



Bruksela, dnia 26.6.2013
COM(2013) 461 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach

{SWD(2013) 228 final}
{SWD(2013) 229 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie opracowane na podstawie art. 318 TFUE („sprawozdanie”) jest trzecim sprawozdaniem i odzwierciedla ciągły rozwój sprawozdawczości w odniesieniu do oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach.

Sprawozdanie cieszy się dużym zainteresowaniem organu udzielającego absolutorium i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które to instytucje przedstawiły swoje sugestie dotyczące jego dalszego udoskonalenia na podstawie dwóch poprzednich sprawozdań. Komisja odpowiedziała na te sugestie w tegorocznym sprawozdaniu w zakresie, w jakim było to możliwe na mocy obowiązujących ram monitorowania, oceny i sprawozdawczości w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013. Udoskonalenia wprowadzone w tegorocznym sprawozdaniu zmierzają w kierunku zakładającym dalszy rozwój niniejszego sprawozdania w kolejnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, jak opisano w sekcji 2. W sekcji 3 przedstawiono wyniki monitorowania i rezultaty osiągnięte w 2012 r. w odniesieniu do programów wydatkowania i ich ocen sporządzonych w 2012 r., zapewniając przegląd dostępnych udokumentowanych informacji na temat wyników w odniesieniu do każdej pozycji w budżecie.

Niniejsze sprawozdanie jest publikowane znacznie wcześniej niż sprawozdania z lat 2010 i 2011, tak aby lepiej dostosować termin publikacji do terminu przyjęcia sprawozdania podsumowującego oraz aby zapewnić dostępność niniejszego sprawozdania dla organu udzielającego absolutorium i Trybunału Obrachunkowego w świetle procedury udzielania absolutorium na rok objęty sprawozdaniem.

Zakres niniejszego sprawozdania obejmuje programy UE ze wszystkich obszarów polityki wydatkowania UE ujętych w obecnych wieloletnich ramach finansowych. Zastosowanie takiego podejścia w poprzednim sprawozdaniu zostało przyjęte z zadowoleniem przez organ udzielający absolutorium i Trybunał Obrachunkowy. W odpowiedzi na wniosek organu udzielającego absolutorium przedstawiono bardziej szczegółowe wyjaśnienie wyników programów zewnętrznych (dział 4) oraz podkreślono postępy w kierunku realizacji inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” (w przypadkach, w których dostępne były wyniki). Oprócz wyników ocen do tegorocznego sprawozdania włączono inne dodatkowe informacje dotyczące wyników, tak aby zapewnić pełniejszy obraz w odniesieniu do uzyskanych postępów i wyników. Informacje te pochodzą głównie z rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych oraz ze sprawozdań specjalnych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak również ze sprawozdań krajowych i sprawozdań sieci ekspertów ds. wdrażania programów w ramach zarządzania dzielonego oraz sprawozdań z audytu wewnętrznego. Każdy dział polityki w rozdziale 3 zawiera sekcję dotyczącą postępów w realizacji w 2012 r. oraz głównych wyników oceny lub innych informacji zwrotnych na temat wyników programów dotyczących wcześniejszych lat, które udostępniono w 2012 r.

Do sprawozdania dołączono dwa dokumenty robocze służb Komisji. Pierwszy dokument zawiera plan działania, w którym określono tymczasowe plany w zakresie dalszego opracowywania niniejszego sprawozdania. Plany te zostaną zatwierdzone po przyjęciu instrumentów prawnych wspierających wieloletni program finansowy na lata 2014–2020.

Drugi dokument zawiera kompleksowy przegląd 130 ocen zakończonych w 2012 r. Większość tych ocen dotyczy programów wydatków, natomiast sprawozdanie z oceny zawiera analizę zagadnień przekrojowych i głównych ustaleń/zaleceń zawartych w tych ocenach¹. Podsumowano podstawowe informacje dotyczące każdej oceny, w tym informacje na temat skutków, wydajności, skuteczności oraz wartości dodanej UE. Informacje te obejmują hiperłącza do stron internetowych, na których dostępne są pełne wersje sprawozdań. Wspomniane dwa dokumenty stanowią odpowiedź na wnioski Parlamentu Europejskiego i Trybunału Obrachunkowego.

2. DZIAŁANIE NA RZECZ POPRAWY MONITOROWANIA, SPRAWOZDAWCZOŚCI I OCENY

W kontekście absolutorium udzielonego przez Parlament Europejski na 2011 r.² Parlament Europejski dołączył sekcję dotyczącą działań priorytetowych. Parlament odniósł się do potrzeby stworzenia nowej kultury wyników w Komisji, m.in. również do określania celów i wskaźników w planach zarządzania dyrekcji generalnych oraz wszystkich wnioskach dotyczących nowej polityki i programów. Parlament podkreślił również znaczenie odpowiedzi Trybunału Obrachunkowego na ostatnie sprawozdanie oraz potrzebę jednoznacznej definicji wartości dodanej UE; potrzebę sporządzenia rocznych sprawozdań z działalności dyrekcji generalnych w celu zmierzenia ich wyników i podsumowania osiągniętych rezultatów; znaczenie niniejszego sprawozdania, jeżeli chodzi o podsumowanie wyników i rezultatów rocznych sprawozdań z działalności oraz odróżnienie wewnętrznych i zewnętrznych polityk, podkreślając postępy osiągnięte w zakresie inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”; oraz potrzebę pełnego udostępnienia Parlamentowi wszystkich sprawozdań z oceny.

Tegoroczne sprawozdanie przygotowano w oparciu o roczne sprawozdania z działalności, sprawozdania dotyczące konkretnych programów, oceny oraz wyniki wewnętrznych i zewnętrznych audytów. Jak wyjaśniono w tegorocznym komunikacie „Podsumowanie osiągnięć Komisji w zakresie zarządzania za rok 2012”³ szczególną uwagę zwraca się na rozwijanie kultury wyników w obrębie Komisji poprzez sporządzane przez nią plany zarządzania i roczne sprawozdania z działalności, które umożliwiają zachowanie spójności między tymi wewnętrznymi instrumentami zarządzania, oraz poprzez inne sprawozdania, takie jak niniejsze sprawozdanie, mające na celu uniknięcie powielania i usprawnienie sprawozdawczości dotyczącej wyników. Wnioski te obejmują podstawowe aspekty, do których Trybunał odniósł się w swojej odpowiedzi na sprawozdanie z zeszłego roku, służące stworzeniu wiarygodnego systemu gromadzenia danych temat dotyczących osiągniętych wyników, co pozwoli śledzić wyniki i oddziaływanie podczas obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych. Na wniosek Parlamentu w niniejszym sprawozdaniu podsumowano również wyniki i rezultaty rocznych sprawozdań z działalności, odróżniono politykę wewnętrzną od zewnętrznej, zawarto odniesienia do postępów osiągniętych w zakresie inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” oraz wskazano miejsca, w których można znaleźć pełne wersje wszystkich sprawozdań z oceny w celu udostępnienia ich Parlamentowi.

¹ Inne oceny zawarte w załączniku dotyczą głównie działań regulacyjnych, komunikacyjnych, informacyjnych i koordynacyjnych oraz wewnętrznych procesów administracyjnych instytucji UE.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego UE za rok budżetowy 2011 - P7 TA-PROV(2013)0122.

³ COM(2013)334 final.

Komisja pracuje nad stworzeniem bardziej solidnych i spójnych ram monitorowania, oceny i sprawozdawczości w zakresie wyników programów finansowych UE w kolejnych wieloletnich ramach finansowych. Propozycje Komisji dotyczące kolejnego zestawu programów na lata 2014–2020 koncentrują się na uproszczeniu służącym ułatwieniu i przyspieszeniu wdrażania programów, poprawie monitorowania postępów (w celu zapewnienia lepszego identyfikowania opóźnień lub trudności oraz szybszego reagowania w celu usunięcia niedociągnięć) oraz poprawie oceny i sprawozdawczości w zakresie wyników.

Kluczowe elementy przedmiotowych ram obejmują: zestaw głównych celów, których realizację przewidziano w ramach programów i które są odpowiednio powiązane z celami strategii „Europa 2020”; zestaw miarodajnych wskaźników stanowiących podstawę bardziej przejrzystej sprawozdawczości na temat postępów, wydajności i skuteczności podejmowanych działań; a także ściśle ustalenia w zakresie monitorowania i oceny w celu zapewnienia dostępności niezbędnych danych i opinii w odpowiednim terminie, tak aby usprawnić sprawozdawczość dotyczącą osiągniętych rezultatów i wyników.

Informacje i oceny, które Komisja będzie mogła opracowywać z roku na rok w ramach swoich rocznych sprawozdań z działalności oraz sprawozdawczości ogólnej na potrzeby kolejnych wieloletnich ram finansowych, będą w dużym stopniu uzależnione od utrzymania tych kluczowych elementów w instrumentach prawnych, które mają zostać przyjęte przez Parlament i Radę w celu wsparcia nowego zestawu programów finansowych.

W sprawozdaniu za kolejny rok Komisja opíše ramy sprawozdawczości dotyczącej wyników obowiązujące do końca kolejnych wieloletnich ram finansowych, będące wynikiem prac legislacyjnych we współpracy z innymi prawodawcami nad instrumentami prawnymi na potrzeby kolejnej edycji programów. Sprawozdanie obejmie kluczowe cele programów, główne wskaźniki, ustalenia w zakresie monitorowania oraz harmonogram i treść ocen. Komisja przedstawi, w jaki sposób rocznym sprawozdaniom z postępów na wczesnym etapie wdrażania kolejnych wieloletnich ram finansowych będą towarzyszyć ciągle prace nad oceną *ex post* wyników obecnych programów. Sprawozdanie będzie zawierało informacje o terminie ukończenia głównych ocen wyników obecnego programu oraz o terminie i sposobie sporządzania sprawozdań z wyników kolejnego programu, z uwzględnieniem wkładu Komisji i państw członkowskich w realizację programów w ramach zarządzania dzielonego.

W kontekście programu na rzecz inteligentnych regulacji Komisja opracowuje również przegląd polityki dotyczącej oceny. Jeszcze w tym roku Komisja przeprowadzi konsultacje społeczne w celu przyjęcia wniosków, które zostaną sformułowane pod koniec roku. Wyniki powinny stanowić dalszy wkład w udoskonalenie sprawozdawczości dotyczącej postępów, wydajności, skuteczności i wartości dodanej działań UE w zakresie osiągnięcia wpływu na gospodarkę i społeczeństwo.

3. PRZEGLĄD UZYSKANYCH WYNIKÓW

DZIAŁ 1A - KONKURENCYJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA

Polityka w zakresie przemysłu i przedsiębiorstw

W 2012 r. sytuacja makroekonomiczna wymagała bardziej zdecydowanych działań ukierunkowanych na pobudzenie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”. Ze względu na spowolnienie gospodarcze nie można było zrealizować celów UE w zakresie wzrostu konkurencyjności przemysłowej i tworzenia

miejsce pracy. Z drugiej strony wyniki w zakresie innowacyjności wskazują na ogólną poprawę, dalszą konwergencję oraz większe efekty dźwigni mierzone dodatkową innowacyjnością wynikającą ze wsparcia UE, w szczególności wsparcia dla MŚP.

W 2012 r. do głównych programów wydatków w dziedzinie polityki w zakresie przemysłu i przedsiębiorstw należały: (i) programy badawcze dotyczące przestrzeni kosmicznej, bezpieczeństwa oraz program badawczy Galileo w ramach Siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego (7PR; 600 mln EUR); (ii) program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (program CIP-EIP; 335 mln EUR); (iii) europejskie programy nawigacji satelitarnej (Galileo i EGNOS; 169 mln EUR); oraz (iv) program operacyjny w zakresie globalnego monitoringu środowiska i bezpieczeństwa (GMES-Copernicus; 40 mln EUR)⁴.

W odniesieniu do 7PR w wyniku zaproszenia do składania wniosków w sprawie projektów dotyczących przestrzeni kosmicznej w 2012 r. do finansowania zakwalifikowało się 49 projektów badawczych obejmujących takie działania, jak zmiana klimatu i rozwój technologii kluczowych dla przestrzeni kosmicznej. Zaproszenie do składania wniosków w sprawie projektów badawczych dotyczących bezpieczeństwa w ramach 7PR obejmuje 54 kategorie działań, takich jak zwalczanie pożarów o dużej skali oraz szybkie udzielanie pomocy ofiarom. Badania w dziedzinie bezpieczeństwa, w których uczestniczy ponad 21 % MŚP, w dużym stopniu przekraczają cel 15 % ustanowiony dla całego 7PR.

Program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji opracowano w celu zapewnienia bezpośredniej i praktycznej odpowiedzi na podstawowe potrzeby MŚP. Konkretnie instrumenty finansowe opracowane w ramach programu – Instrument na rzecz Wysokiego Wzrostu i Innowacji w MŚP oraz system poręczeń dla MŚP – okazały się szczególnie skuteczne pod względem zaspokajania potrzeb MŚP w zakresie finansowania, które w przeciwnym wypadku nie zostałyby zaspokojone. Zapewniono wsparcie w zakresie inwestycji kapitałowych na rzecz ponad 250 innowacyjnych MŚP o dużym wzroście, a ponad 200 000 MŚP skorzystało z instrumentu gwarancji kredytowych. Instrumenty tworzą pozytywny efekt dźwigni od 1 do 29 w przypadku gwarancji kredytowych i od 1 do 5 w przypadku kapitału wysokiego ryzyka, co oznacza, że w przeliczeniu na każde euro wydane z pieniędzy publicznych w gospodarce realnej wygenerowano znacznie wyższą wartość.

