



ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRAHUNKOWEGO

Trwałość projektów rozwoju obszarów wiejskich: większość projektów spełnia swoje zadanie w wymaganym okresie, lecz mogłaby osiągnąć trwalsze rezultaty po jego zakończeniu

Spis treści

STRESZCZENIE (pkt I–VI).....	2
WSTĘP (pkt 1–14).....	3
ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE (pkt 15–19)	4
UWAGI (pkt 20–65).....	4
WNIOSKI I ZALECENIA (pkt 66–70).....	6
Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie wydatków na opłacalne projekty.....	6
Zalecenie 2 – Zmniejszenie ryzyka wykorzystania współfinansowanych aktywów na użytek prywatny.....	6
Zalecenie 3 – Wykorzystanie potencjału dużych baz danych do przeprowadzania oceny	7

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#). Jest on publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

STRESZCZENIE (pkt I–VI)

Zbiorcza odpowiedź Komisji:

W okresach programowania obejmujących lata 2007–2013 i 2014–2020 ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) nadal wspiera się zróżnicowaną działalność pozarolniczą i zachęcano do realizowania inwestycji publicznych i prywatnych na obszarach wiejskich, w tym w infrastrukturę, zgodnie z europejskimi priorytetami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego wsparcia udziela się za pośrednictwem krajowych lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich, przy czym państwa członkowskie i Komisja są odpowiedzialne za zarządzanie nimi i kontrolę nad nimi, a państwa członkowskie są zobowiązane do zastosowania wszelkich niezbędnych środków, w tym środków ustawodawczych, regulacyjnych i administracyjnych, w celu zapewnienia, aby działania finansowane z budżetu UE były realizowane prawidłowo i skutecznie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi.

Komisja uważa, że kluczowe znaczenie ma rozróżnienie między przestrzeganiem wymaganego prawem okresu trwałości a oceną długoterminowego wpływu wspieranych projektów, które po upływie wymaganego prawem okresu nadal funkcjonują. Prawodawcy uzgodnili, że wymogi dotyczące trwałości, określone w art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 na okres 2007-2013 oraz w art. 71 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 na lata 2014–2020, są odpowiednie i nie ma podstawy prawnej do systematycznego oczekiwania, że projekty będą funkcjonowały po upływie wymaganego prawem okresu trwałości, ani monitorowania takiego funkcjonowania. Wiązałoby się to również z nadmiernym obciążeniem administracyjnym dla administracji krajowych.

Komisja pozytywnie ocenia fakt, że wiele wspieranych projektów funkcjonuje jeszcze wiele lat po upływie wymaganego prawem okresu trwałości. Komisja uważa, że działania służące różnicowaniu przyczyniają się do długoterminowej dywersyfikacji na obszarach wiejskich, a zamknięcie niektórych przedsiębiorstw lub zaprzestanie realizacji wspieranych projektów niekoniecznie wynika z braku opłacalności ekonomicznej pierwotnego projektu. Komisja uważa, że korzystna byłaby dalsza analiza tych ustaleń, na przykład poprzez porównanie z ogólnymi danymi dotyczącymi opłacalności ekonomicznej w tych sektorach, z przedsiębiorstwami, które nie otrzymały finansowania publicznego i ich średnim cyklem życia, a także uwzględniając inne czynniki zewnętrzne, które mogły mieć wpływ na wspierane projekty, takimi jak tendencje makroekonomiczne.

Wsparcie dla podobnych projektów przewidziano w ramach nowej wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2023–2027, której ogólnym celem jest wzmocnienie struktury społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Zgodnie z „nowym modelem realizacji”, odzwierciedlonym w rozporządzeniu (UE) 2021/2115 i rozporządzeniu (UE) 2021/2116, nową WPR na lata 2023–2027 ukierunkowano na osiągnięcie lepszych wyników i rezultatów w realizacji jej celów. Unijne ramy prawne są mniej nakazowe, jeśli chodzi o zasady mające bezpośrednie zastosowanie do beneficjentów, co pozostawia państwom członkowskim większą swobodę w planowaniu wsparcia i określaniu odpowiednich warunków pomocy – w zależności od potrzeb i kontekstu krajowego. Dlatego w planach strategicznych WPR to państwa członkowskie powinny zaproponować odpowiednie wymogi dotyczące trwałości, właściwe dla poszczególnych rodzajów interwencji. W swojej ocenie planów Komisja zwraca należytą uwagę na adekwatność celów i ogólnej strategii planowanego wsparcia, a także ocenia koncepcje proponowanych interwencji. Ponadto Komisja jest gotowa

wspierać wymianę informacji między państwami członkowskimi w celu zwiększenia opłacalności ekonomicznej projektów w dłuższej perspektywie czasowej.

