



European Network for  
Rural Development

PL

**PRZEGLĄD OBSZARÓW  
WIEJSKICH UE**  
nr 20

# ROZPOCZĘCIE WDRAŻANIA PROGRAMÓW ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH



<http://enrd.ec.europa.eu>

Sfinansowana



## Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ENRD) to ośrodek wymiany informacji łączący podmioty zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich na terytorium całej Unii Europejskiej (UE). ENRD przyczynia się do skutecznego wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) państw członkowskich, wspierając gromadzenie wiedzy i jej wymianę, jak również ułatwiając wymianę informacji i współpracę pomiędzy obszarami wiejskimi w całej Europie.

Każde państwo członkowskie utworzyło krajową sieć obszarów wiejskich, która skupia organizacje i organy administracji zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich. Na poziomie UE ENRD wspiera tworzenie sieci kontaktów między takimi krajowymi sieciami obszarów wiejskich, administracjami krajowymi i organizacjami europejskimi.

Więcej informacji na stronie internetowej ENRD <http://enrd.ec.europa.eu>

***Europe Direct to serwis, który pomoże Państwu znaleźć odpowiedzi na pytania dotyczące Unii Europejskiej.***

**Numer bezpłatnej infolinii (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

**Redaktor naczelny:** Markus Holzer, kierownik działu w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej.

**Redaktor:** Tim Hudson, ekspert ds. komunikacji, punkt kontaktowy ENRD.

Punkt kontaktowy ENRD

Tekst ukończono i oddano do druku w czerwcu 2015 r. Oryginał sporządzono w języku angielskim.

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

ISSN 1831-5313 (print)

ISSN 1831-5372 (PDF)

© Unia Europejska, 2015.

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Treść niniejszej publikacji niekoniecznie odzwierciedla opinie instytucji Unii Europejskiej.

Tekst niniejszej publikacji służy wyłącznie do celów informacyjnych i nie jest prawnie wiążący.

*Printed in Italy*

Wydrukowano na papierze z recyklingu, któremu przyznano oznakowanie ekologiczne UE dla papieru graficznego (<http://ec.europa.eu/ecolabel/>).

Można także zamówić jeden bezpłatny wydrukowany egzemplarz na stronie internetowej EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>

### Podziękowania

Autorzy: Paul Soto; Fabio Cossu; Ed Thorpe; Tim Hudson; Veneta Paneva; Matthias Langemeyer; Gregorio Davila-Diaz; Inge Van-Oost; Wolfgang Kahlenborn; Peter Baader; Caroline Raes; Nivelin Noev; Hannes Wimmer; Jela Tvrdonova; Clunie Keenleyside; Lena Lind; Jody Fleck; Tereza Hášová; Ian Dempsey; Ivan McCutcheon; Hans van Ek; Mary Kerrigan; Michael Bain; Lars Luplow; Tom Kelley.

Redakcja techniczna: Benoit Goossens, Tipik

Fotografia na okładce © Tim Hudson

# PRZEGLĄD OBSZARÓW WIEJSKICH UE nr 20

## SPIIS TREŚCI

### ROZPOCZĘCIE WDRAŻANIA PROGRAMÓW ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

© Tim Hudson

Rozpoczęcie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich.....	2
Usprawnienie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich .....	5
Koncentrowanie się na osiągnięciu uzgodnionych wyników PROW.....	9
Uproszczenie wdrażania PROW: przyczyny i sposób .....	14
Polepszenie wyników finansowych dzięki zmniejszeniu liczby błędów.....	20
Instrumenty finansowe: zwiększenie efektywności korzystania ze środków finansowych.....	30
Uruchomienie grup operacyjnych.....	36
Wykaz dalszych porad i informacji .....	39

#### WYKAZ GŁÓWNYCH SKRÓTÓW

CMES	wspólny system monitorowania i ewaluacji	KSOW	krajowa sieć obszarów wiejskich
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny	LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie
ECA	Trybunał Obrachunkowy	LGD	lokalna grupa działania
EFSD	europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne	PROW	program rozwoju obszarów wiejskich
EIP-AGRI	europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa	PT	pomoc techniczna
ENRD	Europejska Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich	RBAPS	oparte na wynikach systemy płatności rolnośrodowiskowych
EUFRRAS	Europejskie forum ds. służb doradztwa wiejskiego i rolniczego	SCO	opcja kosztów uproszczonych
FI	instrument finansowy	SWOT	mocne strony, słabe strony, szanse, zagrożenia
GT	grupa tematyczna	UE	Unia Europejska
		WPR	wspólna polityka rolna



# Rozpoczęcie wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich

© Tim Hudson

W Unii Europejskiej żyje ponad pół miliarda ludzi. Każdy z tych obywateli Unii może korzystać z wyników polityki rozwoju obszarów wiejskich takich jak produkcja lepszej jakości żywności oraz tętniące życiem i zdrowe obszary wiejskie, na których ludzie mogą mieszkać, pracować i które mogą odwiedzać. Realizowane przez państwa członkowskie programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) stanowią cenne źródło pomocy ułatwiające osiągnięcie takich wyników.

W latach 2014–2020 realizowanych będzie około 118 PROW i oczekuje się, że w ramach tych programów zostanie wydanych około 160 mld EUR środków publicznych. Z uwagi na tak duże kwoty UE i jej państwa członkowskie mają wspólny interes w zapewnieniu bardzo wysokiej skuteczności wdrażania PROW. Sprawne „rozpoczęcie wdrażania PROW” od samego początku ma zatem istotne znaczenie dla wszystkich obywateli Unii.

Etapy opracowywania PROW są obecnie już prawie zakończone, ale równie ważny etap wdrażania działań ma się dopiero rozpocząć. Uruchomienie PROW, które są odpowiednie do celu i wzmocnione solidnymi procedurami operacyjnymi, stanowi podstawowy cel ENRD na tym początkowym etapie cyklu życia PROW. ENRD wdraża specjalnie przygotowany zestaw działań, które koncentrują się na osiągnięciu takich celów poprzez podejmowanie bieżących działań na szczeblu UE.

Wspólny cel w tym zakresie dotyczy poprawy wyników PROW. Kluczem do osiągnięcia tego celu jest zapewnienie podmiotom bezpośrednio lub pośrednio uczestniczącym we wdrażaniu PROW wiedzy i narzędzi umożliwiających sprostanie głównym wyzwaniom i zwiększanie potencjału programów od samego początku. Wnioski płynące z takich prac wykorzystuje się również przy identyfikowaniu tematów priorytetowych, które ENRD zrealizuje w nadchodzących latach.

Dotychczas podjęte w ramach ENRD prace dotyczące rozpoczęcia wdrażania PROW obejmują:

- mapowanie kluczowych priorytetów i wyzwań w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich i PROW w zakresie realizacji programów i ich wyników;
- zidentyfikowanie i przedstawienie nowych lub obiecujących podejść do wdrażania PROW, które mogą

stanowić odpowiedź na rozpoznane potrzeby i możliwości;

- wymiana doświadczeń w realizacji podejść i wyodrębnianie czynników decydujących o sukcesie (lub niepowodzeniu);
- podnoszenie świadomości w zakresie praktycznych i administracyjnych ograniczeń dotyczących wdrażania i podkreślanie konieczności podejmowania dalszych działań.

Wspomniane prace kontynuowała grupa tematyczna ustanowiona przez ENRD w następstwie posiedzeń zgromadzenia przedstawicieli sieci obszarów wiejskich i Grupy Sterującej<sup>(1)</sup>. Grupa tematyczna koncentruje się na wymianie poglądów i doświadczeń między podmiotami odpowiedzialnymi za opracowywanie i realizację PROW. Do członków grupy należą instytucje zarządzające PROW, agencje płatnicze, krajowe sieci obszarów wiejskich i lokalne grupy działania LEADER. Inni kluczowi członkowie grupy tematycznej to zainteresowane strony

zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich oraz skupiające je organizacje, które zajmują się wdrażaniem PROW „w terenie”.

### Wymiana wiedzy

Koordinacja, współpraca i komunikacja to trzy główne metody stosowane przez grupę tematyczną. Przekazywanie ustaleń grupy tematycznej w zakresie sposobów wsparcia sprawnego rozpoczęcia wdrażania PROW od samego początku jest niezbędne do wymiany zgromadzonej wiedzy. Niniejsze wydanie Przeglądu Obszarów Wiejskich UE stanowi część działań grupy tematycznej w zakresie docierania do grup docelowych i budowania zdolności. Niniejszą publikację przygotowano zatem w celu wyjaśnienia:

- możliwości poprawy wyników PROW;
- obaw, ograniczeń i wąskich gardła w zakresie wdrażania PROW;
- wyciągniętych wniosków i zaleceń na przyszłość;
- rolę jakie zainteresowane strony zaangażowane w PROW mogą odgrywać w poprawie wyników PROW.

W niniejszej publikacji określono szereg kluczowych tematów, aby pomóc

organom odpowiedzialnym za PROW skoncentrować uwagę na takich możliwościach, wąskich gardłach, wnioskach i udziale zainteresowanych stron. Dotyczą one istotnych wymogów dotyczących PROW, jak również czynników sukcesu i narzędzi wdrażania. Wybrane tematy nie są wyczerpujące (pod względem uwzględnienia wszystkich aspektów programowania PROW) i zostały wybrane w celu podkreślenia wpływowości obszarów, które mogą znacząco wpłynąć na sprawne rozpoczęcie wdrażania PROW.

Niektóre zagadnienia mogą być stosunkowo nowe w przypadku niektórych PROW i jest to kolejny powód, dla którego niniejsza publikacja ma w założeniu służyć jako punkt odniesienia do wymiany wiedzy wśród osób zarządzających PROW w zakresie kluczowych kwestii wstępnych.

Zawartość obejmuje porady dotyczące koncentrowania się na osiągnięciu uzgodnionych wyników PROW, jak również sposobu, w jaki zainteresowane strony zaangażowane w PROW mogą pomóc w zmniejszeniu liczby błędów programowych poprzez uproszczenie systemów administracyjnych lub usprawnione zarządzanie finansami. Ponadto publikacja zawiera wytyczne

dotyczące stosowania stosunkowo nowych metod wdrażania PROW. Instrumenty finansowe, grupy operacyjne i systemy płatności oparte na wynikach to tematy, które zostały poruszone w niniejszym numerze Przeglądu Obszarów Wiejskich UE.

Wszystkie tematy poruszone w poniższych artykułach są ze sobą powiązane. Wspomniane wzajemne powiązania i główne obszary tematyczne przedstawiono na rys. 1.

W artykułach zawartych w niniejszej publikacji omówiono zagadnienia przedstawione na rys. 1 (oraz podkreślono wzajemne relacje, jakie istnieją pomiędzy nimi). Zawartość celowo zaprojektowano tak, aby zapewnić i udostępnić osobom zarządzającym PROW i decydentom praktyczne i użyteczne informacje. Tego rodzaju odbiorców docelowych można znaleźć w każdym państwie członkowskim i w odniesieniu do każdego PROW. Dlatego materiał wnoszący europejską wartość dodaną jest traktowany priorytetowo, aby podkreślić jego znaczenie w szerszym kontekście. Szczególny nacisk położono na kwestie praktyczne, które wywierają wpływ na wszystkie cele społeczno-gospodarcze i środowiskowe PROW.



Niniejsza publikacja jest również aktualna, ponieważ w artykułach opisano kwestie, które są ważne w tym momencie (lipiec 2015 r.).

Doświadczenia zdobyte w przeszłości połączono z nowym sposobem myślenia praktyków PROW będących pionierami. Wyniki opierają się zatem na elementach już znanych dzięki syntezie wiedzy i doświadczenia ekspertów w kwestii

najlepszego sposobu zwiększenia skuteczności wdrażania PROW.

Role zainteresowanych stron są wskazywane w całej publikacji, która oprócz głównego tekstu zawiera również szereg narzędzi wymiany wiedzy w formie plakatów i list kontrolnych.

Można je pobrać jako oddzielne pliki w celu rozpowszechniania na szerszą skalę, np. za pośrednictwem mediów społecznościowych.

Na stronie internetowej ENRD będą także dostępne wersje wytycznych w formie infografiki z pustymi polami tekstowymi, w których państwa członkowskie będą mogły umieścić własne tłumaczenia wytycznych na swoje języki narodowe.

Przygotowanie tej publikacji ENRD jest dowodem na dużą i wciąż rosnącą liczbę dobrych praktyk we wdrażaniu PROW. Uwzględnienie tych wytycznych i zastosowanie wersji dobrych praktyk dostosowanych do specyficznej sytuacji poszczególnych programów pomoże zapewnić nie tylko sprawne rozpoczęcie wdrażania PROW na lata 2014–2020 od samego początku, ale także utrzymać takie korzystne tempo prac przez cały okres wdrażania programów.

Rysunek 1. Ważne aspekty planowania PROW omówione w niniejszej publikacji





# Usprawnienie wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich

© Tim Hudson

Wszyscy obywatele Unii korzystają z działań podejmowanych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), przy czym nowością w okresie programowania 2014–2020 jest położenie nacisku na ulepszone możliwości wdrażania, które mogą zwiększyć zakres i zasięg korzyści wynikających z PROW. W poniższym artykule przeglądowym zidentyfikowano kilka głównych kwestii, które mogą pomóc poprawić skuteczność wdrażania PROW. W pozostałych artykułach zawartych w niniejszej publikacji omówiono te tematy bardziej szczegółowo.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich w UE nadal się rozwija i odzwierciedla szersze zakrojone priorytety strategiczne UE, jak również zmieniające się okoliczności w państwach członkowskich. Większy nacisk kładzie się obecnie na politykę przyczyniającą się do tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodarczego oraz zmniejszenie negatywnych skutków zmiany klimatu. Rolnictwo i leśnictwo pozostają głównymi obszarami działań prowadzonych w ramach polityki, w szczególności ważne jest ich zintegrowane znaczenie w dostarczaniu wysokiej jakości żywności i dbaniu o zasoby środowiskowe obszarów wiejskich. Jednocześnie zwiększenie koordynacji z innymi obszarami polityki UE również pomaga w znalezieniu w ramach PROW rozwiązań wielu problemów społeczno-gospodarczych, z jakimi zmagają się społeczności wiejskie.

Tego rodzaju połączone działania stanowią podstawę podejścia Komisji Europejskiej do zwiększania skuteczności polityki UE we wszystkich obszarach. Skoordynowane, przejrzyste i oszczędne działania w ramach polityki stanowią sedno planu działań komisji pod kierownictwem przewodniczącego Junckera na rzecz zatrudnienia, rozwoju gospodarczego, uczciwości i zmiany demokratycznej. Wizja ta ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia trwałego dobrobytu na obszarach wiejskich w UE, a PROW realizowane w państwach członkowskich stanowią przydatne narzędzia do realizacji celów polityki prowadzonej przez Komisję.

Optymalizacja skuteczności PROW stanowi zatem główny cel Komisji Europejskiej; zidentyfikowano również możliwości, które mają pomóc w przekształceniu tej retoryki politycznej w rzeczywistość dla obszarów wiejskich UE.

Uproszczenie, ukierunkowanie na wyniki i zwiększone wykorzystanie środków finansowych PROW to szczególnie produktywnie opcje optymalizacji skuteczności PROW. Rozpoczęto już ustalanie priorytetowych prac w tych obszarach, a organy odpowiedzialne za PROW zachęca się do regularnego dostosowywania swoich programów w okresie 2014–2020 w celu zwiększenia ogólnych korzyści wynikających z PROW dla obywateli Unii.

Państwom członkowskim udostępniono porady i wytyczne dotyczące skutecznych technik służących usprawnieniu wdrażania PROW. Opierają się one na sprawdzonych dobrych praktykach z pełnego wachlarza europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) oraz na doświadczeniu zdobytym w poprzednich okresach programowania i na wnioskach wynikających z audytu i ewaluacji.

## Ukierunkowanie na wyniki

Państwa członkowskie są zobowiązane do wykazania korzyści generowanych przez PROW. Wczesne prace prowadzone w tym obszarze obejmują programowanie PROW w sposób, który zapewnia dalsze ukierunkowanie programów na osiągnięcie zamierzonych celów i unikanie wszelkiego ryzyka związanego z niewłaściwym wykorzystaniem środków finansowych.

Główny nacisk kładzie się obecnie na określone rodzaje przekrojowych wyników w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, na które należy także zwrócić szczególną uwagę w początkowych fazach programowania, aby pomóc w prawidłowym wdrażaniu PROW.

