

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 1/2008

**dotyczące procedur wstępnej analizy i oceny dużych projektów
inwestycyjnych z okresów programowania 1994–1999 i 2000–2006 wraz
z odpowiedziami Komisji**

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

(2008/C 81/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
GLOSARIUSZ		3
STRESZCZENIE	I–VII	5
WSTĘP	1–8	5
Definicje i procedury zatwierdzania	1–7	5
Wielkość zaangażowanych środków finansowych	8	7
ZAKRES KONTROLI I SPRAWOZDANIA	9–13	7
CZY WSPÓLNOTOWE FINANSOWANIE DUŻYCH PROJEKTÓW JEST ODPOWIEDNIO PRZYGOTOWANE PRZEZ KOMISJĘ?	14–34	7
Proces analizy wstępnej i kryteria kontroli	14–16	7
Analiza projektów: udoskonalono metodologię, lecz konieczne jest wzmocnienie proce- dur	17–20	8
Zróżnicowana jakość stosowania analizy kosztów i korzyści	21–25	9
Określanie wysokości wspólnotowej pomocy finansowej: kryteria interpretowane i sto- sowane w sposób niespójny	26–34	10
CZY OCENA EX POST DUŻYCH PROJEKTÓW DOSTARCZA INFORMACJI UŻYTECZNYCH PRZY PODEJMOWANIU KOLEJNYCH DECYZJI?	35–55	11
Procedury oceny i kryteria kontroli	35–39	11
Kilka ocen o szerokim zakresie i bardzo niewiele indywidualnych ocen dużych projek- tów	40–41	12

	Punkty	Strona
Czynniki, które utrudniały oceny <i>ex post</i> dużych projektów...	42–49	13
...Niekompletne wnioski o pomoc finansową...	43–46	13
...Niewystarczający monitoring	47–49	13
Możliwe przeszkody w dokonywaniu ocen w odniesieniu do okresu 2000–2006	50–55	14
NOWE PRZEPISY DOTYCZĄCE OKRESU 2007–2013	56–58	14
WNIOSKI I ZALECENIA	59–65	14
Wnioski	59–62	14
Zalecenia	63–65	15
Załącznik I Próby I i II w rozbiciu na państwa członkowskie — Lista skontrolowanych projektów		16
Załącznik II Skontrolowane duże projekty z okresu 2000–2006 — Stopa dyskontowa i horyzont czasowy		18
Odpowiedzi Komisji		20

GLOSARIUSZ

Analiza kosztów i korzyści	Analiza mająca na celu porównanie wszystkich kosztów i wszystkich korzyści powstałych w wyniku interwencji w celu ustalenia, czy korzyści przewyższają koszty, a jeśli tak — to w jakiej proporcji.
Analiza ryzyka	Badanie mające na celu określenie prawdopodobieństwa, że wartości zmiennych bazowych projektu, ustalone w wyniku pierwszej analizy, zostaną faktycznie potwierdzone.
Analiza wrażliwości	Badanie stabilności oczekiwanego rezultatu projektu pod wpływem modyfikacji jego zmiennych bazowych.
Efekt deadweight	Zaobserwowany efekt, który pojawiłby się nawet wówczas, gdyby interwencja publiczna nie miała miejsca.
EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego)	Instrument finansowy stworzony w celu wspierania spójności gospodarczej i społecznej w państwach Unii poprzez korygowanie podstawowych dysproporcji regionalnych oraz poprzez przekształcanie regionów opóźnionych w rozwoju. Interwencje EFRR są zasadniczo realizowane za pomocą programów operacyjnych obejmujących dużą liczbę projektów.
Fundusz Spójności	Instrument mający na celu wspieranie spójności gospodarczej i społecznej za pomocą finansowania dużych projektów z dziedziny środowiska i transportu w państwach członkowskich, których PKB jest niższy niż 90 % średniej wspólnotowej. Początkowo środki z Funduszu Spójności wydatkowane w Hiszpanii, Grecji, Irlandii i Portugalii. Z dniem 1 stycznia 2004 r. Irlandii przestała przysługiwać pomoc z funduszu. Nowe państwa członkowskie korzystają ze wsparcia w ramach Funduszu Spójności od chwili ich przystąpienia do Wspólnoty.
Fundusze strukturalne	Fundusze wspólnotowe, z których finansowane są działania mające na celu zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionów Unii. EFRR jest najważniejszym narzędziem finansowania tych działań.
IRR (wewnętrzna stopa zwrotu)	Stopa, przy której inwestycja zaczyna być rentowna: <ul style="list-style-type: none"> — finansowa wewnętrzna stopa zwrotu: stopa zwrotu obliczona przy uwzględnieniu wyłącznie wysokości finansowania odnoszącego się bezpośrednio do projektu, — ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu: stopa zwrotu obliczona przy uwzględnieniu także zewnętrznych czynników ekonomicznych.
NPV (wartość bieżąca netto)	Wartość otrzymana poprzez zdyskontowanie przyszłej wartości wszystkich przepływów pieniężnych, które będą wygenerowane przez projekt w czasie jego cyklu życia. Metoda ta pozwala porównać różne projekty.
Oddziaływanie	Konsekwencje społeczno-gospodarcze, które można przypisać interwencji.
Okres programowania	Wieloletnie ramy planowania i realizacji wydatków z tytułu funduszy strukturalnych.
Programy operacyjne	Dokumenty zatwierdzane przez Komisję, zawierające spójny zbiór osi priorytetowych przekładających się na działania wieloletnie, których realizacja może być finansowana z jednego lub kilku funduszy strukturalnych, a dodatkowo, innymi instrumentami finansowymi, jak również przez EBI.

Skuteczność	Określa relację między osiągniętymi rezultatami a określonymi celami.
Wydajność	Określa relację między zaangażowanymi zasobami a osiągniętymi rezultatami.

STRESZCZENIE

I. Pojęcie „duże projekty” w zakresie infrastruktury i inwestycji produkcyjnych zasadniczo definiowane jest w przepisach poprzez odniesienie do wielkości zaangażowanych środków finansowych. Ze względu na duże znaczenie ekonomiczne oraz wielkość potencjalnego oddziaływania tych projektów przed ich zatwierdzeniem przeprowadzane są specjalne procedury wstępnej analizy. Z tych samych powodów konieczne jest zgromadzenie odpowiednich informacji w celu zestawienia rzeczywistych wyników projektów z poczynionymi wcześniej założeniami (zob. pkt 1–8).

II. Kontrola Trybunału dotyczyła dużych projektów realizowanych w ramach EFRR oraz, przez analogię, w ramach Funduszu Spójności w okresach programowania 1994–1999 i 2000–2006. Oś sprawozdania stanowią dwa zasadnicze zagadnienia: proces przygotowania dużych projektów w celu ich zatwierdzenia przez Komisję oraz proces oceny tych projektów po ich realizacji (zob. pkt 9–13).

III. Trybunał stwierdził kilka przypadków uchybień w procedurze wstępnej analizy w dwóch okresach objętych kontrolą, tj. w zakresie procedury oceny projektów, a także procedury określania poziomu współfinansowania wspólnotowego. Jakość analiz kosztów i korzyści przedstawianych przez promotorów projektów na poparcie wniosków o pomoc finansową była bardzo zróżnicowana, tak samo jak wykorzystanie tych analiz przez Komisję. Ustalenia te prowadzą do wątpliwości co do rzeczywistej wartości dodanej specjalnej procedury zatwierdzania przewidzianej dla dużych projektów (zob. pkt 14–34).

IV. Trybunał zaleca, aby Komisja stosowała bardziej wydajne procedury wstępnej analizy oparte na narzędziach, które sama opracowała; aby zapewniła rygorystyczne stosowanie analizy kosztów i korzyści, zwłaszcza w odniesieniu do dostarczanych informacji, oraz aby nadal dążyła do uwzględniania elementów pozwalających na ustalanie wysokości pomocy finansowej Wspólnoty (zob. pkt 63).

V. Ocena *ex post* dużych projektów z okresu 1994–1999 — jedyna tego typu ocena, którą Komisja była w stanie przeprowadzić do chwili kontroli — okazała się w dużej mierze utrudniona z powodu braku istotnych i precyzyjnych informacji zarówno na temat przewidywanych wyników, jak i monitoringu. Z tego też względu oceny nie dostarczyły informacji przydatnych do celów podejmowania decyzji dotyczących kolejnego okresu, z wyjątkiem jednego przypadku dotyczącego projektów finansowanych z Funduszu Spójności. Ocena dużych projektów EFRR z okresu 2000–2006, która nie została jeszcze przeprowadzona, będzie mogła opierać się o surowsze przepisy, zwłaszcza w zakresie monitoringu. Jednakże ich wykorzystanie w praktyce zostało zaledwie zapoczątkowane (zob. pkt 35–55).

VI. Zgodnie z przepisami dotyczącymi funduszy strukturalnych w latach 2007–2013, nie jest wymagane, aby duże projekty były przedmiotem indywidualnych ocen *ex post* przeprowadzanych przez Komisję. Jednakże Trybunał zaleca, aby po ich ukończeniu duże projekty były indywidualnie oceniane pod względem realizacji ich celów, przez krajowe instytucje zarządzające oraz beneficjentów, dla których otrzymane informacje będą użyteczne. W tym celu Komisja musi zagwarantować, by wnioski o pomoc zawierały wymagane informacje na temat wskaźników oraz sytuacji wyjściowej oraz by informacje te były rygorystycznie monitorowane. W odniesieniu do informacji dostarczanych w wyniku oceny, które muszą być Komisji przekazywane, niezbędne jest, aby Komisja przeprowadziła analizę swoich własnych potrzeb, aby zapewnić sobie otrzymywanie istotnych i wiarygodnych danych na temat wyników dużych projektów (zob. pkt 64).

VII. W dłuższej perspektywie Trybunał zachęca Komisję, Parlament Europejski i Radę do zastanowienia się nad rolą specjalnych procedur stosowanych w przypadkach dużych projektów (zob. pkt 65).

WSTĘP**Definicje i procedury zatwierdzania**

1. Pojęcie „duże projekty” jest zasadniczo zdefiniowane w przepisach wspólnotowych dotyczących EFRR ⁽¹⁾ poprzez odniesienie do wielkości zaangażowanych w projekt środków finansowych.

⁽¹⁾ Pojęcie to pojawiło się już w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. (Dz.U. L 374 z 31.12.1988, s. 1). Będzie ono również stosowane w przepisach odnoszących się do nowego okresu 2007–2013 art. 39–41 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25).

2. W odniesieniu do okresu programowania 1994–1999 „duże projekty” to takie, „których koszt całkowity służący do określania wysokości wkładu wspólnotowego co do zasady przekracza 25 mln ecu w przypadku inwestycji infrastrukturalnych oraz 15 mln ecu w przypadku inwestycji produkcyjnych” ⁽²⁾.

3. W odniesieniu do okresu programowania 2000–2006 definicja „dużych projektów” obejmuje projekty, „których koszt

⁽²⁾ Artykuł 16 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 zmienionego rozporządzeniem (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193 z 31.7.1993, s. 20).

całkowity służący do określenia wkładu funduszy przekracza 50 mln euro”⁽¹⁾. Co więcej, projekty te muszą obejmować ekonomicznie niepodzielną serię prac, spełniających ściśle określoną funkcję techniczną i posiadających jasno określone cele. Tak jak w przypadku poprzedniego okresu, mogą to być inwestycje infrastrukturalne lub produkcyjne⁽²⁾.

4. Natomiast przepisy dotyczące Funduszu Spójności odnoszące się do dwóch badanych okresów nie zawierają definicji „dużych projektów”⁽³⁾. Jednakże, ponieważ w państwach objętych Funduszem Spójności podobne projekty z zakresu infrastruktury transportowej i środowiska mogą być finansowane albo ze środków Funduszu Spójności, albo z EFRR, analogicznie kontrolą objęto również pewne projekty Funduszu Spójności, wybrane na podstawie całkowitych kosztów, przy zastosowaniu tych samych kryteriów, co w przypadku dużych projektów EFRR.

5. Odnosnie do procedur zatwierdzania projektów w latach 1994–1999 możliwe było przedkładanie wniosków dotyczących dużych projektów EFRR indywidualnie lub w ramach programu operacyjnego. W każdym przypadku informowano Komisję o dużych projektach, a informacje uzupełniające miały być dostarczane w późniejszym terminie⁽⁴⁾, jednak nie było wymogu podjęcia oficjalnej decyzji zatwierdzającej.

6. Wszystkie duże projekty EFRR z okresu 2000–2006 finansowane były w ramach większych interwencji⁽⁵⁾. Jednakże przepisy przewidują, że duże projekty muszą być zatwierdzone przez Komisję indywidualnie, inaczej niż w przypadku innych projektów, które zatwierdzone są jedynie przez władze państw członkowskich⁽⁶⁾.

7. W ramach Funduszu Spójności w dwóch rozważanych okresach możliwe było finansowanie jedynie indywidualnych projektów, a każdy był przedmiotem oddzielnej decyzji.

Tabela 1

Definicja „dużych projektów”

FUNDUSZ	Okres 1994–1999	Okres 2000–2006
„Duże projekty” EFRR (projekty infrastrukturalne i inwestycje produkcyjne)	Koszt całkowity przewyższający: — 25 mln ecu w przypadku projektów infrastrukturalnych, — 15 mln ecu w przypadku inwestycji produkcyjnych	Koszt całkowity przewyższający: 50 mln euro dla wszystkich rodzajów projektów Ponadto: niepodzielność prac pod względem ekonomicznym i technicznym oraz jasno określone cele
	Projekt indywidualny lub stanowiący część większej interwencji	Projekt stanowiący zawsze część większej interwencji
„Duże projekty” Funduszu Spójności (projekty z zakresu infrastruktury transportowej i środowiska)	Brak definicji określonej przepisami	Brak definicji określonej przepisami
	Do celów kontroli, koszt całkowity przewyższający 25 mln ecu	Do celów kontroli, koszt całkowity przewyższający 50 mln euro
	Projekt indywidualny	Projekt indywidualny

⁽¹⁾ Artykuł 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 1).

⁽²⁾ Artykuł 26 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽³⁾ Celem Funduszu Spójności jest finansowanie projektów o znacznych rozmiarach z zakresu transportu i środowiska. Artykuł 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. (Dz.U. L 130 z 25.5.1994, s. 1) stanowił, że odnośnie do okresu programowania 1994–1999 „cały koszt projektów lub grupy projektów nie może być w zasadzie mniejszy niż 10 mln ecu”. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, s. 57) dotyczącym kolejnego okresu programowania zastąpiono słowo „ecu” słowem „euro”.

⁽⁴⁾ Artykuł 5 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4254/88 zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2083/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193 z 31.7.1993, s. 34).

⁽⁵⁾ Na ogół były to programy operacyjne, jednolite dokumenty programowe, programy inicjatyw wspólnotowych.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, art. 26 ust. 3.