W ocenie końcowej programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji potwierdzono, że program ten skutecznie zaspokoił potrzeby MŚP oraz miał pozytywny wpływ na tworzenie i wzrost MŚP pod względem dźwigni finansowej oraz rozwoju działalności ekoinnowacyjnej. Ponadto ukończono dwie oceny⁵ w 2012 r., aby przygotować podstawę dla inicjatyw dotyczących dostępu MŚP do finansowania, które są planowane na 2013 r. W ocenach zawarto informacje na temat sposobu uzyskania dostępu do finansowania publicznego na kwotę ponad 50 mld EUR dostępnego w państwach członkowskich, a także przeanalizowano sposób, w jaki można ułatwić wymianę dobrych praktyk dotyczących polityki i programów wsparcia w całej UE. W ocenach wskazano również, w jaki sposób należy opracowywać środki wsparcia, aby zachęcić do inwestowania anioły biznesu, które stanowią ważne źródło finansowania w wielu państwach. Przeprowadzono również działania następcze w związku z wynikami audytu wewnętrznego Komisji z 2011 r. w celu usprawnienia monitorowania

⁴ Wszystkie dane dotyczące wydatków podane w sprawozdaniu dotyczą 2012 r.

⁵ Ocena polityki państwa członkowskiego w celu ułatwienia dostępu MŚP do finansowania oraz ocena rynków i polityki unijnych aniołów biznesu („Evaluation of Member State Policies to Facilitate Access to Finance for SME and Evaluation of the EU Business Angels Markets and Policies”).

wyników programu w przyszłości. W tym celu opracowuje się zestaw odpowiednich wskaźników służących do monitorowania programu COSME – zastępującego program na rzecz przedsiębiorczości i innowacji⁶.

Cele programów Galileo i EGNOS ustanowione na 2012 r. zostały spełnione. Pomyślnie wystrzelono dwa nowe satelity w październiku 2012 r. oraz wdrożono infrastrukturę naziemną w odniesieniu do etapu zatwierdzania programu. Zakończyło to etap wystrzelenia pierwszych czterech satelitów z 30 satelitów przyszłej konstelacji Galileo. Jeżeli chodzi o EGNOS, trzecią usługę (EGNOS *Data Access Service* – EDAS) uruchomiono oficjalnie w lipcu 2012 r. i stanowi ona uzupełnienie dostępnych już usług w zakresie bezpieczeństwa życia (SoL) i usług otwartych.

W odniesieniu do postępów poczynionych w ramach programu GMES-Copernicus, uruchomiono już dwie z sześciu usług w zakresie monitoringu lądu i zarządzania kryzysowego. Jeżeli chodzi o monitoring lądu, program GMES zaczyna przynosić pierwsze produkty obejmujące unikatowe dane, na które już teraz widać popyt ze strony decydentów i agencji UE oraz które przynoszą korzyść w postaci w pełni porównywalnych danych dla wszystkich państw członkowskich. Dane pochodzące z GMES zostały pomyślnie wykorzystane do pomocy w przypadku katastrof, np. podczas świadczenia usług ratowniczych na wraku statku we Włoszech, trzęsień ziemi i zwalczania pożarów lasów. Ocena okresowa wstępnych operacji GMES wskazuje, że operacje te są odpowiednie do osiągnięcia celu polegającego na opracowaniu dwóch w pełni funkcjonalnych usług w wyznaczonym okresie trzech lat. Zaproponowano kontynuowanie i rozszerzenie programu GMES poprzez program Copernicus 2014–2020.

Polityka na rzecz mobilności i transportu

Z przeprowadzonych ocen wynika, że finansowanie ze strony UE przyczyniło się do postępów w zakresie modernizacji infrastruktury transportowej Europy (np. realizacji projektów priorytetowych; wprowadzenia narzędzi w zakresie inteligentnej mobilności, takich jak europejski system zarządzania ruchem kolejowym, oraz ograniczenia liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych)⁷. Z ocen wynika jednak, że konieczne są dalsze starania, aby osiągnąć długoterminowe cele w zakresie wydajnego wewnętrznego rynku transportu, mierzonego na przykład cenami dla obywateli i przedsiębiorstw, oraz aby zapewnić przejście na niskoemisyjny i inteligentny system transportu, co stanowi wkład w realizację strategii „Europa 2020”. Krokiem w tym kierunku są niedawne wnioski Komisji mające na celu dalsze wzmocnienie rynku wewnętrznego w sektorze kolejowym oraz promowanie czystych paliw alternatywnych.

Wydatki w dziedzinie mobilności i transportu dotyczą głównie: dalszego rozwoju transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T); programów Marco Polo na rzecz zmniejszenia zagęszczenia ruchu w związku z transportem drogowym towarów oraz zmniejszenia zanieczyszczenia poprzez przechodzenie na inne środki transportu; wsparcia na rzecz badań i innowacji za pośrednictwem programów ramowych w zakresie badań; a także działań wspomagających w zakresie europejskiej polityki transportowej i praw pasażerów. W 2012 r. całkowity budżet wyniósł 1,07 mld EUR i zarządzały nim, głównie w ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego (81 %), Agencja Wykonawcza ds.

⁶ Wniosek COM(2011) 834.

⁷ Zob. sprawozdanie roczne z działalności DG ds. Mobilności i Transportu <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

Transeuropejskiej Sieci Transportowej oraz Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności. W listopadzie 2012 r. Komisja ogłosiła zaproszenie do składania wniosków w ramach programu infrastruktury transportowej (TEN-T) o łącznej wartości 1,278 mld EUR. W ramach zaproszenia zostanie również udzielone wsparcie na rzecz przejścia na nowe ramy wytycznych dotyczących TEN-T i instrumentu „Łącząc Europę” w kolejnych wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020.

W 2012 r. przeprowadzono ocenę śródkresową Agencji Wykonawczej ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T EA), która wykazała, że agencja osiągnęła swoje założenia i roczne cele szczegółowe. Potwierdzono, że powierzenie agencji zarządzania projektami TEN-T jest najbardziej opłacalnym rozwiązaniem. Jak wskazuje analiza kosztów i korzyści, oszczędności kosztów związane z wariantem zakładającym udział agencji szacuje się na 8,66 mln EUR w wartości bieżącej netto w 2012 r. Agencja Wykonawcza ds. Transeuropejskiej Sieci Transportowej uznaje jednak, że nadal istnieją obszary, które należałoby usprawnić, takie jak przewidywanie przepływu ruchu, ocena kosztów i korzyści infrastruktury transportowej i inżynieria kosztów.

Polityka w zakresie społeczeństwa informacyjnego i mediów

Główne cele polityki w zakresie społeczeństwa informacyjnego i mediów określono w Europejskiej agendzie cyfrowej, jednej z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”, której celem jest umożliwienie europejskim obywatelom i przedsiębiorstwom czerpania maksymalnych korzyści z technologii cyfrowych. Agenda zawiera 13 celów szczegółowych, w których ujęto zmiany, jakie należy osiągnąć, takie jak: zapewnienie pełnego zasięgu łączności szerokopasmowej w UE do 2013 r.; dokonanie co najmniej jednego zakupu przez internet przez 50 % ludności do 2015 r.; oraz zmniejszenie różnicy między cenami usług w roamingu a taryfami krajowymi, tak aby różnica ta była bliska zeru do 2015 r. Monitorowanie postępów w zakresie osiągnięcia tych celów odbywa się corocznie, za pomocą tabeli wyników agendy cyfrowej⁸.

W grudniu 2012 r. przedstawiono przegląd agendy. Z przeglądu wynika, że realizacja większości celów agendy jest na właściwej drodze. Z danych z 2012 r. wynika na przykład, że udało się osiągnąć cel 100 % zasięgu łączności szerokopasmowej do 2013 r. (96 % ludności UE posiadało stacjonarne połączenie szerokopasmowe, natomiast pozostała jej część została objęta zasięgiem dzięki zmianom wprowadzonym w satelicie) oraz że odsetek osób zamawiających towary lub usługi przez internet wzrósł do 45 %, zmierzając w kierunku celu, jakim jest osiągnięcie poziomu 50 % do 2015 r. Ponadto do końca 2012 r. taryfy roamingowe spadły o co najmniej 10 %, chociaż nadal są one uważane za znacznie wyższe niż stawki krajowe za połączenia głosowe, wiadomości tekstowe i transmisję danych. Wykazano jednak również wolne tempo wzrostu transgranicznego handlu elektronicznego, powolne wprowadzanie łączy szerokopasmowych o dużej przepustowości oraz konieczność dołożenia dodatkowych starań, aby zminimalizować lub wyeliminować różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi w wykorzystaniu tego rodzaju łączy. Przegląd doprowadził również do sformułowania nowych priorytetów w zakresie cyfryzacji na lata 2013–2014, takich jak stworzenie stabilniejszego otoczenia regulacyjnego w zakresie dostępu szerokopasmowego i przyspieszenie przetwarzania w chmurze poprzez siłę nabywczą sektora publicznego.

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

Wydatki operacyjne w wysokości 1,6 mld EUR przeznaczono na działania w zakresie badań i rozwoju technologicznego w ramach 7PR, w tym na wspólne inicjatywy technologiczne (WIT), działania w ramach programu CIP oraz działania powiązane.

W 2012 r. w badaniu dotyczącym wpływu środków podejmowanych w ramach szóstego programu ramowego (6PR) na technologie społeczeństwa informacyjnego (IST) podkreślono pozytywną wartość badania nowych obszarów naukowych/technologicznych, zacieśnienia współpracy badawczej oraz zwiększenia zdolności i wiedzy eksperckiej personelu. Część programu opierała się na określonych priorytetach dotyczących przemysłu, a w jego ramach z powodzeniem utworzono struktury sieci wokół czołowych podmiotów przemysłowych, mając na celu przede wszystkim skuteczne reagowanie na konkretne wyzwania technologiczne/naukowe. W niektórych obszarach (takich jak komponenty i mikroukłady) projekty skupiały kluczowe podmioty działające w różnych częściach łańcucha wartości, dzięki czemu uzyskiwano przewagę konkurencyjną w perspektywie średnioterminowej oraz większy i bardziej powszechny wpływ na innowacyjność.

Okazało się, że podejmowane w ramach programu działania koncentrujące się na długoterminowych celach naukowych pozwalały na tworzenie struktury sieci wokół uczelni wyższych i ośrodków badań naukowych. Miało to miejsce w przypadku sieci utworzonych na przykład w dziedzinie technologii wiedzy i połączeń lub przyszłych i powstających technologii. W ramach badania ustalono również, że 6PR-IST miał pozytywny wpływ na dużą część unijnej kadry naukowej w dziedzinie ICT i przyniósł istotne korzyści w postaci efektów rozlania, które – jak się uważa – znacznie przewyższyły bezpośrednie korzyści z projektów dla uczestników programu. Znaczną część wiedzy uzyskanej w ramach 6PR-IST opublikowano w czołowych czasopismach naukowych i technicznych oraz przedstawiono na prestiżowych konferencjach i wystawach.

W ocenie okresowej partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz internetu przyszłości w ramach 7PR potwierdzono skuteczność i znaczenie tego instrumentu oraz zalecono dalszy rozwój zobowiązania w zakresie rządzenia i sektora przemysłu. Inne badania dotyczące ocen⁹ potwierdziły wartość dodaną UE w zakresie zwiększania komplementarności różnych podmiotów w łańcuchu wartości sektorów przemysłu, która przyczynia się na przykład do zwiększenia zdolności branży podzespołów do korzystania z możliwości dostępnych na wyższych ogniwach łańcucha wartości. Dostawcy systemów wbudowanych powinni również dążyć do lepszego wykorzystania możliwości, które wynikają z rosnącej wydajności i funkcjonalności podzespołów.

Jeżeli chodzi o ramy regulacyjne dotyczące łączności elektronicznej, w badaniu w sprawie oceny Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) i urzędu BEREC, sfinansowanym z budżetu UE, ustalono, że struktura ta jest właściwa, wydajna i skuteczna. W ocenie sugerowano jednak również usprawnienia w zakresie zarządzania i rozliczalności (na przykład dotyczące zakresu i regularnego przeglądu programu prac i sprawozdań z poczynionych postępów).

⁹ Badanie dotyczące przyszłego wpływu wspólnych inicjatyw technologicznych ARTEMIS i ENIAC (stowarzyszenie przemysłowe ARTEMIS zrzesza podmioty zajmujące się systemami wbudowanymi w Europie. Stowarzyszenie reprezentuje środowisko naukowe obejmujące przemysł, uniwersytety i instytuty badań podczas wspólnych przedsięwzięć ARTEMIS) oraz ENIAC (wspólne przedsiębiorstwo ENIAC to partnerstwo publiczno-prywatne ukierunkowane na nanoelektronikę, które zrzesza państwa członkowskie/państwa zrzeszone ENIAC, Komisję Europejską i AENEAS – stowarzyszenie reprezentujące europejskie podmioty naukowe działające w tej dziedzinie).