Nadrzędne zasady i czynniki sukcesu w tym przypadku odnoszą się do znaczenia programowania w odniesieniu do celów, jakie chce się osiągnąć w ramach PROW. W związku z tym organy odpowiedzialne za PROW i inne zainteresowane strony mogą być zobowiązane do opuszczenia tradycyjnych „stref

komfortu” i pracy na różne sposoby w celu osiągnięcia pożądaných wyników PROW.

## Należyte zarządzanie finansami

Zanim rozpocznie się wdrażanie PROW, państwa członkowskie muszą wprowadzić procedury należytego zarządzania finansami. W wyniku audytów PROW stwierdzono, że istnieją „możliwości usprawnienia” niektórych procedur finansowych oraz że we wszystkich PROW należy uwzględnić zalecenia Trybunału Obrachunkowego.

Zgodnie z powtarzającym się wnioskiem Trybunału Obrachunkowego<sup>(2)</sup> organy państw członkowskich nie zapewniają w wystarczającym stopniu, aby koszty zatwierdzone na potrzeby dotacji na rozwój obszarów wiejskich były rozsądne. Pomimo dostępności skutecznych narzędzi i procedur, które na to pozwalają, nadal istnieje wyraźna potrzeba usprawnienia zarządzania finansami w tym obszarze.

Przeгляд wcześniejszych wyników finansowych PROW potwierdza fakt, że uchybienia mogą występować w procedurach administracyjnych, jak również mogą być wynikiem błędów popełnianych przez beneficjentów. Kompleksowe podejścia są zatem dobrą praktyką, ponieważ umożliwiają organom odpowiedzialnym za PROW zaradzenie uchybieniom powstałym w systemach, jak również uchybieniom w sposobie wdrażania systemów.

Komisja Europejska określiła kilka powszechnych rozwiązań pozwalających na wyeliminowanie przyczyn błędów finansowych w PROW. Rozwiązania te obejmują:

- rzetelne i przejrzyste porównania różnych ofert cenowych;
- reprezentatywne koszty odniesienia;
- kompetentne komisje oceniające;
- skuteczne przedstawienie „rozsądnych kosztów”;
- prawidłowe korzystanie z postępowań o udzielenie zamówienia.

## PLANOWANIE MONITOROWANIA I EWALUACJI

Planowanie ewaluacji odbywa się zgodnie z nowymi ramami operacyjnymi. Zachęca to osoby odpowiedzialne za opracowanie PROW do starannego przemyślenia sposobu możliwego wykorzystania ewaluacji jako narzędzia do kontynuowania wdrażania PROW ukierunkowanego na wyniki. Europejskie Centrum Informacyjne w sprawach dotyczących oceny rozwoju obszarów wiejskich wyjaśnia, co oznacza w praktyce „rozpoczęcie wdrażania PROW”, podkreślając, że „organy ds. programu muszą myśleć z wyprzedzeniem o sposobach przedstawienia realizacji celów dotyczących priorytetów i obszarów docelowych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Europejskie Centrum Informacyjne w sprawach dotyczących oceny rozwoju obszarów wiejskich zapewnia specjalistyczne wsparcie na rzecz usprawnienia metod i narzędzi oraz zwiększenia wiedzy i zrozumienia w celu przeprowadzenia oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich i PROW. Jest to jedna z jednostek wsparcia ENRD (wraz z punktem kontaktowym i punktem obsługi sieci EIP-AGRI).

Ewaluacja zapewnia mechanizm ciągłej obserwacji wyników programu i postępów w zaspokajaniu potrzeb rozwojowych zidentyfikowanych w ramach analizy SWOT. Tego rodzaju podejście wprowadzono z zamiarem zapewnienia państwu członkowskim wsparcia w uzyskaniu bardziej strategicznych informacji na temat zarządzania PROW na potrzeby komitetów monitorujących i innych zainteresowanych stron zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich.

Zawartość planów ewaluacji PROW odnosi się do określonych w czasie wymogów sprawozdawczych, które działają jako

dotąd zachęty do regularnego sprawdzania, czy działania faktycznie podejmowane w ramach PROW są zgodne z wyznaczonymi celami.

Wspólny system monitorowania i ewaluacji opracowano w celu pomiaru skuteczności, efektywności, rezultatów i oddziaływania unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich. W porównaniu z poprzednim okresem programowania wspólny system monitorowania i ewaluacji obejmuje obecnie ograniczony zestaw wspólnych pytań i wskaźników ewaluacyjnych, który pozwala uchwycić efekty programów oraz postępy w osiąganiu celów unijnych priorytetów i obszarów docelowych”.

„Zachęca się organy odpowiedzialne za PROW do uzupełniania wspólnego systemu monitorowania i ewaluacji elementami specyficznymi dla ich programu. Dzięki temu zyskują one jeszcze bardziej dostosowane informacje na temat konkretnych rezultatów i skutków ich PROW. Dopiero połączenie wspólnych i specyficznych dla programu elementów monitorowania i ewaluacji sprawi, że wyniki ewaluacji będą istotne dla zainteresowanych stron związanych z programem, a zarazem zapewnią porównywalność informacji na szczeblu UE”, wyjaśnia Europejskie Centrum Informacyjne w sprawach dotyczących oceny rozwoju obszarów wiejskich.

Właściwe wdrażanie wspólnego systemu monitorowania i ewaluacji umożliwi organom odpowiedzialnym za PROW wykazanie korzyści wynikających z wysokiej jakości projektów w ramach PROW i zapewnienie, aby zobowiązania finansowe powiązane z różnymi środkami przekształciły się w oczekiwane rezultaty i skutki PROW.



Więcej informacji na temat tych i innych rozwiązań służących do wyeliminowania błędów w wynikach finansowych przedstawiono w poniższych artykułach. W artykułach tych podkreślono korzyści płynące z prawidłowego planowania procedur należytego zarządzania finansami na poszczególnych etapach programowania PROW. Cele muszą koncentrować się na *optymalizacji*, a nie *maksymalizacji* systemów administracyjnych. Eksperti Trybunału Obrachunkowego ds. zarządzania finansami PROW zauważyli, że taka równowaga stanowi „klucz do zapewnienia skutecznego wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich”.

Właściwe planowanie i testowanie systemów finansowych na etapie programowania PROW pomaga uniknąć konieczności podejmowania jakichkolwiek retrospektywnych działań naprawczych. Regularna analiza możliwych usprawnień procedur zapewnia dodatkowe korzyści, podobnie jak wskaźniki pomiaru skuteczności systemów zarządzania finansami (np. zmniejszony poziom błędów, zwiększona absorpcja środków finansowych na realizację działania itd.). Najlepszym rozwiązaniem jest również wprowadzanie wskaźników pomiaru wraz z danymi bazowymi na etapach planowania i przed rozpoczęciem wdrażania PROW.

” *Ważne jest, abyśmy nie próbowali zawsze wydawać mniej oraz abyśmy zawsze upewniali się, że wydajemy dobrze. Na przykład nie musimy zmuszać beneficjentów do kupna najtańszego sprzętu, jeżeli prawdopodobne jest, że po niedługim czasie będzie wymagał on częstych, kosztownych napraw lub wymiany. Musimy uzyskać dobry stosunek jakości do ceny.* ”

*Członek grupy tematycznej ENRD ds. usprawnienia wdrażania PROW*

## Procedury uproszczone

Wszystkie państwa członkowskie w porozumieniu z Komisją Europejską opracowały już plany działania mające na celu zmniejszenie poziomu błędów w PROW. Uruchomiono je w 2013 r. w celu rozwiązania obaw na szczęblu UE dotyczących kwestii wydatkowania środków w ramach PROW.



© ENRD CP Tim Hudson

Postępy w realizacji planów działania są różne i Komisja Europejska podkreśla korzyści, jakie można osiągnąć, jeżeli wszystkie plany działania zostaną przyjęte jako narzędzia do bieżącego zarządzania wydajnością, a nie jako jednorazowe działanie naprawcze.

W wielu planach działania uwzględniono wnioski o stosowanie uproszczonych procedur administracyjnych i jaśniejszych przepisów dotyczących kwalifikowalności kosztów, norm w zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji projektów. Uproszczenie uważa się za szczególnie istotne dla niezliczonych

wypłat środków finansowych z PROW na mniejszą skalę. Tego rodzaju drobne wypłaty często odróżniają wydatki w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich od wydatków w ramach innych EFSI, a w związku z tym uzyskanie odpowiedniego poziomu uproszczenia administracji pozostaje celem priorytetowym dla wszystkich zainteresowanych stron zaangażowanych w PROW.

Uproszczenie PROW jest częścią większego planu mającego na celu zwiększenie opłacalności i wydajności całej wspólnej polityki rolnej (WPR). Komisarz do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów

Uproszczenie wspólnej polityki rolnej jest najważniejszym priorytetem komisarza Hogana, a państwa członkowskie odpowiedziały pozytywnie na jego wezwania do przekazywania sugestii dotyczących uproszczenia. Sugestie te są analizowane w celu oceny ich kompatybilności z:

- podstawowymi decyzjami politycznymi podjętymi podczas reformy w 2013 r.;
- założeniem, że uproszczenie nie powinno prowadzić do osłabienia należytego zarządzania finansami ani do zwiększenia liczby błędów w wydatkach w ramach WPR;
- potrzebą nadania pierwszeństwa tym obszarom polityki, które w największym stopniu dotyczą rolników i innych beneficjentów.

W odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich na tym etapie szczególnie ważne jest określenie przez państwa członkowskie prostych i możliwych do zweryfikowania operacji wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz uniknięcie przeciążenia programów niepotrzebnymi i uciążliwymi dodatkowymi warunkami.

wiejskich Phil Hogan zwiększył widoczność poprzednich programów uproszczenia<sup>(3)</sup> oraz zachęty do zwiększenia wydajności obu filarów WPR.

Potencjalne korzyści płynące z uproszczenia PROW są dobrze znane i zdefiniowane<sup>(4)</sup>. Jedną z korzyści jest mniejsze obciążenie administracyjne wszystkich zainteresowanych stron, co może zachęcać do większego wykorzystania możliwości rozwoju przez obszary wiejskie. Uproszczone procedury mogą zapewnić beneficjentom więcej elastyczności, a zastosowanie uproszczonych podejść administracyjnych spowodowało zmniejszenie poziomów błędów.

Wyzwaniem pozostaje identyfikacja, badanie i wykorzystanie systemów, które mogą pomóc w skuteczniejszym wdrażaniu PROW z zastosowaniem prostszych wymogów w zakresie zarządzania. Do koniecznych etapów należą mapowanie i usuwanie potencjalnych wąskich gardeł od samego początku funkcjonowania programu. Pozwoli to sprecyzować, w którym momencie należy skorzystać z jaśniejszych zasad i procedur, aby utrzymać ukierunkowanie na klienta.

Tworzenie sieci i wymiana dobrych praktyk mogą pomóc państwom członkowskim we wczesnym rozwiązaniu potencjalnych problemów; ENRD pozostaje aktywna w tym obszarze. W ramach tej sieci zapewniono na przykład szkolenie w zakresie wykorzystania opcji kosztów uproszczonych oraz opartych

na wynikach systemów płatności rolnośrodowiskowych (RBAPS). Są one promowane ze względu na ich potencjał do zmniejszenia zarówno poziomu błędów, jak i obciążeń administracyjnych. Wykazano, że opcje kosztów uproszczonych całkowicie usuwają błędy w odniesieniu do innych EFSI (np. Europejskiego Funduszu Społecznego); więcej szczegółów dotyczących opcji kosztów uproszczonych można znaleźć na kolejnych stronach niniejszej publikacji.

### Narzędzia wdrażania

W artykułach niniejszego wydania Przeglądu Obszarów Wiejskich UE wyjaśniono również, w jaki sposób można skuteczniej korzystać z innych narzędzi wdrażania PROW. Należy do nich zwiększone wykorzystanie instrumentów finansowych, dzięki któremu następuje „zwiększenie efektywności korzystania ze środków finansowych w ramach PROW” poprzez recykling finansowania i zwiększenie efektu dźwigni.

W swoich ostatnich ocenach instrumentów finansowych w ramach PROW Trybunał Obrachunkowy<sup>(5)</sup> zauważa, że tego rodzaju „fundusze odnawialne” oferują znaczne możliwości, lecz że należy dołożyć większych starań w ramach PROW, aby obsłużyć efektywne systemy pożyczek, kapitału własnego, kapitału wysokiego ryzyka i gwarancji. Wsparcie dla PROW w tym zakresie można uzyskać za pośrednictwem unijnej inicjatywy fi-compass<sup>(6)</sup>, w której kładzie się duży nacisk na zapewnienie, aby

instrumenty finansowe PROW odzwierciedlały rzeczywistą dynamikę popytu na rynku.

Dostępne jest również wsparcie dla PROW na uruchomienie i realizację skutecznych projektów w zakresie innowacji za pośrednictwem grupy operacyjnej EIP-AGRI<sup>(7)</sup>. Zachęca się państwa członkowskie do pełnego wykorzystania swojego potencjału, który znacznie wykracza poza programy badań, a ich powodzenie zależy od odpowiednich prac przygotowawczych.

### Wiedza fachowa w zakresie tworzenia sieci

Dostępne są zmodernizowana struktura i ramy wsparcia ENRD, które mogą pomóc wszystkim PROW w jak najlepszym wykorzystaniu wszystkich wspomnianych wcześniej możliwości zarządzania PROW.

Wszystkie zasoby krajowych sieci obszarów wiejskich, punktu kontaktowego ENRD, punktu obsługi sieci EIP-AGRI i Europejskiego Centrum Informacyjnego w sprawach dotyczących oceny rozwoju obszarów wiejskich są ukierunkowane na „sprawne rozpoczęcie wdrażania PROW” w tych obszarach.

Wymiana wiedzy dotyczącej dobrych praktyk za pośrednictwem ENRD oraz nowych doświadczeń w zakresie zarządzania PROW pozostaje potężnym kanałem służącym usprawnieniu wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich. W kolejnych artykułach przedstawiono, w jaki sposób może to przebiegać w praktyce, a czytelnikom przypomina się o zawartym w niniejszej publikacji spisie dodatkowych źródeł informacji, w których można znaleźć bardziej szczegółowe porady i wytyczne.



© ENRD CP Tim Hudson

(3) [http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm)  
 (4) [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary_en.pdf)  
 (5) [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_05/SR15\\_05\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_pl.pdf)  
 (6) [www.fi-compass.eu](http://www.fi-compass.eu)  
 (7) <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/>



# Koncentrowanie się na osiągnięciu uzgodnionych wyników PROW

© Tim Hudson

Skuteczny program rozwoju obszarów wiejskich (PROW) to program, który zachowuje zdolność do stałego ukierunkowania na osiągnięcie zamierzonych wyników i wykazywania tego ukierunkowania poprzez uzyskiwane rezultaty. W związku z tym w ramach PROW całe wsparcie musi być jasno powiązane na poziomie działań z uzgodnioną i strategiczną „logiką interwencji”.

Celem kolejnych reform unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich było zwiększenie widoczności, zasadności i uznania działań prowadzonych w ramach II filara. Wyniki PROW stanowią dowód na ważność polityki, lecz tylko wówczas, gdy takie wyniki dotyczą bezpośrednio strategicznych priorytetów programów (które odzwierciedlają cele unijne, krajowe lub regionalne).

Niedociągnięcia wykryte w poprzednich PROW były spowodowane nieodpowiednimi kontrolami, które nie były w stanie zagwarantować, że operacje niższego szczebla wnoszą wkład w realizację strategii wyższego szczebla. Pilna potrzeba uniknięcia tego problemu była siłą napędową programowania nowych PROW na okres 2014–2020. Celem takich kampanii była pomoc organom odpowiedzialnym za PROW w ustanowieniu systemów zapewniających, aby wszystkie działania w ramach PROW (oraz poddziałania) wywierały pozytywny wkład w osiągnięcie ich zamierzonych wyników.

„Skoncentrujmy nasze wysiłki na osiągnięciu wymiernych rezultatów.”

*Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej*

Promowane są kompleksowe podejścia, które mają zapobiegać ryzyku „selekcjonowania”, tj. sytuacji, w której usprawnienia programowania dotyczą przede wszystkim działań, które jest stosunkowo łatwo ukierunkować na wyniki, zaś mniej uwagi poświęca się działaniom stanowiącym większe wyzwanie.

Dobra praktyka obejmuje nadawanie równego znaczenia wykorzystaniu systemów ukierunkowanych na wyniki w całym portfelu działań w ramach PROW (z uwzględnieniem działań inwestycyjnych, płatności obszarowych, LEADER i priorytetów przekrojowych).