Komisja przyjmuje te zalecenia.

WSTĘP (pkt 1–14)

Odpowiedzi Komisji:

07. Chociaż w badaniu oceniającym wyciągnięto pewne wnioski, samo sprawozdanie nie wyklucza, że projekty, których wpływ zdaniem ETO był ograniczony, przyczyniły się do zwiększenia zróżnicowania gospodarki obszarów wiejskich¹.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 61.

10. Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego państwa członkowskie i Komisja są odpowiedzialne za zarządzanie programami rozwoju obszarów wiejskich i za ich kontrolę zgodnie z ich obowiązkami określonymi w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013 i rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013 oraz w rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005. Państwa członkowskie powinny zastosować wszelkie niezbędne środki, w tym środki ustawodawcze, regulacyjne i administracyjne, w celu zapewnienia, aby działania finansowane z budżetu UE były realizowane prawidłowo i skutecznie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi.

11. W rozporządzeniu (UE) 2021/2115 zaproponowano nowy model realizacji, zakładający przejście od podejścia opartego na zgodności do podejścia opartego na rezultatach i realizacji celów, dając państwom członkowskim większą swobodę w zakresie wdrażania.

Zob. również odpowiedzi Komisji do streszczenia.

12–13. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 12 i 13:

Jeżeli chodzi o wymogi dotyczące trwałości, Komisja zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia takich przepisów w swoich w planach strategicznych WPR na lata 2023–2027, odpowiednio do sytuacji i z dostosowaniem do danego rodzaju interwencji.

W okresie programowania obejmującym lata 2014–2020 wymogi dotyczące trwałości był zróżnicowane. W art. 71 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 przewidziano wymogi dotyczące trwałości obejmujące 5-letnie, 3-letnie i 10-letnie (w przypadku przeniesienia przedsiębiorstwa poza UE) okresy od płatności końcowej na rzecz beneficjenta lub okres ustalony zgodnie z zasadami pomocy państwa.

¹ Badanie „Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluation of 2007–2013 – Evaluation Study”, s. 16.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE (pkt 15–19)

Brak odpowiedzi Komisji.

UWAGI (pkt 20–65)

Odpowiedzi Komisji:

21–23. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 21–23:

Komisja zwraca uwagę, że objęta próbą populacja 879 projektów dotyczących obiektów noclegowych dla turystów została sfinansowana w latach 2007–2013 i wszystkie spełniły wymóg dotyczący okresu trwałości wynoszącego 5 lat, a zatem spełniły wymóg prawny w tym zakresie.

Ponadto Komisja przypomina, że istnieją dodatkowe czynniki zewnętrzne determinujące cykl życia przedsiębiorstwa, wykraczające poza elementy omówione w sprawozdaniu.

24–27. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 24–27:

Komisja podkreśla, że większość projektów objętych próbą spełniała prawny wymóg dotyczący trwałości. Ocena byłaby bardziej kompletna, gdyby zawierała informacje na temat powodów, dla których niektóre projekty już nie funkcjonują, a także porównanie z normalnym cyklem życia podobnych przedsiębiorstw, które nie otrzymały finansowania publicznego.

33. Komisja zwraca uwagę, że wszystkie projekty, o których mowa w ramce 2, przestały funkcjonować po upływie okresu trwałości przewidzianego prawem i dotyczyło to również dwóch projektów, które funkcjonowały krócej niż 5 lat.

36. Jak pokazano na rysunku 5, w ramach prawnych na lata 2014–2020 zmieniono zasady w porównaniu z ramami prawnymi na lata 2007–2013, tak aby okres trwałości rozpoczynał się od płatności końcowej na rzecz projektu. W rezultacie okresy trwałości były bardziej odpowiednie i w latach 2014–2020 uniknięto takich sytuacji jak w przykładzie z Bułgarii.