Jeżeli chodzi o wpływ ocen na proces kształtowania polityki, oceny doprowadziły do ponownego skoncentrowania się na MŚP jako czynnikach pobudzających innowacje w ramach inicjatywy „Horyzont 2020”. Badanie dotyczące wdrażania agendy cyfrowej pomogło w opracowaniu przeglądu agendy cyfrowej, dostarczając dane i uwagi ze strony państw członkowskich. W ramach oceny zgodności i wykonalności metodyki pomiaru śladu energetycznego i węglowego sektora ICT zidentyfikowano luki we wszystkich głównych metodach, które należy wyeliminować, aby zapewnić zgodność w przyszłości. Partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz internetu przyszłości służy również jako główny punkt odniesienia przy opracowywaniu wytycznych dotyczących umownych partnerstw publiczno-prywatnych w ramach inicjatywy „Horyzont 2020”. Przykładem możliwych zmian w zarządzaniu programami było zalecenie dotyczące ustanowienia jednostki operacyjnej stanowiącej pojedynczy punkt kontaktowy na potrzeby obecnych wspólnych przedsiębiorstw ENIAC i ARTEMIS. Komisja uwzględniła to zalecenie w swoim wniosku w sprawie inicjatywy „Horyzont 2020”.

Polityka energetyczna

Realizację priorytetów strategii „Europa 2020” dotyczących konkurencyjności, stabilności i bezpieczeństwa dostaw energii wspierają: Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG), programy likwidacji obiektów jądrowych, program „Inteligentna Energia dla Europy”, badania i innowacje w ramach siódmego programu ramowego, transeuropejskie sieci energetyczne (TEN-E), jak również działania wspierające europejską politykę energetyczną i wewnętrzny rynek energii.

W 2012 r. budżet przeznaczony na te programy wyniósł 607 mln EUR w zobowiązaniach ze wskaźnikiem wykonania wynoszącym 99,9 % i był zarządzany głównie w ramach bezpośredniego zarządzania scentralizowanego (59 %) oraz pośredniego zarządzania scentralizowanego (27 %).

Za pośrednictwem programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG) przekazano znaczne fundusze na różne projekty w celu stymulowania inwestycji. W 2012 r. kontynuowano realizację wszystkich 43 projektów rozwoju infrastruktury gazowej i elektroenergetycznej przy wkładzie UE w wysokości 2,27 mld EUR. Do końca 2012 r. zakończono kolejnych siedem projektów. Trwa wdrażanie pięciu z sześciu projektów demonstracyjnych wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), przy czym pomimo trudności z dostępem do finansowania i problemów regulacyjnych jeden z projektów został już zakończony. Z całej kwoty wkładu UE w wysokości 565 mln EUR przeznaczonego na dziewięć projektów związanych z morską energią wiatrową do końca 2012 r. wypłacono beneficjentom 203 mln EUR.

Kontynuowano również wsparcie projektów promujących odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną za pomocą programu „Inteligentna Energia dla Europy II” (IEE II). W 2012 r. program ten uruchomił produkcję energii odnawialnej w wysokości 48 580 ton oleju ekwiwalentnego (toe), przyniósł oszczędności energii w wysokości 90 350 toe oraz ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w wysokości 517 000 toe. Do tej pory program dał impuls do przeprowadzenia inwestycji w zrównoważoną energię o wartości 1 636 mln EUR przy całkowitym budżecie IEE w wysokości 731 mln, potwierdzając tym samym znaczący efekt mnożnikowy.

Realizację IEE II powierzono Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacyjności. W 2012 r. udoskonalono proces nadzoru Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i

Innowacyjności, w tym monitorowanie kwartalnych wskaźników skuteczności działania. W ramach IEE sfinansowano trzy projekty (działania skoordynowane), umożliwiając krajowym organom wykonawczym w państwach członkowskich regularne spotkania i wymianę doświadczeń dotyczących transpozycji dyrektyw UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, odnawialnych źródeł energii i usług energetycznych.

Z powodzeniem zrealizowano program prac TEN-E na 2012 r.: w ciągu roku dokonano zobowiązań o wartości 21 mln EUR na rzecz 19 projektów w zakresie energii elektrycznej i gazu. W ramach oceny *ex post* pięciu projektów sfinansowanych w ramach transeuropejskich sieci energetycznych stwierdzono, że projekty odniosły sukces, ponieważ zwiększyły potencjał energetyczny regionów w Europie, przyczyniły się do integracji rynków energii w UE i umożliwiły przesył energii z miejsc o niskich kosztach produkcji do miejsc, w których znajdują się konsumenci. Uznano, że takie działania integracyjne zasadniczo przyczyniają się do ustalania bardziej konkurencyjnych hurtowych i detalicznych cen energii, co może zmniejszyć ogólne koszty energii.

Komisja podjęła działania następcze w związku z tymi sprawozdaniami oceniającymi poprzez ustanowienie nowych przepisów w zakresie infrastruktury energetycznej, które weszły w życie w dniu 15 maja 2013 r. Nowe rozporządzenie zmienia istniejące wytyczne dotyczące TEN-E, w tym sprawozdawczość związaną z projektami. W związku z tym, że wydawanie zezwoleń uznawano na ogół za jeden z głównych czynników opóźniających rozwój projektów infrastrukturalnych, nowe ramy prawne zawierają przepisy dotyczące przyspieszonych procedur wydawania zezwoleń.

W 2012 r. w opublikowanym przez Trybunał Obrachunkowy specjalnym sprawozdaniu dotyczącym pomocy finansowej Unii Europejskiej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Litwie i Słowacji zalecono opracowanie przed dalszym wydatkowaniem środków szczegółowej oceny potrzeb, analizy dostępnych źródeł finansowania, oczekiwanych korzyści i ustanowienia bardziej miarodajnych wskaźników skuteczności działania. Komisja uwzględniła te zalecenia w swoim niedawnym wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady w sprawie wsparcia Unii w związku z programem wsparcia likwidacji obiektów jądrowych dla Bułgarii, Litwy i Słowacji¹⁰.

Polityka badawcza

Najistotniejszym instrumentem finansowania służącym realizacji polityki Komisji w zakresie badań i innowacji – inicjatywy przewodniej „Unia innowacji” w ramach strategii „Europa 2020” – jest siódmy program ramowy z całkowitym budżetem UE wynoszącym 8,8 mld EUR.

W 2012 r. ogłoszono 53 zaproszenia do składania wniosków w ramach siódmego programu ramowego. Przeprowadzono wzajemną ocenę łącznie 17 374 kwalifikujących się wniosków, z których do finansowania wybrano 3 089 wniosków, co dało proporcjonalny wskaźnik powodzenia wynoszący 17,78 %. Wskaźnik ten jest nieco niższy od ogólnego wskaźnika realizacji siódmego programu ramowego w latach 2007–2012 (19 %).

Wszystkie kwalifikujące się wnioski objęły 70 059 wnioskodawców, przy czym całkowity wymagany wkład UE wyniósł 30,78 mld EUR. Liczba uczestników objętych zakresem wybranych wniosków wyniosła 14 821, przy całkowitym wymaganym wkładzie finansowym

¹⁰ (COM (2011)783).

UE wynoszącym 4,98 mld EUR. Uwzględniając liczbę uczestników, ogólny wskaźnik powodzenia wyniósł 21 %, co daje wynik zbliżony do średniej dla siódmego programu ramowego wdrażanego w latach 2007–2012.

Dobre wyniki uzyskano również w odniesieniu do obowiązkowego celu, zgodnie z którym 15 % budżetu programu „Współpraca” powinno trafić do MŚP, ponieważ w 2012 r. do MŚP trafiło ponad 16 % tego budżetu.

Do marca 2013 r. podpisano ponad 13 000 umów o dotacje na projekty zarządzane w ramach 7PR¹¹. Zakończono ponad 2 800 projektów, z których 98 % osiągnęło swoje zakładane cele. Jak wynika ze sprawozdań końcowych, na każdy zakończony projekt przypadało średnio 4,5 publikacji, a ogółem zgłoszono 531 praw własności intelektualnej. Do końca 2012 r. 76 beneficjentów dotacji Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych ERBN zdobyło prestiżowe międzynarodowe nagrody (wzrost w porównaniu z 36 pod koniec 2011 r.), w tym pięć Nagród Nobla oraz trzy Medale Fieldsa. W tym samym okresie ukazało się ponad 7 900 wzajemnie weryfikowanych artykułów prasowych odnoszących się do finansowania udzielanego przez ERBN, co stanowi wzrost w porównaniu z 3 396 artykułami odnotowanymi pod koniec 2011 r.

W 2012 r. DG ds. Badań Naukowych i Innowacji opublikowała swoje pierwsze roczne sprawozdanie dotyczące działań w zakresie oceny programu, rozpoczynając w 2011 r. proces corocznej sprawozdawczości towarzyszącej corocznym sprawozdaniom monitorującym. W 2012 r. zakończono 19 badań i sprawozdań oceniających, obejmujących przede wszystkim działania w ramach programu szczegółowego „Możliwości”, jako element ogólnej oceny *ex post* siódmego programu ramowego, która ma zakończyć się do 2015 r.

Polityka edukacyjna

W 2012 r. wszystkie uczestniczące państwa realizowały programy zgodnie z planem i są na dobrej drodze do osiągnięcia wyznaczonych celów¹². W szczególności w ramach programu „Uczenie się przez całe życie” na te cele przeznaczono 1,1 mld EUR (wzrost o 8 % w porównaniu z 2011 r.). Program realizowano zgodnie z założeniami, w tym na poziomie horyzontalnym (na przykład działania w ramach programu Jean Monnet), skupiając się na wewnątrzunijnej mobilności edukacyjnej, czy to uczniów (Comenius i Leonardo da Vinci), studentów (Erasmus), dorosłych (Grundtvig), czy personelu pedagogicznego.

Dane dotyczące wyników, które udostępniono w 2012 r., pokazały postępy w zakresie wszystkich wskaźników związanych z głównymi celami strategii „Europa 2020”. Najnowsze znane wyniki wskazują, że zbliża się osiągnięcie celu, jakim jest zdobywanie wyższego wykształcenia przez 40 % ludności (2010 r.: 33,5 %; 2011 r.: 34,6 % i 2012 r.: 35,8 %). Podobnie najnowsze wyniki dotyczące głównego celu strategii „Europa 2020”, jakim jest zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do 10 %, wykazują pozytywną tendencję (2010 r.: 14,1 %; 2011 r.: 13,5 % i 2012 r.: 12,8 %). Natomiast w 2012 r., podobnie jak w 2011 r., w przypadku dwóch kluczowych aspektów tej polityki, mianowicie szans na zatrudnienie i sytuacji gospodarczej młodzieży, zarejestrowano pogorszenie; również w 2012

¹¹ Na projekty zarządzane przez Dyрекcyję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (DG ds. Badań Naukowych i Innowacji) i Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych (REA).

¹² Zob. sprawozdanie roczne z działalności DG ds. Edukacji i Kultury pod adresem <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

r. nastąpiło pogorszenie osiągnięć w zakresie umiejętności podstawowych i znajomości języków obcych.

W 2012 r. ponownie wystąpiła ogólna tendencja wzrostowa w zakresie zapotrzebowania na mobilność w przypadku wszystkich podprogramów, jak również na zdecentralizowaną współpracę. Od czasu rozpoczęcia programu ponad 2,5 mln studentów skorzystało z programu Erasmus. Z badań wynika, że 97 % byłych studentów Erasmusa jest zdania, że dzięki studiom za granicą uzyskali oni przewagę na rynku pracy. Na działania „Maria Skłodowska-Curie” w ramach programu „Ludzie” zawartego w siódmym programie ramowym przeznaczono 0,9 mld EUR (wzrost o 19 % w porównaniu z 2011 r.). Od 2007 r. program zapewnił wsparcie dla około 44 500 naukowców (11 100 w 2012 r.) reprezentujących 130 różnych narodowości, pracujących w ponad 75 państwach. Ponad 50 % finansowanych projektów badawczych stanowi bezpośrednią odpowiedź na najważniejsze wyzwania społeczne określone w strategii „Europa 2020” (np. zmiana klimatu). Zgodnie z wyznaczonymi celami utrzymano stosunkowo wysoki współczynnik aktywności zawodowej kobiet (36,5 %), a udział przedsiębiorstw prywatnych w charakterze organizacji przyjmujących (24 %) przekroczył poziom docelowy wynoszący 20 %. Szacuje się, że w 2012 r. 79 % naukowców zdobyło zatrudnienie dwa lata po zakończeniu stypendium. Z powodu cięć budżetowych w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie od 2011 r. nie realizowano programów dwustronnych UE z tymi krajami.

W 2012 r. udostępniono dwie oceny śródkresowe: jedna dotyczyła programu wydatkowania na mobilność międzynarodową studentów studiów magisterskich i doktoranckich – Erasmus Mundus II (EM II) – w latach 2009–2011, a druga programu wydatkowania na mobilność międzynarodową naukowców – COFUND i indywidualne stypendia dla naukowców, będące częścią programu „Ludzie” w ramach siódmego programu ramowego.