Zainteresowane strony zaangażowane w PROW dostrzegają znaczenie tej kwestii, jak podkreśliła Lena Lind ze szwedzkiej instytucji zarządzającej, która zauważa, że „chcemy upewnić się,

że PROW przynosi nam dużą wartość, w związku z czym sądzimy, że kluczowe jest, aby zachować ukierunkowanie programu na realizację założonych działań. Analizujemy sposoby osiągnięcia tego celu poprzez wykorzystanie systemów w większym stopniu opartych na wynikach, które to systemy obejmują płatności obszarowe, i byłoby bardzo przydatne, gdybyśmy mogli zastosować podobne zasady również w odniesieniu do działań inwestycyjnych w ramach PROW”.

Koncentrowanie się na wynikach we wszystkich obszarach PROW może przynieść korzyści pod względem poprawy wyników w zakresie rozwoju oraz oferowania możliwości wykorzystania uproszczonych systemów interwencyjnych. Oczekuje się, że PROW, w których już uwzględniono tę filozofię programowania, będą czerpały korzyści z dołożonych starań, które mogły wymagać wyjścia ze „stref komfortu” w celu wprowadzenia nowych technik i narzędzi.

### OBJAŚNIANIE WYNIKÓW DZIAŁAŃ NA RZECZ ROLNICTWA I KLIMATU

W przeszłości określanie ilościowe wyników projektów inwestycji w działania na rzecz klimatu w ramach PROW było skomplikowane. Obecnie istnieją jednak narzędzia, za pomocą których można wyliczyć określone wyniki gospodarcze i środowiskowe inwestycji w działania na rzecz klimatu na poziomie poszczególnych gospodarstw rolnych. Jedno z takich narzędzi zostało zatwierdzone z wykorzystaniem finansowania UE w ramach projektu „AgriClimateChange”. Za pomocą tego narzędzia można określić pakiet działań na rzecz klimatu dla dowolnego gospodarstwa rolnego; działania te mogą przybierać różne formy: począwszy od działań na rzecz efektywności energetycznej po alternatywne metody produkcji.

Narzędzie generuje plan działania, który przedstawia szczegółowy podział skutków dla klimatu, takich jak określone ilości ograniczonych emisji gazów cieplarnianych czy większe pochłanianie dwutlenku węgla. Korzyści finansowe (i koszty) poszczególnych inwestycji wylicza się również za pomocą tego narzędzia, które Komisja Europejska i Parlament Europejski z zadowoleniem przyjęły jako użyteczną możliwość określania ilościowego wkładu PROW w osiąganie przekrojowego priorytetu działań na rzecz klimatu. Dalsze informacje dotyczące planów działania są dostępne pod adresem: [www.agriclimatchange.eu](http://www.agriclimatchange.eu)

### Odpowiednie planowanie i wykorzystanie inteligentnych narzędzi wdrażania

Planowanie powinno zapewnić możliwość odpowiedniego określenia potencjału każdego PROW w zakresie osiągnięcia określonego rodzaju wyników o określonej skali i jakości w odniesieniu do poszczególnych działań i poddziałań.

Nieodpowiednie lub niedostateczne planowanie będzie miało negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia zaplanowanych wyników działań podejmowanych w ramach PROW.

Dzięki połączeniu takiego planowania wyników z pracami przygotowawczymi do wprowadzenia narzędzi wdrażania PROW, takich jak instrumenty finansowe,

można uzyskać pozytywne synergije. Więcej informacji dotyczących programowania takich elementów PROW przedstawiono w innych częściach niniejszej publikacji. Zwrócono w nich uwagę na szczegółowe wymogi oceny *ex ante*, które pomagają potwierdzić przewidywany popyt na określone działania i powiązane wyniki na samym początku. Tego rodzaju wiedza fachowa posiadana od samego początku daje organom odpowiedzialnym za instrumenty finansowe i PROW większą pewność, że finansowanie zostanie przeznaczone na zaplanowany cel.

Niniejsza publikacja zawiera również informacje na temat wykorzystania opcji kosztów uproszczonych. W wyjaśnieniach zwrócono uwagę na to, w jaki sposób stosowanie kosztów jednostkowych, płatności ryczałtowych lub kwot ryczałtowych w odniesieniu do poszczególnych wyników (takich jak liczba przeszkolonych osób lub obszar zalesionego terenu itp.) może pomóc w zagwarantowaniu osiągnięcia tych wyników oraz ograniczyć ryzyko wykorzystania finansowania do niezamierzonych celów.

W miarę możliwości najbardziej przydatne jest ustalenie kosztu jednostkowego w postaci „wyniku” (np. koszt w przeliczeniu na jeden kilowat wytworzonej energii odnawialnej), a nie „rezultatu” (np. koszt w przeliczeniu na jeden metr kwadratowy zbudowanej instalacji energii odnawialnej).



© Tim Hudson

#### CZY WIECIE, ŻE:

Wykorzystanie opcji kosztów uproszczonych i instrumentów finansowych (takich jak odnawialne fundusze pożyczek lub programy kapitału własnego) może znacznie przyczynić się do osiągnięcia zamierzonych wyników PROW, ponieważ tego rodzaju „inteligentne” narzędzia wdrażania koncentrują się w większym stopniu na tym, co należy zrobić, niż na tym, w jaki sposób należy to zrobić.

## Skuteczne kryteria wyboru

W ramach skoncentrowanych na wynikach PROW wykorzystuje się skuteczne kryteria wyboru, które nadają priorytetowe znaczenie finansowaniu jedynie tych działań, które przynoszą oczekiwane strategiczne rezultaty. Zasady i kryteria kwalifikowalności również odgrywają istotną rolę w ograniczaniu niepewności poprzez filtrowanie wniosków, które nie zapewnią osiągnięcia pożądaných rezultatów.

Kryteria wyboru stanowią zatem niezwykle skuteczne i przejrzyste narzędzia służące do utrzymania ukierunkowania PROW na wyniki. Uproszczenie zakresu potencjalnego wsparcia finansowego do ograniczonego zbioru działań może zwiększyć skuteczność procesów wyboru i zmniejszyć ryzyko błędów.

Korzyści w trakcie tego procesu można osiągnąć dzięki zaangażowaniu specjalistów ds. komunikacji, którzy przygotowują materiały pomocnicze zapewniające jasność w odniesieniu do zgodnych możliwości finansowania (oraz wyeliminują dwuznaczności dotyczące szczegółowych informacji na temat braku kwalifikowalności). Do innych przykładów dobrych praktyk w zakresie wsparcia zainteresowanych stron zaangażowanych w PROW w utrzymanie ukierunkowania

na wyniki należą wykorzystanie narzędzi elektronicznych służących do oceny wniosków o finansowanie i zarządzania wymogami dotyczącymi sprawozdawczości.

Narzędzia te powinny być opracowane w taki sposób, aby zagwarantować, że

do organów odpowiedzialnych za PROW docierają wyłącznie wnioski zgodne z wymogami. Narzędzia IT są również cenne jako narzędzia służące późniejszemu zapewnieniu, aby organy odpowiedzialne za PROW zgłaszały i gromadziły wyłącznie wymagane wyniki i dane.



© Tim Hudson

## ULEPSZENIA W ZAKRESIE E-LEADER

W przeszłości występowały trudności z wykazywaniem wyników finansowania w ramach inicjatywy LEADER, które są ściśle powiązane ze strategicznymi celami polityki rozwoju obszarów wiejskich. Występujące w niektórych lokalnych grupach działania (LGD) problemy dotyczące zdolności w połączeniu z dużą liczbą mniejszych działań objętych wsparciem LGD powodują zwiększone ryzyko przyznawania finansowania na projekty, które nie zawsze są odpowiednie z punktu widzenia planowanych wyników PROW.

Elektroniczne procedury składania zgłoszeń i wniosków o płatność mogą pomóc w rozwiązaniu tego problemu, oferując LGD użyteczny sposób dostosowania wszystkich podejmowanych przez nie prac związanych z LEADER do priorytetów strategicznych PROW. Ograniczenie zakresu rodzajów projektów wyłącznie do tych, które mogą przynieść pożądanę rezultaty (np. dotyczące zatrudnienia lub priorytetów przekrojowych) umożliwi społecznościom lokalnym głębsze zastanowienie się nad sposobami osiągnięcia tych wyników poprzez opracowanie swoich wniosków dotyczących rozwoju.

Lokalne grupy działania z wielu państw członkowskich, takich jak Dania i Szkocja w Zjednoczonym Królestwie, skłaniają się ku stosowaniu takich ukierunkowanych na wyniki podejść poprzez wykorzystanie nowych elektronicznych systemów kontroli projektów. Systemy te korzystają z menu dostępnego online w celu ułatwienia procesu składania zgłoszeń i klasyfikowania projektów według kategorii wyników. Często przedstawiane są jasne instrukcje służące ukierunkowaniu sposobu myślenia beneficjentów na opracowywanie projektów, które dobrze wpisują się zarówno w ogólne cele strategiczne PROW, jak i w lokalne strategie rozwoju poszczególnych LGD.

Ulepszenia wynikające z tego systemu e-LEADER powinny przynieść długoterminowe korzyści wszystkim zainteresowanym stronom. Nowe narzędzia IT mogą również pomóc państwom członkowskim w realizacji celów UE wyznaczonych na okres od 2016 r. dotyczących procesów składania wniosków online w odniesieniu do wszystkich rodzajów finansowania z PROW. Pozwoli to dodatkowo wzmocnić zdolność wszystkich PROW do koncentrowania się na wynikach.

## Nowe podejście do płatności obszarowych

Finansowanie z PROW na rzecz wyników środowiskowych jest kluczowe w każdym państwie członkowskim i oczekuje się, że płatności związane ze wspieraniem ekosystemów będą stanowiły ponad 40% całego budżetu UE na rzecz polityki rozwoju obszarów wiejskich. W związku z tym oczywiste jest znaczenie wykazania osiągnięcia odpowiednich wyników wykorzystania

tak znacznych kwot pochodzących z pieniędzy publicznych.

W dalszym ciągu występują jednak wyzwania związane z przedstawianiem dowodów świadczących o wynikach uzyskanych dzięki płatnościom obszarowym. Trybunał Obrachunkowy wskazuje szereg przyczyn takiego stanu rzeczy<sup>(8)</sup>, w tym fakt, że beneficjenci nie przeprowadzają działań, za które im zapłacono. Trybunał Obrachunkowy zachęca do

wprowadzania usprawnień do systemów kontroli płatności obszarowych, aby móc lepiej zabezpieczyć dowody oraz jakość wyników.

Różne państwa członkowskie badają także inne możliwości poprawy sytuacji. Na przykład oparte na wynikach systemy płatności rolnośrodowiskowych są kolejnymi innowacjami, które mogą być pomocne do celów wykazania wyników działań podjętych w ramach PROW.

### POPRAWA WYNIKÓW ŚRODOWISKOWYCH DOTYCZĄCYCH DANEGO OBSZARU

W opartym na wynikach systemie płatności rolnośrodowiskowych rolnik otrzymuje zapłatę za osiągnięcie określonego wyniku środowiskowego i może wybrać sposób zarządzania, który jest najodpowiedniejszy do osiągnięcia tego wyniku. Jest to zasadnicza różnica w porównaniu z większością istniejących programów rolnośrodowiskowych, w przypadku których płatność dotyczy prowadzenia określonej gospodarki rolnej.

Płatności oparte na wynikach mogą przyczynić się do większego skoncentrowania wydatków z PROW na wynikach środowiskowych, ponieważ istnieje bezpośrednie powiązanie między płatnościami a osiągnięciami w zakresie różnorodności biologicznej. Ponadto łatwiejsze i mniej kosztowne jest ukierunkowanie płatności, ponieważ rolnicy wybiorą grunt, co do którego są pewni, że mogą uzyskać określone wyniki – ponieważ od tego zależy to, czy otrzymają swoją płatność.

W przypadku gdy zagrożone są ważne i cenne przyrodniczo siedliska, krajobrazy lub gatunki, a ich przetrwanie zależy od utrzymania istniejących praktyk gospodarki rolnej, wsparcie oparte na wynikach może być bardzo skuteczne. Rolnicy mogą w dalszym ciągu wykorzystywać swoje umiejętności rolnicze, profesjonalny osąd i wiedzę lokalną w zakresie „uzyskiwania” różnorodności biologicznej jako integralną część swojego systemu rolniczego, a system można dostosować w taki sposób, aby realizował konkretne cele w zakresie różnorodności biologicznej.

Skuteczne systemy oparte na wynikach wymagają bardzo starannego planowania i wdrażania, w szczególności:

- obszernej wiedzy naukowej z zakresu docelowych siedlisk i gatunków oraz umiejętności interpretowania tych informacji;
- celu środowiskowego, który rolnicy są w stanie zrozumieć i osiągnąć przy rozsądnym poziomie pewności;
- wskaźników wyników, które są dobrymi „wyznacznikami” na potrzeby tego celu. Wskaźniki muszą również reagować na zarządzanie, lecz być dość stabilne w czasie i nie powinny się

nadmernie zmieniać pod wpływem czynników leżących poza kontrolą rolnika;

- prostej i jednoznacznej metody pomiaru wskaźników wyników, którą rolnicy są w stanie zrozumieć i wykorzystać do oceny swoich własnych rezultatów. Metody takie muszą być także odpowiednie dla agencji płatniczych, aby mogły one korzystać z nich przy weryfikacji płatności.

Zdobycie zaufania, wsparcia i aktywnego udziału rolników i innych zainteresowanych stron na jak najwcześniejszym etapie pomaga w zarządzaniu przejściem na systemy oparte na wynikach, co jest istotnym krokiem dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Testowanie projektu i funkcjonowania systemu w projekcie pilotażowym może być użyteczne zarówno dla personelu, jak i dla rolników. Zapewnienie dostępności porad eksperckich dla rolników w trakcie realizacji systemu pomaga również w budowaniu ich zaufania.

Dotychczas zdobyte doświadczenie związane z systemami opartymi na wynikach w ramach PROW dotyczy głównie łąk i pastwisk charakteryzujących się bogactwem gatunków, lecz istnieją większe możliwości. Trwają prace nad udoskonaleniem kilku systemów dotyczących obszarów trawiastych, aby zachęcić rolników do dążenia do poprawy siedlisk poprzez zaproponowanie im szeregu bardziej wymagających wskaźników i wyższych płatności powiązanych z realizacją ambitniejszych celów. Istnieją możliwości rozszerzenia zakresu podejścia na inne środki ochrony środowiska, w tym płatności leśno-środowiskowe i (nieprodukcyjne) inwestycje środowiskowe.

Więcej informacji na temat sposobu wprowadzania opartego na wynikach systemu płatności rolnośrodowiskowych można znaleźć w materiałach UE zawierających wytyczne i studia przypadków dotyczące tego coraz ważniejszego narzędzia wdrażania PROW, które są dostępne pod adresem: [http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm)



© Tim Hudson

## Rola ewaluacji

Nowe podejścia do ram ewaluacji PROW mogą pomóc państwom członkowskim w zintegrowaniu zasad ukierunkowanych na rezultaty. Europejskie Centrum Informacyjne w sprawach dotyczących oceny rozwoju obszarów wiejskich uczestniczy w udzielaniu porad dotyczących sposobów najlepszego wykorzystania nowych możliwości oceny do poprawy PROW na lata 2014–2020. „Obecnie istnieje większa elastyczność w sposobie opracowywania programów, dzięki czemu ewaluacja może koncentrować się, bardziej niż w przeszłości, na rezultatach i skutkach programu poprzez łączenie wspólnych i specyficznych dla danego programu elementów monitorowania i ewaluacji z każdym PROW” – wyjaśnia Centrum Informacyjne ds. Oceny.

„Każdy PROW posiada obecnie plan ewaluacji, który zapewnia, aby od samego początku wprowadzano elementy niezbędne do przeprowadzenia rzetelnych działań ewaluacyjnych w trakcie okresu programowania i po jego zakończeniu. Aby móc śledzić realizację celów polityki za pomocą wskaźników, konieczne jest odpowiednio wczesne

udostępnienie wystarczających danych i informacji pozwalających na obserwowanie rezultatów i oddziaływania PROW.

W tym celu w ramach wspólnego systemu monitorowania i ewaluacji wprowadza się spójny zestaw wspólnych wskaźników i pytań ewaluacyjnych, jednocześnie pozostawiając znaczne pole manewru na szczeblu państw członkowskich. Organy ds. programu mogą dodatkowo dostosować ocenę skuteczności, wydajności, rezultatów i oddziaływania do swojego PROW oraz wprowadzić specyficzne dla programu wskaźniki i pytania ewaluacyjne.

Ocena *skuteczności* pomoże zbadać, w jakim stopniu osiągnięto pożądane wyniki. Równie ważne jest jednak zrozumienie, w jaki sposób można wykorzystać różne środki i mechanizmy finansowania w celu osiągnięcia maksymalnych wyników (*wydajność*). Przeprowadzenie takich działań powinno zapewnić cenne informacje także dla zarządzających programami, aby umożliwić im zastanowienie się nad najlepszym sposobem osiągnięcia pożądanych wyników.