38–46. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 38–46:

Stosuje się kryteria wyboru w celu preferowania i wybierania projektów wysokiej jakości w kontekście ich wkładu w realizację celów. Jednak aby zwiększyć prawdopodobieństwo, że w wspierane projekty będą opłacalne gospodarczo w długim terminie, kryteriom tym musi towarzyszyć ocena jakościowa każdego wniosku dokonywana przez agencję płatniczą. Długoterminowy wpływ wspieranych projektów zależy także od szeregu czynników zewnętrznych.

W swoich wytycznych dla państw członkowskich na lata 2014–2020 Komisja położyła większy niż w latach 2007–2013 nacisk na odpowiednie stosowanie kryteriów wyboru, aby zapewnić równe traktowanie wnioskodawców, lepsze wykorzystanie zasobów finansowych i ukierunkowanie środków zgodnie z priorytetami Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz zgodnie z ramami prawnymi. Komisja będzie dalej wspierać wymianę dobrych praktyk między państwami

członkowskimi również w zakresie stosowania kryteriów wyboru w planach strategicznych WPR na lata 2023–2027. W przypadku nieprzestrzegania wymogów przez beneficjentów w systemie zarządzania dzielonego podjęcie działań. Zgodnie z zasadami dotyczącymi kar i odzyskiwania środków, należy do organów odpowiedzialnych. Komisja sprawdza również, czy wymogów przestrzegają państwa członkowskie. W przypadku stwierdzenia braków w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich Komisja może zaproponować zastosowanie korekt finansowych.

Komisja zwraca uwagę, że przykład w ramce 5 przedstawia sytuacje, w których dochodzi do (możliwego) sztucznego tworzenia warunków (klauzula dotycząca przypadków obchodzenia prawa w art. 60 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013) lub nawet oszustwa.

52. Komisja zachęca państwa członkowskie do udzielania wsparcia w formie instrumentów finansowych, takich jak pożyczki i gwarancje, w szczególności w przypadku gospodarczo opłacalnych inwestycji przynoszących dochód beneficjentowi.

54–55. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 54 i 55:

W systemie zarządzania dzielonego za kontrolę projektów finansowanych z funduszy UE oraz za wszczynanie procedury odzyskiwania środków w przypadku nieprzestrzegania przepisów unijnych lub krajowych odpowiedzialne są organy krajowe. Krajowa jednostka certyfikująca przeprowadza coroczne audyty wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Ponadto w celu sprawdzenia zgodności z przepisami Komisja przeprowadza w państwach członkowskich audyty oparte na analizie ryzyka.

Jeżeli chodzi o wskazane przez ETO problemy w Rumunii i Bułgarii, Komisja zwraca uwagę na fakt, że władze bułgarskie wszczęły procedury odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków, które rozpoczęły się już w następstwie korekty finansowej zastosowanej przez Komisję w 2017 r. w następstwie audytu DG AGRI. Procedury odzyskiwania środków są jednak skomplikowane, ponieważ zdecydowana większość beneficjentów będących przedmiotem tych procedur pozwała władze bułgarskie do Sądu. Ponadto niektórzy beneficjenci złożyli skargi do Komisji i Parlamentu Europejskiego. Komisja jest w trakcie rozpatrywania tych skarg.

Jeśli chodzi o poprzedni okres programowania obejmujący lata 2007–2013, w dziewięciu państwach członkowskich Komisja przeprowadziła (od 2011 r.) audyty działań związanych z obiektami noclegowymi dla turystów (przede wszystkim działań 311, 312 i 313). W dwóch państwach członkowskich stwierdzono niedociągnięcia w stosowaniu odpowiednich procedur.

Jeśli chodzi o okres programowania obejmujący lata 2014–2020, Komisja skontrolowała poddziałanie 6.4 (w ramach którego finansowane są również projekty dotyczące pensjonatów) w ramach 21 audytów obejmujących dwanaście państw członkowskich. W czterech państwach członkowskich Komisja stwierdziła niedociągnięcia w stosowaniu odpowiednich procedur. Poza opisaną w poprzednim punkcie sytuacją w Bułgarii nie stwierdzono dotychczas żadnych nieprawidłowości występujących na szeroką skalę.