W ramach oceny EM II stwierdzono, że dzięki programowi proces umiędzynarodowienia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego został znacznie wzmocniony. EM II promuje rozwijanie umiejętności istotnych na rynku pracy. W odniesieniu do szans na zatrudnienie w ramach oceny ustalono jednak, że obecne koncentrowanie się EM II na świecie akademickim i szkolnictwie wyższym nie służy w pełni potrzebom UE. Działania mogłyby być bardziej otwarte na mobilność w skali międzynarodowej i współpracę w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego. W ramach oceny zasugerowano również wzmocnienie związków z powiązаныmi programami w celu zwiększenia synergii i uniknięcia stwierdzonych przypadków pokrywania się zakresu programów. W ramach oceny stwierdzono, że program był realizowany w sposób efektywny, ponieważ większość planowanych rezultatów programu zostanie prawdopodobnie osiągnięta po mniejszych kosztach niż początkowo przewidywano, a nakład kosztów potrzebny do realizacji programu był analogiczny lub nawet niższy niż w przypadku podobnych programów stypendialnych. W odniesieniu do aspektów związanych z zarządzaniem ustalono, że koordynacja EM II na poziomie strategicznym jest nadal problematyczna ze względu na podział obowiązków w Komisji. Inne sugestie dotyczyły między innymi obszaru monitorowania. Wyniki oceny wykorzystywano na potrzeby opracowywania programu „Erasmus dla wszystkich” na lata 2014–2020.

W ramach oceny COFUND i indywidualnych stypendiów dla naukowców stwierdzono również, że działania te osiągają swoje cele i wzmacniają potencjał badawczy UE przez podniesienie jakości i zwiększenie liczby naukowców. Stypendia w ramach programu COFUND przyczyniają się zarówno ilościowo, jak i jakościowo do zwiększenia potencjału zasobów ludzkich europejskiej przestrzeni badawczej przez wzmocnienie możliwości, zdolności i sieci badawczych. Dzięki programowi COFUND poprawiono procedury

administracyjne i operacyjne około jednej trzeciej organizacji przyjmujących, w szczególności w zakresie przyjęcia w procesie rekrutacji bardziej otwartego podejścia w odniesieniu do mobilności transnarodowej i stosowania niezależnej/wzajemnej oceny w procesach wyboru.

Odnotowano również poprawę w zakresie przejrzystości procedur. Organizacje przyjmujące odczuły to głównie jako rozszerzenie możliwości badawczych i zapewnienie instytucjom dostępu do wysokiej klasy naukowców, których w innych okolicznościach trudno byłoby pozyskać. To z kolei prowadzi do bardziej wymiernych wyników badań instytucjonalnych i możliwości wykorzystania szerszych międzynarodowych sieci wiedzy. W ramach oceny śródkresowej zidentyfikowano również obszary wymagające poprawy. W rezultacie Komisja wzmocni normy jakości indywidualnych stypendiów dla naukowców przez usprawnienie ich przygotowywania i zwiększenie ich widoczności poza Europą za pośrednictwem międzynarodowych wydarzeń, konferencji i działań w zakresie upowszechniania informacji. Procedury dotyczące wymogów informacyjnych i negocjacji budżetowych zostaną uproszczone, a ponadto wniesiono o otwarciu COFUND dla organów komercyjnych w ramach programu „Horyzont 2020” na okres kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Polityka podatkowa i celna

Polityka podatkowa i celna UE jest wspierana dwoma programami wydatkowania – „Fiscalis 2013” i „Cła 2013”, mającymi na celu zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi i wspieranie wymiany informacji. W 2012 r. środki na pokrycie zobowiązań w ramach tych dwóch programów wydatkowania wyniosły 82,3 mln EUR. Jeżeli chodzi o Fiscalis 2013, w przybliżeniu 3 600 urzędników uczestniczyło w około 300 działaniach podjętych w ramach programu (warsztaty, grupy projektowe i wielostronne kontrole). W odniesieniu do programu Cła 2013 w przybliżeniu 5 400 urzędników uczestniczyło w około 370 działaniach podjętych w ramach programu (warsztaty i grupy projektowe). W ramach obu programów zapewniono również wsparcie na opracowanie modułów e-uczenia się. Informacje zwrotne od uczestników powyższych działań potwierdzają, że cele tych działań są systematycznie realizowane¹³.

Programy przyczyniają się do lepszego funkcjonowania europejskich systemów informacyjnych w dziedzinie podatków i ceł. Europejski system informacyjny w dziedzinie podatków zapewnia wymianę 850 mln wiadomości, które są kluczowe dla zwalczania oszustw podatkowych. Europejski system informacyjny w dziedzinie ceł zapewnia co roku obsługę transeuropejskiej części 245 mln zgłoszeń celnych, kontrolując odprawę towarów w 9 mln samochodów ciężarowych przemieszczających się po UE, za każdym razem stosując procedurę tranzytową i kontrolując zwolnienie 12 mln towarów wywożonych z UE¹⁴. Wspólna sieć łączności dla europejskich systemów informacyjnych, która jest podstawą działania europejskich systemów informatycznych w dziedzinie ceł i podatków, funkcjonowała przez 99,73 % czasu, co przekracza poziom docelowy ustalony na 97 %¹⁵.

¹³ Formularze oceny wypełnione przez uczestników działań prowadzonych w ramach programu.

¹⁴ Źródło: Mierzenie wyników – sprawozdanie roczne z 2011 r.

¹⁵ Źródło: Miesięczne sprawozdanie dotyczące projektu CCN/CSI.

Oznacza to, że systemy o kluczowym znaczeniu (VIES, NCTS i TARIC¹⁶) są dostępne dla użytkowników 24 godziny na dobę, 365 dni w roku.

DZIAŁ 1B - SPÓJNOŚĆ NA RZECZ WZROSTU GOSPODARCZEGO I ZATRUDNIENIA

Polityka zatrudnienia i spraw społecznych

W 2012 r. w kontekście recesji i kryzysu gospodarczego nie osiągnięto ani celów dotyczących zatrudnienia, ani celów w zakresie eliminacji ubóstwa wyznaczonych w ramach strategii „Europa 2020”. Szeroki zakres działań politycznych w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych przyniósł jednak pozytywne efekty i przyczynił się do rozwiązania problemów związanych z kryzysem. Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG), Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), unijny program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (PROGRESS), Europejski Instrument Mikrofinansowy na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego (instrument mikrokredytowy) i fundusze przeznaczone na rynek pracy w Europie, dialog społeczny i mobilność przyczyniły się do uzyskania otrzymanych wyników.

Na główne obszary wydatków (EFS i EFG) przeznaczono ponad 11 mld EUR. Na zintegrowane wytyczne w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przeznaczono 94 % funduszy, co znacznie przekracza cel ustalony w rozporządzeniu ogólnym¹⁷. W latach 2007–2011 fundusze dotarły do 49,5 mln obywateli i zrealizowały cele dotyczące szczególnych grup docelowych (takich jak kobiety czy osoby należące do słabszych grup społecznych). Do końca 2012 r. przyznano już 88 % wszystkich środków na lata 2007–2013 i wypłacono 53,5 % środków na EFS i EFG. EFG, który również odgrywa ważną rolę w osiągnięciu spójności UE, pomógł ponad 10 000 pracowników w powrocie do zatrudnienia w 2012 r.

Informacje z oceny zapewniły dalsze dowody na potwierdzenie wyników instrumentów finansowych w zakresie wdrażania i skutków programów. Ocena wsparcia z EFS na uczenie się przez całe życie obejmowała okres programowania 2000–2006 i pierwsze cztery lata okresu 2007–2013. Szacuje się, że w latach 2000–2010 w całej Unii 25 mln młodych osób, 18 mln osób o niskich kwalifikacjach i 1,9 mln osób starszych skorzystało z działania w zakresie uczenia się przez całe życie wspieranego z EFS. Stwierdzono, że bez wsparcia z EFS wiele z tych interwencji nie miałyby miejsca. EFS zapewnił grupom, do których w innych okolicznościach nie udałoby się dotrzeć, w szczególności osobom o niskich kwalifikacjach i młodzieży, możliwość skorzystania z ukierunkowanych interwencji. W sprawozdaniu zidentyfikowano działania, dzięki którym można było skuteczniej dotrzeć do tych grup docelowych, oraz inne czynniki sukcesu. Dowody zgromadzone w trakcie oceny wykorzystano w celu udoskonalenia treści i spodziewanego rezultatu działań w zakresie uczenia się przez całe życie wspieranych z EFS, skierowanych do wspomnianych trzech grup docelowych w okresie programowania 2014–2020.

Ocena reakcji EFS na kryzys gospodarczy i finansowy wykazała, że EFS jest elastycznym instrumentem zdolnym do szybkiego reagowania na kryzys. Do końca 2010 r. dostosowano 84 ze 117 programów operacyjnych. Większość zmian dotyczyła rozszerzenia zakresu,

¹⁶ System wymiany informacji o VAT (VIES); system NCTS; internetowa baza danych zintegrowanej taryfy (TARIC).

¹⁷ Rozporządzenie nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

ogłoszenia konkretnych zaproszeń i włączenia kolejnych grup docelowych, w zależności od konkretnej sytuacji i danego lokalnego systemu zarządzania. EFS zwiększył spójność środków antykryzysowych w długoterminowej perspektywie dostosowania strukturalnego, ponieważ był w znacznym stopniu wykorzystywany do finansowania programów szkoleniowych oferujących zatrudnienie krótkotrwałe, wnosząc aktywny element do istniejących, bardziej stałych środków.

Dwa sprawozdania sieci ekspertów ds. oceny EFS dotyczyły wyników EFS w zakresie dostępu do zatrudnienia i włączenia społecznego. Jeżeli chodzi o dostęp do zatrudnienia, wsparcie uzyskało ponad 12,5 mln odbiorców końcowych, a ponad 2,4 mln z nich zdobyło zatrudnienie. Uzyskano jednak niewiele informacji potwierdzających stabilność stworzonych miejsc pracy. Jeżeli chodzi o włączenie społeczne, z pomocy skierowanej do szerokiego wachlarza grup docelowych, w tym bezrobotnych, migrantów i młodzieży, skorzystało ponad 14,5 mln odbiorców końcowych. Najskuteczniejszymi interwencjami okazały się praca w szkołach z młodzieżą zagrożoną przedwczesnym zakończeniem nauki lub będącą na etapie przejścia ze szkoły do pracy, interwencje w rodzinach społeczności romskiej i działania zmierzające do przywrócenia dorosłych do systemu kształcenia.

W badaniu oceniającym mierzącym wpływ zmieniających się wymogów regulacyjnych na koszty i obciążenia administracyjne przedstawiono zalecenia dotyczące przyszłego EFS na lata 2014–2020. W ramach analizy wykazano, że ogólne koszty administracyjne, odpowiadające 4,8 % łącznego budżetu EFS na lata 2007-13, były racjonalne w porównaniu z podobnymi programami prowadzonymi przez Bank Światowy, MFW czy ONZ. Zidentyfikowano jednak dalsze wysiłki służące zmniejszeniu kosztów i obciążeń administracyjnych, jakie należy ukierunkować na te zadania, które są związane z najwyższymi kosztami administracyjnymi i największym obciążeniem pracą, takie jak wymogi dotyczące informacji i promocji, które odpowiadają za 18,5 % kosztów administracyjnych. Zasygnalizowano jednak również, że dalsze ograniczanie kosztów i obciążeń administracyjnych nie powinno odbywać się kosztem pozytywnych aspektów zarządzania programem, takich jak zwiększenie możliwości wyboru operacji, ponieważ zmniejszyłoby to opłacalność programów.

W ramach oceny śródkresowej Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) wykazano, że przypadki, w których osiągnięto lepsze wyniki, najczęściej wiązały się z zapewnieniem indywidualnego wsparcia dla pracowników i osób korzystających również z solidnych krajowych środków wsparcia. Oprócz bezpośredniego ponownego zatrudnienia wsparcie z EFG wywołało także inne pozytywne skutki dla osób fizycznych w postaci większej pewności siebie i poprawy sytuacji w zakresie poszukiwania pracy. W ramach oceny stwierdzono, że w przypadkach, w których wsparcie z EFG pojawiło się po upływie znacznego czasu od utraty pracy, wielu zwolnionych pracowników wróciło już na rynek pracy, natomiast pozostałym osobom zazwyczaj trudniej było pomóc w znalezieniu pracy. W celu poprawy architektury EFG zaproponowano: zwiększenie elastyczności realizacji programów, przyspieszenie procesu rozpatrywania wniosków, wzmocnienie zdolności składania wniosków na poziomie krajowym i regionalnym/lokalnym oraz zapewnienie dalszych możliwości wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, jak również wzmocnienie monitorowania i sprawozdawczości.

Ponadto ocena śródkresowa PROGRESS wykazała, że program przyniósł pozytywne efekty, zwiększając na różnych poziomach jakość debaty, procesów, współpracy i wymiany najlepszych praktyk, jak również tworząc narzędzia i wskaźniki statystyczne w celu wzmocnienia kształtowania polityki opartej na dowodach. Co więcej, działania finansowane

w ramach programu PROGRESS mają wpływ na politykę i prawodawstwo UE (np. cele strategii „Europa 2020” dotyczące walki z ubóstwem, reforma systemu emerytalnego, wdrożenie prawa w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz prawo pracy o szerszym zakresie).

Polityka regionalna

Polityka regionalna jest realizowana poprzez zarządzanie dzielone oraz finansowana z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS), które stanowią ponad 28 % całkowitego budżetu UE na zobowiązania w 2012 r.