Zwrot w kierunku koncentrowania się w większym stopniu na rezultatach

i oddziaływaniu (w odróżnieniu od akcentowania wyników) również pomoże zagwarantować, aby podmioty odpowiedzialne za PROW były w stanie zrozumieć prawdziwy zakres faktycznych wyników programów w zakresie rozwoju. Zaplanowanie takiego zwrotu jest istotne i wymaga działań przygotowawczych, dzięki którym organy odpowiedzialne za programy zostaną zobowiązane do starannego przemyślenia celów, jakie chcą osiągnąć za pomocą swoich PROW, i sposobu, w jaki zamierzają mierzyć swój sukces w poszczególnych obszarach docelowych.

Zmiany wprowadzone w ramach monitorowania i ewaluacji zapewniają solidniejszą podstawę do obserwowania rzeczywistych skutków PROW w zaspokajaniu potrzeb obszarów wiejskich. Jedynie pomiar rezultatów i oddziaływania PROW *netto* pozwoli ocenić, które skutki istotnie można przypisać programowi. Dzięki temu decydenci i inne zainteresowane strony zaangażowane w rozwój obszarów wiejskich będą mogły lepiej zrozumieć faktyczne korzyści, jakie przynosi PROW w terenie”.

# Uproszczenie wdrażania PROW: przyczyny i sposób

© Tim Hudson

Zadaniem państw członkowskich i Komisji Europejskiej jest zwiększenie skuteczności programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Każdy PROW jest zarządzany za pomocą określonego zbioru procedur administracyjnych, w przypadku których istnieją możliwości uproszczenia.

Uproszczenie systemów administracyjnych PROW może przyczynić się do zapewnienia nowych korzyści wszystkim zainteresowanym stronom zaangażowanym w łańcuch wdrażania. Należą do nich beneficjenci PROW, administratorzy PROW i osoby, które zapewniają środki finansowe na wdrażanie PROW, tj. podatnicy UE.

„Prostsze przepisy zwiększą konkurencyjność oraz potencjał rolnictwa, obszarów wiejskich i handlu produktami rolnymi w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy.”

*Phil Hogan, europejski komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*

Komisja Europejska już wcześniej określiła ilościowo pozytywne skutki uproszczeń PROW<sup>(9)</sup> w swojej analizie, która wykazała istnienie znaczącego potencjału w zakresie zmniejszenia „obciążeń administracyjnych”. Większość usprawnień uznano za możliwe do zrealizowania z większych budżetów PROW

(zwłaszcza tych obejmujących wsparcie na rzecz płatności rolnośrodowiskowych lub projektów inwestycji w gospodarstwa rolne) oraz potwierdzono, że warto zwrócić uwagę na różne punkty procesu administracyjnego pod kątem możliwości uproszczenia.

**Rysunek 2.** Uproszczenie newralgicznych punktów w cyklu projektów realizowanych w ramach PROW



Tego rodzaju wnioski dotyczące uproszczenia PROW wynikały z okresu 2007–2013, gdy około 1,4 mln projektów EFR-ROW było zarządzanych przez 88 PROW. Oczekuje się, że do końca 2015 r. wdrożonych zostanie około 118 PROW, a to oznacza zwiększone obciążenia administracyjne po stronie państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Dlatego też uproszczenie PROW pozostaje kwestią wymagającą rozważenia.

Wskazówki dotyczące uproszczenia:

- ograniczenie wymogów dotyczących dokumentów potwierdzających do związanych informacji;
- stosowanie mniej uciążliwych opcji zwrotu, takich jak standardowe koszty jednostkowe, płatności zryczałtowane i kwoty zryczałtowe;
- opracowanie wytycznych (przygotowanych przez specjalistów ds. komunikacji), które obejmują wszystkie działania i mają szeroki zasięg oraz są regularnie poddawane ocenie;



- korzystanie z inteligentnych narzędzi administracji elektronicznej, które zapamiętują i automatycznie wpisują dane do formularzy oraz zapobiegają włączeniu nieprawidłowych lub dodatkowych informacji;
- koordynowanie i usprawnienie procedur między różnymi organami odpowiedzialnymi za PROW w punktach kompleksowej obsługi (uwzględniając wymogi czasowe i informacyjne dotyczące zaproszeń i wniosków o finansowanie na szczeblach regionalnym, krajowym i unijnym).

### Zasada proporcjonalności

Poszerzenie know-how na temat sposobów zmniejszenia złożoności i uproszczenia funkcjonowania administracji PROW stanowi kwestię najwyższej wagi dla wszystkich zainteresowanych stron zaangażowanych w PROW na tym wczesnym etapie cyklu życia programów. Przydatne zasady, które należy stosować na etapie rozpoczęcia prac nad PROW, obejmują przede wszystkim określenie działań w ramach PROW i poddziałań, w przypadku których oczekuje się największej liczby wyzwań lub przypadków braku efektywności. Należy przygotować mapę takich elementów i możliwe rozwiązania zgodnie ze skalą potencjalnych wąskich gardeł, a także określić potencjalne pozytywne skutki ulepszeń w postaci uproszczenia.

Inna ważna rada doświadczonych administratorów PROW dotyczy zasady „optymalizacji”, a nie „maksymalizacji” kontroli. W tym przypadku wymagana jest analiza stopnia ryzyka, która pomoże zdefiniować dobrze zoptymalizowany zbiór kontroli PROW, niemniej korzyści przyniesie również osiągnięcie równowagi między koniecznością prawidłowego zarządzania środkami publicznymi a potrzebą prawidłowego rozwoju obszarów wiejskich w Europie.

Członkowie grupy tematycznej ENRD ds. usprawnienia wdrażania PROW podkreślili znaczenie przyjmowania przez agencje płatnicze i instytucje zarządzające zasad zorientowanych na klienta.

### PROPORCJONALNOŚĆ W PRAKTYCE

Unikanie nadmiernej administracji poprzez opracowywanie systemów administracyjnych, które są proporcjonalne pod względem skali do ich ryzyka, jest przykładem dobrej praktyki zalecanej w odniesieniu do wszystkich PROW.

Przykładowe podejście tego rodzaju jest stosowane w Zjednoczonym Królestwie w ramach szkockiego PROW; polega ono na stosowaniu „łżejszego” systemu w odniesieniu do mniejszych kwot finansowania za pośrednictwem „dwustopniowego procesu oceny dotacji”. Wspomniany proces wprowadzono w systemach obszarowych PROW i stanowi on część szeroko zakrojonych usprawnień procesów składania i zatwierdzania wniosków w ramach PROW.

„Pierwszy poziom” dwustopniowego procesu stosuje się w odniesieniu do wniosków o wartości do 75 000 GBP (około 100 000 EUR), które zostaną ocenione i zatwierdzone na szczeblu lokalnym w regionie, w którym znajduje się gospodarstwo rolne. „Drugi poziom” stosuje się w odniesieniu do wniosków o wartości powyżej 75 000 GBP, które będą rozpatrywane na szczeblu krajowym przez grupę ekspertów z ministerstw rządowych i odpowiednich agencji, przy udziale zainteresowanych stron.

Celem tej „łżejszej” metodyki jest umożliwienie szybszego zatwierdzania mniejszych dotacji.

Wymiana wiedzy na temat takich uproszczonych podejść przyczynia się do upowszechniania zrozumienia płynących z nich korzyści, a organy odpowiedzialne za PROW mają wiele możliwości czerpania wiedzy na temat uproszczenia od siebie nawzajem. Na przykład zarówno ENRD, jak i krajowe i dwustronne sieci zainteresowanych stron zaangażowanych w PROW stanowią przydatne fora

wymiany, na których może odbywać się efektywne partnerskie uczenie się.

Partnerskie uczenie się nadal będzie szczególnie przydatne dla organizacji wdrażających nowe programy lub nowe podejścia. W ramach pomocy technicznej istnieją możliwości partnerskiego uczenia się, dostępne dla organów odpowiedzialnych za PROW.

### PARTNERSKIE UCZENIE SIĘ W PRAKTYCE

Istnieją już przykłady skutecznych wyników transnarodowej wymiany informacji na temat uproszczenia PROW. Na przykład Francja dowiedziała się od Niemiec, jak zapewnić większą elastyczność rolnikom uczestniczącym w programach rolnośrodowiskowych. Wymagało to zastosowania podejść opartych na wynikach w celu uproszczenia systemów realizacji projektów dla hodowców zwierząt gospodarskich.

Jak zauważa Cécile Bayeul z Parku Regionalnego Wogezów Północnych, „byliśmy zainteresowani znalezieniem sposobów na zwiększenie skuteczności działań rolnośrodowiskowych mających na celu ochronę obszarów trawiastych parku, charakteryzujących się bogactwem gatunków. Nasi doradcy poinformowali nas o podejściach opartych na wynikach, które z powodzeniem stosowano w Niemczech, tak więc podjęliśmy próbę pozyskania finansowania od organów samorządu terytorialnego, które pomogłyby nam w utworzeniu systemu pilotażowego w oparciu o konkurs pt. »Kwietna łąka«. Wykorzystaliśmy w tym celu doświadczenia zdobyte przez Niemcy, takie jak proste w użyciu wytyczne dotyczące wyboru wskaźników i udziału rolników w monitorowaniu wyników. Obecnie możemy korzystać w ramach PROW ze specjalnego środka o nazwie »Kwietna łąka«, dzięki któremu możemy kontynuować to korzystne podejście oparte na wynikach”.

W poprzednim artykule można znaleźć powiązane informacje na temat opartych na wynikach systemów płatności rolnośrodowiskowych (RBAPS).

## Przejrzystsze zasady

Ważnym aspektem uproszczenia, w przypadku gdy większy transfer wiedzy może pomóc udoskonalić dobre praktyki, jest opracowanie przejrzystszych zasad i procedur PROW. Dzięki łatwiejszym do przestrzegania przepisom i jednoznacznym procedurom beneficjenci i administratorzy mogą zyskać większą stabilność i pewność.

Ograniczenie dwuznaczności przełoży się na zwiększenie efektywności działań dla każdego i należy je przeprowadzić w przejrzysty sposób, który pozwala zachować realistyczną równowagę między zaufaniem a kontrolą.

Zainteresowane strony zaangażowane w PROW w Republice Czeskiej korzystają z przykładowego podejścia tego rodzaju, w ramach którego wprowadzono ulepszone przepisy i procedury w zakresie definiowania kosztów kwalifikowalnych dla określonych inwestycji rolnych. Te-reza Hášová z Państwowego Funduszu Interwencji Rolnych wyjaśnia powody przemawiające za tymi usprawnieniami, polegającymi na uproszczeniu dla PROW wdrażanych przez Republikę Czeską, następująco: „stworzyliśmy wykaz kwalifikowalnych kosztów w odniesieniu do technologii rolniczej, która jest podzielona na kategorie. Przed sporządzeniem tej listy maszyn rolniczych dysponowaliśmy jedynie bazą danych z ograniczeniami dotyczącymi kosztów budowy i kilkoma rodzajami maszyn.

Nasza nowa lista składa się obecnie z 16 kategorii obejmujących około 300–350 indywidualnych pozycji wydatków. Planuje się rozszerzenie tej listy w nadchodzącym okresie. Lista ta jest dostępna publicznie, obecnie jako załącznik do regulaminu [PROW], a w przyszłości zostanie udostępniona w internecie.

Listę tę utworzono głównie w celu uniknięcia i zmniejszenia ryzyka składania zawyżonych ofert. Ponadto ze względu na fakt, że pułap został ściśle ustalony, możemy zapobiec nadmiernym inwestycjom w udoskonalenia – jeżeli np. beneficjent chce zakupić zbędne dodatki do zakupionej maszyny, takie jak system GPS lub klimatyzacja do kombajnu,

wówczas nie zostaną one sfinansowane przez UE, lecz przez beneficjenta.

Z administracyjnego punktu widzenia tego rodzaju system pułapów i ograniczeń zmniejsza obciążenia administracyjne związane z kontrolowaniem zasadności cen. Nie jest już konieczne przeprowadzanie kontroli poszczególnych maszyn i ocena, czy cena nabycia była uzasadniona. Z kolei z perspektywy beneficjenta tego rodzaju lista może posłużyć jako przewodnik po cenach technologii. Beneficjent będzie dokładnie wiedział, jaka kwota zostanie mu zwrócona, dzięki czemu będzie mógł uniknąć ewentualnych korekt finansowych w przypadkach, gdy cena niektórych maszyn zostanie zawyżona”.

### ZAPOBIEGANIE NADMIERNIE RYGORYSTYCZNEMU WDRAŻANIU

Procesy polegające na upraszczaniu PROW powinny umożliwiać wykrywanie i eliminowanie złych praktyk w postaci nadmiernie rygorystycznego wdrażania. Tego rodzaju zagrożenia dla efektywności wprowadzają nadmierną lub nieproporcjonalną biurokrację. Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie dotyczy również zwiększania atrakcyjności działań finansowanych z PROW poprzez wprowadzenie zbędnych właściwości lub udoskonaleń (np. określanie wyższej jakości lub bardziej rygorystycznych specyfikacji, niż to konieczne).

Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie może wystąpić wówczas, gdy różne organizacje dodają nowe warstwy złożoności (pod pretekstem przystosowania przepisów do określonych kontekstów). Jedną z pierwszych kluczowych ról odgrywanych przez sieci obszarów wiejskich w okresie 2014–2020 może być zapobieganie takim działaniom po prostu poprzez zgromadzenie stron przy tym samym stole, aby omówić potencjalne problemy z wdrażaniem, które poszczególne strony stwarzają sobie nawzajem.



## OPCJE KOSZTÓW UPROSZCZONYCH

Uproszczenie PROW ma przede wszystkim pomóc w zwiększeniu zdolności każdego zaangażowanego podmiotu do „osiągania oszczędności”. Ten termin z zakresu audytu wydajności odnosi się do zagwarantowania poprzez procedury należytego zarządzania finansami, aby w ramach operacji PROW finansowane były działania, które są opłacalne pod względem osiągnięcia wyników.

Opcje kosztów uproszczonych zapewniają użyteczne możliwości osiągnięcia oszczędności w ramach PROW, a same opcje są szeroko promowane do tego celu w ramach regulacyjnych na lata 2014–2020.

W ramach opcji kosztów uproszczonych określa się ustalone ceny dla określonych działań (jak te opisane powyżej w przykładzie z Republiki Czeskiej). Dzięki temu beneficjenci nie muszą przedstawiać szczegółowych dowodów na poniesienie wydatków, co z kolei zmniejsza obciążenia administracyjne. Opcje kosztów uproszczonych zapewniają również istotne korzyści poprzez zmniejszenie ryzyka błędów i zwiększenie zdolności PROW w zakresie koncentrowania się na potwierdzaniu wyników.

W odniesieniu do wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) przygotowano specjalne wytyczne, w których wyjaśniono zastosowanie opcji kosztów uproszczonych<sup>(10)</sup>. W wytycznych opisano trzy główne rodzaje opcji kosztów uproszczonych, z których można korzystać w ramach PROW:

- **standardowe koszty jednostkowe:** kwotę dotacji oblicza się na podstawie wcześniej zdefiniowanego kosztu jednostkowego. Na przykład właściciel gruntów ma otrzymać dotację na posadzenie nowego żywopłotu przyjącego dla środowiska składającego się z rodzimych gatunków drzew. Instytucja zarządzająca i płatnicza mogą obliczyć standardowy koszt jednostkowy na metr żywopłotu,

który publikuje się z wyprzedzeniem. Jeżeli np. standardowy koszt jednostkowy wyniósł 50 EUR, a właściciel gruntów posadzi 100-metrowy żywopłot, wówczas wypłacona dotacja wyniesie 5000 EUR (50 EUR x 100), niezależnie od faktycznych kosztów poniesionych przez właścicieli na zakup roślin i posadzenie żywopłotu;

- **finansowanie ryczałtowe:** kwotę dotacji ustala się dla określonych kategorii kosztów kwalifikowalnych poprzez zastosowanie odsetka do innych kategorii kosztów kwalifikowalnych. Na przykład rolnik ma otrzymać dotację na zbudowanie nowej obory dla bydła wycenionej na 100 000 EUR. Instytucja zarządzająca i płatnicza mogą obliczyć ryczałtowaną stawkę honorarium pobieranego przez architektów i geodetów, którą publikuje się z wyprzedzeniem. Jeżeli np. ryczałtowana stawka honorarium została ustalona na 10%, rolnik otrzyma, oprócz dotacji na samą budowę, dotację w wysokości 10 000 EUR na koszty zatrudnienia architektów i geodetów niezależnie od faktycznie wypłaconego wynagrodzenia;
- **kwoty ryczałtowe:** stała kwota dotacji jest wypłacana po zakończeniu określonych działań/osiągnięciu wyników lub rezultatów. Na przykład gmina ma otrzymać dotację na zorganizowanie wydarzenia. Instytucja zarządzająca i płatnicza mogą obliczyć kwotę ryczałtową, którą publikuje się z wyprzedzeniem. Jeżeli np. kwota ryczałtowa na zorganizowanie takich wydarzeń wynosi 10 000 EUR, gmina otrzyma taką kwotę niezależnie od faktycznie poniesionych kosztów, pod warunkiem że spełnia warunki udzielenia dotacji, takie jak cele dotyczące liczby uczestników lub czasu trwania wydarzenia. Możliwe jest otrzymanie kwot ryczałtowych w wysokości do 100 000 EUR.