61–65. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 61–65:

Jeśli chodzi o trudności w określeniu stopnia wkładu, Komisja podkreśla, że w sprawozdaniu podsumującym² stwierdzono również, że „choć wnioski oparto na działaniach, w przypadku których można z całą pewnością stwierdzić, że miały pozytywny wkład w osiągnięciu zamierzonego

² Badanie „Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex-post evaluation of 2007–2013 – Evaluation Study”, s. 16.

celu, nie oznacza to, że działania, których wkład był mniejszy lub mniej wiarygodny, były nieskutecznymi inicjatywami, które nie wniosły wkładu. Wręcz przeciwnie, jak widać na przykładzie wkładów poszczególnych działań, w większości przypadków odzwierciedlają one raczej brak jednoznacznych wniosków na temat wkładu w sprawozdaniu z oceny *ex post* niż ocenę, że wkładu nie było lub był niski. Stopień wkładu jest ponadto skorelowany z łatwością jego pomiaru. Istnieje również silna zależność między mierzalnością a momentem, w którym dane działanie zostało zrealizowane, ponieważ z czasem proces usprawniono, a techniki i metody pomiaru określono jaśniej”.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 07.

Komisja podkreśla, że państwa członkowskie nie są zobowiązane – a biorąc pod uwagę dużą liczbę małych projektów, nie można od nich tego oczekiwać – do systematycznego monitorowania lub kontrolowania, czy projekty inwestycyjne nadal funkcjonują po upływie wymaganego prawem okresu trwałości. Przepisy o ochronie danych ograniczają ponadto możliwość bezpośredniego prowadzenia takiego monitorowania przez Komisję. Komisja może jednak zachęcać państwa członkowskie do lepszego wykorzystywania rejestrów przedsiębiorstw lub innych dużych baz danych.

WNIOSKI I ZALECENIA (pkt 66–70)

Odpowiedzi Komisji:

66–69. Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 66–69:

Komisja zgadza się, że procedurę wyboru można ulepszyć, w szczególności poprzez położenia nacisku na lepszą ocenę jakości poszczególnych projektów w oparciu o opisy projektów przedstawione przez beneficjentów. Długoterminowy wpływ wspieranych projektów zależy również od szeregu czynników zewnętrznych, takich jak tendencje i kryzysy makroekonomiczne i kryzysy, na które procedury wyboru wpływu mieć nie mogą.

Zalecenie 1 – Lepsze ukierunkowanie wydatków na opłacalne projekty

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie ułatwiać wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi.

Zalecenie 2 – Zmniejszenie ryzyka wykorzystania współfinansowanych aktywów na użytek prywatny

2.A. Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja będzie nadal współpracować z władzami państw członkowskich oraz innymi zainteresowanymi stronami, w szczególności w ramach przyszłej europejskiej sieci WPR, aby dzielić się najlepszymi praktykami i wymieniać się nimi, a tym samym ułatwiać skuteczną realizację strategii politycznych, dążąc do zapewnienia, aby udzielone wsparcie przyczyniło się do

wytworzenia jak najwyższej unijnej wartości dodanej. Komisja zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia w planach strategicznych WPR odpowiednich wymogów dotyczących trwałości, w zależności od rodzaju udzielanego wsparcia.

B. Komisja będzie nadal zachęcać państwa członkowskie do udzielania wsparcia w formie instrumentów finansowych, takich jak pożyczki i gwarancje, w szczególności w przypadku inwestycji, które są gospodarczo opłacalne i przynoszą dochody.

2.B. Komisja przyjmuje to zalecenie.

70. Nie ma podstawy prawnej, aby wymagać od państw członkowskich systematycznego monitorowania, czy wspierane projekty funkcjonują po upływie okresu trwałości wymaganego w rozporządzeniu (WE) 1698/2005 i w rozporządzeniu (UE) 1303/2013. Spowodowałoby to nadmierne obciążenie administracyjne dla państw członkowskich.

Zalecenie 3 – Wykorzystanie potencjału dużych baz danych do przeprowadzania oceny

3.A. Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja pomoże państwom członkowskim we wskazaniu odpowiednich źródeł informacji i rozpowszechnianiu najlepszych praktyk.

3.B. Komisja przyjmuje to zalecenie.