W 2012 r. wypłacono 38,2 mld EUR głównie w formie zwrotów dla państw członkowskich z EFRR i Funduszu Spójności za okresy programowania 2000–2006 i 2007–2013. Wydatki na EFRR i FS w latach 2007–2013 zadeklarowane Komisji przez państwa członkowskie osiągnęły średnią 41,2 % pod koniec 2012 r. W niektórych państwach członkowskich wskaźniki wydatków są znacznie poniżej średniej (w szczególności w Rumunii i Bułgarii), co budzi obawy i powoduje, że państwa członkowskie są wzywane do szybszego uruchamiania dostępnych funduszy UE i skupienia się na ukierunkowaniu wydatków w celu zmaksymalizowania wpływu na wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy.

W odpowiedzi na kryzys dokonano przesunięcia kwoty wynoszącej ponad 30 mld EUR z EFRR i Funduszu Spójności, korzystając z dozwolonej elastyczności przewidzianej w ramach prawnych, aby zaspokoić najpilniejsze potrzeby i wzmocnić niektóre obszary inwestycyjne. Główne trendy pokazują koncentrowanie się na badaniach i rozwoju, wsparciu przedsiębiorstw, zrównoważonej energii, infrastrukturze kulturalnej i społecznej, drogach i rynku pracy w całej UE-27. W celu zabezpieczenia strategii inwestycyjnych w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz w celu zmniejszenia presji wywieranej na budżety krajowe zwiększono poziomy współfinansowania UE w dziewięciu państwach członkowskich oraz przyznano dodatkowe dopłaty uzupełniające (zwiększając poziomy współfinansowania do 95 %) w odniesieniu do programów realizowanych w Grecji, Irlandii, na Łotwie, w Portugalii, Rumunii i na Węgrzech.

Udokumentowane informacje¹⁸ wskazują, że po powolnym początku w pierwszych latach okresu programowania w 2011 r. nastąpiło przyspieszenie w zakresie osiągania rezultatów i wyników w ramach polityki w terenie, co ukazuje również istotną rolę polityki spójności w utrzymaniu inwestycji publicznych w wielu państwach członkowskich. Za pomocą zbiorczych danych dotyczących wykorzystanych wspólnych wskaźników przedstawiono osiągnięcia z pierwszych pięciu lat obecnego okresu programowania. Do najważniejszych osiągnięć, które przyczyniają się do realizacji inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, należą: utworzenie prawie 400 000 miejsc pracy (z czego 190 000 od 2010 r.), w tym ponad 15 600 miejsc pracy dla naukowców i prawie 170 000 miejsc pracy w sektorze MŚP. Wsparciem objęto ponad 142 000 MŚP oraz ponad 53 000 nowych przedsiębiorstw (z czego 28 000 od 2010 r.); liczba osób dysponujących szerokopasmowym dostępem do

¹⁸ Wynikające z COM (2013) 210 final – Polityka Spójności: sprawozdanie strategiczne 2013 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013, w którym przeanalizowano 27 krajowych sprawozdań strategicznych przekazanych przez państwa członkowskie w 2012 r. stanowiących podsumowanie sposobu, w jaki ich programy przyczyniają się do realizacji celów polityki spójności; najnowsze roczne sprawozdania państw członkowskich z realizacji dotyczące 2011 r.; sprawozdania krajowe sporządzone przez sieć ekspertów ds. oceny; oraz oceny przeprowadzone przez DG REGIO.

internetu wzrosła o prawie 1,9 mln; rozpoczęto ponad 5 000 projektów w zakresie transportu; oraz objęto wsparciem ponad 19 000 projektów w zakresie infrastruktury oświatowej.

W 2012 r. zakończono szereg ocen. Oprócz ocen przeprowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie¹⁹ oraz sprawozdań krajowych sporządzonych przez sieć ekspertów ds. oceny Komisja zakończyła także oceny dotyczące różnych aspektów polityki spójności²⁰. W dwóch ocenach *ex post* dotyczących 10 dużych projektów współfinansowanych z EFRR i Funduszu Spójności w latach 1994–1999 oraz finansowanych z Funduszu Spójności za lata 2000–2006 przedstawiono dowody na wpływ i wartość dodaną inwestycji w infrastrukturę transportu i środowiska w ramach funduszy (zob. poniżej). Wyniki ocen są obecnie uwzględniane w wytycznych dotyczących programu na lata 2014–2020.

W ocenie *ex post* Funduszu Spójności za lata 2000–2006 potwierdzono, że współfinansowane projekty miały znaczący wpływ na rozszerzenie i poprawę sieci transportowej w państwach objętych wsparciem. Na przykład największych ulepszeń dokonano na wielu trasach tranzytowych przebiegających przez przedmiotowe państwa oraz w odniesieniu do połączeń transportowych z sąsiadującymi państwami. Mimo braku pewności co do stopnia, w jakim korzyści projektów w zakresie ochrony środowiska przeważają nad kosztami ich realizacji, projekty te mają znaczny wpływ na ochronę środowiska i zmniejszenie zanieczyszczenia, zwiększając tym samym zarówno trwałość rozwoju gospodarczego, jak i jakość życia w wielu regionach państw objętych wsparciem. Istotne ustalenie dotyczyło długoterminowego wpływu inwestowania w projekty infrastrukturalne, które zazwyczaj można ocenić dopiero po kilku latach funkcjonowania, a często długo po zakończeniu okresu finansowania. W ocenie odnotowano również znaczące opóźnienia we wdrażaniu projektów. Jest to szczególnie widoczne w przypadku projektów w zakresie ochrony środowiska oraz w przypadku dużych projektów prowadzonych z reguły w państwach UE-12.

Ocena *ex post* dotycząca lat 1994–1999 zapewniła dodatkowe dane potwierdzające czas, jaki musi upłynąć, zanim możliwe będzie zidentyfikowanie skutków, które wskazują, że dopiero po około pięciu latach realizacji dużych projektów infrastrukturalnych można właściwie ocenić ich skutki średniookresowe. W ocenie zidentyfikowano tzw. „wykaz składników”, które mogą zapewnić maksymalny wpływ projektów w zakresie inwestycji publicznych. Przykładowo inwestycje mają większe szanse na powodzenie, jeżeli istnieje właściwe połączenie przedsiębiorczości, profesjonalizmu, uznaniowości działań menedżerów i odpowiedzialności przez rządem.

W 2012 r. Trybunał Obrachunkowy zakończył również kontrole wykonania zadań w odniesieniu do niektórych instrumentów finansowych. Zalecenia Trybunału dotyczyły głównie takich kwestii, jak potrzeba regularnego monitorowania, stosowanie porównywalnych wskaźników skuteczności działania i udoskonalenie kryteriów wyboru. Komisja uwzględniła te zalecenia przy opracowywaniu przyszłej polityki np. za pomocą uwarunkowań *ex ante* oraz w projekcie wspólnych wskaźników obejmujących definicje wypracowane we współpracy z państwami członkowskimi. W swoich wnioskach dotyczących przyszłych instrumentów Komisja kładzie nacisk przede wszystkim na bardziej wyraźne cele

¹⁹

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovati on/2011_synthesis_national_reports.pdf

²⁰

Ocena *ex post* projektów współfinansowanych z EFRR i Funduszu Spójności w latach 1994–1999; ocena *ex post* Funduszu Spójności za lata 2000–2006; ocena JASPERS.

szczegółowe i priorytety, tak aby rozwiązać kwestie skuteczności podniesione przez Trybunał.

Ogólnie w sprawozdaniach państw członkowskich, ocenach i własnej analizie Komisji potwierdzono zasadność wniosków Komisji dotyczących kolejnego okresu programowania, w szczególności jeżeli chodzi o koncentrację, lepsze programowanie i monitorowanie, wspólne wskaźniki na przyszłość oraz ramy wykonania określające cele pośrednie i końcowe, ocenę i odpowiedzialność za osiągnięte wyniki, jak również wykorzystane zasoby. Ponadto potwierdzono konieczność prowadzenia regularnych dyskusji politycznych na temat skuteczności proponowanej przyszłej polityki.

DZIAŁ 2 – ZARZĄDZANIE ZASOBAMI NATURALNYMI I ICH OCHRONA

Polityka w zakresie ochrony środowiska

W ramach programu LIFE+ udziela się wsparcia na rzecz projektów w zakresie środowiska i ochrony przyrody w całej UE, jak również w niektórych państwach kandydujących, przystępujących i sąsiadujących. Wdrażanie tego programu odbywa się za pomocą bezpośredniego zarządzania scentralizowanego. W 2012 r. zaciągnięto zobowiązania w wysokości 332,9 mln EUR (0,2 % budżetu UE na 2012 r.). Pod koniec 2012 r., nieco ponad dwa lata po ocenie śródkresowej i rok po złożeniu wniosku w sprawie nowego programu LIFE, udostępniono ocenę końcową programu LIFE+ (2007–2013). W chwili przeprowadzania oceny sfinalizowano zaledwie kilka projektów finansowanych w ramach programu LIFE+ (40 projektów z przewidzianych 1 300–1 400), w związku z czym ocena koncentrowała się głównie na procedurach, a nie na skuteczności projektów.

W ramach oceny potwierdzono wartość dodaną UE, która wynika ze zdolności programu LIFE do funkcjonowania jako platforma służąca do wymiany praktyk i wiedzy, oraz zalecono utrzymanie i wzmocnienie znaczenia wartości dodanej UE. Wykazano poprawę w niektórych obszarach wdrażania programu w porównaniu z wcześniejszymi ocenami. Na przykład położono większy nacisk na wartość dodaną UE przy wyborze projektów, mimo że beneficjenci w dalszym ciągu koncentrowali się głównie na swoich indywidualnych projektach i profilach. Chociaż elektroniczny proces składania wniosków zmniejszył obciążenie administracyjne związane z wnioskami, obciążenie to jest nadal nieco wyższe niż w przypadku innych programów UE. Możliwe jest rozszerzenie zakresu wykorzystania sprawozdawczości elektronicznej przy monitorowaniu projektów w celu dalszego zmniejszenia obciążeń. Dane pochodzące z ocen i konsultacji przyczyniły się do opracowania nowego programu. Wniosek w sprawie nowego programu na kolejne wieloletnie ramy finansowe zawiera cele dotyczące: ściślejszego powiązania z priorytetami polityki UE, które obejmują działania w dziedzinie klimatu; promowania wykorzystania projektów zintegrowanych; rozwinięcia synergii i komplementarności z innymi funduszami UE; promowania wartości dodanej UE i solidarności/wspólnego wysiłku; oraz uproszczenia programu.

Polityka rolna i rozwoju obszarów wiejskich

Budżet na 2012 r. przeznaczony na realizację wspólnej polityki rolnej (WPR) wynosi około 58,59 mld EUR pod względem zobowiązań.

Jeżeli chodzi o pierwszy filar WPR obejmujący bezpośrednie wsparcie dochodów, z danych dotyczących pomocy bezpośredniej wynika, że płatności niezwiązane z wielkością produkcji stabilizują dochody rolnicze, a tym samym przyczyniają się do efektywności ekonomicznej

gospodarstw. Płatności bezpośrednie w dalszym ciągu stanowią znaczną część dochodu z działalności rolniczej (dochodu gospodarstwa rodzinnego). W 2012 r. płatności bezpośrednie stanowiły średnio prawie połowę dochodu gospodarstwa rodzinnego. W ramach programów pomocy bezpośredniej wsparcie otrzymuje ponad 7 mln rolników. Z danych dotyczących środków rynkowych wynika, że reformy WPR wzmocniły orientację rynkową rolnictwa unijnego oraz zmniejszyły interwencje publiczne i dopłaty do prywatnego przechowywania – mechanizmy te, które stanowiły tradycyjne narzędzia WPR, obecnie pełnią rolę działań osłonowych do tego stopnia, że zapasy publiczne zostały praktycznie wyeliminowane.

W odniesieniu do drugiego filaru obejmującego politykę rozwoju obszarów wiejskich w 2012 r. poczyniono dalsze postępy w zamykaniu programów z okresu 2000–2006 oraz we wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Mimo że można jeszcze wiele poprawić w kwestii jakości danych przedstawianych przez państwa członkowskie, na podstawie dostępnych wartości liczbowych można wskazać znaczne osiągnięcia. Na przykład wartość produkcji rolnej z uznanym symbolem jakości lub normą objętej wsparciem Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) osiągnęła obecnie poziom 13,2 mld EUR, co stanowi 80 % końcowego celu programu ustanowionego na 2013 r., a liczba obywateli czerpiących korzyści z ulepszonych usług objętych wsparciem EFRROW osiągnęła 62 mln, co stanowi 87 % końcowego celu programu ustanowionego na 2013 r. Pod względem finansowym do końca 2012 r. wykorzystano środki w wysokości 58,9 mld EUR z całkowitego budżetu na okres 2007–2013 wynoszącego 96,2 mld EUR. W przypadku osi 1, 3 i 4 zrealizowano 43,8 % przyznanego budżetu. Istnieją jednak poważne obawy co do kontynuacji tego pozytywnego trendu, ponieważ kryzys gospodarczy ogranicza możliwości państw członkowskich w zakresie zapewniania odpowiednich środków finansowych i zdolności administracyjnych koniecznych do wdrożenia programów.

W 2012 r. przeprowadzono sześć ocen dotyczących różnych elementów WPR, koncentrując się w szczególności na wpływie środków WPR na rynki, dochodach rolniczych, strukturach produkcji, konkurencyjności, środowisku i rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał Obrachunkowy przygotował również osiem sprawozdań specjalnych, w których przedstawił informacje zwrotne na temat skuteczności ukierunkowanych środków²¹. Wyniki tych ocen i sprawozdań specjalnych wskazują na potrzebę lepszego ukierunkowania środków, uproszczenia i udoskonalenia monitorowania osiągnięć w zakresie wyników i celów.

Jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich, w 2012 r. zakończono zarówno ocenę *ex post* programów rozwoju obszarów wiejskich za lata 2000–2006 z całkowitym budżetem wynoszącym 59,2 mld EUR, jak i podsumowanie ocen śródkresowych programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 z całkowitym budżetem w wysokości 96,2 mld EUR. Wyniki wskazują, że programy rozwoju obszarów wiejskich posiadają zdolność do generowania pozytywnych skutków ekonomicznych i środowiskowych, mimo że większość środków wywiera większy wpływ na poziomie poszczególnych beneficjentów niż na poziomie całej gospodarki wiejskiej i mieszkańców obszarów wiejskich. Wydaje się, że wpływ na dochody jest w dużym stopniu powiązany z efektywnym ukierunkowaniem wsparcia opartego na środkach i połączonym stosowaniem środków.

Ponadto dzięki środkom rozwoju obszarów wiejskich utrzymano i utworzono nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich. Wydaje się, że wpływ środków w ramach programów rozwoju

²¹ Sprawozdania specjalne nr 14/2011; 1/2012; 7/2012; 8/2012; 9/2012; 11/2012; 14/2011; 16/2012.

obszarów wiejskich na zatrudnienie netto jest zasadniczo niższy niż wpływ na dochód netto, choć trudno jest odseparować wpływ interwencji w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich od skutków innych czynników. Wnioski i zalecenia zawarte w tych ocenach wykorzystano przy opracowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, obejmującej konieczność lepszego ukierunkowania środków, poprawę strategii rozwoju obszarów wiejskich i opracowywania strategii, komplementarność środków oraz zwiększenie komplementarności między programami rozwoju obszarów wiejskich a innymi programami oraz funduszami.

Doświadczenie zdobyte w związku z reformą sektora wina w 2008 r. pozwoliło Komisji stwierdzić, że reforma została wdrożona pomyślnie oraz że nie występuje już nadwyżka strukturalna w sektorze wina²². Wnioski te poparto oceną sektora wina obejmującą lata 2001–2011, która koncentruje się na skutkach reformy z 2008 r. Ocena zawierała dodatkową analizę sprawozdania specjalnego opracowanego przez Trybunał Obrachunkowy²³, w której wskazano na brak kluczowych wskaźników skuteczności działania, zbyt szeroki zakres swobody państw członkowskich we wdrażaniu środków restrukturyzacji i przekształcania oraz zbyt wysoki poziom stawek pomocy.

Ocena wykazała, że wdrożenie środków za pomocą krajowych programów wsparcia, dopuszczających elastyczność i możliwość dostosowania środków wsparcia do lokalnych potrzeb sektora wina, było skuteczne. Pojawiły się jednak pewne problemy związane z zarządzaniem polityką, które ograniczały skuteczność np. stosowanie zbyt sztywnych procedur. W wyniku oceny środków mających na celu wzmocnienie konkurencyjności producentów win w UE i rynku wina uznano, że środki te są bardzo efektywne, lecz ich wdrożenie przez niektóre państwa członkowskie/regiony (niedostateczne ukierunkowanie beneficjentów) ograniczyło efektywność. Wydaje się, że obecne podejście nie pozwala na osiągnięcie uproszczenia oraz że istnieje brak spójności między środkami służącymi do promocji własnych marek na rynkach państw trzecich a środkami pozwalającymi na promocję ogólną na rynku UE.

W ramach oceny sektora zbóż potwierdzono, że chociaż konieczne jest wsparcie dochodu producentów, przejście na płatności niezwiązane z wielkością produkcji ogranicza skutki zakłócające oraz zapewnia spójność z ogólnymi celami WPR. Decyzje rolników i przetwórców dotyczące produkcji są w większym stopniu uzależnione od sygnałów płynących z rynku, przyczyniając się do zwiększenia konkurencyjności i sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zastosowane środki wspierają rozwój uprawy zbóż i zastosowań końcowych, w przypadku których UE ma przewagę komparatywną. Reforma okazała się stosunkowo skuteczna, ponieważ koszty środków związanych z uprawą zbóż spadły, zaś agencje płatnicze państw członkowskich, oraz w mniejszym stopniu, producenci uznali, że obciążenia administracyjne są akceptowalne.

W ramach oceny programu „Owoce w szkole” zbadano skutki tej inicjatywy uruchomionej w 2008 r. Program okazał się skuteczny pod względem zwiększenia konsumpcji owoców i warzyw wśród dzieci w krótkiej perspektywie czasu, aczkolwiek krótki okres wdrożenia nie pozwala jeszcze na ocenę wpływu na poprawę nawyków żywieniowych w dłuższej perspektywie czasu. Jeżeli chodzi o wpływ funduszy UE na efektywność programu, z oceny wynika, że pomoc UE ma pozytywny, a wręcz istotny wpływ. Program uznaje się za

²² COM (2012)737

²³ Sprawozdanie specjalne dotyczyło głównie środków na karczowanie oraz restrukturyzację i przekształcanie winnic; dwóch największych obszarów wydatkowania.

kluczowy podczas wdrażania krajowych lub regionalnych programów „Owoce w szkole” prawie we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich. Szczegółowe zalecenia dotyczące zwiększenia poziomu współfinansowania unijnego i rozszerzenia zakresu środków kwalifikujących się do pomocy UE uwzględniono w proponowanych zmianach programu w kontekście propozycji reform WPR do 2020 r.

Ponadto w ramach oceny *ex post* Planu działania UE w zakresie leśnictwa przeanalizowano wdrożenie 18 działań określonych w planie w okresie 2007–2011. Wyniki i zalecenia z tej oceny stanowią główny wkład przeglądu każdej przyszłej strategii leśnej UE.

Gospodarka morska i rybołówstwo

Unijna polityka morska i rybołówstwa objęta jest wsparciem w ramach programów wydatków powiązanych z wdrożeniem wspólnej polityki rybołówstwa w obszarze prawa morza oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). Do lipca 2012 r. państwa członkowskie zgłosiły, że zobowiązania w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego osiągnęły łączną kwotę wynoszącą prawie 2,423 mld EUR, co stanowi 56,3 % kwoty zaprogramowanej na cały okres.

W 2012 r. udostępniono sześć ocen obejmujących główne obszary wydatków, w tym oceny *ex post* umów o partnerstwie w sprawie połowów (objęte wsparciem w ramach funduszy wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa i w obszarze prawa morza) oraz ocenę śródkresową Europejskiego Funduszu Rybackiego obejmującą okres 2007–2010. Oprócz tych ocen dalsze dane na temat wyników zapewniają także sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego, audyty wewnętrzne oraz dane pochodzące z rejestru floty rybackiej UE.

Ze względu na ograniczony zakres czasowy i brak odpowiednich danych dotyczących wyników sprawozdanie podsumowujące dotyczące Europejskiego Funduszu Rybackiego dotyczyło głównie wdrożenia programu. Warto zauważyć, że dane pochodzące ze sprawozdań krajowych były bardzo zróżnicowane, co uniemożliwiło dokonanie porównań pomiędzy państwami członkowskimi; aspekt ten trzeba będzie skorygować na potrzeby kolejnych wieloletnich ram finansowych. Ze sprawozdania wynika, że mimo iż poczyniono zadowalające postępy w odniesieniu do większości obszarów priorytetowych („osie”), wskaźnik osiągnięć w przypadku osi 4 dotyczącej zrównoważonego rozwoju rybołówstwa był najniższy. Wynika to z faktu, że działania były na ogół jeszcze na bardzo wczesnym etapie realizacji. Do głównych przyczyn opóźnień należały: ograniczone współfinansowanie spowodowane niekorzystnym otoczeniem gospodarczym, ograniczony dostęp do finansowania dłużnego i opóźnione uruchomienie programów. Z kolei do czynników decydujących o sukcesie można zaliczyć efektywne zarządzanie i zwiększone zainteresowanie sektorem.

W sprawozdaniu podsumowującym wskazano, że systemy monitorowania zasadniczo funkcjonowały prawidłowo, ale konieczna jest dalsza poprawa jakości i definicji wskaźników. Kwestię tę uwzględniono przy opracowywaniu systemu oceny i monitorowania nowego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), który odzwierciedla podejście do polityki oparte w większym stopniu na wynikach. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez wprowadzenie wyraźniejszej logiki interwencji w programach operacyjnych, wykorzystanie wspólnych wskaźników produktów i wyników do celów monitorowania oraz włączenie do programów ram skuteczności i rezerwy na wykonanie. Ponadto zaktualizowane dane za 2012 r. pokazały, że pod koniec 2012 r. zniwelowano opóźnienia w odniesieniu do osi 4 oraz osiągnięto dobre wyniki.

Dane przedstawione w rejestrze floty rybackiej UE, będące dopełnieniem sprawozdania uzupełniającego dotyczącego Europejskiego Funduszu Rybackiego, wskazują, że dzięki wsparciu na wycofanie statków rybackich z eksploatacji cele określone w programach operacyjnych państw członkowskich zostały już prawie osiągnięte. W 2012 r. przy wsparciu Europejskiego Funduszu Rybackiego wycofano z eksploatacji 603 statki. Trybunał Obrachunkowy wskazał jednak, że wsparcie w ramach EFR na wycofanie statków rybackich z eksploatacji nie ma wystarczającego wpływu na zdolność połowową lub nakład połowowy ani nie prowadzi do przywrócenia równowagi między zdolnością połowową floty a uprawnieniami do połowu w sposób trwały. Komisja uwzględniła te ustalenia przy opracowywaniu nowego EFMR na lata 2014–2020, proponując zniesienie tych środków dotyczących floty, które nie przyniosły ograniczenia nadmiernej zdolności połowowej europejskiej floty rybackiej.

W ramach ocen *ex post* dotyczących szeregu umów o partnerstwie w sprawie połowów wskazano, że umowy te przyczyniają się do tworzenia dobrobytu gospodarczego i zatrudnienia zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie państwa partnerskiego. Jeżeli chodzi o efektywność, umowy o partnerstwie w sprawie połowów zagwarantowały unijnym właścicielom statków dostęp do szeregu wyłącznych stref ekonomicznych państw trzecich w określonych ramach regulacyjnych, zapewniając jednocześnie fundusze na poprawę lokalnego zarządzania rybołówstwem. Można je zatem uznać za korzystne zarówno dla UE, jak i dla krajów partnerskich będących beneficjentami. W audycie wewnętrznym przeprowadzonym przez Komisję uznano jednak, że w ramach obecnego procesu oceny poszczególnych umów należy wyeliminować pewne niedociągnięcia, oraz zalecono opracowanie i wdrożenie standardowej metodyki wraz ze spójnym i systematycznym podejściem do przeprowadzania zarówno ocen *ex post*, jak i *ex ante*. Zalecenia te są obecnie wdrażane za pośrednictwem nowych wewnętrznych wytycznych dotyczących ocen umów o partnerstwie w sprawie połowów, które obejmują zarówno kwestie metodologiczne, jak i praktyczne informacje na temat procedur i wymogów. Na tej podstawie opracowano nowy zakres zadań do stosowania podczas trwających i przyszłych ocen.

Z oceny *ex post* dotyczącej wdrożenia systemu mającego na celu wyrównanie dodatkowych kosztów ponoszonych w związku z wprowadzaniem do obrotu niektórych produktów rybołówstwa z regionów najbardziej oddalonych wynika, że system ten skutecznie realizuje swój cel, polegający na przyczynianiu się do rozwoju i konkurencyjności danego sektora rybołówstwa. W związku z tym na kolejny okres finansowania Komisja we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) zaproponowała wprowadzenie systemu odszkodowań podobnego do systemu obowiązującego obecnie.

DZIAŁ 3A – WOLNOŚĆ, BEZPIECZEŃSTWO I SPRAWIEDLIWOŚĆ

W 2012 r. politykę w obszarze spraw wewnętrznych wsparto budżetem opiewającym na kwotę 1,37 mld EUR w środkach na zobowiązania. Wsparcie jest organizowane w ramach dwóch programów: „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (SOLID) oraz „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”. Wyniki finansowe pozostają satysfakcjonujące ze wskaźnikami wykonania na poziomie 100 % w odniesieniu do środków na zobowiązania i 99 % w odniesieniu do środków na płatności w 2012 r.

W ocenie Europejskiej Sieci Zapobiegania Przestępczości (wsparcie w kwocie 845 000 EUR w ramach „Funduszu na rzecz zapobiegania i zwalczania przestępczości”) przeprowadzonej w 2012 r. wykazano, że sieć przynosi wartość dodaną. Na podstawie tej oceny oraz w

odpowiedzi na wniosek Rady Europejskiej o zbadanie możliwości ustanowienia Centrum Monitorowania ds. Zapobiegania Przemocy Komisja zaleciła dokonanie konsolidacji osiągniętych postępów oraz usprawnienie funkcjonowania Sieci zamiast ustanawiania Centrum Monitorowania. W ramach oceny wskazano także potrzebę usunięcia szeregu niedoskonałości, w tym w zakresie organizacji i zarządzania, poprzez bardziej systematyczne dostosowanie Sieci do uzgodnionych priorytetów UE, zwiększenie wkładu Sieci w kształtowanie polityki na szczeblu UE i państw członkowskich oraz bardziej strategiczne podejście do ustalania działań. Komisja prowadzi obecnie działania następcze w odniesieniu do sformułowanych zaleceń i zidentyfikowanych niedoskonałości.