Wielkość zaangażowanych środków finansowych

8. W tabeli 2 przedstawiono w odniesieniu do dwóch okresów programowania całkowity koszt dużych projektów, którym przyznano pomoc z EFRR lub Funduszu Spójności:

Tabela 2

Łączny koszt „dużych projektów” objętych interwencją wspólnotową

	Okres 1994–1999		Okres 2000–2006	
	W mld ecu	Liczba projektów	W mld euro	Liczba projektów
DP — EFRR	36	676	48	279
DP — Fundusz Spójności	12	147	23	154
Ogółem	48	823	71	437

ZAKRES KONTROLI I SPRAWOZDANIA

9. Biorąc pod uwagę oddziaływanie na rozwój regionalny, jaki mogą mieć pojedyncze projekty o wartości finansowej przekraczającej pewną wysokość, duże projekty inwestycyjne poddawane są bardziej złożonym niż zazwyczaj procedurom wstępnej analizy, a także są zatwierdzane w drodze oddzielnych decyzji, przynajmniej począwszy od okresu programowania 2000–2006. Z tych samych powodów konieczne jest wykonanie retrospektywnej oceny rzeczywistych wyników oddziaływania zaangażowanych środków w celu uzyskania wskazówek na temat opracowywania i selekcji projektów w kolejnych okresach programowania.

10. Trybunał starał się zatem uzyskać odpowiedzi na dwa następujące pytania:

- czy wspólnotowe finansowanie dużych projektów jest odpowiednio przygotowane przez Komisję?
- czy ocena *ex post* dużych projektów dostarcza informacji użytecznych przy podejmowaniu kolejnych decyzji?

11. Kontrole dokumentacji oraz kontrole przeprowadzane w państwach członkowskich objęły próbę 20 zakończonych dużych projektów z okresu 1994–1999 oraz 30 dużych projektów z okresu 2000–2006. Ponadto dodatkowa próba 36 dużych projektów z okresu programowania 2000–2006 została poddana kontrolom dokumentacji w Komisji (zob. załącznik I).

12. Odnośnie do systemu wstępnej analizy przewidzianego w przypadku dużych projektów, kontrola dotyczyła procedur stosowanych przez Komisję w odniesieniu do dwóch okresów, tj. 1994–1999 oraz 2000–2006. Odnotowano wprowadzane stopniowo udoskonalenia. Zalecenia dotyczące tej części będą prawdopodobnie miały wpływ na realizację działań w okresie programowania 2007–2013, w którym pojęcie „dużych projektów” odnosi się do wszystkich funduszy strukturalnych⁽¹⁾.

(1) Zob. w szczególności art. 39–41 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

13. W kwestii ocen *ex post* możliwe było uwzględnienie jedynie ocen projektów z okresu 1994–1999, jako że w momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał realizacja projektów z okresu 2000–2006 nie została jeszcze zakończona i w związku z tym nie przeprowadzono jeszcze ich ocen *ex post* (2). Jednakże w niniejszym sprawozdaniu bada się również, czy w odniesieniu do okresu 2000–2006 można oczekiwać udoskonaleń. Uwagi sformułowane po zakończeniu kontroli mogą mieć wpływ na oceny dotyczące okresu 2000–2006, które zostaną dopiero przeprowadzone, ale przede wszystkim na oceny odnoszące się do okresu 2007–2013, który dopiero się rozpoczął.

CZY WSPÓLNOTOWE FINANSOWANIE DUŻYCH PROJEKTÓW JEST ODPOWIEDNIO PRZYGOTOWANE PRZEZ KOMISJĘ?

Proces analizy wstępnej i kryteria kontroli

14. Za zgłaszanie dużych projektów do finansowania wspólnotowego odpowiedzialne są państwa członkowskie, które dokonują wyboru projektów, posługując się własnymi procedurami i zasadami wstępnej analizy, przy uwzględnieniu priorytetów określonych w ramach odpowiednich programów operacyjnych EFRR oraz Funduszu Spójności.

15. Komisja nie ma obowiązku przeprowadzania oceny porównawczej projektów zgłoszonych przez różne państwa członkowskie, jako że wielkość środków finansowych przeznaczonych dla każdego z państw członkowskich jest określana z góry w przypadku każdego okresu programowania. Jednakże musi ona badać projekty, które mają być finansowane, pod względem ich jakości, tj. czy wybrane projekty mają potencjalnie szansę przynieść pozytywne skutki w zakresie rozwoju regionalnego oraz czy zaangażowanie finansowe Wspólnoty jest niezbędne do ich realizacji i czy stworzy faktyczną wartość dodaną.

16. Trybunał zbadał fazę wstępnej analizy przeprowadzanej przez Komisję, oceniając że, aby prowadziła ona do wyboru wartościowych projektów, niezbędne są następujące elementy:

- a) wspólne ramy oceny wniosków o pomoc finansową, które mają na celu uzyskanie pewności, że projekt został właściwie przygotowany oraz że zawiera odpowiednio przedstawione informacje, na podstawie których określa się, czy zasługuje on na przyznanie mu pomocy;
- b) proces decyzyjny oparty na wypróbowanych metodach, interpretowanych i stosowanych w podobny sposób przez państwa członkowskie i przez Komisję;
- c) określenie wysokości pomocy finansowej Wspólnoty na podstawie zasad, które zapewniają maksymalną wydajność interwencji publicznej.

(2) W ramach oceny *ex post* przeprowadzonej na rzecz Komisji zbadano jednak osiem projektów przyjętych w latach 2000 i 2002 (zob. pkt 41).

Analiza projektów: udoskonalono metodologię, lecz konieczne jest wzmocnienie procedur

17. Kontrola Trybunału wykazała, że materiały referencyjne stosowane przez Komisję zostały dopracowane. Chociaż istnieją rozbieżności między formularzami wniosków o pomoc finansową dla dużych projektów EFRR i Funduszu Spójności stosowanymi w okresie 2000–2006, są one bardziej wyczerpujące i odpowiedniej niż te, które stosowano w poprzednim okresie. Podobnie, przewodnik po analizie kosztów i korzyści ⁽¹⁾ udostępniony państwom członkowskim przez Komisję został udoskonalony zarówno pod względem prezentacji zagadnień teoretycznych, jak i podejścia praktycznego ⁽²⁾.

18. Jednakże analiza wniosków o pomoc finansową była zróżnicowanej jakości:

- ponieważ za przeprowadzanie wstępnej analizy odpowiedzialne są różne służby zarządzające (za ocenę całego projektu — działy Komisji odpowiadające za dany obszar geograficzny, a dział ds. oceny za analizę kosztów i korzyści), przez długi okres brak było wspólnego podejścia, w szczególności w formie listy kontrolnej. Nie licząc vademecum i podręczników procedur odnoszących się ogólnie do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, dopiero w roku 2003 opracowano *appraisal summary tables* oraz listy kontrolne przeznaczone specjalnie dla dużych projektów,
- konsultacje między służbami prowadzą niekiedy do uzyskania rozbieżnych opinii, przede wszystkim w odniesieniu do kwestii właściwości i poziomu pomocy. Działy odpowiadające za dany obszar geograficzny, którym powierzono zarządzanie, nie zawsze stosują się do uzyskanych opinii, nie zamieszczając żadnych wyjaśnień w dokumentacji. Zdarza się także, że próby o dostarczenie dodatkowych informacji wyrażone przez służby inne niż służby zarządzające pozostają bez odpowiedzi (zob. ramka 1),
- w państwach objętych Funduszem Spójności nie ma jasnej zasady przypisywania projektów z zakresu transportu i środowiska do EFRR lub do Funduszu Spójności, poza wymogiem, że priorytetem dla Funduszu Spójności jest finansowanie transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T). Jako że przewidziane pułapy finansowania projektów są wyższe w przypadku Funduszu Spójności, prowadziło to do sytuacji, w których podobnym projektom przypisywano różne wskaźniki pomocy finansowej. Co więcej, przypisanie projektu do EFRR lub do Funduszu Spójności pociąga za sobą odmienne uwarunkowania prawne w zakresie monitoringu i oceny *ex post* projektów (zob. ramka 2).

⁽¹⁾ Zob. *Guide de l'analyse des coûts et avantages des grands projets du FEDER, dans le cadre de la politique régionale communautaire* (Przewodnik po analizie kosztów i korzyści dużych projektów EFRR w kontekście wspólnotowej polityki regionalnej), ukończony w 1994 r. W roku 1997 opublikowano poprawioną wersję przewodnika odnoszącą się także do projektów Funduszu Spójności. W kolejnym okresie *Guide de l'analyse coûts-avantages des projets d'investissements des Fonds structurels (FEDER), du Fonds de cohésion et de l'ISPA* (Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach funduszy strukturalnych (EFRR), Funduszu Spójności oraz ISPA) zastąpił w 2002 r. poprzednie wytyczne. Dokumenty te są udostępnione na stronie internetowej Komisji pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic.

⁽²⁾ Opublikowany w 2002 r. przewodnik precyzuje w szczególności finansowe i ekonomiczne stopy dyskontowe oraz ramy czasowe, w rozbiciu na sektory, które powinny się stosować do celów szacowania rentowności projektów. Jednakże nie podaje on żadnych szczegółów ani technik prognozowania dotyczących oddziaływania na środowisko oraz tworzenia miejsc pracy.

Ramka 1

W odniesieniu do projektów inwestycji produkcyjnych jeden z departamentów Komisji podkreślał wysoką rentowność inwestycji, która nie uzasadniała przyznania pomocy. W przypadku pewnego projektu z zakresu infrastruktury transportowej inny departament zaproponował obniżenie wnioskowanej wysokości pomocy, tj. 60 %, uzasadniając to tym, że projekt realizowany był w najbogatszym regionie państwa członkowskiego, a władze stosowały niższe wskaźniki pomocy w przypadku regionów uboższych. Zażądano także obniżenia poziomu pomocy w przypadku innego projektu, którego zwrot z inwestycji był bardzo wysoki. Ostatecznie nie obniżono wnioskowanej wysokości pomocy w żadnym z tych projektów. W przypadku projektu budowy kolei podziemnej, z powodu sprzeciwu DG TREN, aby uznać ten projekt za projekt z dziedziny infrastruktury transportowej, został on przesunięty do kategorii projektów z zakresu środowiska objętych Funduszem Spójności, mimo zastrzeżeń DG ENV, która oceniła, że zaledwie 1–3 % korzyści związanych z projektem stanowią będą korzyści w zakresie środowiska.

Ramka 2

W Grecji przypisanie projektów do EFRR lub Funduszu Spójności odbywa się w zależności od poziomu przygotowania i zaplanowania projektów, jak również dostępności środków, po konsultacji z Komisją. Doprowadziło to do nielogicznej sytuacji, w której rozszerzenie zakresu dużego projektu z dziedziny transportu finansowane było, w przypadku jednego projektu, z Funduszu Spójności w wysokości 66,3 %, a w przypadku innego projektu z EFRR w ramach programu operacyjnego — w wysokości 50 %.

19. Proces wstępnej analizy charakteryzowały znaczne opóźnienia. Na ogół Komisja nie przestrzega terminu dwóch miesięcy przewidzianego na zatwierdzenie finansowania ⁽³⁾ od otrzymania formularzy zgłoszeniowych. W przypadku skontrolowanych na miejscu projektów EFRR i Funduszu Spójności, wnioski były zatwierdzone średnio w ciągu 187 dni — przy czym okres ten wynosił od 46 do 1 001 dni. Opóźnienia spowodowane są koniecznością uzyskania przez Komisję dodatkowych informacji w przypadku ogromnej większości dużych projektów. Jest to zasadniczo związane z niewystarczającą jakością — a nawet brakiem — ocen oddziaływania na środowisko, w wielu przypadkach obowiązkowych, jak również ze szczególnymi aspektami analizy finansowej i ekonomicznej projektów ⁽⁴⁾. Co więcej, terminy udzielania odpowiedzi przez państwa członkowskie są często bardzo długie. Opóźnienia te można częściowo tłumaczyć niedociągnięciami, które przez długi czas miały miejsce w dziedzinie zarządzania (zob. pkt 17).

20. Komisja wykazywała zbyt dużą elastyczność, zatwierdzając niektóre projekty:

- zatwierdzano projekty, które nie były w pełni gotowe, na co wskazują przekroczenia budżetów finansowych projektów oraz terminów ich realizacji. Komisja zatwierdzała jednak te projekty, chociaż była świadoma istniejącego problemu,

⁽³⁾ Artykuł 26 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999; termin ten wynosi trzy miesiące, jeśli konieczne są konsultacje z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym.

⁽⁴⁾ W tej kwestii zob. także pkt 22–24.

- z drugiej strony, niektóre projekty były w zasadzie ukończone w momencie ich zgłoszenia do finansowania. W odniesieniu do projektów produkcyjnych zdarza się, że data wysłania dokumentacji zgłoszeniowej projektu do Komisji jest bliska terminowi fizycznego ukończenia projektu, choć ma to miejsce jeszcze przed zamknięciem rozliczeń. W tych okolicznościach niemożliwe już było wprowadzenie modyfikacji do projektu, a Komisja mogła go jedynie zatwierdzić bądź odrzucić,
- w odniesieniu do inwestycji produkcyjnych jedynie w nielicznych przypadkach sprawdzano, czy interwencja publiczna miała właściwe uzasadnienie; w procesie podejmowania decyzji o finansowaniu nie przypisywano ważnej roli kryteriom związanych z rekompensowaniem niedoskonałości rynku oraz niefinansowaniem efektu deadweight,
- niektóre duże projekty nie spełniają kryterium, zgodnie z którym duże projekty to takie, które obejmują ekonomicznie niepodzielną serię prac, spełniających ściśle określoną funkcję techniczną i posiadających jasno określone cele (zob. pkt 3). Niektóre projekty EFRR zatwierdzone jako duże projekty w rzeczywistości powstały wskutek połączenia kilku projektów indywidualnych. Jest to ważna kwestia, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że złożenie wniosku o dofinansowanie dużego projektu pozwala na skorzystanie *de facto* z odroczenia zastosowania „zasady n+2” o okres oceny projektu, który może trwać szczególnie długo ⁽¹⁾.

Zróznicowana jakość stosowania analizy kosztów i korzyści

21. Analiza kosztów i korzyści, na mocy przepisów konieczna na poparcie wniosków o pomoc finansową, jest zasadniczym narzędziem, którym dysponuje Komisja w procesie podejmowania decyzji o przyznaniu bądź odmowie finansowania wspólnotowego. Jej odpowiednie zastosowanie jest niezbędne, aby ocenić jakość zgłoszonych projektów. Celem tej analizy jest porównanie wielkości zaangażowanych środków z korzyściami społeczno-ekonomicznymi, które będzie można uzyskać w średnim okresie czasu dzięki proponowanemu przedsięwzięciu ⁽²⁾. Komisja może zażądać zrewidowania lub rozszerzenia analizy przedstawionej w celu uzasadnienia wniosku o pomoc, bądź też sporządzić własną ocenę projektu zasięgając, w razie konieczności, opinii niezależnych ekspertów lub korzystając z pomocy EBI.