Opcje kosztów uproszczonych można wprowadzić poprzez dokonanie zmian w PROW w dowolnym momencie cyklu życia programu. Istnieje również pewna elastyczność, dzięki której można określić we wstępnej dokumentacji PROW, że opcje kosztów uproszczonych będą stosowane w przypadku niektórych działań. Na tym etapie nie jest konieczne określenie kosztów jednostkowych, ryczałtowanej stawki ani kwoty ryczałtowej oraz istnieje możliwość zmiany opcji kosztów uproszczonych w każdym zaproszeniu dotyczącym konkretnego działania lub poddziałania<sup>(11)</sup>.

„*Inwestycje w uproszczenia na początku okresu funkcjonowania PROW mogą przynieść czytelniejsze efekty i należyte zarządzanie finansami w dłuższym okresie.*”

DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich

### Okoliczności stosowania opcji kosztów uproszczonych

Wytyczne unijne dotyczące opcji kosztów uproszczonych (wspomniane powyżej) zawierają załącznik, w którym wskazano wszystkie działania w ramach PROW, dla których opcje kosztów uproszczonych mają znaczenie. Co do zasady opcje kosztów uproszczonych są przydatne w sytuacjach, gdy:

- PROW mają być w większym stopniu ukierunkowane na wyniki i rezultaty niż na wkład;
- koszty rzeczywiste są trudne do zweryfikowania i wykazania (np. gdy należy zweryfikować wiele małych elementów, które nie będą miały żadnego jednostkowego wpływu lub będą miały niewielki jednostkowy wpływ na oczekiwany wynik operacji, lub jeśli obliczenie kosztów kwalifikowalnych będzie wymagało skomplikowanych przydziałów itd.);
- dostępne są wiarygodne dane umożliwiające zdefiniowanie kosztu jednostkowego, stawki

(10) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/the\\_funds/fin\\_inst/pdf/simpl\\_cost\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/the_funds/fin_inst/pdf/simpl_cost_en.pdf)

(11) Zasada ta dotyczy PROW i nie ma zastosowania do pozostałych EFSI.

zryczałtowanej lub kwoty zryczałtowej;

- istnieje ryzyko, że dokumenty księgowe nie są właściwie przechowywane (np. przez małe gospodarstwa rolne lub organizacje pozarządowe);
- operacje są objęte standardowymi ramami;
- metody stosowania opcji kosztów uproszczonych istnieją już w odniesieniu do podobnych rodzajów operacji.

Istnieją takie opcje kosztów uproszczonych, których zastosowanie nie wymaga przeprowadzania żadnych obliczeń. Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów zawiera różne możliwości<sup>(12)</sup>, w tym np. wykorzystanie istniejącego systemu opcji kosztów uproszczonych na szczeblu krajowym lub europejskim lub gotowych do użycia zryczałtowanych stawek w odniesieniu do kosztów pośrednich.

W przypadku konieczności starannego obliczenia opcji kosztów uproszczonych z góry ważne jest zapewnienie osiągnięcia oszczędności. Należy uwzględnić fakt, że obliczenia opcji kosztów uproszczonych przeprowadzone z góry

mogą wymagać dużych zasobów, a w niektórych przypadkach bardzo trudno jest uzyskać z wyprzedzeniem dowody, które zadowoląby audytorów. Instytucja zarządzająca musi być jednak w stanie uzasadnić swoje wybory przy podejmowaniu decyzji o wysokości danej kwoty. Należy wskazać, które informacje zostały uwzględnione, jaki okres obejmowały i z jakimi innymi źródłami informacji się zapoznano.

Instytucje zarządzające i agencje płatnicze powinny zatem ściśle ze sobą współpracować, aby uzgodnić rzetelne, sprawiedliwe i weryfikowalne metody obliczania, jeżeli zdecydują się na tę możliwość. W takim przypadku zgodnie z zasadami należy oddzielnie poświadczyc adekwatność i dokładność obliczeń opcji kosztów uproszczonych. Wszystkie opcje kosztów uproszczonych muszą być zgodne z przepisami krajowymi i zasadami pomocy państwa. Na następnej stronie zamieszczono wykaz przedstawiający krok po kroku główne etapy ustalania opcji kosztów uproszczonych dla PROW.

Na poszczególnych etapach można korzystać ze środków z budżetów pomocy technicznej w celu ustalenia skutecznego zbioru procedur opcji kosztów

uproszczonych, obejmującego aktualizację opcji kosztów uproszczonych poprzez przyjęcie systemów opartych na „cenach rynkowych”. Uważa się, że ceny te pozwalają na osiągnięcie większych oszczędności niż stosowanie „cen dostawców”, które mogą być bardziej podatne na manipulacje.

Przykłady wsparcia w ramach PROW z zastosowaniem cen rynkowych obejmują<sup>(13)</sup>:

- system we Włoszech dotyczący projektów odnowy wsi, w ramach którego za pułap uznaje się ceny z regionalnego cennika usług budowlanych. Wspomniane ceny są co roku aktualizowane i zawierają średnie ceny rynkowe obliczane na podstawie danych z zamówień publicznych;
- polscy beneficjenci korzystają z bazy cen referencyjnych towarów i usług, która jest stale aktualizowana za pomocą badań rynkowych przez organy krajowe;
- francuskie przedsiębiorstwo SimCoGuide stosuje ceny rynkowe w odniesieniu do maszyn rolniczych, które są co roku aktualizowane przez niezależną organizację.

## Skuteczność uproszczenia

Pomiar skuteczności działań w zakresie uproszczenia jest elementem, który wszystkie organy odpowiedzialne za PROW powinny traktować priorytetowo w trakcie programowania. Ważne jest, aby uświadomić sobie, jaką różnicę stwarza uproszczenie i dla kogo. Bez takiej wiedzy niemożliwe jest wykazanie wartości jakiegokolwiek działania w zakresie uproszczenia.

Dlatego też należy od samego początku ustalić podstawowy zestaw wskaźników wydajności w celu pomiaru skuteczności uproszczenia PROW. Tego rodzaju podejście będące dobrą praktyką ma zastosowanie zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu państw członkowskich. Powinno ono wykraczać poza zakres zwykłych obowiązków organów

odpowiedzialnych za PROW w zakresie monitorowania i sprawozdawczości. Podobnie jak w przypadku wszystkich innych aspektów oceny PROW podejście należy uznać za równie zasadnicze narzędzie zarządzania. W żaden sposób nie można uznać go za obciążenie biurokratyczne.

Wymagane będą podstawowe dane, a do możliwych wskaźników można zaliczyć: ograniczone poziomy błędów bezpośrednio związane z działaniami w zakresie uproszczenia; poprawa w zakresie podejmowania działań/absorpcji środków przez beneficjentów w następstwie uproszczenia; zmniejszona liczba zarejestrowanych skarg dotyczących nadmiernie rygorystycznego wdrażania itd. Ostateczny wybór wskaźników wydajności w odniesieniu do każdego działania w zakresie uproszczania powinien

odzwierciedlać szczególne okoliczności PROW. Za dobrą praktykę zawsze uważa się angażowanie użytkowników systemu uproszczenia w wybór wskaźników, ponieważ zaangażowanie zwiększa poczucie odpowiedzialności użytkowników za procedury monitorowania, co z kolei może prowadzić do efektywniejszego wykorzystania wskaźników.

” *Do korzyści płynących z przeprowadzonego przez nas uproszczenia holenderskiego programu rolnośrodowiskowego należą: lepsze wyniki w zakresie ochrony przyrody, mniejsze obciążenie administracyjne dla agencji płatniczej i więcej elastyczności dla rolników.* ”

Jan Gerrit Deelen, Ministerstwo Gospodarki, Holandia

(12) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1303>

(13) Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego: Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE (rys. 6). [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_22/SR14\\_22\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_22/SR14_22_PL.pdf)

## WYKAZ KOLEJNYCH GŁÓWNYCH ETAPÓW USTALANIA OPCJI KOSZTÓW UPROSZCZONYCH DLA PROW<sup>(14)</sup>

### 1.

#### Określenie zakresu stosowania opcji kosztów uproszczonych

- Zbadanie potencjału opcji kosztów uproszczonych w każdym działaniu i poddziałaniu (zob. wykaz okoliczności stosowania opcji kosztów uproszczonych podsumowany w tekście głównym).
- Ustanowienie dialogu z wewnętrznymi i zewnętrznymi zainteresowanymi stronami w celu omówienia ich zaangażowania w działania mające zapewnić skuteczne funkcjonowanie opcji kosztów uproszczonych.
- Integracja propozycji dotyczących opcji kosztów uproszczonych w systemach służących do pomiaru skutków działań w zakresie uproszczenia PROW.
- Potwierdzenie zgodności stosowania opcji kosztów uproszczonych z krajowymi ramami prawnymi.

### 2.

#### Potwierdzenie metodyki obliczania i kwot na potrzeby opcji kosztów uproszczonych

- Ustalenie, w ramach której opcji wdrażania zostaną ustanowione opcje kosztów uproszczonych.
- Zbadanie i zidentyfikowanie skutecznych metod obliczania w odniesieniu do każdej opcji kosztów uproszczonych (w miarę potrzeby z zastosowaniem rzetelnych, sprawiedliwych i możliwych do zweryfikowania kryteriów).
- Potwierdzenie procedur aktualizacji obliczeń (w stosownych przypadkach).
- Przetestowanie wymogów w zakresie obliczania i sprawozdawczości na typowych grupach użytkowników działania.

### 3.

#### Potwierdzenie zgodności proponowanych opcji kosztów uproszczonych

- Konsultacja z DG AGRI w celu wyjaśnienia i rozwiązania ewentualnych problemów.
- Uzgodnienie procesów weryfikacji każdej opcji kosztów uproszczonych z audytorami urzędowymi.
- Przygotowanie i przetestowanie dostosowań do systemów informatycznych lub wsparcia administracyjnego.

### 4.

#### Zmodyfikowanie PROW w celu włączenia opcji kosztów uproszczonych

- Zaplanowanie włączenia opcji kosztów uproszczonych do kolejnego przeglądu PROW (w miarę możliwości).
- Sporządzenie dokumentu modyfikacyjnego dotyczącego opcji kosztów uproszczonych i uprzednie jego uzgodnienie z komitetem monitorującym.
- Uzyskanie zatwierdzenia modyfikacji.

### 6.

#### Wdrożenie i monitorowanie opcji kosztów uproszczonych

- Koncentracja wyłącznie na wynikach jako elemencie zwykłych działań w zakresie monitorowania.
- Przegląd skuteczności opcji kosztów uproszczonych w stosunku do celów i wskaźników PROW w zakresie uproszczenia.
- Wyciąganie wniosków z wyników stosowania opcji kosztów uproszczonych i określenie ewentualnego zapotrzebowania na zmienione lub nowe opcje kosztów uproszczonych.
- Opracowanie odpowiednich systemów zarządzania i weryfikacji w agencji płatniczej.
- Przeszkolenie pracowników administracji i beneficjentów w zakresie stosowania opcji kosztów uproszczonych.

### 5.

#### Przygotowanie użytkowników opcji kosztów uproszczonych

- Współpraca ze specjalistami ds. komunikacji mająca na celu wcześniejsze przygotowanie i przetestowanie wytycznych przyjaznych dla użytkownika (zarówno dla beneficjentów, jak i administratorów).
- W wytycznych należy wyraźnie wskazać beneficjentom, za co otrzymują zapłatę. W wytycznych należy również wyjaśnić i określić wymogi dla wszelkich warunków dotyczących płatności z tytułu opcji kosztów uproszczonych.
- Prowadzenie kampanii podnoszącej świadomość w zakresie opcji kosztów uproszczonych (zarówno dla beneficjentów, jak i administratorów) podczas zaproszenia do składania wniosków o finansowanie.

(14) Aby ułatwić rozpowszechnianie tej dobrej praktyki, na stronie internetowej ENRD zostanie udostępniony do pobrania plik graficzny zawierający niewypełnioną wersję diagramu. Plik zawiera niewypełnione pola tekstowe, w których można wpisać własną wersję tłumaczenia odpowiedniego tekstu.



# Polepszenie wyników finansowych dzięki zmniejszeniu liczby błędów

© ENRD CP Tim Hudson

Wyniki finansowe leżą u podstaw integralności każdego projektu, programu lub polityki z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Solidne systemy zarządzania finansami mogą zagwarantować jakość wyników takiej działalności w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, lecz niedostateczne kontrole finansowe mogą zaszkodzić ogólnej wiarygodności wobec zainteresowanych stron.

W swoich ostatnich przeglądach programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) Trybunał Obrachunkowy<sup>(15)</sup> podkreślił połączenie dobrych praktyk w zarządzaniu PROW, ale również liczne błędy finansowe. Błędy te dotyczyły problemów z procedurami oraz ze sposobem przeprowadzania kontroli. W ogólnym ujęciu poziom występowania takich błędów, połączonych na szczeblu UE, był wysoki i stały.

W związku z tym organy odpowiedzialne za PROW uznają, że poziomy błędów dotyczą wszystkich oraz że każdy (beneficjenci PROW oraz administracje PROW) może zachować czujność, aby chronić długoterminową integralność finansowania UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Obejmuje to zapewnienie, aby czynniki zachęcające do ograniczenia poziomu błędów nie prowadziły do większej złożoności ani nadmiernie rygorystycznego wdrażania<sup>(16)</sup>.

„Ścisła współpraca instytucji zarządzających PROW z agencjami płatniczymi poprzez skoordynowane

*działania i wzajemne zrozumienie może znacznie ograniczyć ryzyko wystąpienia błędów.*”

*Dział audytu DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*

Aby pomóc PROW w osiągnięciu solidnych wyników finansowych, dostępny jest zestaw narzędzi oferujący zarówno opcję „marchewki”, jak i „kija” (preferowane jest stosowanie tej pierwszej opcji). Nowe uprawnienia na szczeblu UE pozwalają obecnie na zawieszenie zwrotów, a warunki te można przenosić na beneficjentów PROW.

Istnieją również działania zapobiegawcze, które na szczęście mogą pomóc w zapobieżeniu konsekwencjom naprawczym, a wiele z tych działań łagodzących podsumowano w liście kontrolnej „wczesnego ostrzeżenia” przedstawionej na następnej stronie.

Punkty na listach kontrolnych obejmują główne źródła błędów i szeroki zakres zagadnień: od porad w zakresie „uzyskiwania oszczędności”, po kontrolowanie

„zasadności kosztów” i postępowania o udzielenie zamówienia.

Inne punkty kontrolne dotyczące błędów odnoszą się do stosowania jaśniejszych zasad i procedur ułatwiających osiągnięcie dobrych wyników finansowych. Materiały stanowią syntezę wytycznych ze źródeł pochodzących z Komisji Europejskiej i Trybunału Obrachunkowego zaangażowanych w eliminowanie pierwotnych przyczyn błędów w PROW.

## Wyciąganie wniosków z audytu

Wiele działań na rzecz wyników finansowych, które opisano w listach kontrolnych na następnej stronie, zaczerpnięto z procesów audytu. Dzięki takim niezależnym analizom ich programów przeprowadzanych podczas audytu organy odpowiedzialne za PROW mogą zdobyć dużo bardzo istotnej wiedzy z zakresu zarządzania.

Partnerstwo na rzecz rozwoju regionu West Cork (WCDP) jest lokalną grupą działania LEADER (LGD), która docenia wartość audytu jako użytecznego

(15) „Czy komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?” [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_12/SR13\\_12\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_PL.pdf) Sprawozdanie specjalne nr 23/2014: Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania, [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_23/SR14\\_23\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_PL.pdf)

(16) Definicję nadmiernie rygorystycznego wdrażania można znaleźć w poprzednim artykule.