W 2012 r. Trybunał Obrachunkowy przeprowadził również kontrolę wykonania zadań w zakresie wkładu Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich i Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w integrację obywateli państw trzecich. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał podkreślił działania i projekty wykazujące pozytywne wyniki, niemniej odniósł się krytycznie do ogólnej skuteczności funduszy i przedstawił szereg zaleceń obejmujących potrzebę uproszczenia rozwiązań dotyczących programowania i posiadania systemów zarządzania i kontroli oraz systemu wspólnych wskaźników na potrzeby pomiaru wyników i rezultatów programu. Komisja uwzględniła zalecenia Trybunału w swoich wnioskach w sprawie programów kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 dotyczących Funduszu Migracji i Azylu i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Komisja nie zgodziła się jednak z wnioskiem Trybunału dotyczącym skuteczności funduszy oraz możliwego pokrywania się zakresu lub braku komplementarności Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) z innymi funduszami UE. Komisja zapewnia podjęcie niezbędnych działań następczych we współpracy z państwami członkowskimi, tak aby zapewnić wdrożenie odpowiednich rozwiązań na szczeblu krajowym.

W obszarze wymiaru sprawiedliwości odpowiednie programy (program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych”, program „Wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, program Daphne III, program „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, program „Profilaktyka narkotykowa i informacja o narkotykach” oraz PROGRESS „Równość płci” i „Walka z dyskryminacją”) wdrożono zgodnie z przewidywaniami, a budżet całkowity wyniósł 119 mln EUR. W 2012 r. nie udostępniono żadnych nowych wyników ocen w odniesieniu do tych programów.

DZIAŁ 3B – OBYWATELSTWO

Polityka komunikacyjna

W 2012 r. wykazano postępy w realizacji trzech celów szczegółowych programu „Europa dla Obywateli”: (w 2012 r. zaangażowano kwotę w wysokości 28,4 mln EUR)²⁴. Udało się osiągnąć cele programu, zarówno pod względem wyników finansowych, jak i przeprowadzonych działań. W wyniku realizacji pierwszego celu polegającego na zwiększaniu poparcia obywateli dla procesu integracji europejskiej 77,5 % uczestników programu w 451 zakontraktowanych projektach w większym stopniu czuje się Europejczykami, a zatem przekroczone poziomy docelowy wynoszący 75 %. W 2012 r. tematy programu najczęściej poruszane w ramach kwalifikujących się projektów dotyczyły „wzmacniania pozycji obywateli w odgrywaniu pełnej roli w życiu demokratycznym UE” (61 %) oraz „umożliwiania obywatelom współdziałania i uczestnictwa w budowaniu bardziej zintegrowanej Europy” (58 %). Na 2013 r. zaplanowano przeprowadzenie oceny skutków realizacji programu „Europa dla Obywateli”.

Ponadto w 2012 r. udostępniono dwanaście ocen. Dotyczyły one Europejskiego Roku Wolontariatu 2011, działań związanych z obszarem „komunikacji i mediów” (ocena okresowa portalu PressEurop) oraz różnych aspektów „Działania na poziomie lokalnym – Komunikacja” (10 ocen). W szczególności informacje dotyczące Europejskiego Roku Wolontariatu 2011 (z zaangażowaną kwotą w wysokości 7,7 mln EUR w 2011 r.) pokazały, że program miał pozytywny wpływ na wolontariat zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

W ramach oceny stwierdzono, że cele i działania Europejskiego Roku Wolontariatu były odpowiednie i właściwie ukierunkowane oraz że podejście ukierunkowane na wyniki pozwoliło osiągnąć cele we wszystkich państwach członkowskich, chociaż wpływ był różny w zależności od specyfiki krajowej. Z doświadczeń zdobytych w trakcie Europejskiego Roku Wolontariatu 2011 wynika, że programy krajowe i współpraca z krajowymi organami koordynującymi w państwach członkowskich oraz z głównymi europejskimi zainteresowanymi stronami stanowią modele dobrych praktyk, które zapewniają rozpowszechnianie przesłania Europejskiego Roku na szeroką skalę oraz wywarcie trwałego wpływu na szczeblu krajowym oraz na szczeblu społeczeństwa obywatelskiego. Z myślą o przyszłej organizacji Europejskiego Roku można zapewnić lepszą synergię z istniejącymi programami i innymi edycjami Europejskiego Roku.

Polityka kulturalna

W 2012 r. wykazano postępy we wdrażaniu programu „Młodzież w działaniu”, programu MEDIA w latach 2007–2013 i MEDIA Mundus oraz programu „Kultura”²⁵. W 2012 r. zgodnie z przewidywaniami programy zostały wdrożone we wszystkich uczestniczących państwach i zgodnie z harmonogramem, a nawet wcześniej niż w latach poprzednich. W ramach programu „Młodzież w działaniu” zaangażowano kwotę w wysokości 140,4 mln EUR (o 8 % wyższą niż w 2011 r.). W 2012 r. w ramach programu „Młodzież w działaniu” udzielono wsparcia jeszcze większej liczbie młodych ludzi i młodych pracowników; udział

²⁴ Zob. sprawozdanie roczne z działalności DG ds. Komunikacji pod adresem <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

²⁵ Zob. sprawozdanie roczne z działalności DG ds. Edukacji i Kultury pod adresem <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

200 000 osób świadczy o tym, że program jest coraz bardziej atrakcyjny (ponad 920 000 osób od 2007 r.) i przyczynia się do uznawania uczenia się pozaformalnego.

Zgodnie z ostatnim dostępnym badaniem monitorującym 67 % uczestników jest zdania, że ich szanse na znalezienie zatrudnienia wzrosły dzięki doświadczeniom zdobytym w ramach programu „Młodzież w działaniu” (w poprzednim roku twierdziło tak 61 % uczestników). W 2012 r. na realizację programów MEDIA 2007–2013 i MEDIA Mundus zaangażowano kwotę w wysokości 112,5 mln EUR. Na potrzeby programu „Kultura” w 2012 r. zaangażowano kwotę 59,2 mln EUR (o 3 % więcej niż w 2011 r.). Oszacowano, że w wyniku realizacji wspomnianych programów umożliwiono mobilność ponad 19 400 artystom/pracownikom sektora kultury, w 2010 r. w obiegu znalazło się kilka tysięcy dzieł kultury, zaś w 2011 r. prawie 1 480 organizacji było zaangażowanych w program w charakterze koordynatorów lub współorganizatorów.

Polityka w zakresie ochrony zdrowia i konsumentów

Polityka w obszarze ochrony zdrowia i konsumentów jest wspierana w ramach programu zdrowia publicznego (z budżetem w wysokości 48,9 mln EUR zaangażowanym w 2012 r.) oraz działań UE prowadzonych w obszarze polityki ochrony konsumentów (z budżetem w wysokości 22 mln EUR w 2012 r.). W 2012 r. nie udostępniono żadnych nowych ocen.

DZIAŁ 4 – UE JAKO PARTNER NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Rozwój i stosunki zewnętrzne

Zewnętrzna pomoc rozwojowa UE jest finansowana z budżetu ogólnego UE i Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Najważniejszymi instrumentami pod względem finansowym są EFR (3,7 mld EUR zaangażowane w 2012 r.) w odniesieniu do państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, a następnie Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) (2,4 mld EUR zaangażowane w 2012 r.) i instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (2,3 mld EUR zaangażowane w 2012 r.).

W 2012 r. opublikowano 10 ocen geograficznych i 6 ocen tematycznych związanych z polityką rozwoju UE. Ogólnie rzecz biorąc, z ocen tych wynika, że na poziomie strategicznym interwencje unijne zaspokajają potrzeby krajów partnerskich i społeczeństw, powinny jednak zachować elastyczność, tak aby móc przewidywać zmiany i dostosowywać się do nich. W przypadku państw niestabilnych UE powinna skupić się bardziej na rozwoju i dobrych rządach. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą działać jako katalizator wzrostu znaczenia strategii unijnych i zapewnienia rozliczalności rządów.

Odpowiednie połączenie warunków pomocy zwiększa efektywność na poziomie strategicznym. Jest to szczególnie istotne w państwach o niestabilnej sytuacji, w których instrumenty pomocy muszą być szczególnie elastyczne. Wkład niefinansowy jest kluczowym czynnikiem sukcesu, zwłaszcza jeżeli chodzi o wsparcie budżetowe; ponadto należy rozwijać bardziej skuteczny dialog polityczny sprzyjający włączeniu społecznemu. Wsparcie budżetowe jest skutecznym narzędziem służącym poprawie zarządzania finansami publicznymi i innymi reformami, nie można go jednak wykorzystywać w celu „kupienia” reform. W połączeniu z wkładem niefinansowym, takim jak dialog polityczny, wsparcie budżetowe może służyć natomiast poprawie dostosowania instytucji oraz zwiększeniu udzielanego im wsparcia.

Ogólnie pozytywny wpływ UE na ograniczanie ubóstwa można jeszcze bardziej zwiększyć poprzez lepszą koordynację z innymi darczyńcami, wzmocnienie zależności między programami regionalnymi i krajowymi, a także zwiększenie synergii między różnymi sektorami. Programy i projekty UE skorzystałyby na lepszym i bardziej ustrukturyzowanym systemie monitorowania. Ponadto UE powinna zachęcać wszystkich partnerów do udoskonalania swoich systemów monitorowania. Delegatury Unii muszą nadal rozwijać własny potencjał techniczny i sektorowy oraz wiedzę fachową, aby poprawić koordynację i zarządzanie programami, a także prognozowanie trendów długoterminowych.

Wyniki ocen geograficznych zostaną uwzględnione w obecnym procesie programowania geograficznego, który zakończy się w 2014 r. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) uwzględnią wyniki podczas przygotowywania kolejnych programów krajowych, które powinny zostać udostępnione w przyszłym roku.

Wyniki ocen tematycznych mają wpływ na decyzje polityczne. Dzięki ocenie wsparcia w sektorze zdrowia istniejące polityki i zobowiązania zostaną zintegrowane w ramach wewnętrznego programu działania w celu poprawy wdrażania, a ponadto wsparcie interwencji podejmowanych w obszarze zdrowia w każdym kraju partnerskim będzie bardziej skoncentrowane. Ocena przestrzegania praw człowieka doprowadziła do zatwierdzenia strategicznych ram UE dotyczących praw człowieka i demokracji oraz powiązanego planu działania w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r., jak również do wydania po raz pierwszy jednolitych ram strategicznych dotyczących praw człowieka, wspólnych dla Komisji, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz państw członkowskich, wraz z szeroko zakrojonym planem działania dotyczącym ich wdrożenia.

Polityka w zakresie spraw gospodarczych i finansowych

Pomoc makrofinansowa zapewnia wsparcie bilansów płatniczych partnerskich państw trzecich w formie pożyczek średnioterminowych/długoterminowych lub dotacji oraz uzupełnia finansowanie zapewnione w kontekście programów reform Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Na podstawie oceny działań podjętych w Gruzji (46 mln EUR w formie dotacji), Libanie (15 mln EUR w formie dotacji i 25 mln EUR w formie pożyczek) i Kosowie (30 mln EUR w formie dotacji) potwierdzono, że tego rodzaju instrument kryzysowy przyczynia się, w połączeniu z programami MFW, do makroekonomicznej stabilizacji i równowagi zewnętrznej państw będących beneficjentami. Wpływ tych instrumentów zostaje wzmocniony poprzez objęcie wsparcia reformami strukturalnymi w zakresie zarządzania w państwach będących beneficjentami. W ocenach pomocy makrofinansowej dla Gruzji i Kosowa zasugerowano jednak, że Komisja powinna określać uwarunkowania bardziej precyzyjnie, szczególnie w przypadku działań miękkich, takich jak opracowywanie planów działania. Ponadto Komisja powinna zwiększyć widoczność instrumentu pomocy makrofinansowej. Pomoc makrofinansowa wytworzyła wartość dodaną dzięki doprowadzeniu do zwiększenia zaufania poprzez poprawę wiarygodności państwa w oczach społeczności międzynarodowej i potencjalnych inwestorów. Komisja dalej uwzględnia zalecenia zawarte w ocenach podczas planowania i realizowania bieżących i przyszłych działań.

Pomoc humanitarna i ochrona ludności

Pomoc humanitarna i ochrona ludności to dwa podstawowe instrumenty, którymi Unia Europejska dysponuje w celu zapewnienia szybkiej i skutecznej pomocy doraźnej.

UE podejmuje interwencje zawsze w przypadku wystąpienia kryzysu lub klęski żywiołowej, niosąc pomoc milionom poszkodowanych w państwach trzecich oraz na terytorium UE. W 2012 r. Komisja zaangażowała pomoc o wartości 1 252 mln EUR w ramach odpowiedzi na nowe lub utrzymujące się kryzysy. Początkowy budżet w kwocie 874 mln EUR zwiększono zatem kilkakrotnie w celu zapewnienia reakcji na nowe kryzysy i klęski żywiołowe, które miały miejsce w ciągu roku.