22. Pomimo opublikowania przez Komisję przewodnika po analizie kosztów i korzyści dużych projektów (zob. pkt 17) zanotowano duże rozbieżności w jakości analiz finansowych i ekonomicznych przedstawianych przez promotorów.

⁽¹⁾ Zasada ta przewiduje automatyczne anulowanie zobowiązań, których nie zrealizowano w ciągu dwóch lat od daty przeznaczenia środków na te zobowiązania w budżecie wspólnotowym. Stanowi ona zachętę do szybkiej realizacji projektów.

⁽²⁾ Artykuł 26 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 zmienionego rozporządzeniem (EWG) nr 2082/93 w odniesieniu do projektów EFRR w latach 1994–1999; art. 25 i 26 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do projektów EFRR w latach 2000–2006. Artykuł 10 rozporządzenia (WE) nr 1164/94 i rozporządzenia (WE) nr 1264/1999 odpowiednio w odniesieniu do projektów Funduszu Spójności w latach 1994–1999 oraz w latach 2000–2006.

23. Podejście Komisji w tej kwestii nie jest jednolite. W pewnych przypadkach akceptuje ona wiele uchybień i zatwierdza projekty, nie żądając dodatkowych informacji, podczas gdy w innych blokuje zatwierdzenie projektów aż do momentu uzyskania niezbędnych elementów analizy finansowej.

24. Kontrola Trybunału wykazała następujące braki lub niespójności, które mają niekorzystny wpływ na ocenę projektów:

- niewystarczające informacje, aby ocenić rzetelność wykonanej analizy: w przypadkach niektórych projektów analizy finansowe i ekonomiczne przedstawiają jedynie wielkość inwestycji, kosztów i przychodów, bez rozbitcia tych liczb; w innych przypadkach przedstawiane są jedynie wyniki analiz,
- brakujące elementy: czasami brakuje analizy ekonomicznej oraz informacji na temat relacji kosztów i korzyści; często analizy ryzyka i analizy wrażliwości są niekompletne; wysokość wskaźników oraz horyzont czasowy nie są określone (zob. załącznik II); bezpośrednie skutki dla środowiska są po prostu opisane lub nadmienione, bez określenia ich finansowej wartości lub przy częściowym jej określeniu; w odniesieniu do pewnych dużych projektów z dziedziny infrastruktury transportowej stanowiących część większych projektów, brak jest przedstawienia ogólnej wizji całości projektu, choć jest to niezbędne w celu przeprowadzenia oceny części projektu zgłoszonej do współfinansowania (zob. ramka 3); w odniesieniu do dużych projektów przemysłowych, wskaźniki rezultatów i oddziaływania są rzadko skwantyfikowane, z wyjątkiem zatrudnienia (bezpośrednie i pośrednie tworzenie miejsc pracy, utrzymanie zatrudnienia),
- sprzeczne lub błędne praktyki: w analizach stosowano różne finansowe i ekonomiczne stopy dyskontowe, nawet w obrębie jednego państwa członkowskiego, czy to w przypadku projektów infrastruktury publicznej, czy też inwestycji produkcyjnych (zob. załącznik II); nie zawsze jasne jest, czy w obliczeniu rentowności uwzględniono pomoc; przy obliczaniu IRR i finansowej NPV uwzględnia się amortyzację, co jest sprzeczne z ogólnie przyjętymi zasadami analizy finansowej; wreszcie w przypadku stosunkowo dużej części poddanych kontroli projektów inwestycji produkcyjnych, finansowe i ekonomiczne IRR i NPV miały identyczne wartości.

Ramka 3

W ramach realizacji tunelu transgranicznego wniosek z tytułu dużych projektów został złożony przez jedno z dwóch zainteresowanych państw członkowskich. W celu określenia części tunelu przynależnej do państwa członkowskiego, które wystąpiło o pomoc, przydatny byłby przegląd całości projektu. To samo dotyczy autostrad transgranicznych. W przypadku krajowych autostrad i linii kolejowych bardzo często wykonuje się analizę ekonomiczną oddzielnie dla każdej części projektu, z których każda sama w sobie stanowi duży projekt, jednak bez przeprowadzenia analizy ekonomicznej całości projektu.

Zasadniczo jakość analiz jest gorsza w przypadku dużych projektów produkcyjnych.

25. Uchybienia w częściach składowych analiz towarzyszących wnioskowi o pomoc finansową świadczą o tym, że Komisja nie zawsze przeprowadzała skuteczną ocenę analiz kosztów i korzyści projektów na etapie wstępnej analizy. W tej sytuacji ostateczne odrzucenie projektu, zarówno w przypadkach inwestycji infrastrukturalnych, jak i inwestycji produkcyjnych, zdarza się bardzo rzadko, tak jak prośby o zrewidowanie projektu po przeanalizowaniu go przez Komisję.

Określanie wysokości wspólnotowej pomocy finansowej: kryteria interpretowane i stosowane w sposób niespójny

26. Wstępna analiza przeprowadzana przez Komisję ma także na celu „podjęcie decyzji potwierdzającej lub zmieniającej poziom pomocy wspólnotowej” (1). W ten sposób wprowadza się instrument mający na celu zapewnienie wydajnej alokacji środków, tak aby finansowany projekt otrzymał ilość środków niezbędną do jego realizacji, a beneficjent nie uzyskiwał nieuzasadnionych korzyści. Jest to szczególnie ważne w przypadkach beneficjentów będących przedsiębiorstwami prywatnymi, jako że finansowanie wspólnotowe mogłoby zakłócić warunki rynkowe.

27. Pomoc wspólnotowa ograniczona jest pewnymi pułapami określonymi w przepisach. Niższe pułapy przewidziane są w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, które generują znaczne dochody netto, jak również do inwestycji w przedsiębiorstwa (2). Ponadto należy przestrzegać przepisów wspólnotowych i pułapów dotyczących pomocy państwa.

28. W ramach tych pułapów jedynym precyzyjnym czynnikiem wykorzystywanym przez Komisję przy określaniu wysokości pomocy wspólnotowej jest metoda luki finansowej, mająca zastosowanie jedynie do projektów infrastrukturalnych generujących dochody. Metoda ta polega na obliczeniu tej części zaktualizowanych początkowych nakładów inwestycyjnych, która nie jest pokryta przez wartość bieżącą netto przychodów z działalności operacyjnej (wraz z wartością rezydualną) (3). W ten sposób ustala się maksymalną wysokość interwencji publicznej. W 2003 r. Komisja wprowadziła udoskonaloną metodę obliczeń mającą zastosowanie w przypadkach dużych projektów

z zakresu kanalizacji i gospodarki odpadami stałymi (4). W metodzie tej uwzględnia się dochody generowane przez inwestycję, jednocześnie starając się nie stawiać w niekorzystnej sytuacji beneficjentów, którzy rygorystycznie przestrzegają zasady „zanieczyszczający płaci” (5).

29. W niektórych przypadkach zbadanych przez Trybunał zastosowanie zasady luki finansowej doprowadziło do ustalenia zbyt wysokiego poziomu pomocy wspólnotowej lub pojawiły się wątpliwości, czy zasadę tę zastosowano właściwie.

30. Oprócz metody luki finansowej brak jest wytycznych, które wskazywałyby inne elementy, jakie powinno się uwzględnić przy określaniu poziomu pomocy wspólnotowej, co wyjaśnia także pewne rozbieżności opinii wyrażonych podczas konsultacji prowadzonych między służbami (zob. pkt 18). Wobec braku ustalonych z góry kryteriów, określanie wysokości pomocy odbywa się w sposób przypadkowy i niemożliwe jest sprawdzenie spójności postępowania w tym zakresie.

31. Kontrola Trybunału wykazała, że w odniesieniu do niegenerujących dochodów inwestycji z zakresu infrastruktury publicznej, aspekty społeczno-ekonomiczne (czynniki „kontekstowe”, takie jak stopień industrializacji regionu lub jego relatywna zamożność) nie były uwzględniane jako czynniki wpływające na obniżenie poziomu pomocy finansowej. To samo dotyczy innych kryteriów, takich jak komplementarność z innymi działaniami wspólnotowymi. Komisja nie kwestionowała także struktury finansowania przedstawianej przez promotorów projektów.

32. W odniesieniu do inwestycji produkcyjnych analiza projektów wykazała, że wysokość pomocy ustalana jest w sposób dość automatyczny:

- w większości przypadków poziom przyznanej pomocy jest równy poziomowi, o jaki wnioskowano,
- analiza finansowa kosztów i korzyści (oparta zasadniczo na finansowych IRR i NPV oraz na analizie ryzyka i wrażliwości) nie była uwzględniana w procesie określania wysokości pomocy. Projektom o dużej rentowności i wysokiej finansowej IRR przyznawano wysoki poziom współfinansowania pomimo tego, że służby Komisji, inne niż oceniające projekt działały odpowiadające za dany obszar geograficzny, zgłaszały w odniesieniu do niektórych projektów możliwość wystąpienia efektu deadweight. Kontrola wykazała, że w pewnych przypadkach, po wdrożeniu projektu, efekt deadweight rzeczywiście wystąpił (zob. ramka 4),

(4) „Simplification, transparence et cohérence dans l'évaluation des grands projets d'infrastructures publiques: application de quatre règles de base” (Uproszczenie, przejrzystość i spójność w ocenianiu dużych projektów infrastruktury publicznej: zastosowanie czterech podstawowych zasad), DG ds. Polityki Regionalnej, nota z dnia 14 kwietnia 2003 r. oficjalnie skierowana do właściwych władz państw członkowskich oraz krajów kandydujących. Nota w sprawie nowych zasad zastosowania sposobu obliczania „luki finansowej” została skierowana do Komitetu ds. Rozwoju i Przekształceń Strukturalnych Regionów w lipcu 2002 r.

(5) W przypadku tych dwóch rodzajów projektów, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, wymagane jest ustalenie wyższego poziomu taryfikacji na pokrycie kosztów eksploatacyjnych i inwestycyjnych, co powoduje zmniejszenie luki finansowej, a w konsekwencji także wielkości pomocy wspólnotowej. Dzięki wprowadzonym zmianom, w porównaniu ze wzorem tradycyjnym, „zniekształcenia” te są korygowane, jako że we wzorze nie uwzględnia się całkowitej wartości netto przychodów z działalności operacyjnej, lecz jedynie ich część obliczoną proporcjonalnie do pomocy inwestycyjnej przyznanej przez Komisję. Wzór jest nieco inny dla Funduszu Spójności i dla EFRR.

(1) Zob. art. 26 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

(2) Zob. odpowiednio art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193 z 31.7.1993, s. 5) oraz art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 w odniesieniu do projektów EFRR; art. 17 rozporządzenia (EWG) nr 4253/88 zmienionego rozporządzeniem (EWG) nr 2082/93 oraz art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1264/1999 w odniesieniu do Funduszu Spójności.

(3) Lukę finansową wylicza się według następującego wzoru: $r = (C - R) / C$, gdzie C odpowiada zaktualizowanej wartości całkowitych początkowych nakładów inwestycyjnych, a R wartości bieżącej netto przychodów z działalności operacyjnej.

- w ramach pułapów wynikających z przepisów oraz maksymalnych poziomów wynikających z przepisów w zakresie pomocy państwa, aspekty społeczno-ekonomiczne, takie jak wartość dodana, tworzenie lub utrzymanie zatrudnienia, efekty dźwigni zasadniczo nie były uwzględniane przy ustalaniu wysokości pomocy. Odnotowano jednak dobrą praktykę w zakresie inwestycji produkcyjnych w Hiszpanii, w przypadku których odpowiednie służby krajowe, określając wysokość współfinansowania, uwzględniały także czynniki pozafinansowe, takie jak zatrudnienie, wykorzystanie regionalnych zasobów naturalnych, wartość dodaną (w szczególności pod względem zwiększenia produktywności), innowacyjny charakter technologii, potencjał dynamizacyjny,
- służby Komisji nie wzięły pod uwagę możliwości zastąpienia pomocy bezzwrotnej pożyczkami. Jednakże powinno się rozważyć możliwość wykorzystania pomocy zwrotnej, w szczególności w odniesieniu do inwestycji produkcyjnych, których finansowe IRR są wysokie lub przedsiębiorstw o korzystnych wskaźnikach finansowych. Ogólnie rzecz biorąc, aspekty takie jak sytuacja finansowa przedsiębiorstwa czy warunki rynkowe nie są brane pod uwagę przy określaniu wysokości pomocy.

Ramka 4

W przypadku pewnej spółki generującej znaczne zyski projekt mógłby zostać z powodzeniem zrealizowany bez pomocy wspólnotowej. To samo dotyczy pewnego projektu związanego z produkcją przemysłową — produkcja ta praktycznie nie miała konkurencji na rynku europejskim. Niemniej jednak w pewnych przypadkach przyznawanie dotacji projektom o wysokiej IRR może uzasadniać lokalizacja przedsięwzięcia. W przypadku dużego projektu innej spółki, której kilka produktów miało znaczny udział w światowym rynku, współfinansowana inwestycja realizowana była w oddziale spółki zlokalizowanym w regionie objętym Celem 1, a możliwość otrzymania dotacji wspólnotowych stanowiła ważne kryterium wyboru lokalizacji inwestycji.

33. Komisja jest świadoma tych uchybień. W roku 2004 podjęła ona starania racjonalizujące, starając się określać wysokość pomocy wspólnotowej na podstawie ustalonych kryteriów. Doprowadziło to do ustalenia indykatorywnych wskaźników pomocy finansowej, uwzględniających zwykle oczekiwaną rentowność danego sektora, obliczoną na podstawie finansowych IRR próby 200 dużych projektów infrastrukturalnych i produkcyjnych. Instrument ten jest przydatny, choć nadal bardzo ograniczony. Niemniej jednak pojawił się zbyt późno, aby można go było zastosować podczas wstępnej analizy wniosków.

34. Nowe wytyczne opublikowane w 2006 r. ⁽¹⁾ wprowadzają propozycję włączenia do metody obliczania luki finansowej elementów, które nie są ściśle finansowe, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne oraz zasada sprawiedliwości (tj. względna zamożność danego regionu). Dotyczą one także

sposobu łączenia dotacji i pożyczek w zależności od zwykle oczekiwanej rentowności sektora. Nawet jeśli czynniki „kontekstowe” nie są jeszcze w pełni brane pod uwagę, usprawnienia te podążają w kierunku poszukiwania szerszych i bardziej obiektywnych zasad określania wysokości pomocy, co jest zgodne z duchem niniejszego sprawozdania. Należy je zatem stosować w sposób spójny i przejrzysty w odniesieniu do decyzji o finansowaniu w kolejnym okresie.

CZY OCENA EX POST DUŻYCH PROJEKTÓW DOSTARCZA INFORMACJI UŻYTECZNYCH PRZY PODEJMOWANIU KOLEJNYCH DECYZJI?

