFRROW na lata 2014-2020 w zakresie zarządzania i monitorowania wydatków w ramach pomocy technicznej.

Art. 30 rozporządzenia finansowego UE nr 966/2012

Odpowiedzialność Państwa Członkowskiego – w przypadku WPR Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jeżeli Minister powierza zadania to nadal odpowiada za nie jak za własne.

W ramach zarządzania dzielonego, państwa członkowskie powinny zapewnić wydatkowanie środków z budżetu UE zgodne z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności.

Art. 66 rozporządzenia EFRROW nr 1305/2013

Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca może wyznaczyć co najmniej jedną instytucję pośredniczącą, w tym władze lokalne, organy rozwoju regionalnego lub organizacje pozarządowe, do zarządzania operacjami rozwoju obszarów wiejskich i ich realizacji.

W przypadku gdy część zadań instytucji zarządzającej zostanie powierzona innemu podmiotowi, zachowuje ona pełną odpowiedzialność za skuteczność i prawidłowość zarządzania tymi zadaniami i ich wykonywania. Instytucja zarządzająca zapewnia, aby przewidziane były odpowiednie przepisy umożliwiające innemu podmiotowi uzyskanie wszystkich danych i informacji niezbędnych do wykonania tych zadań.

Raport ETO 4/2015

W jakim stopniu pomoc techniczna przyczyniła się do osiągnięcia celów w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich?

Uwagi ETO:

62. Wykorzystanie wszystkich środków w ramach WPR podlega zatem ściśle wymogom gwarantującym zasadność wydatków. Kontrola wykazała, że instytucje wdrażające często wykluczają pomoc techniczną z zakresu tych przepisów. Jak jednak wyjaśniono w **ramce 4**, obowiązki przewidziane w rozporządzeniu finansowym są w równym stopniu wiążące w odniesieniu do pomocy technicznej, rozumianej jako rodzaj działalności w obszarze polityki „Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich”.

Ramka 4: Czy pomoc techniczna to rodzaj działalności czy tylko narzędzie?

Ogólnie rzecz biorąc, w trakcie kontroli stwierdzono, że właściwe organy postrzegają pomoc techniczną jako źródło wsparcia administracyjnego na pokrycie kosztów niezbędnych działań związanych z udzielaniem dofinansowania, w związku z czym w tym przypadku zastosowania nie mają wymogi regulacyjne dotyczące uzyskiwania rezultatów. Dla Austrii pomoc techniczna stanowi po prostu narzędzie służące do realizacji PROW, a jedyną miarą jej skuteczności jest sukces całego programu. Przyjęcie takiego podejścia oznacza, że pomocy technicznej nie można zaplanować ani wyznaczyć dla niej celów czy wskaźników, które związane są raczej z głównymi działaniami w ramach

PROW, dla których pomoc techniczna tworzy ramy funkcjonowania. Z punktu widzenia Komisji postrzeganie pomocy technicznej jako osobnego i samodzielnego rodzaju działalności utrudniłoby ocenę jej wkładu w poszczególnych dziedzinach rozwoju obszarów wiejskich.

Taki sposób rozumowania, zgodnie z którym pomoc techniczna ma charakter niejako pasywny i nie jest objęta operacyjnymi ramami wykonania, jest sprzeczny z rozporządzeniami. W art. 66 rozporządzenia w sprawie EFRROW pomoc techniczną określono mianem zarówno „działalności”, jak i „środka”, zaś w art. 2 lit. d) środek zdefiniowano jako „zespół operacji przyczyniających się do wykonania osi”. Ponadto, zważywszy na ilość środków przeznaczonych na pomoc techniczną, zwłaszcza w państwach członkowskich (ponad 1,5 mld euro), niezmiernie istotne są jasne informacje, czy jest ona należycie zarządzana i czy przyczynia się do realizacji danego programu. Osiągnąć to można najlepiej poprzez odpowiednie planowanie, monitorowanie i ocenę konkretnych rezultatów uzyskanych za jej pośrednictwem.

82. Jeśli chodzi o działania dotyczące sieci obszarów wiejskich, zaobserwowano jednak, że często nie były one objęte kompleksowym planowaniem, monitorowaniem i oceną, podobnie jak ogólna pomoc techniczna w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Zasadniczo trudno jest dokonać oceny ich oddziaływania – wyjątek stanowi włoska sieć obszarów wiejskich (zob. **ramka 6**), która pod pewnymi względami stanowi wzór do naśladowania, jeśli chodzi o planowanie pomocy technicznej i ogólne funkcjonowanie.