Mechanizm ochrony ludności uruchamiano w ciągu roku 38 razy. Łącznie 31 z tych interwencji dotyczyło klęsk żywiołowych (burz śnieżnych, bardzo niskich temperatur, powodzi, trzęsień ziemi, tsunami, lawin, burz i pożarów lasów), natomiast siedem z nich dotyczyło klęsk spowodowanych działalnością człowieka (eksplozji, obozów dla uchodźców, zanieczyszczenia morza). Ogółem 16 interwencji dotyczyło państw objętych zakresem unijnego mechanizmu ochrony ludności, a 22 – pozostałych państw.

Państwa członkowskie i Komisja Europejska działające w imieniu UE jako całość nadal są największym darczyńcą pomocy humanitarnej na świecie. Pomoc udzielana przez Unię stanowi około 47 % światowej pomocy humanitarnej. Zdecydowana większość finansowania w 2012 r. trafiła do Afryki (51 %). Znacznej pomocy udzielono także na Bliskim Wschodzie (w Syrii i sąsiadujących państwach), Mjanmie/Birmie, a także w Azji Południowo-Wschodniej i na Karaibach w związku z klęskami żywiołowymi. Komisja sfinansowała działania w zakresie pomocy humanitarnej, z których skorzystały ponad 122 mln ofiar.

W 2012 r. ukończono dziewięć ocen, z czego pięć dotyczyło poszczególnych państw, a cztery miały charakter tematyczny/przekrojowy.

Ogólnie przeprowadzone oceny wykazały, że pomoc humanitarna udzielana przez UE jest uznawana za skuteczną, ponadto potwierdzono zdolność podejścia „oddolnego” do szybkiego reagowania na kryzysy. Zalecenia natury ogólnej, które służą poprawie efektywności, można podsumować jak opisano poniżej. Chociaż standardowe instrumenty uwzględniają istniejące zagrożenia i zapewniają podstawę do podjęcia decyzji w sprawie wszczęcia lub zaprzestania działań, należy położyć większy nacisk na pomiar skutków i wpływów długoterminowych, m.in. poprzez zapewnienie zestawu odpowiednich wskaźników do pomiaru wpływów. Należy kontynuować starania, które będą siłą napędową w odniesieniu do koordynacji między darczyńcami. Należy również dopilnować, aby udział społeczności i koordynacja z lokalnym społeczeństwem obywatelskim stanowiły regułę, a nie wyjątek. W dalszym ciągu należy dążyć do innowacji, nie ulegając jakimkolwiek tendencjom do akceptowania standardowych odpowiedzi. Ponadto nadal należy zapewniać strategię wyjścia, w szczególności na obszarach miejskich, gdzie skutki katastrof są zazwyczaj bardziej złożone. W przypadku niektórych projektów należy rozważyć wydłużenie ram czasowych (np. powyżej 12 miesięcy), aby zapewnić skuteczność projektu.

W odniesieniu do wydajności średni koszt pomocy humanitarnej udzielonej przez UE wynosi około 10 EUR na osobę objętą wsparciem. Jeżeli chodzi o ramy wdrażania, z oceny ramowej umowy o partnerstwie wynika, że umowa ta pozwala na większą elastyczność finansowania i krótszy czas reakcji w przypadku małych grup „partnerów w dziedzinie jakości”.

Na podstawie ustanowionych dobrych praktyk, zdobytych doświadczeń oraz wzmocnionej koordynacji nadal badane są szanse na zwiększenie efektywności interwencji. Oceny przeprowadzone w 2012 r. zapewniły szereg danych dotyczących sposobów likwidacji różnic w efektywności. Ponieważ często nieuniknione jest przydzielanie mniejszych zasobów na znaczną liczbę projektów, należy zapewnić bardziej zintegrowane, wielosektorowe podejście.

DG ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności powinna dokonywać przeglądu procedur gromadzenia danych w celu zwiększenia swojej skuteczności monitorowania. Należy wzmocnić mechanizmy uczenia się i wymiany wiedzy, aby zapewnić wysoki poziom zdolności technicznych w tej dziedzinie.

Polityka rozszerzenia UE

Wdrażanie polityki rozszerzenia UE odbywa się przy wsparciu finansowego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) na lata 2007–2013. Wartość dodana, do osiągnięcia której dąży się w ramach programu IPA, polega na jego zdolności do funkcjonowania w charakterze głównej siły napędowej przygotowań krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do członkostwa UE w przyszłości. IPA jest zaprojektowany w taki sposób, aby zapoznać kandydatów z ich obowiązkami związanymi z członkostwem jeszcze przed przystąpieniem, np. w zakresie ustanawiania instytucji zarządzających funduszami UE po przystąpieniu lub przyjmowania dorobku prawnego i norm UE. IPA składa się obecnie z pięciu komponentów.

Zarządzanie pomocą finansową udzieloną krajom kandydującym oraz potencjalnym krajom kandydującym w znacznej mierze postępowało zgodnie z planem. W 2012 r. zaangażowane fundusze wyniosły łącznie prawie 1 016,5 mln EUR. Wyniki w przedmiotowym obszarze zaczynają być widoczne, na co wskazują ogólne postępy w zakresie norm prawnych, równomierny proces konwergencji zgodnie z normami i wartościami europejskimi czy finalizacja negocjacji z Chorwacją, która w 2013 r. stanie się 28. państwem członkowskim UE. Pozytywne skutki pomocy można jednak nadal zwiększyć poprzez kontynuowanie działań w celu rozwoju zdolności instytucji krajowych oraz dzięki bardziej ukierunkowanej i strategicznej alokacji zasobów.

W 2012 r. przeprowadzono ocenę tematyczną pomocy UE udzielonej na poprawę sprawowania rządów, praworządności, reformy sądownictwa oraz walki przeciwko korupcji i przestępczości zorganizowanej na Bałkanach Zachodnich. W ocenie wykazano, że we wszystkich siedmiu państwach Bałkanów Zachodnich podjęte działania przynoszą oczywistą wartość dodaną na rzecz organów krajowych, ponieważ wprowadzono istotne udoskonalenia w podstawowych ramach instytucjonalnych i organizacyjnych w obszarze rządów prawa. Wciąż jednak konieczne jest większe zaangażowanie polityczne.

Jeżeli chodzi o efektywność i skuteczność, w ocenie poparto uproszczenie programowania IPA II poprzez ograniczenie instrumentów, zwiększenie programowania sektorowego oraz wydłużenie horyzontów czasowych. W odniesieniu do beneficjenta w ocenie wskazano, że w programach reform sądownictwa należy określić konkretne priorytety odzwierciedlone w polityce krajowej oraz przedstawić propozycje budżetowe, a jednocześnie zapewnić stabilne parametry planowania i finansowanie.

W odniesieniu do UE w ocenie stwierdzono, że UE powinna opracować cele ogólne i programowe w odniesieniu do sprawowania rządów i praworządności, jak również ponownie ocenić/zwiększyć finansowanie w ramach IPA w nawiązaniu do programowania opartego na dowodach. Horyzonty czasowe programów priorytetowych mogą wynosić od czterech do siedmiu lat, przy czym należy jasno określić „punkty przestoju” na przeprowadzenie przeglądu i dostosowań. Biorąc pod uwagę wyniki obecnej oceny, zaproponowano koncepcję objęcia pomocy w ramach IPA II wieloletnim planowaniem pokrywającym się z czasem trwania kolejnych wieloletnich ram finansowych oraz przeprowadzenie przeglądu śródk okresowego. W ocenie podkreślono również znaczenie określenia skonkretyzowanych,

mierzalnych, osiągalnych, realnych, terminowych celów (celów SMART) i wskaźników pomiaru, aby wspierać programowanie i monitorowanie wyników. Niektóre z zaproponowanych wskaźników są obecnie stosowane do opracowywania ram wskaźników do celów związanych z programowaniem pomocy IPA II.

W ocenie tematycznej sądownictwa i praw podstawowych w Turcji zasugerowano zastosowanie sektorowego podejścia w programowaniu IPA II. Na podstawie oceny uznano, że wsparcie udzielone przez UE na rzecz sądownictwa i praw podstawowych w Turcji było pomocne, przyniosło wartość dodaną w zakresie poprawy reform praw człowieka, zwiększyło skuteczność systemu sądownictwa i wykazało odpowiedni poziom osiągniętych wyników w odniesieniu do dostępnych zasobów. W ocenie podkreślono jednak także niedoskonałości w programowaniu i wdrażaniu pomocy np. w odniesieniu do własności odpowiednich instytucji oraz przejrzystości beneficjentów. Nowe programowanie IPA II przewiduje wprowadzenie elementów elastyczności, poprawę sprawowania rządów i własności.

W ocenie tematycznej wsparcia udzielonego przez UE społeczeństwu obywatelskiemu na Bałkanach Zachodnich i w Turcji zasugerowano zwiększenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych stron w programowaniu oraz mechanizmach wyboru projektów. Ponadto w ocenie tej zaproponowano poprawę synergii między interwencjami unijnymi i pozaunijnymi w programowaniu i wdrażaniu pomocy w ramach IPA. W ocenie zaproponowano pewne modyfikacje w zarządzaniu nowym programem w ramach IPA w zakresie zwiększenia współpracy z innymi darczyńcami oraz międzynarodowymi instytucjami finansowymi na szczeblu strategicznym. Ponadto w ocenie wyrażono poparcie dla zwiększenia udziału zainteresowanych stron w programowaniu.

W ocenie programu SIGMA (wsparcie na rzecz poprawy sprawowania rządów i zarządzania) stwierdzono, że wsparcie uznaje się za skuteczne, brakuje mu jednak obecnie ustrukturyzowanej i łatwej do zidentyfikowania hierarchii celów ogólnych i szczegółowych oraz zintegrowanych zagrożeń. Począwszy od 2013 r. w trzech państwach oceny SIGMA staną się podstawą prowadzenia skuteczniejszego dialogu politycznego, narzędziem zapewniającym informacje na temat finansowania w ramach IPA na szczeblu krajowym i regionalnym, a także narzędziem służącym do opracowywania krajowych planów reform.

Celem opierającego się na ocenach wniosku Komisji dotyczącego nowego programu w ramach IPA II jest dokonanie niezbędnych dostosowań, aby zapewnić ciągłość działań i przejście z obecnego IPA, stosować uproszczone i zharmonizowane zasady we wszystkich departamentach Komisji oraz ułatwić beneficjentom dostęp do finansowania. Aby uzyskać większą skuteczność i efektywność pomoc będzie bardziej ukierunkowana na wyniki, elastyczna i dostosowana do konkretnych potrzeb.

Obecnie trwają działania mające na celu wzmocnienie powiązań między wdrażaniem współpracy finansowej i realizacją określonych celów politycznych. W odniesieniu do programowania na lata 2014–2020 zaproponowano bardziej odpowiednie wskaźniki skuteczności działania.

4. WNIOSKI

Wyniki ocen sygnalizują potrzebę wprowadzenia uproszczeń, bardziej ukierunkowanych celów, ustanowienia wspólnych wskaźników i ram wykonania wraz z wyraźnie określonymi celami pośrednimi i końcowymi w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

Komisja uwzględniła powyższe kwestie podczas sporządzania wniosków dotyczących nowej generacji programów w kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych oraz wzywa Parlament Europejski i Radę do utrzymania wspomnianego kierunku we wnioskach ustawodawczych dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych, aby zapewnić bardziej wykonalny, ukierunkowany i wymierny proces realizacji kolejnego okresu finansowania.

Komisja pracuje nad osiągnięciem bardziej gruntownych, systematycznych i ukierunkowanych postępów oraz rozwija sprawozdawczość dotyczącą wyników, która będzie opierała się na ramach monitorowania, oceny i sprawozdawczości ustanowionych przez Parlament i Radę na kolejne wieloletnie ramy finansowe. Nowe ramy w odniesieniu do niniejszego sprawozdania Komisja przedstawi w 2014 r. W międzyczasie Komisja zleciła swoim służbom wzmocnienie i usprawnienie procesu mierzenia osiągniętych postępów i wyników oraz sprawozdawczości w tym zakresie w celu zapewnienia podstawy dla wszystkich przyszłych rocznych sprawozdań z działalności oraz przyszłych wersji niniejszego sprawozdania.

W tegorocznym sprawozdaniu przedstawiono obraz ogólnych postępów w realizowaniu celów programowych UE, przyczyniających się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”, na których wyniki wywarło jednak niekiedy negatywny wpływ pogorszenie koniunktury gospodarczej. Dzięki finansowaniu osiągnięto znaczny efekt dźwigni, w szczególności w odniesieniu do wyników w zakresie innowacyjności oraz poczyniono widoczne postępy w tworzeniu wydajnego rynku wewnętrznego w ramach transportu oraz w łączeniu rynków energetycznych. W ocenach potwierdzono osiągnięte postępy, chociaż jeszcze wiele pozostaje do zrobienia. Dowiedziono, że EFS, EFRR i Fundusz Spójności posiadają elastyczność pozwalającą reagować na pogorszenie koniunktury gospodarczej. Ponadto potwierdzono wkład EFS w ułatwienie dostępu do zatrudnienia, mimo że w dalszym ciągu istnieją wątpliwości co do trwałości wyników. Potwierdzono również istotną rolę finansowania z UE w utrzymaniu inwestycji publicznych w wielu państwach członkowskich w celu zabezpieczenia strategii inwestycyjnych w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy poprzez zmniejszenie presji wywieranej na budżety krajowe, w tym znaczne zwiększenie poziomów współfinansowania dla dziewięciu państw członkowskich.