Procedury oceny i kryteria kontroli

35. Ogólnie rzecz ujmując, ocena projektu po jego realizacji ma na celu wyjaśnienie, w jaki sposób wykorzystano zasoby, jak również jaka była skuteczność i wydajność przedsięwzięcia. Zainteresowani są nią w szczególności przywódcy polityczni, instytucje zarządzające oraz beneficjenci. Ocena ta powinna pozwolić na uzyskanie informacji na temat konieczności podjęcia w przyszłości działań dodatkowych lub naprawczych. Biorąc pod uwagę, że rezultaty takiej oceny dotyczą wyników projektu, będą one także wykorzystywane do kwantyfikacji celów przyszłych projektów.

36. Zgodnie z przepisami dotyczącymi funduszy strukturalnych interwencje wspólnotowe muszą być przedmiotem tego typu oceny. Określa się ją jako „ocenę *ex post*”, a odpowiedzialna za jej przeprowadzenie jest Komisja we współpracy z państwami członkowskimi ⁽²⁾. Duży projekt EFRR, który zgłoszony został poza programem operacyjnym, uznawany jest za interwencję, a więc zasadniczo podlegać będzie ocenie *ex post*. Jeśli chodzi o duże projekty zintegrowane w ramach jednej interwencji, nie ma w tym zakresie żadnych jasno sprecyzowanych wymogów prawnych ⁽³⁾.

37. Jednakże w odniesieniu do Funduszu Spójności przepisy wyraźnie przewidują przeprowadzanie oceny *ex post* dla każdego projektu ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2052/88 zmienionego rozporządzeniem (EWG) nr 2081/93 oraz art. 43 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽³⁾ Niemniej jednak możliwe jest przeprowadzenie oddzielnej oceny *ex post*. Zgodnie z art. 27 ust. 4 rozporządzenia finansowego z 2002 r. ocenie podlegać muszą wszystkie programy i działania, które wiążą się ze znacznymi wydatkami; art. 21 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego określa, że ocenie śródkresowej i/lub ocenie *ex post* powinny podlegać wszystkie programy i działania o wartości przekraczającej 5 mln euro. Bez uszczerbku dla tego przepisu Komisja zastrzegła sobie swobodę wyboru mniej lub bardziej zaawansowanego poziomu dla przeprowadzenia oceny wykorzystującej określone kryteria, a w szczególności rozmiar finansowy przedsięwzięcia oraz oczekiwaną wielkość oddziaływania (zob. komunikat do Komisji od p. Grybauskaitė pt. *Répondre aux besoins stratégiques: renforcer l'usage de l'évaluation*, SEC(2007) 213 z dnia 14 lutego 2007 r., pkt 2.1).

⁽⁴⁾ Artykuł 13 rozporządzenia (WE) nr 1164/1994 i art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1264/1999.

⁽¹⁾ Zob. dokument roboczy nr 4 „Nowy okres programowania 2007–2013, wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści”, sierpień 2006.

38. Dane bazowe wykorzystywane do celów ocen *ex post* gromadzone są zasadniczo przez państwa członkowskie za pomocą systemu monitoringu. W latach 1994–1999 jedynie projekty Funduszu Spójności objęte były monitoringiem i podlegały rocznym sprawozdaniom z realizacji, podczas gdy w przypadku funduszy strukturalnych monitoring prowadzony był na zdecydowanie wyższym poziomie (działania, priorytety, programy operacyjne, wspólnotowe ramy wsparcia ⁽¹⁾).

39. Trybunał przeprowadził analizę fazy oceny, zakładając, że:

- a) ocena dużych projektów musi być przydatna do celów ukierunkowania realizacji przyszłych projektów. Podmiotami najbardziej zainteresowanymi tymi ocenami są władze krajowe oraz beneficjenci, jako że dostarczają im one informacji, które mogą służyć do zwiększenia skuteczności i wydajności interwencji w terenie;
- b) narzędzia, za pomocą których monitoruje się wdrażanie projektów oraz porównuje ich produkty, muszą być określone na samym początku;
- c) w celu wykorzystania tych narzędzi należy gromadzić informacje.

Kilka ocen o szerokim zakresie i bardzo niewiele indywidualnych ocen dużych projektów

40. Państwa członkowskie jedynie w rzadkich przypadkach przeprowadzają oceny *ex post* dużych projektów ⁽²⁾. Z dwudziestu zrealizowanych projektów, które skontrolował Trybunał, zaledwie jeden poddano takiej ocenie (zob. ramka 5). Opracowania na temat sektorów, w których realizowane są duże projekty, jak na przykład przemysł portowy i przemysł samochodowy, mogą oczywiście być przygotowywane przez beneficjentów, organy zarządzające lub jednostki zewnętrzne (uniwersytety, ośrodki badawcze). Jednakże opracowania te nie dotyczą bezpośrednio projektów ani nie mają charakteru *ex post*. Co więcej, nie zawsze są one przekazywane służbom odpowiedzialnym za zarządzanie funduszami wspólnotowymi.

Ramka 5

W próbie projektów wybranych przez Trybunał zaledwie jeden projekt był przedmiotem indywidualnej oceny *ex post*. Jednakże oddziaływanie makroekonomiczne oceniono na podstawie innych elementów niż początkowo przewidziane w ocenie *ex ante* przedstawionej na poparcie wniosku. Nie było więc możliwe porównanie tego oddziaływania z uprzednio zakładanym. Ponadto nie zaktualizowano przewidywanej rentowności finansowej.

⁽¹⁾ Artykuł 25 rozporządzenia (EWG) nr 2082/93.

⁽²⁾ Przykładowo, w Irlandii Forfás corocznie przeprowadza oceny *ex post* próby inwestycji produkcyjnych; w Portugalii Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) przeprowadzał *ex post* analizy oddziaływania makroekonomicznego niektórych inwestycji infrastrukturalnych, wykorzystując w tym celu modele ekonometryczne.

41. Na szczeblu Komisji przy sporządzaniu ocen dotyczących w szczególności dużych projektów z okresu 1994–1999 (jedynych, które zostały ocenione do chwili obecnej) (zob. pkt 13) lub pewnych ich aspektów, stosowano bardzo niejednorodne cele i metody. Z jednym wyjątkiem (zob. lit. d) oceny te nie były wykorzystywane przez krajowe instytucje zarządzające ani przez beneficjentów. Są to następujące oceny:

- a) tematyczna ocena dotycząca oddziaływania funduszy strukturalnych na infrastrukturę transportową, koncentrująca się głównie na strategiach, w rozbiciu na kraje i środki transportu, na poziomie programu; ocena ta wnosi bardzo niewiele informacji na temat wydajności, skuteczności i oddziaływania indywidualnych projektów;
- b) ocena *ex post* Celu 1 obejmująca analizę 60 dużych projektów EFRR i Funduszu Spójności; zastosowano w niej szerokie podejście obejmujące ocenę właściwości zastosowanej strategii, skuteczności, wydajności, oddziaływania, systemów zarządzania i wdrażania oraz wartości dodanej dla Wspólnoty; jednakże jedynie kilka dużych projektów zostało zbadanych pod kątem niektórych aspektów skuteczności;
- c) ocena oddziaływania makroekonomicznego indywidualnych projektów Funduszu Spójności — jedyna ocena, w której uwzględniono ten aspekt — wykorzystując specjalnie dostosowane modele makroekonomiczne. Jednakże, ponieważ w ocenie posługiwano się jedynie danymi pochodzącymi z analiz kosztów i korzyści *ex ante* ⁽³⁾, nie zbadano rzeczywistych wyników projektów;
- d) ocena *ex post* ⁽⁴⁾ próby 200 projektów Funduszu Spójności; zbadano właściwość procedur planowania strategicznego oraz opracowywania projektów i ich selekcji, systemy zarządzania i wdrażania, jak również skuteczność i wydajność; podgrupę 60 projektów poddano następnie głębszej analizie pod względem oddziaływania społeczno-ekonomicznego: przyjmując za punkt odniesienia przewodnik po analizie kosztów i korzyści, obliczono ponownie wewnętrzną ekonomiczną stopę zwrotu; zalecenia wynikające z tego badania zostały przedyskutowane z zainteresowanymi państwami członkowskimi i stały się podstawą zmian metodologicznych.

⁽³⁾ Modele te zastosowano w szczególności do inwestycji w dziewięć dużych obiektów infrastruktury transportowej w ramach projektów z zakresu środowiska w Hiszpanii. Zastosowanie tych modeli badano w sprawozdaniu specjalnym nr 15/2000.

⁽⁴⁾ Projekty dotyczyły okresu programowania 1994–1999, z wyjątkiem ośmiu projektów przyjętych przez Komisję między rokiem 2000 a 2002.

Czynniki, które utrudniały oceny ex post dużych projektów...

42. Trybunał wielokrotnie podkreślał⁽¹⁾ istnienie uchybień w ocenie dotyczącej okresu 1994–1999 spowodowanych w szczególności brakiem lub niezetelnością dostępnych danych. Trybunał w swoich sprawozdaniach zachęcał Komisję do rozważenia możliwości gromadzenia informacji na temat indywidualnych projektów — przy braku tego typu informacji stosowana metodologia okazuje się zbyt teoretyczna lub niemożliwa do zastosowania. Kontrola dużych projektów z tego samego okresu potwierdziła te ustalenia.

...Niekompletne wnioski o pomoc finansową...

43. Przeprowadzenie oceny ex post utrudniały przede wszystkim braki we wnioskach o pomoc finansową. Zauważono to zarówno w opracowaniach na temat dużych projektów, jak również podczas kontroli przeprowadzonej przez Trybunał.

44. W jednej ze sporządzonych ocen podkreślono, że:

- a) cele projektów nie zawsze były skwantyfikowane;
- b) na poziomie analizy kosztów i korzyści: korzyści, które trudno było ocenić — w szczególności korzyści w zakresie środowiska — nie zostały skwantyfikowane lub uwzględniono je w obliczeniach ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu ex ante bez wystarczających konkretnych informacji i uzasadnienia; w wielu przypadkach oczekiwanych rezultatów nie przedstawiono w sposób skwantyfikowany;
- c) nie zawsze wprowadzono rozróżnienie między zatrudnieniem na czas nieokreślony i określony; hipotezy metodologiczne dotyczące oszacowań ex ante oddziaływania na zatrudnienie nie były wyjaśnione lub stosowano różne metodologie.

45. Oprócz niepełnych — co zostało już podkreślone (zob. pkt 21–25) — analiz kosztów i korzyści, kontrola przeprowadzona przez Trybunał potwierdziła braki stwierdzone w poprzednich sprawozdaniach, w szczególności:

- a) uchybienia w zakresie wskaźników, ich brak lub nieadekwatność;
- b) brak wiarygodnych informacji na temat sytuacji wyjściowej, tj. sytuacji przed realizacją projektu.

46. Jako że elementy te są niezbędne do oceny interwencji, wykryte braki utrudniają przeprowadzanie ocen ex post.

⁽¹⁾ Zob. w szczególności następujące sprawozdania specjalne: nr 15/2000 na temat Funduszu Spójności, nr 12/2001 na temat niektórych działań strukturalnych na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy, nr 7/2003 w sprawie wdrożenia programowania pomocy na okres 2000–2006, nr 10/2006 dotyczące ocen ex post programów Celu 1 i 3 na lata 1994–1999.

...Niewystarczający monitoring

47. Nawet w przypadkach, w których na poziomie projektu wprowadzono monitoring, sporządzone opracowania oraz kontrola Trybunału wykazały, że nie zapewniał on zgromadzenia odpowiednich danych na potrzeby oceny.

48. W jednej ze sporządzonych ocen stwierdzono, że:

- a) gromadząc dane statystyczne na temat wykorzystania infrastruktury transportowej, nie uwzględniano implikacji ekonomicznych tego wskaźnika, takich jak obniżenie kosztu podróży;
- b) analizy kosztów jednostkowych nie prowadziły do analiz porównawczych projektów;
- c) w pewnych przypadkach informacje na temat generowanych dochodów oraz zastosowania zasady zanieczyszczający płaci były niewystarczające;
- d) ponowne obliczenie ex post ekonomicznej wewnętrznej stopy zwrotu jest utrudnione z powodu braku informacji na temat rzeczywistych rezultatów; często opierano się na hipotezach oraz na danych zawartych w ocenach ex ante, w przypadku braku informacji z nimi niezgodnych;
- e) informacje na temat tworzenia miejsc pracy w sposób pośredni oraz zatrudnienia na czas nieokreślony czasami nie były dostępne lub ich jakość była ograniczona.

49. Przeprowadzona przez Trybunał kontrola dużych projektów z okresu 1994–1999 wykazała również następujące uchybienia w zakresie monitoringu:

- a) w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, z wyjątkiem jednego projektu, monitoring skoncentrowany był na wynikach technicznie łatwych do monitorowania: bezpośrednie tworzenie miejsc pracy, ruch towarowy i pasażerski, liczba połączeń, sprzedana powierzchnia, liczba łóżek na 1 000 mieszkańców. Inne bezpośrednie wyniki, trudniejsze do monitorowania (zużycie paliwa, komfort, skutki dla środowiska, jakość opieki medycznej) nie były w żaden sposób monitorowane. To samo odnosi się a fortiori do wyników pośrednich i długookresowych (produktywność, tworzenie przedsiębiorstw i miejsc pracy, ceny itp.). Ponadto aspektów uwzględnianych przez beneficjenta do obliczenia przewidywanej rentowności ekonomicznej (na przykład w odniesieniu do infrastruktury drogowej: oszczędność czasu, zmniejszenie kosztów transportu, zmniejszenie liczby wypadków, wpływ na ruch wzbudzony oraz dodatkowy ruch drogowy...) na ogół nie uznawano za wskaźniki, które powinny być monitorowane;
- b) w odniesieniu do inwestycji produkcyjnych, monitoring ograniczony jest do aspektów fizycznych i finansowych inwestycji oraz zasadniczo do bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, jako że sprawozdania końcowe przygotowywane przed otrzymaniem płatności końcowej muszą spełniać wynikające z kontraktów wymogi dotyczące płatności; instytucje zarządzające nie dysponują na ogół informacjami na temat elementów takich jak tworzenie przedsiębiorstw i pośrednie tworzenie miejsc pracy, zwiększenie produktywności czy ochrona środowiska.

Możliwe przeszkody w dokonywaniu ocen w odniesieniu do okresu 2000–2006

50. W odniesieniu do okresu 2000–2006 w przepisach dotyczących EFRR przewidziano, że w przyszłości roczne sprawozdania z realizacji interwencji, w odniesieniu do dużych projektów, muszą zawierać oddzielny rozdział na temat postępów i finansowania. Ponadto wskaźniki finansowe i wskaźniki postępu muszą być skonstruowane, tak aby podawać informacje oddzielnie dla dużych projektów ⁽¹⁾.