Ramka 6: Sieć obszarów wiejskich we Włoszech³⁸ jako przykład dobrze funkcjonujących ram wykonania

W trakcie kontroli stwierdzono, że sieć obszarów wiejskich we Włoszech osiągnęła ogólne cele operacyjne (usprawnienie zarządzania, rozwój zdolności kierowniczych i administracyjnych, wymiana wiedzy i dobrych praktyk), a ponadto w skuteczny sposób zapewniała koordynację i wsparcie na rzecz regionalnych PROW we Włoszech (poprzez gromadzenie i analizę danych oraz usługi doradcze) oraz promowała współpracę ponadnarodową. Strona internetowa sieci cieszy się dużą popularnością. W ramach sieci organizowane są różnorodne inicjatywy i wydarzenia, podejmuje się także działania komunikacyjne na szeroką skalę (m.in. forum internetowe dla młodych rolników, projekty w szkołach). W celu zidentyfikowania i upowszechnienia dobrych praktyk organizowano konkursy wideo dla młodych rolników, a zwycięskie prace zamieszczone zostały na stronie internetowej sieci.

Te sukcesy i osiągnięcia wynikają po części ze szczegółowego zaplanowania rezultatów i produktów podejmowanych działań. Działalność sieci jest monitorowana i oceniana z wykorzystaniem szeregu wskaźników, dla których określono wartości docelowe. Podczas gdy wskaźniki produktu (np. zorganizowane spotkania, opublikowane wskazówki) dotyczą konkretnych działań realizowanych w ramach programu, wskaźniki rezultatu (poziom zadowolenia klientów, rozpowszechnianie dobrych praktyk) i oddziaływania (liczba podmiotów uczestniczących w zarządzaniu, postrzeganie przez obywateli polityki rozwoju obszarów wiejskich i widoczność działań w jej ramach) zostały ustanowione dla całej sieci.

W programie krajowej sieci obszarów wiejskich uwzględniane są ponadto oceny ex ante i oceny bieżące środków pomocy technicznej. Aby zapewnić lepszą jakość monitorowania, organy krajowe we Włoszech przystąpiły do realizacji zaleceń, które zostały przedstawione w 2010 r. w ramach oceny śródkresowej przeprowadzonej przez niezależnego oceniającego i dotyczyły ustanowienia wspólnych ram wskaźników dla wszystkich działań objętych pomocą techniczną.

38 Włochy to jedno z niewielu państw członkowskich, w których funkcjonuje system regionalnych PROW. Oznacza to, że krajowa sieć obszarów wiejskich stanowi nie tylko środek pomocy technicznej, ale pełni również rolę organu koordynującego i wspierającego regiony we wszystkich obszarach polityki rozwoju obszarów wiejskich. Z tego względu podlega ona wymogom wspólnych ram monitorowania i oceny – na tych samych zasadach co krajowy PROW.

Odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi ETO:

31. Ogólnie rzecz biorąc, tworzenie sieci kontaktów stanowi istotną działalność zorientowaną na wyniki, na której opiera się koncepcja polityki.

62. W okresie programowania 2014–2020 krajowe sieci obszarów wiejskich będą monitorowane za pomocą trzech specjalnych wskaźników produktów (załącznik IV do rozporządzenia (UE) nr 808/2014). W odniesieniu do innych działań finansowanych z pomocy technicznej, dokument z wytycznymi przedstawiony państwom członkowskim zawiera następujące zalecenie: „w celu zapewnienia zgodności z ogólnymi zasadami należytego zarządzania środkami finansowymi UE, wydatki na pomoc techniczną powinny opierać się na skonkretyzowanych, mierzalnych, osiągalnych, realnych oraz terminowych celach operacyjnych (art. 30 rozporządzenia finansowego (UE) nr 966/2012), po uprzednim dokonaniu właściwej analizy potrzeb. Wyniki powinny być monitorowane i oceniane w oparciu o wskaźniki efektywności. Zachęca się państwa członkowskie do tworzenia dodatkowych szczególnych wskaźników dla pomocy technicznej”.

67. Zmiany w programach muszą być należycie uzasadnione przez państwa członkowskie, a w przypadkach, gdy wydatki na pomoc techniczną mają ulec zmianom, należy przedstawić konkretne uzasadnienie. Ponadto przykład Polski wskazuje na możliwe trudności w przygotowaniu odrębnej rzetelnej długoterminowej oceny potrzeb w zakresie pomocy technicznej.

82. W odniesieniu do okresu programowania 2014–2020, jednym z zadań Zgromadzenia sieci obszarów wiejskich ustanowionego w art. 3 lit. d) decyzji wykonawczej Komisji (UE) nr 825/2014 jest zapewnienie odpowiedniego monitorowania oraz oceny działań ENRD i sieci EPI. W tym samym rozporządzeniu w art. 8 lit. c) przewiduje się przeprowadzanie na bieżąco oceny skuteczności i sprawności działań ENRD i sieci EPI.