**POWSZECHNE BŁĘDY W PŁATNOŚCIACH W RAMACH PROW ZIDENTYFIKOWANE PRZEZ TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY (W ODNIESIENIU DO LOSOWEJ PRÓBY 461 PŁATNOŚCI W RAMACH PROW W LATACH 2011–2013)**

„Błędy w zakresie pomocy obszarowej złożyły się na prawie jedną trzecią poziomu błędu [w próbie], a ich główną przyczyną było nieprzebranie zobowiązań rolnych. Na sytuację tę złożyły się trzy czynniki: brak wystarczających zachęt dla rolników, by przestrzegali zobowiązań, niski poziom kontroli zobowiązań oraz niski poziom sankcji za ich nieprzebranie. Z drugiej strony w płatnościach kompensacyjnych na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które posiadają podobne cechy co działania na rzecz ułatwienia startu młodym rolnikom, występuje mniej błędów.

Niezamierzone naruszenia kryteriów kwalifikowalności przez beneficjentów publicznych i prywatnych złożyły się na jedną czwartą poziomu błędu [w próbie]. Popelnione przez beneficjentów prywatnych naruszenia, w stosunku do których istnieje podejrzenie umyślności, złożyły się na jedną ósmą poziomu błędu [w próbie]. Trybunał stwierdził, że działanie wspierające przetwarzanie produktów rolnych było najbardziej

narażone na błędy, podczas gdy w działaniu na rzecz ułatwienia startu młodym rolnikom błędy kwalifikowalności nie wystąpiły w ogóle.

Nieprzebranie przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych złożyło się na jedną ósmą poziomu błędu [w próbie]. Główne naruszenia polegały na nieuzasadnionym udzielaniu zamówienia z wolnej ręki bez zastosowania procedury konkurencyjnej, błędnym zastosowaniu kryteriów wyboru i udzielania zamówień oraz na nieprzebraniu zasady równego traktowania oferentów. Należy je przypisać w głównej mierze brakowi wiedzy na temat stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych oraz preferencjom w zakresie współpracy z wybranymi dostawcami”.

Fragment Sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 23 (2014): Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania<sup>(17)</sup>.

narzędzia do nauki. Ian Dempsey, dyrektor wykonawczy WCDP, przypomina, że: „w wyniku przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy audytu zdaliśmy sobie sprawę z korzyści włączenia do naszego zespołu członka personelu, który specjalizuje się w systemach zarządzania finansami. Przeszkoliliśmy również specjalnego członka personelu do pracy w zakresie spraw dotyczących zamówień publicznych, a wspomniany zestaw umiejętności stanowi kolejny istotny składnik naszych działań.

Wierzymy w znaczenie ciągłej poprawy, a wspomniane nowe zasoby pomogły nam wprowadzić solidne systemy finansowe, które służą zarówno beneficjentom projektu, jak i naszym

współpracownikom z organów krajowych. Ponadto wprowadziliśmy specjalne narzędzie służące do »zarządzania relacjami z klientem«, które jeszcze bardziej zwiększa skuteczność i wydajność naszego zarządzania finansami. Jest nim pakiet bazy danych, który centralizuje wszystkie informacje, którymi my i nasi klienci musimy zarządzać, do celów naszych prac w zakresie rozwoju”.

Z bazą danych służącą do zarządzania relacjami z klientem można połączyć wszystko: od protokołów spotkań odbytych na etapie przygotowania projektu po zdjęcia z wizyt monitorujących przebieg projektu. Spośród wielu innych użytecznych funkcji tego rodzaju narzędzie może zestawiać sprawozdania

z postępów prac i dostosowywać wydatki finansowe do rezultatów. Można je również wykorzystać do identyfikacji obszarów geograficznych, które oferują liczne możliwości, lub przeciwnie – obszarów, w których występują luki w wykorzystaniu.

„*Nasze narzędzie do zarządzania relacjami z klientami [do celów LEADER] zapobiega ryzyku utraty informacji i pomaga również uniknąć powielania wysiłków. Zyskujemy znacznie systematyczniejsze podejście do kontroli finansowych, z którego można korzystać zdalnie, co jest przydatne dla personelu realizującego zadania w terenie związane z projektami w zakresie rozwoju.*”

Partnerstwo na rzecz rozwoju regionu West Cork, Irlandia



(17) [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_23/SR14\\_23\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_PL.pdf)

Odnosząc się do innych pożytecznych wniosków wyciągniętych z procesu audytu, Ian Dempsey podkreśla znaczenie udostępniania wyników audytu. „W Irlandii sporządzono dokument, w którym podsumowano wyniki i zalecenia różnych audytów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Było to dla nas korzystne, ponieważ wcześniej mieliśmy dostęp wyłącznie do naszych własnych sprawozdań z audytów, tak więc cenne było poznanie innych doświadczeń i pomysłów, z których możemy się uczyć”.

Institucje zarządzające, agencje płatnicze lub krajowe sieci obszarów wiejskich w UE28 mogą zwrócić uwagę na to interesujące irlandzkie doświadczenie i zorganizować dla zainteresowanych stron zaangażowanych w PROW swoje własne programy budowania zdolności w zakresie „wyciąganie wniosków z audytu”. Do pozostałych istotnych zagadnień można

odnieść się, angażując audytorów we wspólne warsztaty i budowanie zdolności przy udziale instytucji zarządzającej i agencji płatniczych na wczesnym etapie programowania.

Pomimo oczywistych korzyści, jakie przynoszą procesy audytu, „wyciąganie wniosków z audytu” nie zawsze jest tak popularne, jak mogłoby być. Dlatego też dobre praktyki w zakresie wyników finansowych w całej UE można ulepszyć poprzez poprawę stosunków roboczych między audytorami a podmiotami będącymi przedmiotem audytu.

W odniesieniu do antagonistycznych sytuacji „my a oni”, które mogą czasem występować i działać jako przeszkoda w poprawie wyników finansowych, Ian Dempsey twierdzi, że zaufanie do wartości audytu można zwiększyć poprzez zapewnienie wszystkim równego traktowania. Podkreśla również potrzebę

aktywnego poszukiwania sposobów tworzenia bardziej pozytywnych i wzajemnie korzystnych więzi wzdłuż łańcucha audytu. „Ważne jest, aby jednostki inspekcji pozostały niezależne, i oczywiste wydaje się twierdzenie, że każdy powinien dążyć do lepszej współpracy, ponieważ brak takiej współpracy w praktyce może być bardzo widoczny”.

Audytorzy Trybunału Obrachunkowego, którzy dokonali ostatnio przeglądu systemów państw członkowskich w celu upewnienia się, że koszty PROW są racjonalne, zgadzają się z tym twierdzeniem i z zadowoleniem przyjmują działania mające na celu poprawę wspólnego zrozumienia wartości audytu. Jest to szczególnie istotne dla działań Trybunału Obrachunkowego w zakresie „kontroli wykonania zadań”, która stanowiła sedno ostatnich audytów PROW.

#### OBJAŚNIENIE RÓŻNIC POMIĘDZY RODZAJAMI AUDYTÓW

**Audyty finansowe** przedstawiają obiektywną opinię na temat integralności i wiarygodności informacji finansowych w odniesieniu do projektu lub programu. Za ich pomocą sprawdza się, czy dane finansowe zostały poprawnie zarejestrowane i odpowiednio udokumentowane. Audyty finansowe służą również do przeglądu sprawozdań finansowych z wyników osiągniętych w przeszłości w celu sprawdzenia ich kompletności, wiarygodności, uczciwości i prawdziwości.

**Audyty zgodności** koncentrują się na kontrolach mających zapewnić zgodność z odpowiednimi zasadami, takimi jak

przepisy prawa, regulacje, wymogi umowne i regulacyjne, kodeksy postępowania, regulaminy i procedury wewnętrzne itd.

**Kontrole wykonania zadań (znane również jako audyty operacyjne)** służą analizie, w jakim stopniu projekt lub organizacja osiągnęły swoje zamierzone wyniki. Za pomocą takich audytów można ocenić skuteczność i efektywność projektów lub programów. Wskaźniki wydajności często stosuje się pomocniczo do potwierdzenia oraz określenia ilościowego i jakościowego konkretnych osiągnięć.





Celem kontroli wykonania zadań nie jest wyszukiwanie indywidualnych problemów konkretnych PROW w celu podkreślenia ich jako przykładów złych praktyk, które należy skorygować. W rzeczywistości jest odwrotnie i byłoby bardzo pożyteczne, gdyby wszyscy zaangażowani postrzegali audyty jako istotnie korzystne. Na przykład w ostatnich audytach PROW skoncentrowano się na identyfikowaniu sposobów wsparcia państw członkowskich w zwiększaniu wydajności PROW. Podejście to polega głównie na poszukiwaniu dobrych praktyk, które można łatwo przenosić do innych PROW.

W sprawozdaniu specjalnym nr 22/2014 („Uzyskiwanie oszczędności: jak utrzymywać pod kontrolą koszty projektów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich dotowanych ze środków UE”) audytorzy zidentyfikowali szereg dobrych praktyk. Zostały one podkreślone w sprawozdaniu i audytorzy są zdania, że korzystne byłoby, gdyby organy odpowiedzialne za PROW bardziej je doceniły, np. poprzez lepszą wymianę informacji wynikających z audytów Trybunału Obrachunkowego.

Intensywniejsza wymiana pozytywnych doświadczeń związanych z wyciąganiem wniosków z audytów (i mniejszy nacisk na niepokój związany z potencjalnymi karami w wyniku audytu) pomoże zainteresowanym stronom zaangażowanym w PROW usprawnić swoje systemy, a tym w samym uniknąć błędów. Ma to znaczenie dla udostępniania wniosków wyciągniętych z audytu na każdym szczeblu, w tym regionalnym, krajowym i europejskim. Jak zauważa Trybunał Obrachunkowy, „jeżeli więcej decydentów PROW zauważy, że proces audytu jest dla nich pożyteczny, wówczas mniej osób będzie się go obawiać”.

### Podejścia do audytu

Kwestie kulturowe mogą wpływać na zmianę wymaganego podejścia. Zmniejszenie występującego w niektórych państwach członkowskich nacisku na przedstawianie audytu wyłącznie jako narzędzia „egzekwowania” przyczyni się do wypracowania podejścia znacznie użyteczniejszego dla każdego w dłuższej perspektywie.

„Jeżeli audyt jest ukierunkowany na wsparcie organów odpowiedzialnych za PROW w zwiększaniu ich skuteczności,

może pomóc on w ciągłym (nie tylko jednorazowym) zwiększaniu wydajności”, twierdzą audytorzy Trybunału Obrachunkowego. Obecnie audytorzy nadal dostrzegają wysoki poziom błędów w polityce rozwoju obszarów wiejskich, wierzą jednak, że błędy te można naprawić.

Planowanie jest niezbędne, a mniejsza liczba błędów będzie występowała w tych programach, w których od początku ustanowiono solidne procedury, np. poprzez koncentrowanie realizacji wyłącznie na jasnych celach oraz stosowanie kontroli, które wyraźnie wykazują zasadność kosztów. W swoich sprawozdaniach z audytu Trybunał Obrachunkowy przedstawia PROW możliwe rozwiązania.

Odpowiednie wykorzystanie zamówień publicznych jest obszarem wymagającym szczególnej uwagi, dlatego PROW powinny mieć dostęp do wysokiej jakości doradztwa w zakresie zamówień publicznych. Osoby zarządzające PROW muszą dążyć starań, aby nie zakładać, że koszty będą „rozsądne”, ponieważ zastosowano postępowanie o udzielenie zamówienia. Dotyczy to również opcji kosztów uproszczonych, ponieważ błędy mogą nadal występować w przypadku zastosowania którejkolwiek z tych procedur.

W związku z tym organy odpowiedzialne za PROW muszą zachować czujność w odniesieniu do obszarów ryzyka podatnych na występowanie błędów.

Lepsze zrozumienie wniosków płynących z audytu wydajności pomoże

### DOBRE PRAKTYKI DOTYCZĄCE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W RAMACH PROW – JAKIE DZIAŁANIA NALEŻY PODEJMOWAĆ, A JAKICH NALEŻY UNIKAĆ<sup>(18)</sup>

#### Etap planowania

Należy poświęcić wystarczająco dużo czasu na <b>planowanie</b> , aby zadbać o <b>dokładność kosztów</b> i <b>zminimalizować ryzyko</b> nieoczekiwanych modyfikacji projektu.	<b>Nie należy wszczynać</b> procedury udzielania zamówienia bez odpowiednich systemów planowania, zatwierdzania i kontroli.
Należy opublikować <b>wystarczająco szczegółowe</b> ogłoszenie o zamówieniu w odniesieniu do każdego zamówienia, którego <b>całkowita wartość</b> przekracza progi przewidziane w przepisach prawa.	<b>Nie należy rozpoczynać</b> procedury udzielania zamówienia publicznego bez odpowiedniej reklamy i <b>nie należy sztucznie dzielić</b> kosztów projektu.

#### Etap udzielenia zamówienia

Należy stosować <b>przejrzyste</b> i <b>spójne</b> procedury udzielania zamówienia.	<b>Nie należy modyfikować</b> kryteriów oceny po otwarciu ofert.
Należy <b>sprawdzić</b> , czy konieczne jest <b>podpisanie</b> jakichkolwiek deklaracji o niewystępowaniu <b>konfliktu interesów</b> .	<b>Nie należy pozwolić</b> , aby w przygotowaniu lub ocenie zamówienia uczestniczył ktokolwiek, kto może znajdować się w <b>potencjalnym lub rzeczywistym</b> konflikcie interesów.

(18) Źródło: na podstawie wskazówek Komisji Europejskiej.



© Tim Hudson

zapewnić, aby wdrażanie PROW od samego początku opierało się na solidnych podstawach.

### Eliminacja błędów

Postępowania o udzielenie zamówienia są elementem wspólnym planów działania państw członkowskich na rzecz ograniczenia poziomu błędów w PROW. Każde państwo członkowskie przygotowało plan działania. Plany te są wdrażane i można je co sześć miesięcy aktualizować w celu zoptymalizowania ich trwałego znaczenia. DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich podkreśla użyteczność ciągłego koncentrowania działań w ramach planu działania na określonych potrzebach. Przez cały okres programowania plany działania powinny otrzymywać informacje zwrotne pochodzące z regularnych przeglądów wyników finansowych i na ich podstawie być aktualizowane.

Do innych nowych środków uzupełniających plany działania (i skoordynowanych we wszystkich PROW) należą wymogi regulacyjne dotyczące rozszerzonych kontroli przeprowadzanych od teraz przez jednostki certyfikujące, które współpracują z agencjami płatniczymi. Pomoże to we wcześniejszej identyfikacji błędów i ich rozwiązaniu. Zdolność agencji płatniczych do wykrywania i eliminacji błędów zwiększyła również

seria seminariów dotyczących zwalczania oszustw i nieprawidłowości<sup>(19)</sup>.

Te zorganizowane przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich wydarzenia w zakresie docierania do grup docelowych przyczyniły się do rozpowszechnienia we wszystkich państwach członkowskich wiedzy fachowej dotyczącej powszechnego występowania w PROW oszustw i innych poważnych nieprawidłowości. Poprzez inicjatywę strategiczną do sieci przystąpiło do tej pory ponad 3,3 tys. pracowników agencji płatniczych, instytucji zarządzających, innych ministerstw, służb policji i wewnętrznych zespołów audytowych.

DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich zauważa skuteczność metody docierania do grup docelowych w zachęcaniu do „bardziej otwartej niż w przeszłości wymiany informacji między agencjami płatniczymi”. Wspomnianą dobrą praktykę dotyczącą tworzenia sieci partnerskich i współpracy partnerskiej można łatwo powielić w odniesieniu do innych zagadnień i zainteresowanych stron, które zapewniają dobre funkcjonowanie PROW.

Ostatnie warsztaty ENRD dotyczące ograniczenia poziomu błędów w PROW stanowiły dalsze uzupełnienie wytycznych DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich dla państw członkowskich.

Dzięki wspomnianym sesjom treningowym zwiększono świadomość dotyczącą wymagających szczególnej uwagi zagadnień związanych z wdrażaniem PROW oraz ograniczeniem poziomu błędów. W trakcie warsztatów omówiono kwestie dotyczące opcji kosztów uproszczonych, zamówień publicznych, racjonalności kosztów i zorientowanych na rezultaty płatności rolnośrodowiskowych.