51. Tymczasem, chociaż roczne sprawozdania z realizacji zawierają rozdział dotyczący dużych projektów, rozdziały te zawierają jedynie zwykłe opisy projektów i nie przedstawiają ani informacji na temat zrealizowanego fizycznego postępu prac, ani oddzielnych wskaźników rezultatów czy wskaźników oddziaływania.

52. Analogicznie osi priorytetowe i działania w ramach dużych projektów nie zawsze obejmują przypisane dużym projektom wskaźniki lub wskaźniki te na poziomie osi priorytetowych i działań nie są spójne ze wskaźnikami odnoszącymi się do dużych projektów.

53. Na poziomie projektów badanych na miejscu, podczas gdy niektórym dużym projektom towarzyszy odpowiednia lista wskaźników produktów, rezultatów i oddziaływania, innym projektom albo nie przypisuje się żadnych wskaźników, albo jedynie fizyczne i finansowe wskaźniki realizacji.

54. Czasami brak jest jasnego związku między celami ogólnymi, celami szczegółowymi oraz przewidzianymi wskaźnikami; niektórym celom nie są przypisane żadne wskaźniki. Również wskaźniki opracowane dla projektów podobnych, lecz współfinansowanych odpowiednio z EFRR i Funduszu Spójności, nie są jednakowe.

55. Przyszłe oceny *ex post*, z tych samych powodów co w poprzednim okresie, naznaczone będą uchybieniami w dziedzinie monitoringu i wskaźników. Wkład dużych projektów w realizację bardziej ogólnych celów rozwoju regionalnego pozostanie więc trudny do oszacowania.

NOWE PRZEPISY DOTYCZĄCE OKRESU 2007–2013

56. Nowe rozporządzenie ramowe dotyczące okresu 2007–2013 ⁽²⁾, odnoszące się zarówno do EFRR, jak i Funduszu Spójności, wprowadza udoskonalenia w obszarze dużych projektów:

- a) wprowadzono redefinicję tego pojęcia ⁽³⁾, traktując tak samo projekty EFRR i Funduszu Spójności;
- b) sprecyzowano informacje, które muszą być przedkładane przez państwa członkowskie: w szczególności, należy jasno uzasadnić publiczny wkład w finansowanie;
- c) wprowadzono bardziej precyzyjną definicję projektów generujących dochody, jak również sposób ich traktowania;

⁽¹⁾ Artykuł 36 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1083/2006. Aspekty te poruszone są odpowiednio w art. 39–41, art. 37, art. 55 i art. 67 ust. 2 lit. g).

⁽³⁾ Stosuje się nowe progi: 25 mln euro dla projektów z zakresu śródmiejskiego i 50 mln euro dla pozostałych projektów.

- d) sprawozdanie roczne oraz sprawozdanie końcowe z realizacji winny prezentować postęp prac oraz postępy w finansowaniu dużych projektów.

57. Ponadto w 2006 r. Komisja opublikowała wytyczne dotyczące przygotowania dużych projektów w nowym okresie zawierające pewne udoskonalenia (zob. pkt 34).

58. W przepisach przewidziano również, że oceny *ex post* przeprowadzane będą przez Komisję jedynie na poziomie programów. Nie przewidziano więc żadnej oceny indywidualnych dużych projektów ani w ramach EFRR, ani w ramach Funduszu Spójności.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

59. Procedura wstępnej analizy dużych projektów wykazuje kilka niedociągnięć:

- a) analiza projektów miała zróżnicowaną jakość. Dopiero w roku 2003 przedstawiono służbom zarządzającym wspólne podejście (zob. pkt 17–20);
- b) Komisja tolerowała wiele uchybień; istnieją duże rozbieżności w jakości analiz finansowych i społeczno-ekonomicznych przedstawianych na poparcie projektów. W szczególności gorszej jakości są analizy towarzyszące projektom inwestycyjno-produkcyjnych. W rezultacie duże projekty są zatwierdzane, mimo iż dostarczone informacje nie pozwalają w wystarczającym stopniu na ich ocenę (zob. pkt 21–25);
- c) pomimo wprowadzonych przez Komisję udoskonaleń, czynniki wykorzystywane przy ustalaniu poziomu współfinansowania nadal nie są wystarczająco określone. Dla inwestycji produkcyjnych nie zbadano możliwości przyznania pożyczki zamiast dotacji (zob. pkt 26–34).

60. Uwzględniając te czynniki, Trybunał stawia pytanie, jaka jest rzeczywista wartość dodana procesowi zatwierdzania dużych projektów, który realizowany jest przez Komisję. Proces ten jest długi i nie prowadzi do odrzucania projektów o niewystarczającej jakości ani do określania wysokości pomocy w sposób zadowalający. Nie zapewnia też odpowiedniego przygotowania późniejszej oceny projektu. Uchybienia stwierdzone na poziomie analizy wstępnej w rzeczywistości mają wpływ na proces oceny *ex post*.

61. Uchybienia stwierdzono również w ocenach *ex post*:

- a) prawie w ogóle nie przeprowadza się indywidualnych ocen *ex post* z inicjatywy państw członkowskich; na szczęblu Komisji nie było kompleksowego podejścia w zakresie oceny *ex post* dużych projektów. Te oceny, które przeprowadzono, miały bardzo niejednorodne cele i metody (zob. pkt 40–41);

- b) ocena *ex post* dużych projektów z okresu 1994–1999 była utrudniona z powodu licznych braków we wnioskach o pomoc finansową, w szczególności w odniesieniu do przewidywanych wyników, wskaźników oraz sytuacji wyjściowej. Braki te uniemożliwiły oszacowanie rzeczywistych wyników interwencji, jak również wyciągnięcie na ich podstawie wniosków przydatnych w podejmowaniu kolejnych decyzji (zob. pkt 43–46);
- c) sposób, w jaki prowadzono monitoring w odniesieniu do tego okresu, utrudniał przeprowadzenie ocen *ex post*, jako że liczne aspekty były zaniedbywane (zob. pkt 47–49).

62. Biorąc pod uwagę uchybienia stwierdzone w wyniku oceny *ex post* okresu 1994–1999, w 2003 r. Komisja podjęła pewne działania. Jednakże nie odnotowano istotnego postępu w procesie zatwierdzania i monitoringu dużych projektów z okresu 2000–2006, a ocena *ex post* dla tego okresu, która dopiero będzie zrealizowana, może być utrudniona (zob. pkt 50–55).

Zalecenia

63. W odniesieniu do okresu 2007–2013 przepisy wspólnotowe przewidują, że tak jak w przypadku poprzednich okresów, Komisja zatwierdza przyznanie pomocy wspólnotowej dla każdego dużego projektu. W celu uniknięcia sytuacji, w której decyzje o finansowaniu ograniczałyby się jedynie do czynności administracyjnej niemającej wpływu na jakość zatwierdzanych projektów, Komisja powinna:

- stosować skuteczniejsze procedury wstępnej analizy, wykorzystując narzędzia, które sama opracowała;
- zapewnić rygorystyczne stosowanie analizy kosztów i korzyści, w szczególności w odniesieniu do informacji umożliwiających zweryfikowanie wiarygodności przyjętych hipotez;
- nadal dążyć do uwzględniania czynników społeczno-ekonomicznych przy ustalaniu poziomu pomocy finansowej

Wspólnoty, o którym obecnie decydują głównie aspekty finansowe. Czynniki te powinny być uwzględniane na podstawie jasnych, mniej przypadkowych i spójnie stosowanych zasad.

64. W przepisach dotyczących funduszy strukturalnych na okres 2007–2013 nie przewidziano obowiązku przeprowadzania przez Komisję oceny *ex post* dużych projektów. Jednakże zdaniem Trybunału ocena dużego projektu po jego realizacji jest niezbędna z punktu widzenia władz krajowych i beneficjentów, którzy zainteresowani są weryfikacją rzeczywistej wydajności i skuteczności wydatków w celu usprawnienia zarządzania i dla których ocena taka powinna stanowić rzeczywistą pomoc w procesie programowania. Dlatego też:

- ważne jest, aby duże projekty oceniane były indywidualnie w odniesieniu do ich celów przez władze krajowe i beneficjentów;
- jeśli chodzi o informacje uzyskane w wyniku takiej oceny, które muszą być przekazywane Komisji, niezbędne jest, aby Komisja przeanalizowała swoje potrzeby w zakresie danych potrzebnych jej do oceny oraz określiła, jakie informacje są jej niezbędne do oceny wpływu dużych projektów na cele rozwoju regionalnego, do realizacji których projekty te powinny się znacząco przyczyniać. Trybunał jest zdania, że ocenę taką można sporządzić w oparciu o dane uzyskane na poziomie dużych projektów; w tym celu oraz aby zapewnić wykonalność oceny, należy zracjonalizować wymogi w zakresie gromadzenia danych oraz sporządzania sprawozdań;
- w celu zapewnienia dobrej jakości przyszłych ocen Komisja powinna upewnić się, podczas analizy wniosków o pomoc finansową, że nie zawierają one braków pod względem wskaźników oraz sytuacji wyjściowej;
- z tego samego względu monitoring musi skupiać się na celach oraz wskaźnikach produktów i rezultatów określonych we wnioskach o pomoc finansową, po ich przeanalizowaniu przez Komisję.

65. W dłuższej perspektywie Trybunał zachęca Komisję, Parlament Europejski i Radę do zastanowienia się nad rolą specjalnych procedur zatwierdzania dużych projektów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 lutego 2008 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Vitor Manuel DA SILVA CALDEIRA
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

PRÓBY I I II W ROZBICIU NA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE — LISTA SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW

Kontrole dokumentacji i kontrole w państwach członkowskich (50 projektów)	Dodatkowe kontrole dokumentacji w Komisji (36 projektów)
<p>Niemcy</p> <ul style="list-style-type: none"> — Buna Sow — project 25153584 — Logistik-Center Rheinhausen „Logport” Infrastruktur — Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder — Otto GmbH&Co KG — Phönix West 	<p>Niemcy</p> <p>/</p>
<p>Grecja</p> <ul style="list-style-type: none"> — Athens Metro (OP Urban development 1994–1999) — General hospital of Chania — project 18861 (OP Crete 1994–1999) — Extension of Athens Metro from Panagoulis to the old airport at Elliniko (CF) — Water supply of Irakleion and Agios Nikolaos from the Aposelemi dam (2nd. phase) (CF) — Renewal and extension of the bus and trolley fleet of Athens public transport companies ETHEL-ILPAP (OP SAAS 2000–2006) — Extensions of Athens Metro and transfer stations (OP OALAA) 	<p>Grecja</p> <ul style="list-style-type: none"> — Développement du tram d’Athènes — C(2003)/122 — Sections d’Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo — C(2004)/4367
<p>Hiszpania</p> <ul style="list-style-type: none"> — Túnel de Somport — 941165005 — Autopista Madrid-Valencia — 961165008 — Línea Valencia-Tarragona- Acond 200–220 km/h entre ppkk 30 y 50–10.6 — CN-VI. Autovia Madrid-A Coruna. Tramo: Villartelin — Nadela — 1.1.1 — Fabricación de Automoviles Renault Espana S.A. (Construction of an environmentally friendly car engine) — VA/198/P07 — Ceramics Belcaire, S.A. (Reconstruction of a manufacturing plant) — CS/265/P12 — Ampliación del Puerto de Alicante — C(2003) 4394 (2003 ES 16 CPT 018) — Actuaciones Línea alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida C(2000) 2939 (2000 ES 16 CPT 002) — Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002 C(2004) 3565 (2002 ES 16 CPT 035) — Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria — C(2000) 4307 (2000 ES 16 CPT 001) — Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior) — C(2004) 1862 (2002 ES 161 PR 001) — Ampliación del Puerto de Sagunto — C(2003) 4232 (2002 ES 161 PR010) — Glapilk, AIE — C(2003) 118 (2002 ES 161 PR 016) — Petroquímica Espanola SA — C(2004) 145 (2003 ES 161 PR026) — Tableros Tradema SA — C(2003) 5090 (2003 ES 161 PR 020) — Construcciones aeronáuticas — Cádiz (2004 ES 161 PR 010) 	<p>Hiszpania</p> <ul style="list-style-type: none"> — Dupont Ibérica SL — C(2003) 1342 — Fibras del Noroeste SA — C(2003) 180 — Bioetanol Galicia SA — C(2003) 181 — BP Oil Refinería de Castellón — C(2003) 3974 — Biocarburantes de Castilla y León — C(2004) 658 — Intercontinental Química SA — C(2004) 2306 — Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo — C(2003) 4736 — Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz — C(2003) 4738 — Construcciones Aeronáuticas Sevilla — C(2004) 2441 — Ford España — C(2003) 4229 i C(2004) 2303 — Renault España — C(2004) 2304, C(2004) 3444 i C(2004) 3702 — Autovia de la Plata — C(2004) 275, C(2004) 0141, C(2004) 245 i C(2004) 2440 — Autovia del Mediterraneo — C(2003) 1336 i C(2003) 3809 — Autovia del Cantabrico — C(2003) 209, C(2003) 211 i C(2003) 2594

Kontrole dokumentacji i kontrole w państwach członkowskich (50 projektów)	Dodatkowe kontrole dokumentacji w Komisji (36 projektów)
<p>Francja</p> <ul style="list-style-type: none"> — RN 20 — Déviation de Foix — RCEA — Route Centre Europe Atlantique — C(2003) 2265 — Sevelnord — C(2003) 53 — Pilkington — C(2002) 3478 	<p>Francja</p> <ul style="list-style-type: none"> — Tunnel du Lioran — C(2002) 4154 — Tramway de Clermont-Ferrand — C(2004) 4349 — Grand Halle d'Auvergne — C(2002) 1765 — Electrification des lignes vosgiennes — 2ème tranche — C(2003) 3131
<p>Irlandia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Gateway 2000 Ireland Ltd Dublin — N11 Rathnew/Ashford by-pass — M1 Cloghran/Lissenhall (stage 2) 	<p>Irlandia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Luas Line A (Light rail), — C(2001)/4330 — N22 Ballincollig By-pass, — C(2002)/4617
<p>Włochy</p> <ul style="list-style-type: none"> — ESSO Italiana SpA — SGS-Thomson microelectronics — Produzione di pompe ad altissima pressione per motori diesel — C(2004) 5697 — RFI SpA — Potenziamento infrastrutturale e tecnologico della Caserta-Foggia — C(2005) 1268 	<p>Włochy</p> <ul style="list-style-type: none"> — Metropolitana di Napoli — Dante/Garibaldi — C(2005) 5235 — Metropolitana di Napoli — Vantivelli/Dante — C(2005) 5241 — Autostrada Siracusa-Gela — C(2005) 5233 — FRIEL — C(2005) 2839 — IVECO — C(2005) 1481
<p>Portugalia</p> <ul style="list-style-type: none"> — Autoeuropa — Auto-estrada A12 — Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão — C(2003) 2951 — Porto do Caniçal — C(2003) 4458 — Linha do Algarve II i V—C(2000) 3486 i C(2001) 3590 — Linha do Douro (troço Cête — Caíde) — C(2001) 2124 — Infineon technologies — C(2004) 3220 — Mabor Continental — C(2004) 661 	<p>Portugalia</p> <ul style="list-style-type: none"> — IC 10 — Ponte sobre o Tejo em Santarém — C(2001) 2727 — Armazenamento subterrâneo do Canriço — C(2001) 2011 — EPCOS — C(2003) 183 — CIMPOR — C(2003) 5099 — MST — Metropolitano do Sul do Tejo — C(2003) 3078 — Aeroporto Sá Carneiro (2003 PT 161 PR 004)
<p>Zjednoczone Królestwo</p> <ul style="list-style-type: none"> — Phoenix natural gas network — Liverpool Airport — Merseyside Special Investment Fund (MSIF) — C(2001)2059 i C(2003)5386 — Yorkshire and Humber Partnership Investment Fund (Y&H PIF) — C(2003)206 i C(2003)5386 	<p>Zjednoczone Królestwo</p> <ul style="list-style-type: none"> — Frenchgate Interchange, Doncaster — Combined universities in Cornwall (CUC) — Edinburgh Biomedical Research Institute

ZAŁĄCZNIK II

SKONTROLOWANE DUŻE PROJEKTY Z OKRESU 2000–2006 — STOPA DYSKONTOWA I HORYZONT CZASOWY

Projekt	Sektor	Finansowa stopa dyskontowa	Ekonomiczna stopa dyskontowa	Horyzont czasowy
Niemcy				
Ausbau der Schienenstrecke (ABS) Berlin-Frankfurt/Oder	Infrastrukturalny	7,5	3	6 + 30
Phoenix west	Infr.	6 i 5	—	15
Otto GmbH		5	5	14
Grecja				
Extension Metro Athens (CF)	Infr.	6	6	30
Extension Metro Athens (OP AA)	Infr.	6	6	30
Aposelemi dam (CF)	Infr.	5	3	45
Bus and trolley Renewal (OP SAAS)	Infr.	6	5	12
Extension Metro Athens (OP OALAA)	Infr.	Nieokreślona	6	Nieokreślony
Sections d'Egnatia Odos-Ioannina-Metsovo	Infr.	6	6	25
Francja				
RCEA	Infr.	—	8	25
Sevelnord	Produkcyjny	—	—	—
Pilkington	Prod.	—	—	—
Tunnel de Lioran	Infr.	—	8	20
Grande Halle d'Auvergne	Infr.	4 i 5,2	—	31
Tramway de Clermont-Ferrand	Infr.	6	6	35
Electrification lignes vosgiennes	Infr.	6	6	31
Déviation Sainte-Marie	Infr.	—	8	23
Electrification Ligne Tours-Saincaize	Infr.	6	8	30
ATMEL II	Prod.	5,5	—	5
ATMEL III	Prod.	5,5	—	5
Philips France Semi-Conducteurs	Prod.	6	6	5
Hiszpania				
Ampliación del Puerto de Alicante	Infr.	6	6	30
Actuaciones de Línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-frontera francesa: Tramo Madrid-Lleida	Infr.	6	6	20
Arteria aductora del Campo de Pozos de Guadarrama y estación de tratamiento-2002	Infr.-ochrona środowiska	5	5	25
Saneamiento y depuración de diversas zonas de Cantabria	Infr.- ochrona środowiska	5	5	25
Ampliación Puerto de Ferrol (puerto exterior)	Infr.	6	6	20
Ampliación del Puerto de Sagunto	Infr.	6	6	20
Glapilk, AIE	Prod.	5	—	25
Tableros Tradema SA	Prod.	10	—	10
EADS Petroquímica Española- Andalucía	Prod.	5	—	5
EADS Construcciones aeronáuticas — Cádiz	Prod.	8	—	10
Dupont Ibérica SL — C(2003) 1342	Prod.	3,5	—	Nieokreślony
Fibras del Noroeste SA — C(2003) 180	Prod.	6	—	Nieokreślony
Bioetanol Galicia SA — C(2003) 181	Prod.	Nieokreślona	—	5
BP Oil Refinería de Castellón — C(2003) 3974	Prod.	Nieokreślona	—	10
Biocarburantes de Castilla y León — C(2004) 658	Prod.	Nieokreślona	—	5
Intercontinental Química SA — C(2004) 2306	Prod.	Nieokreślona	—	Nieokreślona
Airbus España SL, Fabricación automatizada Toledo — C(2003) 4736	Prod.	Nieokreślona	—	Nieokreślony
Airbus España SL, centro excelencia montajes Cádiz — C(2003) 4738	Prod.	Nieokreślona	—	Nieokreślony

Projekt	Sektor	Finansowa stopa dyskontowa	Ekonomiczna stopa dyskontowa	Horyzont czasowy
Construcciones Aeronáuticas Sevilla — C(2004) 2441	Prod.	Nieokreślona	—	Nieokreślony
Ford España — C(2003) 4229	Prod.	4,5	—	11
Ford España — C(2004) 2303	Prod.	4,5	—	10
Renault España — C(2004) 2304	Prod.	Nieokreślona	—	7
Renault España — C(2004) 3444	Prod.	Nieokreślona	—	10
Renault España — C(2004) 3702	Prod.	—	—	5
Autovia de la Plata — C(2004) 275	Infr.	—	5	30
Autovia de la Plata — C(2004) 0141	Infr.	—	5	30
Autovia de la Plata — C(2004) 245	Infr.	—	5	30
Autovia de la Plata — C(2004) 2440	Infr.	—	5	30
Autovia del Mediterraneo — C(2003) 1336	Infr.	—	5	30
Autovia del Mediterraneo — C(2003) 3809	Infr.	—	5	30
Autovia del Mediterraneo — C(2003) 209	Infr.	—	5	30
Autovia del Cantabrico — C(2003) 211	Infr.	—	5	30
Autovia del Cantabrico — C(2003) 2594	Infr.	—	5	30
Irlandia				
N11 Rathnew / Ashford By-Pass			5	30
M1 Cloghran — Lissenhall Stage 2			5	30
N22 Ballincollig By-Pass			5	20
Luas Line A			5	30
Włochy				
Produzione di pompe ad altissima pressione Bosch — C(2004) 5697	Prod.	6	5	10
RFI SpA — Ligne Caserta-Foggia — C(2005) 1268	Infr.	6	5	30
Metropolitana di Napoli — Dante/Garibaldi — C(2005) 5235	Infr.	6	6	30
Metropolitana di Napoli — Vanvitelli/Dante — C(2005) 5241	Infr.	6	6	30
Autostrada Siracusa-Gela — C(2005) 5233	Infr.	5	5	35
FRIEL — C(2005) 2839	Infr.-energetyczny	5	5	16
IVECO — C(2005) 1481	Prod.	6	6	4 + 7
Portugalia				
Sistema multimunicipal de saneamento do Tejo-Trancão — C(2003) 2951	Infr.-środ.	6	6	30
Porto do Caniçal — C(2003) 4458	Infr.	6	6	25
Modernização da linha do Algarve II—C(2000) 3486	Infr.	5	5	25
Linha do Algarve V (troço Ermidas — Faro) — C(2001) 3590	Infr.	5	5	25
Linha do Douro (troço Cête — Caíde) — C(2001) 2124	Infr.	5		35
Infineon technologies — C(2004) 3220	Prod.	3	—	10
Mabor Continental — C(2004) 661	Prod.	3	—	10
IC 10 — Ponte sobre o Tejo em Santarém — C(2001) 2727	Infr.	—	10	23
Armazenamento subterrâneo do Caniço — C(2001) 2011	Infr.-energ.	8,4	—	30
EPCOS — C(2003) 183	Prod.	10	—	10
CIMPOR — C(2003) 5099	Prod.	8	—	6
MST — Metropolitano do Sul do Tejo — C(2003) 3078	Infr.	7	7	27
Aeroporto Sá Carneiro	Infr.	6,62	12	25/27
Zjednoczone Królestwo				
Merseyside Special Investment Fund (MSIF)	Prod.	Nieokreślona	Nieokreślona	9/10
Yorkshire and Humber Partnership Investment (Y&H PIF)	Prod.	Nieokreślona	5	10
Frenchgate Interchange, Doncaster		6	6	25
Combined universities in Cornwall (CUC)		5	5	25
Edinburgh Biomedical Research Institute		3,5	3,5	25

ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE**

I. Ze względu na bardzo poważne środki zaangażowane w duże projekty Komisja uważa za istotne podanie ich bardziej rygorystycznemu procesowi składania wniosków i dokładniejszej analizie. Pomaga to zapewnić maksymalny wpływ na rozwój regionalny oraz efektywne wykorzystanie środków wspólnotowych.

III. Komisja zgadza się, że wnioski składane przez państwa członkowskie dotyczące dużych projektów są zróżnicowanej jakości. W celu poprawy jakości dokumentacji Komisja na etapie oceny zwracała się do promotorów projektów o wyjaśnienia i dodatkowe informacje.

Komisja podjęła działania mające na celu usprawnienie zarówno przygotowania składanych przez państwa członkowskie wniosków dotyczących projektów, jak i przeprowadzanej przez nią samej oceny. Ich pełny wpływ uwidoczni się w okresie programowania 2007–2013.

IV. Komisja zgadza się z zaleceniami Trybunału i zamierza zapewnić prawidłowe wdrożenie poprawionych przepisów wykonawczych.

Dla okresu programowania 2007–2013 Komisja opublikowała dokument roboczy w sprawie analizy kosztów i korzyści (AKK), który powinien poprawić jakość przeprowadzanych AKK i zapewnić wspólne ramy oceny projektów. Ponadto dokument ten określa metodę obliczania poziomu dotacji UE na podstawie przepisów rozporządzenia (WE) nr 1083/2006.

V. Komisja wykorzysta informacje dotyczące dużych projektów w związku z poszczególnymi kwestiami dotyczącymi oceny, takimi jak koszt jednostkowy w projektach infrastrukturalnych, w kontekście przeprowadzanej przez nią szerszej oceny *ex post* Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w okresie 2000–2006.

VI. Komisja zgadza się, że państwa członkowskie mogą odnieść korzyści z oceny *ex post* dużych projektów i dlatego zawsze zachęcała do stosowania tej praktyki.

Nowe formularze wniosków powinny w szczególności uwzględniać opis punktu wyjścia wraz z istotnymi wskaźnikami rezultatów oraz wkładem w realizację celów programu. Nowe narzędzie elektronicznej wymiany informacji ułatwi gromadzenie danych strukturalnych dotyczących projektów, wymaganych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji.

Roczne sprawozdania z wykonania będą musiały zawierać informacje o postępach i finansowaniu głównych projektów.

VII. Wszelkie przeglądy wymogów dotyczących dużych projektów powinny uwzględniać skutki usprawnień procedur dla okresu 2007–2013.

CZY WSPÓLNOTOWE FINANSOWANIE DUŻYCH PROJEKTÓW JEST ODPOWIEDNIO PRZYGOTOWANE PRZEZ KOMISJĘ?

15. Komisja analizuje wnioski dotyczące projektów z maksymalną możliwą dokładnością, uwzględniając czynniki i kryteria wymienione w art. 26 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 oraz przeprowadza niezbędne konsultacje wewnętrzne, a w razie potrzeby zwraca się o pomoc do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), aby dokonać pełnej oceny.

16. Komisja zgadza się z przedstawionym przez Trybunał omówieniem zasad dotyczących norm, które należy brać pod uwagę przy analizie dużych projektów. Należy jednak pamiętać o ograniczeniach otoczenia regulacyjnego:

a) Komisja musi polegać na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie;

b) i c) do EFRR i Funduszu Spójności zastosowanie miały różne zasady, różnie interpretowane przez państwa członkowskie. Komisja nie miała jasnych kryteriów prawnych, na podstawie których mogłaby wymagać od państw członkowskich przyjęcia danego wkładu finansowego.

17. Ponadto w 2000 r. państwom członkowskim przesłano przewodnik po Funduszu Spójności na okres 2000–2006. Zawierał on załączniki dotyczące zasady „zanieczyszczający płaci” oraz finansowania projektów przynoszących dochody.

Przewodnik po AKK z 2002 r. jest obecnie aktualizowany z uwzględnieniem nowych ram regulacyjnych i ostatnich zmian w zakresie metodologii. Nowa wersja zostanie wydana w drugim kwartale 2008 r. Rozbudowane zostaną w niej sekcje dotyczące uwzględnienia w wynikach AKK wpływu na środowisko i na zatrudnienie.

18.

Tiret pierwsze — Większość projektów z okresu 2000–2006 zgłoszono *de facto* po tym, jak w 2003 r. udostępniono szczegółowe wytyczne.

Tiret drugie — W dokumentacji towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu decyzji zawarte są wyniki konsultacji pomiędzy służbami, dzięki czemu Komisja przed podjęciem decyzji jest świadoma wszelkich odmiennych poglądów. Pozyskanie wszelkiej dodatkowej dokumentacji wymaganej przez inne służby w celu wyjaśnienia kwestii niepewnych jest zadaniem Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej.

Tiret trzecie — Przepisy nie określają zasad podstawowych dotyczących kryteriów przypisania projektu do tego czy innego funduszu. Zakres projektów, do których fundusze mogą mieć zastosowanie określają odnośne przepisy, mianowicie art. 2 rozporządzenia (WE) nr 1783/1999 w przypadku EFRR oraz art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1164/94 w przypadku Funduszu Spójności. Fundusz Spójności ma znacznie węższy zakres, ograniczony do projektów TEN-T i ochrony środowiska.

Ramka 1 — W projektach z zakresu inwestycji produkcyjnych względy rozwoju regionalnego mogą okazać się istotniejsze niż argumenty przeciwko finansowaniu oparte na rentowności finansowej projektów. Dopuszczalna jest pomoc państwa rekompensująca niekorzystne położenie.

W odniesieniu do projektu metra uznano, że brak bezpośredniego związku z TEN-T nie powinien dyskwalifikować projektu pod względem finansowania w ramach Funduszu Spójności. Dyrekcja Generalna ds. Środowiska obawiała się, że przyjęcie tego projektu będzie ze szkodą dla klasycznych projektów ochrony środowiska finansowanych przez Fundusz Spójności, okazało się jednak, że tak nie jest. Kwantyfikacja oddziaływania pojedynczego projektu na środowisko jest bardzo trudna ze względu na szereg czynników wpływających na zanieczyszczenie powietrza oraz zużycie energii w dużej konurbacji.

Ramka 2 — W przypadku projektu kwalifikującego się do finansowania z któregośkolwiek z dwóch funduszy istotnym względem jest czas trwania, gdyż terminy realizacji projektów finansowanych z Funduszu Spójności są nieco bardziej elastyczne niż terminy programów EFRR. Stopa współfinansowania wynosząca 66 % była uzasadniona w przypadku projektu objętego Funduszem Spójności, biorąc pod uwagę wyższe dopuszczalne stopy współfinansowania w przypadku Funduszu Spójności oraz ograniczenie EFRR dotyczące współfinansowania projektów, przynoszących znaczący dochód, zlokalizowanych w państwach członkowskich finansowanych w zakresie do 50 % z Funduszu Spójności (art. 29 ust. 4 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1260/1999).