Łatwiejsza do przeniesienia dobra praktyka w zakresie tworzenia sieci kontaktów między administracjami PROW to narzędzie online trafnie nazywane „siecią uczenia się” przeznaczone dla unijnych agencji płatniczych i organów koordynujących<sup>(20)</sup>. Narzędzie to jest wykorzystywane przez otwartą dla wszystkich wspólnotę praktyków, która bierze aktywny udział w prowadzeniu nieformalnego dialogu (tj. dyskusji, w trakcie których nie prezentuje się stanowisk państw członkowskich). Tematem dyskusji prowadzonych przez członków sieci były rozwiązania mające przyczynić się do uproszczenia PROW. Należy podkreślić, że w skład sieci wchodzi przedstawiciele szeregu różnych administracji PROW. Członkowie sieci prowadzą współpracę w internecie oraz w trakcie posiedzeń i konferencji.

(19) [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index_en.htm)

(20) <https://learningnetwork.pleio.nl/>

### WSPÓŁPRACA MIĘDZY INSTYTUCJAMI ZARZĄDZAJĄCYMI PROW A AGENCJAMI PŁATNICZYMI

Agencje płatnicze i instytucje zarządzające PROW są zobowiązane (zgodnie z art. 62 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich) do wspólnego potwierdzenia możliwości weryfikacji i kontroli działań w ramach PROW. Wyniki oceny przeprowadzanej w tym celu powinny być ustawicznie monitorowane i aktualizowane.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na możliwość wymiany dobrych praktyk między PROW – przykłady stosownych działań są już rozpowszechniane za pośrednictwem sieci kontaktów<sup>(21)</sup>. Na przykład we Włoszech w ramach krajowego systemu informacyjnego w obszarze rolnictwa (SIAN) utworzono system regulujący kwestie związane z możliwością weryfikacji i kontroli działań. Możliwość weryfikacji i kontroli działań stanowiła rezultat wspólnych prac Ministerstwa Rolnictwa, instytucji zarządzających PROW oraz agencji płatniczych.

Rezultaty wysiłków na rzecz zapewnienia możliwości weryfikacji i kontroli działań mają w założeniu usprawnić szybką wymianę informacji między instytucjami zarządzającymi i wszystkimi agencjami płatniczymi dzięki zastosowaniu podejścia zintegrowanego. Przyczynia się to do zwiększenia skuteczności i możliwości weryfikacji kryteriów kwalifikowalności, zobowiązań i innych wymogów przewidzianych dla każdego działania w ramach PROW. Na etapie przeprowadzania oceny *ex ante* korzystano ze z informatyzowanych mechanizmów zarządzania i ujednoczonych przepływów administracyjnych – środki te są

w dalszym ciągu wykorzystywane na potrzeby bieżącej oceny działań, co ułatwi zidentyfikowanie potencjalnego ryzyka oraz monitorowanie poziomu błędów w ramach PROW.

Wyjaśniając kwestie związane z możliwością weryfikacji i kontroli działań osobom zarządzającym PROW na posiedzeniu unijnego Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich, Alessia Fuzio z włoskiej agencji ds. płatności rolnych odnotowała, że „ściśle rzecz biorąc, możliwość weryfikacji i kontroli działań to narzędzie pozwalające osobie, która z niego korzysta, wprowadzić wszystkie informacje na temat działań, rodzajów operacji i operacji oraz ocenić – w ramach oceny *ex ante* i oceny bieżącej – możliwość weryfikacji i kontroli działań w celu utrzymania poziomu błędów pod kontrolą”.

Niemieckie doświadczenia zgromadzone w Saksonii (które również zostały zaprezentowane na posiedzeniu unijnego Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich) zapewniają możliwość uzyskania wglądu w przebieg współpracy między agencją płatniczą a instytucją zarządzającą na potrzeby przeprowadzenia analizy w zakresie możliwości weryfikacji i kontroli działań w ramach PROW. W ramach współpracy przeprowadzono wspólną analizę planu działania na rzecz zmniejszenia poziomu błędów oraz usprawniono zarządzanie rolnośrodowiskowe, między innymi poprzez ustanowienie zhierarchizowanego systemu kar i ograniczeń.

### Utrzymanie wydajności

Przedmiotowy przegląd czynników wpływających na wyniki finansowe uzyskiwane w ramach PROW potwierdza istnienie wielu dobrych praktyk i pozytywnych podejść do zmniejszania poziomów błędów. Wyniki tego przeglądu mogą utwierdzić organy odpowiedzialne

za PROW w przekonaniu, że podejmowane przez nich wysiłki nie są odosobnione oraz że ich partnerzy dysponują wiedzą, która może posunąć prowadzone prace naprzód.

Doświadczenia i pomysły przedstawione w przedmiotowym przeglądzie służą zatem zwróceniu uwagi na możliwość znacznego nasilenia wymiany dobrych

praktyk w obszarze wyników finansowych oraz zwiększenia udziału wszystkich zainteresowanych stron zaangażowanych w PROW (w szczególności członków komitetu monitorującego, instytucji zarządzających i agencji płatniczych) w działaniach zachęcających do transferu wiedzy i utrzymania należytego zarządzania finansami PROW.



(21) W trakcie posiedzenia Komitetu ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich UE/11. posiedzenia Komitetu ds. Funduszy Rolniczych, które odbyło się w dniu 14 października 2014 r.

## LISTA KONTROLNA WCZESNEGO OSTRZEGANIA

## PRZEJRZYSTSZE PRZEPISY I PROCEDURY\*

Sporządzona w oparciu o informacje pochodzące z wytycznych Komisji Europejskiej oraz ze źródeł Trybunału Obrachunkowego<sup>(20)</sup> poświęconych przeciwdziałaniu przyczynom leżącym u podstaw błędów w ramach PROW.

\*Aby ułatwić rozpowszechnianie tej dobrej praktyki, na stronie internetowej ENRD udostępniono do pobrania plik graficzny zawierający niewypełnioną wersję diagramu. Plik zawiera niewypełnione pola tekstowe, w których można wpisać własną wersję tłumaczenia odpowiedniego tekstu.

Problem	Rozwiązanie
<b>Zakres uprawnień administracyjnych</b>	
Kontrole systemów zarządzania finansami są przeprowadzane zbyt późno, aby można było wykryć pojawiające się/nasilające się problemy.	<input type="checkbox"/> Opracowanie i stosowanie systemów kontroli „wczesnego ostrzegania” zapewniających możliwość uniknięcia konieczności wprowadzania potencjalnych zmian, a także potencjalnych opóźnień, wzrostu kosztów i ewentualnych przypadków niezrealizowania płatności.
Nastawienie instytucjonalne obniża skuteczności programu.	<input type="checkbox"/> Zaangażowanie ekspertów w celu wprowadzenia oszczędnych zasad i procedur ukierunkowanych na konsumentów w odniesieniu do wszystkich operacji podejmowanych w ramach programu oraz w odniesieniu do wszystkich organów zaangażowanych w jego realizację. Włączenie szkoleń poświęconych tym zasadom do procedur wstępnego szkolenia pracowników oraz dokumentowanie wszystkich informacji w celu zachowania „pamięci instytucjonalnej”.
W systemach przetwarzania płatności nie przewidziano odpowiednich mechanizmów kontroli wniosków składanych przez beneficjentów.	<input type="checkbox"/> Organizowanie szkoleń prowadzonych przez specjalistów ds. komunikacji dla pracowników administracyjnych w zakresie procedur dokumentowania procesu przeprowadzania kontroli w kwestiach wrażliwych, w których istnieje zwiększone ryzyko wystąpienia błędu.
Przebieg procedury administracyjnej nie został udokumentowany w stopniu wystarczającym do tego, by potwierdzić, że wszystkie kontrole zostały przeprowadzone.	<input type="checkbox"/> Opracowanie wspólnego szablonu i zapewnienie jego wykorzystywania przez pracowników przy dokonywaniu wyników kontroli przeprowadzanych w odniesieniu do wszystkich działań (zapewnienie pracownikom możliwości udzielenia wyjaśnień w kwestii wszelkich podejmowanych decyzji uznaniowych lub uwag).
Kontrole błędów obejmują wyłącznie część działań w ramach PROW.	<input type="checkbox"/> Rozszerzenie zakresu kontroli w taki sposób, by obejmowały większą liczbę działań w ramach PROW.
Zakres działania jest zbyt szeroki, co prowadzi do trudności w ocenie porównywalnej wartości i jakości podobnych propozycji finansowania.	<input type="checkbox"/> Zawężenie zakresu działań w celu zapewnienia możliwości skutecznego stosowania wskaźników odniesienia wykorzystywanych przy ocenie propozycji finansowania.
Kryteria kwalifikowalności działań w ramach PROW zostały określone zbyt szeroko.	<input type="checkbox"/> Stosowanie ograniczonych kryteriów kwalifikowalności. Zagwarantowanie, aby warunki kwalifikowalności zapewniały skoncentrowanie zobowiązań w zakresie finansowania wyłącznie na realizacji celów strategicznych danego działania i PROW.
Warunki przyznania płatności są zbyt złożone lub rygorystyczne.	<input type="checkbox"/> Należy unikać nakładania na beneficjentów wymogów, które niepotrzebnie komplikują funkcjonowanie systemu, np. zobowiązania ich do podejmowania czynności, które: <ul style="list-style-type: none"> <li>nie są bezpośrednio powiązane z celem działania (np. dążenie do uzyskania rezultatów społeczno-gospodarczych w kontekście płatności środowiskowych lub <i>vice versa</i>); lub</li> <li>są trudne do kontrolowania w długim okresie (np. możliwa do ujęcia ilościowego gęstość obsady lub ograniczenia w zakresie korzystania z rolniczych substancji chemicznych).</li> </ul> Przeprowadzanie okresowych kontroli w odniesieniu do wszystkich działań, aby sprawdzić, czy są one możliwe do weryfikacji i kontroli.
Wytyczne i dobre praktyki w zakresie należytego zarządzania finansami są niewystarczające lub nie zostały udostępnione administratorom i beneficjentom z odpowiednim wyprzedzeniem.	<input type="checkbox"/> Opracowanie, wdrożenie i regularne ocenianie specjalnego planu komunikowania służącego wspieraniu należytego zarządzania finansami. Zagwarantowanie, aby we wspomnianym planie ustanowiono procedury w zakresie wymiany spójnych wiadomości i informacji technicznych adresowane zarówno do pracowników administracyjnych, jak i do beneficjentów. Współpraca z ekspertami w dziedzinie komunikacji przy opracowywaniu wytycznych/materiałów zawierających porady dotyczące dobrych praktyk, które będą odpowiednio dostosowane do celu działania i zrozumiałe dla docelowej grupy odbiorców, z odpowiednim wyprzedzeniem. Testowanie wszystkich wytycznych wśród grupy docelowej przed opublikowaniem stosownych informacji i badanie możliwości zastosowania nowych technik (np. telekonferencji/partnerskiego uczenia się).
Wśród administratorów lub beneficjentów zaobserwowano niedobór kwalifikacji, jeżeli chodzi o umiejętności zarządzania finansami.	<input type="checkbox"/> Organizowanie szkoleń w obszarze budowania zdolności prowadzonych przez specjalistów ds. komunikacji i rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązkowych szkoleń w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> <li>kwalifikowalności użytkowników rolnych lub obszarów leśnych;</li> <li>wydatków kwalifikowalnych w ramach działań inwestycyjnych;</li> <li>sposobu interpretowania zobowiązań zaciągniętych w ramach umów dotyczących określonego obszaru;</li> <li>przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i zobowiązań spoczywających na beneficjentach, którym udzielono zamówienia publicznego;</li> <li>przetwarzania wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów.</li> </ul> Dokumentowanie wszystkich informacji dotyczących działań w zakresie budowania zdolności w celu zachowania „pamięci instytucjonalnej”.
Inne wąskie gardła utrudniają odpowiednie uwzględnienie problematyki związanej z należyłym zarządzaniem finansami.	<input type="checkbox"/> Promowanie najlepszych praktyk stosowanych przez zainteresowane strony zaangażowane w realizację PROW oraz innych funduszy UE w celu zwiększenia poziomu pewności. Korzystanie z podejść opierających się na organizowaniu prezentacji dla potencjalnych zainteresowanych stron i innych metod docierania do grup docelowych, aby zapewnić możliwość przeprowadzenia bezpośrednich szkoleń na bardziej oddalonych i odizolowanych obszarach wiejskich. Dokumentowanie wszystkich informacji dotyczących działań w zakresie budowania zdolności w celu zachowania „pamięci instytucjonalnej”.

(22) Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 12/2013 „Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie?”.

Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 23/2014 „Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania”.

Dokument roboczy służb Komisji w sprawie oceny przyczyn leżących u podstaw błędów we wdrażaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz działań naprawczych.

System obniżania wysokości płatności w przypadku niewywiązania się przez beneficjenta ze spoczywających na nim zobowiązań jest nieproporcjonalny.	<p>Opublikowanie zasad określających sposób przeprowadzania oceny proporcjonalności systemu obniżania wysokości płatności w przypadku nałożenia na beneficjenta kary z tytułu niewywiązania się przez niego ze spoczywających na nim zobowiązań.</p> <p>Konsekwentne stosowanie zasad i przejrzyste dokumentowanie wszystkich decyzji oraz ich uzasadnienia.</p>
Systemy administracyjne nie wykorzystują w pełni możliwości oferowanych przez nowoczesne rozwiązania w dziedzinie IT.	<p>Korzystanie ze sprawdzonych lub dopiero co opracowanych systemów IT, które można będzie łatwo dostosować do istniejących potrzeb i przetestować pod kątem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• możliwości wykorzystania ich do przekazywania beneficjentom aktualnych, przydatnych informacji drogą elektroniczną;</li> <li>• możliwości wykorzystania ich na potrzeby wymiany danych między organami zaangażowanymi w realizację działań;</li> <li>• możliwości przysyłania beneficjentom powiadomień o zbliżającym się terminie na wywiązanie się ze zobowiązania w formie wiadomości tekstowych;</li> <li>• możliwości oceny zasadności kosztów i cen.</li> </ul>
Brak wymiany informacji między organami zaangażowanymi w realizację działania w ramach PROW.	<p>Sporządzenie wykazu kwestii, które muszą zostać skoordynowane i w odniesieniu do których zainteresowane strony na szczeblu danego działania powinny podjąć współpracę. Organizowanie szkoleń prowadzonych przez specjalistów ds. komunikacji i rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązkowych szkoleń poświęconych kwestiom, które mogą być szczególnie narażone na ryzyko wystąpienia błędów, np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wymiana informacji i danych między organami zaangażowanymi we wdrażanie (w szczególności między organami działającymi w obszarze rolnictwa ekologicznego i parkami krajobrazowymi);</li> <li>• procedury przetwarzania płatności przekazywanych beneficjentom;</li> <li>• systemy służące do oceniania zasadności kosztów i cen;</li> <li>• przepisy dotyczące udzielania zamówień publicznych;</li> <li>• działania na rzecz usprawnienia kontroli;</li> <li>• przetwarzanie wniosków o płatność.</li> </ul>

#### Beneficjent

<p>Beneficjenci nie podejmują uzgodnionych działań, np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• beneficjent nie wywiązał się ze spoczywającego na nim zobowiązania z uwagi na niekorzystne warunki pogodowe;</li> <li>• beneficjent zapomniał wywiązać się ze zobowiązania, które miało zostać zrealizowane w określonym terminie;</li> <li>• beneficjent celowo nie wywiązał się ze zobowiązania, aby skorzystać z bardziej przystępnych cen produktów rolnych;</li> <li>• nie prowadzą dokumentacji wymaganej w przypadku określonych zobowiązań (np. dziennika stosowanych praktyk rolniczych);</li> <li>• liczba zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym przekracza maksymalną uzgodnioną gęstość obsady;</li> <li>• itp.</li> </ul>	<p>Organizowanie w obszarze budowania zdolności prowadzonych przez specjalistów ds. komunikacji dla beneficjentów i rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązkowych szkoleń w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kwalifikowalności użytków rolnych lub obszarów leśnych zgodnie z definicjami przyjętymi na potrzeby programu;</li> <li>• wydatków kwalifikowalnych w ramach działań inwestycyjnych;</li> <li>• sposobu interpretowania zobowiązań zaciągniętych w ramach umów dotyczących określonego obszaru;</li> <li>• przepisów i zobowiązań dotyczących udzielania zamówień publicznych;</li> <li>• przetwarzania wniosków o płatność.</li> </ul> <p>Promowanie najlepszych praktyk stosowanych przez innych beneficjentów w celu zwiększenia poziomu pewności.</p> <p>Opublikowanie zasad określających sposób przeprowadzania oceny proporcjonalności systemu obniżania wysokości płatności w przypadku nałożenia na beneficjenta kary z tytułu niewywiązania się przez niego ze spoczywających na nim zobowiązań.</p> <p>Konsekwentne stosowanie zasad i przejrzyste dokumentowanie wszystkich decyzji oraz ich uzasadnienia.</p>
<p>Beneficjenci złożyli nieprawidłowe deklaracje i popełnili błędy przy wypełnianiu wniosków o płatność, np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• złożyli wniosek dotyczący niekwalifikowalnych kosztów i płatności;</li> <li>• nie wywiązali się z obowiązku zapewnienia zgodności z przepisami w zakresie kwalifikowalności VAT;</li> <li>• przedmioty wyszczególnione we wnioskach o płatność nie odpowiadają przedmiotom wykrytym w trakcie kontroli na miejscu;</li> <li>• dokumenty potwierdzające wydatki, które mają zostać zwrócone, zaginęły;</li> <li>• beneficjenci nie dotrzyмали terminu na wdrożenie projektu inwestycyjnego;</li> <li>• wystąpiono z więcej niż jednym wnioskiem o zwrot kosztów;</li> <li>• wystąpiono z więcej niż jednym wnioskiem dotyczącym rezultatów.</li> </ul>	<p>Organizowanie szkoleń prowadzonych przez specjalistów ds. komunikacji i rozważenie możliwości wprowadzenia obowiązkowych szkoleń w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• deklaracji płatności: kwalifikowalność obszarów;</li> <li>• wydatków kwalifikowalnych w ramach działań inwestycyjnych;</li> <li>• sposobu interpretowania zobowiązań zaciągniętych w ramach umów dotyczących określonego obszaru;</li> <li>• przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych i zobowiązań spoczywających na beneficjentach, którym udzielono zamówienia publicznego;</li> <li>• przetwarzania wniosków o płatność złożonych przez beneficjentów.</li> </ul> <p>Opublikowanie zasad określających sposób przeprowadzania oceny proporcjonalności systemu obniżania wysokości płatności w przypadku nałożenia na beneficjenta kary z tytułu niewywiązania się przez niego ze spoczywających na nim zobowiązań.</p> <p>Konsekwentne stosowanie zasad i przejrzyste dokumentowanie wszystkich decyzji oraz ich uzasadnienia.</p>

## LISTA KONTROLNA WCZESNEGO OSTRZEGANIA

## UZYSKIWANIE OSZCZĘDNOŚCI\*

\*Aby ułatwić rozpowszechnianie tej dobrej praktyki, na stronie internetowej ENRD udostępniono do pobrania plik graficzny zawierający niewypełnioną wersję diagramu. Plik zawiera niewypełnione pola tekstowe, w których można wpisać własną wersję tłumaczenia odpowiedniego tekstu.