19. Ograniczony okres przetwarzania wniosków rozpoczyna się z chwilą otrzymania kompletnych informacji. Dlatego też okresy przetwarzania, do których odnosi się Trybunał, niekoniecznie stanowią naruszenie terminu. Jak zauważył sam Trybunał, powodem opóźnień jest głównie potrzeba zwrócenia się do instytucji zarządzających o przekazanie wyjaśnień lub brakujących informacji.

20.

Tiret pierwsze — Komisja zachęca państwa członkowskie do zgłaszania wniosków o finansowanie dla projektów cechujących się wystarczającą dojrzałością. Aby uniknąć składania wniosków o finansowanie dla projektów niedojrzałych, w 2002 r. Komisja postanowiła, że decyzje dotyczące projektów objętych Funduszem Spójności można zmienić tylko raz w czasie trwania projektu. Program JASPERS ustanowiony teraz na okres 2007–2013 (zob. odpowiedź w pkt 57) ma na celu także wsparcie państw członkowskich pod względem poprawy przygotowania projektów. Przypadki przekroczenia kosztów zdarzyć się mogą nawet w dobrze przygotowanych, dojrzałych projektach, zwłaszcza na skutek inflacji kosztów surowców, szczególnie kiedy wykonanie rozłożone jest na kilka lat. Opóźnienia wynikają niekiedy z procedur administracyjnych lub prawnych w państwie członkowskim, które są niezależne również od stopnia dojrzałości projektu w chwili jego przedstawienia.

Tiret drugie — Przepisy pozwalają państwom członkowskim zgłaszać wnioski o finansowanie dla projektów, które są w zasadzie gotowe. W przypadku projektów z zakresu inwestycji produkcyjnych dotacja UE bywa często przyznawana jako „uzupełnienie” pomocy krajowej w granicach dopuszczalnej pomocy państwa; decyzja władz krajowych zapada na długo przed zakończeniem projektu. W każdym razie, bez względu na termin złożenia, informacje wymagane w związku z wnioskami narzucają państwom członkowskim korzystną dyscyplinę pod względem uzasadnienia projektów i zwiększają przejrzystość.

Tiret trzecie — Projekty z zakresu inwestycji produkcyjnych podlegają zasadom dotyczącym programów pomocy państwa, obejmującym kryteria oceny kwalifikowalności do pomocy oraz zgodności proponowanego pakietu pomocowego z zasadami dotyczącymi pomocy państwa. Standardowy formularz wniosku wymaga ponadto informacji, w jaki sposób wkład EFRR jest istotny dla realizacji projektu lub ją przyspiesza. Trybunał odsyła się także do odpowiedzi w pkt 32.

Tiret czwarte — Przypadki grup projektów przyjmowanych jako duże projekty EFRR są rzadkie i uzasadnione szczególnymi okolicznościami. Korzyści związane ze statusem dużego projektu zgodnie z zasadą „n + 2” równoważone są przez ściślejsze wymogi informacyjne. Ogranicza to ryzyko wpływania nieautentycznych wniosków dotyczących dużych projektów. Z doświadczenia Komisji wynika, że większe jest ryzyko niezgłoszenia przez państwa członkowskie projektów spełniających kryteria dużych projektów i właśnie to ryzyko wpłynęło na zawartą w rozporządzeniu definicję, mówiącą o „ekonomicznie niepodzielnej serii prac”.

22. Komisja zgadza się, że przedstawione AKK były zróżnicowanej jakości. Korzystanie z przewodnika po AKK nie było obowiązkowe, ale Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej zachęca władze krajowe do stosowania go i wnosi wkład w działania szkoleniowe. Przede wszystkim jednak Komisja stara się promować wewnętrzną spójność metodologicznych podejść AKK w różnych projektach na poziomie pojedynczego państwa członkowskiego, ponieważ AKK wykorzystuje się do przydzielania projektom środków finansowych i dlatego należy stosować ją w sposób spójny.

W celu poprawy jakości i porównywalności AKK w okresie programowania 2007–2013 Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej opracowała dokument roboczy zawierający wytyczne dotyczące przeprowadzania AKK (dokument roboczy nr 4 — zob. odpowiedź w pkt 24).

23. Stopień szczegółowości analizy przedstawionej w uzasadnieniu wniosku o finansowanie jest też kwestią uznaniową, zwłaszcza jeżeli przedstawiona analiza oparta jest na krajowych kryteriach dotyczących inwestycji w zakresie infrastruktury lub na analizie pomocy państwa.

24. Akapit pierwszy — Prawdą jest, że wnioski dotyczące dużych projektów zawierały niekiedy niedociągnięcia wyszczególnione przez Trybunał oraz że w niektórych przypadkach Komisja nie była w stanie uzyskać wszystkich dodatkowych informacji niezbędnych do wypełnienia luk przed zatwierdzeniem projektów.

Dla okresu 2007–2013 dokument roboczy nr 4, zawierający wytyczne dotyczące przeprowadzania AKK, przedstawia zbiór zasad roboczych i wartości orientacyjnych parametrów kluczowych dla AKK (np. stopy dyskontowe, okresy odniesienia). W dokumencie tym Komisja zaleca państwom członkowskim opracowanie własnych wytycznych AKK, uwzględniających ich szczególnie uwarunkowania instytucjonalne i ekonomiczne. Program JASPERS (zob. odpowiedź w pkt 57) wspiera obecnie państwa członkowskie w tworzeniu wytycznych krajowych.

Tiret pierwsze — Od 2007 r., po włączeniu do rozporządzenia wykonawczego Komisji systematycznego wykazu danych wymaganych we wnioskach dotyczących dużych projektów (załącznik XX do rozporządzenia (WE) nr 1828/2006) nie będzie możliwe pominięcie kluczowych informacji, takich jak stopa zwrotu lub okres odniesienia, przez co projekty pozbawione podstawowych elementów AKK nie będą w zasadzie uważane za dopuszczalne.

Tiret drugie — Na okres programowania 2007–2013 Komisja zaleca stosowanie standardowych referencyjnych horyzontów czasowych odpowiednio do sektora (dokument roboczy nr 4). Kwantyfikacja wpływu na środowisko nie jest łatwa; jednakże przewodnik po AKK stanowi jasno, że powinna ona zostać przeprowadzona i zaleca zastosowanie jednej z wielu technik opracowanych w tej dziedzinie.

Tiret trzecie — Stopy dyskontowe zalecane przez Komisję mają stanowić poziom odniesienia, od którego stopy krajowe mogą odbiegać, ale Komisja zaleca wewnętrzną spójność w ramach podobnych projektów w danym państwie członkowskim lub regionie. W formularzach wniosków na okres 2007–2013 wyraźnie odróżniono rentowność finansową z dotacją UE i bez niej. Co do uwzględnienia amortyzacji, zarówno przewodnik po AKK, jak i dokument roboczy nr 4 stanowią jasno, że jest to pozycja księgowa, a nie przepływ środków pieniężnych, a zatem musi być wyłączony z analizy zdyskontowanych przepływów pieniężnych.

Akapit drugi — Komisja zgadza się co do względnej słabości AKK w odniesieniu do inwestycji produkcyjnych w porównaniu z projektami infrastrukturalnymi. Aby poprawić wytyczne dla państw członkowskich dotyczące inwestycji produkcyjnych Komisja zamierza dodać do zaktualizowanego przewodnika po AKK studium przypadku inwestycji produkcyjnej. Podkreślone zostaną różnice między analizą finansową a analizą ekonomiczną w projektach przemysłowych.

Ramka 3 — Komisja zgadza się, że przy przygotowaniu wniosku dotyczącego dużego projektu powinno się uwzględniać możliwie najwięcej informacji o skutkach powiązanych projektów dla odnośnych lokalizacji. Należy zaznaczyć, że efekty sieci są zwykle uwzględniane w analizie ruchu i zapotrzebowania, a zatem są pośrednio ujęte w AKK.

25. Komisja zwykle dokonywała dokładnej oceny. Względnie długi okres przyjmowania wniosków dotyczących projektów jest zwykle wynikiem „konieczności zwracania się przez Komisję w przypadku większości dużych projektów o dodatkowe informacje” (zob. pkt 19).

Komisja wprawdzie bardzo rzadko odrzuca projekty, jednak zdążyła się, że państwa członkowskie wycofują projekty po przedstawieniu uwag przez Komisję.

27. Celem analizy pomocy państwa jest zapewnienie, aby pomoc państwa dopuszczona była jedynie w stopniu niezbędnym do zrekompensowania niekorzystnych aspektów danego położenia lub jako nagroda za wykonanie określonych działań w interesie publicznym (takich jak badania, szkolenia lub ochrona środowiska).

29. W przypadkach analizy kosztów i korzyści wymienionych przez Trybunał proponowane stopy współfinansowania uznano — często po długich dyskusjach wewnętrznych — za uzasadniające.

Dział ds. oceny stworzył oprogramowanie do AKK, za pomocą którego urzędnicy mogą sprawdzać prawidłowość analiz przeprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym obliczeń niedoboru środków, pozwalających określić wysokość dotacji UE. Oprogramowanie dostępne jest od końca 2004 r. i zostało niedawno zaktualizowane poprzez dodanie nowych zasad współfinansowania na okres 2007–2013.

30. Przepisy z okresu 2000–2006 zapewniały znaczną elastyczność określania stóp współfinansowania. W Funduszu Spójności ta elastyczność dopuszczona rozporządzeniem była nawet większa niż w przypadku EFRR. Wytyczne Komisji (np. „tabele podsumowania oceny”, o których mowa w pkt 18) dążą do maksymalnej spójności w stosowanych metodach, zwłaszcza wewnętrznej w danym państwie członkowskim, nie mogą jednak narzucić całkowicie ustandaryzowanych praktyk.

Artykuł 55 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 zapewnił jaśniejsze zasady ustalania wkładu wnoszonego przez fundusze na okres programowania 2007–2013. Metoda obliczania wysokości dotacji UE została wyjaśniona w dokumencie nr 4 (zob. odpowiedź w pkt 24). Formularze aplikacji także zostały dostosowane w celu zapewnienia podania istotnych informacji.

31. Warunki społeczno-gospodarcze, takie jak względny dobrobyt regionu, w którym dokonuje się inwestycji, mogą pośrednio wpłynąć na określenie wysokości dotacji poprzez analizę zapotrzebowania w ramach AKK.

Analiza ekonomiczna odgrywa rolę przede wszystkim w odniesieniu do decyzji, czy przyznać finansowanie projektowi infrastrukturalnemu. Niemniej jednak po dokonaniu wyboru na podstawie jego wpływu społeczno-gospodarczego wysokość dotacji ustala się zwykle na podstawie analizy finansowej. Komisja uważa, że jest to właściwe podejście. Przyznanie mniejszych kwot projektom bardzo pożądanym z gospodarczego punktu widzenia mogłoby stanowić dla nich zagrożenie.

Komisja uważa, że nie może podejmować decyzji o strukturze ogólnego pakietu finansowania zaproponowanego przez państwo członkowskie, a jedynie na poziomie dotacji wspólnotowej.

32. Jeżeli inwestycja produkcyjna jest przedmiotem zatwierdzenia pomocy państwa *ad hoc* lub jest zgodna z zatwierdzonym programem pomocy państwa, rozpatrując wysokość wkładu UE, którego dotyczy wnioski, w ramach uzgodnionego pakietu pomocy publicznej zwykle bierze się pod uwagę taką ocenę (zob. także odpowiedzi w pkt 20 i 27).

Co do uwzględnienia czynników społeczno-gospodarczych przy ustalaniu wysokości dotacji, zob. pkt 31.

Komisja zgadza się, że procedury oceny porównawczej wniosków o pomoc państwa dotyczące projektów z zakresu inwestycji produkcyjnych na poziomie krajowym są pożądane, gdyż umożliwiłyby uwzględnienie szerszych zagadnień gospodarczych i uniknięcie nadmiernego finansowania.

Ramka 4 — Czynnikiem rozstrzygającym w odniesieniu do decyzji o przyznaniu pomocy nie jest kondycja finansowa firmy zamierzającej dokonać inwestycji w określonej lokalizacji, lecz oczekiwana rentowność finansowa inwestycji (przyrostowej) w danej lokalizacji. Efekt „deadweight” jest typowym zagrożeniem w programach pomocy państwa, gdyż można założyć, że znaczna część dużych projektów ma dodatnie aktualne wartości finansowe netto oraz finansowe stopy zwrotu wyższe niż finansowe stopy dyskontowe, a niekiedy samym celem pomocy jest przyciągnięcie do obszaru mniej rozwiniętego inwestycji, która w innej sytuacji zostałaby zrealizowana na innym obszarze.

33. Oprócz wytycznych, o których wspomina Trybunał, wcześniej Komisja zapewniła w okresie 1999–2001 wytyczne, o których mowa w pkt 17 i 18, w 2002 r. wytyczne dotyczące określania stopy wsparcia z funduszy strukturalnych dla inwestycji przynoszących dochód, a w 2003 r. zaleciła państwom członkowskim stosowanie wspólnych zasad w zakresie stóp dyskontowych oraz pozostałych parametrów analiz finansowych (zob. pkt 28).

34. W odniesieniu do projektów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego dokument roboczy nr 4 sugeruje, że właściwe może być zastosowanie wyższej stopy dyskontowej, odzwierciedlające wyższe koszty alternatywne kapitału, ponoszone przez inwestora prywatnego. Odnosząc się do kwestii względnego dobrobytu, dokument roboczy zaleca uwzględnienie wprost przystępności taryfy przy ustalaniu dochodów projektu, stanowiących jeden z elementów wzoru na obliczenie niedoboru środków.

CZY PRZEPROWADZANA OCENA EX POST DUŻYCH PROJEKTÓW DOSTARCZA INFORMACJI UŻYTECZNYCH PRZY PODEJMOWANIU KOLEJNYCH DECYZJI?

36. Ocena *ex post* projektów EFRR została przeprowadzona dla okresu 1994–1999 w odniesieniu do całego „celu”, w związku z czym obejmowała interwencje na różnych poziomach, aczkolwiek głównie na zagregowanym poziomie programu. W odniesieniu do oceny *ex post* okresu 2000–2006, zob. odpowiedź w pkt 55.

38. Podstawy oceny *ex post* nie stanowią wyłącznie informacje z systemu monitorowania. Dane takie muszą być uzupełnione m.in. analizą efektów sieci, zapotrzebowania w dłuższym horyzoncie czasowym oraz wpływu po fazach inwestycji itd.

39. Komisja zgadza się z Trybunałem co do wagi oceny jako czynnika istotnego dla przyszłych ocen dotyczących finansowania i wykonania oraz co do zapotrzebowania na narzędzia określania i gromadzenia danych niezbędnych do przeprowadzania ocen. Komisja poczyniła poważne wysiłki w celu usprawnienia mechanizmów oceny oraz promowania „kultury” oceny wśród podmiotów odpowiedzialnych za nakłady na działania strukturalne.

40. Pozostałe wyjątki to ocena *ex post* AKK projektów środowiskowych w Irlandii w okresie 2002–2003 oraz niedawno opublikowana ocena *ex post* projektów finansowanych z Funduszu Spójności realizowanych w Portugalii w okresie 1993–1999 oraz 2000–2006. W odniesieniu do okresu 1994–1999 przepisy nie przypisały wprost odpowiedzialności za ocenę *ex post* (tak jak w przypadku okresów 2000–2006 oraz 2007–2013). Ostatecznie to Komisja (a nie państwa członkowskie) przyjęła odpowiedzialność za ocenę *ex post*. Nie było regulacyjnego wymogu przeprowadzania oceny *ex post* na poziomie projektu, aczkolwiek jest to podejście promowane.

Wyniki dużych projektów infrastrukturalnych są często przekazywane dalej dla celów dalszego opracowania, tak jak w przypadku ateńskiego projektu metra z jego „Studium rozwoju metra” i dwudziestoletnim planem operacyjnym. Opracowania takie zawierają dużo informacji o poprzednich etapach projektu, podobnych do informacji zawartych w ocenie *ex post*.

41. Ocena, o której wspomina Trybunał w pkt 41 lit. d) (zob. przypis 30), zawierała informacje przydatne do przyszłych procesów decyzyjnych, a debata w sprawie jej ustaleń doprowadziła do poprawy nowych ram regulacyjnych na okres programowania 2007–2013.

42. Komisja w całej rozciągłości potwierdza wystąpienie niedociągnięć spowodowanych brakiem danych dotyczących okresu 1994–1999 i podjęła kroki w celu usprawnienia gromadzenia danych w okresie 2000–2006, a w jeszcze większym stopniu w okresie 2007–2013.

43. Po wprowadzeniu nowego narzędzia elektronicznej wymiany informacji, „SFC2007” złożenie wniosku dotyczącego dużego projektu nie będzie możliwe do czasu zakodowania w systemie wszystkich danych strukturalnych (załącznik XX do rozporządzenia (WE) nr 1828/2006).

44. Komisja podjęła działania w związku z ustaleniami wspomnianej przez Trybunał oceny, o których mowa w odpowiedzi w pkt 41. Zob. także różne działania podejmowane w celu poprawy jakości danych dostępnych do oceny, o których mowa w odpowiedziach w pkt 24, 42 i 43.

c) Komisja opracowała niedawno dokument roboczy dotyczący metod pomiaru wpływu na zatrudnienie. Zachęca państwa członkowskie do stosowania tej metodologii w celu zapewnienia dokładniejszych informacji o tworzeniu miejsc pracy.

45.

b) Jest prawdą, że w wielu wnioskach o finansowanie punkt wyjścia nie jest opisany wprost lub kompleksowo. Niemniej jednak, ponieważ AKK przeprowadzana jest przyrostowo, tzn. na podstawie różnicy między scenariuszem z projektem a scenariuszem bez projektu, ten drugi jest rzecz jasna wzorowany na istniejącej sytuacji. Nowe formularze wniosków są w tym punkcie bardziej konkretne. Wymagają podania istotnych wskaźników dotyczących rezultatów oraz wkładu w cele programu.

46. Zob. odpowiedź w pkt 42.

48.

b) Komisja zamierza zbadać kwestię kosztów jednostkowych bardziej dogłębnie, zaczynając od analizy *ex post* EFRR w okresie 2000–2006. Jedną z ocen dotyczyć będzie efektywności dużych projektów finansowanych z EFRR. Komisja opracuje także i wypróbuje metodologię badania kosztów jednostkowych, która będzie stosowana w przyszłych ocenach, takich jak planowane oceny *ex post* projektów finansowanych z Funduszu Spójności oraz ISPA. Ostatecznym celem jest utworzenie bazy danych kosztów jednostkowych, obejmującej zarówno operacje finansowane w ramach polityki spójności, jak i dostępne międzynarodowe punkty odniesienia.

d) W czasie, kiedy dokonywano ponownego obliczenia *ex post* ekonomicznej stopy zwrotu projektu, faktyczne dane były dostępne głównie w odniesieniu do faz inwestycji (np. kwoty inwestycji i harmonogramy), a jedynie częściowo w odniesieniu do faz operacyjnych. Właśnie dlatego w kilku przypadkach w ponownym obliczeniu *ex post* musiano wykorzystać dane *ex ante* w celu pomiaru korzyści netto z projektu, występujących w fazie operacyjnej.

e) Należy zwrócić uwagę na trudności pod względem oszacowania pośrednich skutków projektów infrastrukturalnych dla tworzenia miejsc pracy. Z tego względu Komisja postanowiła nie wymagać takich informacji we wnioskach dotyczących dużych projektów infrastrukturalnych w okresie 2007–2013.

49.

a) Przewidywania dotyczące oddziaływań pośrednich, zawarte w AKK projektów infrastrukturalnych, np. dotyczące pośredniego wpływu na zatrudnienie lub ograniczenia zatorów drogowych dzięki rozbudowie sieci kolejowej nie mogą być mierzone w drodze monitorowania. W fazie inwestycji można monitorować rezultaty finansowe i fizyczne, nie dotyczy to jednak wpływu ekonomicznego, który występuje w fazie operacyjnej, a bardziej ogólnie w dłuższym horyzoncie czasowym.

b) Komisja uważa, że szerszy wpływ ekonomiczny na poziomie regionalnym (powstawanie przedsiębiorstw, stymulowanie tworzenia miejsc pracy, wydajność i środowisko) można lepiej ocenić na poziomie programu niż na poziomie projektu.

51. W nowym okresie planuje się zwrócić większą uwagę na ten wymóg. W każdym razie dane takie zasadniczo znajdują się w sprawozdaniach końcowych po zakończeniu projektów.

52–53. Wskaźniki wybrane w zakresie monitorowania dużych projektów powinny być spójne, ale niekoniecznie takie same, jak wskaźniki na poziomie priorytetu. Dotyczy to szczególnie skutków lub wpływu, które można merytorycznie zmierzyć na poziomie priorytetu, ale nie na poziomie projektu. Na przykład trudno byłoby zmierzyć zwiększoną dostępność wynikającą z pojedynczego projektu, a poprawa dostępności na poziomie osi priorytetu nie wynikałaby z samej sumy wpływów jednego projektu, gdyż ważną rolę odgrywałyby prawdopodobnie efekty sieci.

54. Wprawdzie w danych zgromadzonych za okres 2000–2006 z pewnością występują niedociągnięcia i niespójności, Komisja uważa jednak, że sytuacja uległa poprawie w porównaniu z latami wcześniejszymi oraz że gromadzone są znaczne ilości istotnego materiału, który można wykorzystać do celów oceny (zob. odpowiedź w pkt 55). Aby zwiększyć stopień standaryzacji i porównywalność informacji w okresie 2007–2013 Komisja opracowała zbiór „wskaźników podstawowych” (załącznik I do dokumentu roboczego nr 2 w sprawie wskaźników monitorowania i oceny). Komisja zachęca państwa członkowskie do stosowania tych kluczowych wskaźników rezultatów i wyników na poziomie programu, nie projektu.

55. Ocena *ex post* projektów EFRR w okresie 2000–2006 podzielona jest na 11 pakietów zadań, dotyczących oceny ogólnych skutków polityki, w tym wybranych aspektów tematycznych. Jeden z nich opracowano specjalnie w celu gromadzenia wszystkich dostępnych informacji o wskaźnikach we wszystkich dokumentach programowych. Pakiet zadań dotyczący gromadzenia danych ułatwi pracę konsultantów zajmujących się pozostałymi pakietami zadań, które skupią się na wypełnieniu luk

informacyjnych i dokonaniu faktycznych ocen. W ocenie *ex post* Komisja zajmie się głównie inwestycjami współfinansowanymi z EFRR na zagregowanym poziomie polityki, a nie na poziomie indywidualnym, natomiast jeden z pakietów zadań skupiał się będzie na skutkach dużych projektów transportowych, które zostaną przeanalizowane indywidualnie. W ramach innego pakietu zadań agregowane będą informacje o skutkach dużych projektów dla zatrudnienia. Realizowane będą także zadania dotyczące kosztów jednostkowych w dużych projektach infrastrukturalnych (zob. odpowiedź w pkt 48 lit. b)).

Komisja dokona oceny *ex post* projektów finansowanych w okresie 2000–2006 z Funduszu Spójności w 2009 r.

NOWE PRZEPISY DOTYCZĄCE OKRESU 2007–2013

57. Komisja zwraca uwagę na poprawione formularze wniosków, z których dane rejestrowane będą w centralnej bazie danych „SFC2007”, aktualizację instrukcji wewnętrznych (poprzez specjalną sekcję „aide-mémoire” dla urzędników), wykorzystanie oprogramowania do weryfikacji spójności i zgodności parametrów i wyników AKK, a także wprowadzenie instrumentu wsparcia państw członkowskich w zakresie przygotowania projektów, noszącego nazwę „Jaspers” (Joint Assistance for Projects in European Regions — wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich). Zob. także odpowiedzi w pkt 22, 24, 29, 43 i 44.

58. Nacisk zostanie położony przede wszystkim na ocenę *ex post* na poziomie programu, jednak Komisja bazować będzie na danych z dużych projektów, tak jak w przypadku oceny *ex post* za okres 2000–2006 (zob. odpowiedź w pkt 55). Będzie także nadal zachęcać państwa członkowskie do dokonywania dobrowlnych ocen, m.in. na poziomie projektu i sektora.

WNIOSKI I ZALECENIA

59. Należy jednak pamiętać o ograniczeniach otoczenia regulacyjnego w okresie 2000–2006.

- a) Komisja zwykle dokonywała dokładnej oceny. Większość projektów w okresie 2000–2006 zgłoszono po 2003 r.
- b) Komisja zgadza się, że wnioski o finansowanie były zróżnicowanej jakości i że w przypadku projektów z zakresu inwestycji produkcyjnych były względnie słabo przygotowane. Zasadniczo Komisja podejmuje wysiłki mające na celu poprawę jakości dokumentacji, zwracając się o wyjaśnienia. W odniesieniu do okresu 2007–2013 podstawa prawna i narzędzia Komisji służące do oceny wniosków dotyczących dużych projektów uległy poprawie.
- c) Przepisy z okresu 2000–2006 zapewniały znaczną elastyczność określania stóp współfinansowania.

60. Ze względu na bardzo poważne środki zaangażowane w duże projekty Komisja uważa za istotne poddanie ich bardziej rygorystycznemu procesowi składania wniosków i dokładniejszej analizie. Pomaga to zapewnić maksymalny wpływ na rozwój regionalny oraz efektywne wykorzystanie środków wspólnotowych.

Komisja podjęła działania mające na celu usprawnienie zarówno przygotowania wniosków dotyczących projektów składanych przez państwa członkowskie, jak i przeprowadzanej przez nią samej oceny. Ich pełny wpływ uwidoczni się w okresie programowania 2007–2013.

61.

- a) Od 2000 r. nie było podstawy regulacyjnej pozwalającej wymagać od państw członkowskich przeprowadzania oceny *ex post* na poziomie projektu, aczkolwiek jest to podejście promowane. Ocena projektów *ex post* wymagana była jedynie w przypadku Funduszu Spójności i prowadzona była przez Komisję.
- b) Komisja przyjęła do wiadomości wystąpienie niedociągnięć w zakresie danych przedstawionych w związku z wnioskami w okresie 1994–1999 i podjęła kroki w celu usprawnienia gromadzenia danych w okresie 2000–2006, a w jeszcze większym stopniu w okresie 2007–2013.
- c) Ocenę utrudniały braki w zakresie monitorowania danych. Podjęto kroki mające na celu eliminację tych braków, zwłaszcza w okresie 2007–2013. Niemniej jednak Komisja uważa, że wpływy pośrednie nie mogą być monitorowane na poziomie projektu (zob. odpowiedź w pkt 49).

62. W danych zgromadzonych za okres 2000–2006 z pewnością występują niedociągnięcia i niespójności, jednak sytuacja uległa poprawie, a w planowaniu ocen na okres 2000–2006 uwzględniono ograniczenia poprzednich ocen.

63. Komisja zgadza się z zaleceniami Trybunału i zamierza zapewnić prawidłowe wdrożenie poprawionych przepisów wykonawczych.

- a) Oprócz wprowadzenia ściślejszych wymogów w przepisach dotyczących informacji wymaganych w związku z wnioskami oraz wyjaśnienia zasad określania wysokości dotacji UE, zaktualizowano instrukcje wewnętrzne, a procedury są komputeryzowane.
- b) Wraz ze ściślejszymi wymogami dotyczącymi wniosków oraz komputeryzacji przetwarzania, dokument roboczy w sprawie analizy kosztów i korzyści oraz zaktualizowany przewodnik po AKK powinny poprawić jakość AKK i zapewnić wspólne ramy oceny projektów.
- c) Przepisy na okres 2007–2013 ustalają jaśniejsze zasady określania wkładu UE w projekty przynoszące dochód. Dokument roboczy zapewnił wytyczne dotyczące zastosowania nowych zasad. Komisja uważa, że określenie wysokości dotacji powinno być oparte na analizie finansowej, pośrednio już uwzględniającej niektóre aspekty społeczno-gospodarcze.

64.

- a) Komisja zgadza się, że państwa członkowskie mogą odnieść korzyści z oceny *ex post* dużych projektów i dlatego zawsze zachęcała do stosowania tej praktyki. Będzie nadal do tego zachęcać, uważa jednak, że szerszy wpływ gospodarczy na poziomie regionalnym w wielu przypadkach można lepiej ocenić na poziomie programu.
- b) Zalecenia Komisji dla państw członkowskich w sprawie monitorowania uwzględniają potrzeby przyszłych ocen, w których dane dotyczące projektów nadal będą odgrywać ważną rolę. Nowe narzędzie elektronicznej wymiany informacji ułatwi gromadzenie danych strukturalnych dotyczących projektów, wymaganych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji.

Roczne sprawozdania z wykonania zawierać będą musiały informacje o postępach i finansowaniu głównych projektów.

- c) Nowe formularze wniosków powinny w szczególności uwzględniać opis punktu wyjścia wraz z istotnymi wskaźnikami rezultatów oraz wkładem w realizację celów programu.

65. Komisja uważa, że ze względu na dużą ilość środków, jakie angażują duże projekty, istotne jest poddanie ich dodatkowym wymogom i nadzorowi. Każdy taki przegląd zaproponowany przez Trybunał powinien uwzględniać wpływ usprawnień procedur zaproponowanych przez Komisję na okres 2007–2013.