Problem	Rozwiązanie
<b>Zasadność kosztów</b>	
<b>Zakres uprawnień administracyjnych</b>	
Niewłaściwa analiza ryzyka: kwota dotacji może być zbyt wysoka, jeżeli będzie obejmowała zbędne koszty lub zostanie obliczona w oparciu o niekonkurencyjne ceny.	<input type="checkbox"/> Należy prawidłowo oszacować proponowane koszty, korzystając ze spójnych i przejrzystych systemów w celu zagwarantowania, aby specyfikacje zostały określone w rozsądny sposób. Przeprowadzenie standardowych obliczeń i porównanie ich wyników z poziomami odniesienia może umożliwić szybkie zidentyfikowanie wniosków, które mogły zostać przeszacowane.
W odniesieniu do wszystkich stawek pomocy stosuje się takie same kontrole – beneficjenci są jednak mniej skłonni do zapewnienia optymalnego wykorzystania środków finansowych, w przypadku gdy ich wkład finansowy w realizację projektu jest mniejszy.	<input type="checkbox"/> Opracowanie proporcjonalnych wymogów lub kontroli stosowanych w odniesieniu do wyższych stawek pomocy.
W odniesieniu do małych, średnich i dużych budżetów na realizację projektów stosuje się takie same kontrole, mimo że ryzyko wystąpienia poważniejszych błędów jest większe w przypadku droższych projektów.	<input type="checkbox"/> Opracowanie bardziej rygorystycznych wymogów lub kontroli na potrzeby projektów wymagających poniesienia wysokich kosztów.
Systemy kontroli koncentrują się głównie na cenie przedmiotów lub działań przedstawionej we wniosku o dofinansowanie, nie zaś na tym, czy przedmioty/działania są konieczne/uzasadnione.	<input type="checkbox"/> Ustanowienie normy na poziomie odpowiadającym najniższej cenie zapewniającej możliwość osiągnięcia wymaganego celu. Jeżeli beneficjent uzna, że należy ustanowić dodatkowe wymogi, takie wymogi mogą zostać ustanowione wyłącznie w przypadku, gdy będzie to w pełni uzasadnione, po przeprowadzeniu odpowiednich kontroli i po ich odpowiednim zatwierdzeniu i udokumentowaniu. Należy ustanowić przejrzyste zasady i kryteria w tym zakresie, np. jeżeli odchylenia procentowe od cen referencyjnych są automatycznie zatwierdzane, należy zagwarantować, aby takie odchylenia od rzeczywistych cen rynkowych mogły zostać należycie uzasadnione.
W odniesieniu do standardowych kosztów referencyjnych odnotowano niedociągnięcia, które stwarzają ryzyko nadpłaty, np.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ceny ustalono w oparciu o obliczenia, które mogą nie być reprezentatywne dla cen rynkowych;</li> <li>• ceny ustalono na poziomie odpowiadającym najdroższemu modelom;</li> <li>• informacje przechowywane w bazie danych nie są dostatecznie szczegółowe lub nie są regularnie aktualizowane (np. w celu uwzględnienia spadku cen paneli fotowoltaicznych).</li> </ul>	<input type="checkbox"/> W stosownych przypadkach należy ustalić wysokość kosztów na maksymalnym poziomie lub korzystać z opcji kosztów uproszczonych i okresowo sprawdzać, czy koszty nie przewyższają cen rynkowych. Ceny referencyjne powinny odpowiadać rzeczywistym cenom rynkowym sprzętu i maszyn, nie zaś cenom publikowanym przez dostawców, i nie powinny bazować na teoretycznych obliczeniach. Poziom cen nie powinien być zbyt wysoki, aby zapewnić możliwość uwzględnienia długiego okresu przechowywania (w trakcie którego może nastąpić zarówno wzrost, jak i spadek cen). Można rozważyć możliwość przeprowadzenia badania rynku w celu pozyskania niezależnych, porównywalnych informacji dotyczących wysokości cen na potrzeby poszczególnych projektów. Podmioty odpowiedzialne za zarządzanie PROW powinny zaplanować regularne przeglądy kosztów jednostkowych/kosztów referencyjnych (przeprowadzane najlepiej raz do roku) i dopilnować, aby zwrócono w nich uwagę na wszelkie duże różnice między poszczególnymi regionami. Uruchomienie systemu wczesnego ostrzegania w celu zidentyfikowania i wdrożenia odpowiednich kontroli na potrzeby wniosków wysokiego ryzyka – w szczególności wniosków dotyczących zakupu towarów pochodzących z państw trzecich i towarów używanych.
Systemy nie zapewniają możliwości obiektywnego porównania ofert różnych dostawców w celu ustalenia wysokości cen rynkowych.	<input type="checkbox"/> Należy ustanowić zabezpieczenia zapewniające ochronę przed manipulacjami i oszustwami. Należy stosować przejrzyste procedury, aby wykrywać i korygować wszelkie przypadki manipulowania postępowaniem na korzyść określonego dostawcy i przeciwdziałać im oraz aby zniechęcać do stosowania tego rodzaju praktyk. W przypadku otrzymania tylko jednej oferty lub w przypadku gdy otrzymane oferty nie są porównywalne, należy skorzystać z alternatywnych metod zapewniających możliwość sprawdzenia, czy ceny zostały określone w rozsądny sposób. Stosowanie przejrzystych zasad, przekazywanie jednoznacznych deklaracji i przeprowadzanie kontroli prób płatności na miejscu może zniechęcić odpowiednie podmioty do zatajania informacji o upustach, rabatach lub innych korzyściach przyznawanych przez dostawcę, które skutkują obniżeniem rzeczywistych kosztów. Należy postępować zgodnie z treścią wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie przeciwdziałania oszustwom i wykrywania oszustw ( <a href="http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm">http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm</a> ).
Udostępnienie informacji na temat cen referencyjnych beneficjentom. Wiąże się to z ryzykiem, że beneficjenci wykorzystają te ceny referencyjne w charakterze cen standardowych, co wywrze niekorzystny wpływ na przebieg przetargów konkurencyjnych/racjonalność kosztów.	<input type="checkbox"/> Wykazy kosztów referencyjnych powinny pozostać materiałami referencyjnymi do użytku wewnętrznego i powinny być regularnie aktualizowane.

Wprowadzanie zmian w projekcie po zatwierdzeniu dotacji może doprowadzić do powstania „luk” i umożliwić beneficjentowi otrzymanie zwrotu nowych lub dodatkowych kosztów bez wcześniejszego zweryfikowania ich zasadności. Wprowadzenie istotnych zmian nie powinno skutkować wyznaczeniem nieuzasadnionego poziomu cen na etapie płatności.



Należy korzystać z systemu „wczesnego ostrzegania”, aby zidentyfikować projekty, w których wprowadzono zmiany, i aby przeprowadzić kontrole zasadności wszelkich nowych lub dodatkowych kosztów poniesionych po wprowadzeniu tych zmian.

Należy ustanowić obowiązek sporządzenia przejrzystego zestawienia kosztów zarówno we wniosku o dotację, jak i we wniosku o płatność. Informacje o kosztach przedstawione w umowie o dotację powinny być równie szczegółowe jak informacje udostępnione na potrzeby kontroli przeprowadzanej w ramach procesu zatwierdzania.

Należy ustanowić przejrzyste zasady i procedury zapewniające możliwość sprawdzenia zasadności kosztów związanych z wystąpieniem istotnych odchyłeń od wysokości zatwierdzonych kosztów projektu oraz zagwarantowania, aby wszelkie uzyskane oszczędności nie były wykorzystywane na pokrycie nieuzasadnionych wydatków.

W pracach komisji oceniającej odnotowano wystąpienie następujących nieprawidłowości:

- członkowie komisji oceniającej nie posiadają dostatecznie dużego doświadczenia w danej dziedzinie;
- decyzje uznaniowe są niespójne bez uzasadnionej przyczyny;
- prace komisji oceniającej nie są prawidłowo dokumentowane.



Aby potwierdzić zasadność specyfikacji, można oprzeć się na opiniach ekspertów, o ile eksperci posiadają dostateczną wiedzę na dany temat i są niezależni, a wydana przez nich opinia jest spójna i została odpowiednio udokumentowana.

### Beneficjent

Przeszacowanie na etapie składania wniosku: ilość i jakość przedmiotów, które mają zostać objęte finansowaniem, jest większa, niż jest to wymagane.



Proste działania

- ograniczenie kwoty dotacji do kosztów ustanowionych w standardowej specyfikacji, jeżeli istnieje szereg podobnych projektów lub szereg podobnych rodzajów wydatków.

Złożone działania

- upewnienie się, że wszystkie środki wskazane w specyfikacji projektu są faktycznie konieczne do jego realizacji;
- upewnienie się, że ceny wszystkich przedmiotów zostały ustalone na uzasadnionym poziomie;
- przeprowadzenie standardowych obliczeń i porównanie ich wyników z poziomami referencyjnymi w celu szybkiego zidentyfikowania przeszacowanych wniosków;
- ocena zasadności kosztów, biorąc pod uwagę kryteria w zakresie opłacalności lub optymalnego wykorzystania środków finansowych;
- ocena na podstawie dostępnych dokumentów, czy specyfikacje zostały ustanowione w rozsądny sposób, uzasadniając wynik oceny poprzez porównanie danych specyfikacji ze specyfikacjami innych projektów, przedstawienie wyników oceny technicznej lub zastosowanie oceny zdroworozsądkowej;
- jeżeli dotacje nie są automatycznie udzielane beneficjentom, którzy złożyli najniższą dopuszczalną ofertę, należy ustanowić przejrzyste kryteria oceniania zasadności kosztów, które należałoby ponieść w przypadku wyboru droższych ofert (należy dokumentować decyzje podejmowane w trakcie oceniania zasadności takich dodatkowych kosztów);
- korzystanie z opinii niezależnych ekspertów w celu upewnienia się, że specyfikacja została opracowana w rozsądny sposób, zwłaszcza jeżeli projekty wiążą się z ryzykiem z uwagi na ich wielkość, złożoność techniczną lub brak informacji porównawczych.

Przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia w nieprawidłowy sposób, na przykład:

- korzystanie z nowych procedur, które mają obowiązywać od 2016 r., w odniesieniu do projektów zatwierdzonych na wcześniejszych warunkach (tj. na warunkach obowiązujących przed 2016 r.);
- przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia w sposób niezgodny z przepisami prawa krajowego, np. niedostateczne udokumentowanie przebiegu procesu wyboru wykonawców/naruszenie zasady równego traktowania oferentów itp.;
- przeprowadzanie niewłaściwych postępowań w odniesieniu do określonych rodzajów projektów (np. stosowanie przepisów w zakresie zamówień na usługi w odniesieniu do zamówień na roboty budowlane itp.);
- stosowanie zasad niewłaściwych dla prognozy projektu (np. niepotrzebnie złożonych zasad w odniesieniu do prostszych projektów).



Organizowanie szkoleń z zakresu budowania zdolności prowadzonych przez specjalistów ds. komunikacji dla beneficjentów i administratorów i wzięcie pod uwagę obowiązkowego szkolenia dla personelu zajmującego się zamówieniami publicznymi, które zostanie dostosowane w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/internalmarket/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internalmarket/publicprocurement/index_en.htm)

Opublikowanie zasad określających sposób przeprowadzania oceny proporcjonalności systemu obniżania wysokości płatności w przypadku nałożenia na beneficjenta kary z tytułu niewywiązania się przez niego ze spoczywających na nim zobowiązań.

Konsekwentne stosowanie zasad i przejrzyste dokumentowanie wszystkich decyzji oraz ich uzasadnienia.





© Tim Hudson

# Instrumenty finansowe: zwiększenie efektywności korzystania ze środków finansowych

Finansowanie UE na rzecz rozwoju obszarów wiejskich przynosi obywatelom Unii znaczne korzyści, a osiągnięcie jeszcze większych korzyści jest możliwe przy zastosowaniu instrumentów finansowych do ponownego wykorzystania finansowania, a tym samym do efektywniejszego wykorzystania pieniędzy.

Programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) mogą korzystać z połączenia dotacji i instrumentów finansowych do wsparcia projektów i programów. W ramach dotacji rozdzielane jest finansowanie, którego beneficjenci nie muszą spłacać, a instrumenty finansowe zapewniają finansowanie PROW dla inwestycji, które beneficjenci spłacają poprzez pożyczki i mikrofinanse, gwarancje, kapitał własny, dotacje na spłatę odsetek lub inne instrumenty podziału ryzyka.

Te tak zwane „odnawialne” narzędzia finansowania PROW są przydatne do zwiększenia dostępu beneficjentów do finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Na przykład rolnik może skorzystać z połączenia dotacji, pożyczki i gwarancji bankowej pochodzących z jego PROW. Ten pakiet wsparcia z PROW łącznie pokrywałby dużą część kosztów towarzyszących realizacji projektów z zakresu rozwoju. Instrumenty finansowe PROW mogą

obecnie pokrywać również kapitał obrotowy, co jeszcze bardziej zwiększa ich potencjalną użyteczność.

Ponadto przedsiębiorstwa prowadzące działalność na obszarach wiejskich mogą preferować fakt, że fundusze odnawialne nie wykorzystują retrospektywnych spłat na rzecz projektów oraz że kapitał przekazywany jest „z góry” na początku projektu. Wnioski o finansowanie w ramach instrumentów finansowych można zwykle składać przez cały rok i nie występuje ograniczenie dotyczące okresów zaproszeń do składania wniosków.

Warunki te są korzystne dla realizatorów projektu, co oznacza, że decyzje dotyczące finansowania podejmowane są szybciej, dzięki czemu instrumenty finansowe stanowią atrakcyjne źródło wsparcia z PROW na rzecz przedsięwzięć komercyjnych, takich jak przedsięwzięcia w sektorze rolno-spożywczym, leśnictwa, turystyki wiejskiej,

zaawansowanych technologii i innych sektorów gospodarki.

## Interwencje rynku

W odniesieniu do finansowanych z PROW instrumentów finansowych nie można korzystać ze środków publicznych, aby osłabić wpływ instytucji finansowych z sektora prywatnego, a PROW mogą interweniować wyłącznie w przypadkach wykazania zawodności mechanizmów rynkowych lub braków w zakresie usług. Te interwencje PROW mogą faktycznie być korzystne dla instytucji finansowych sektora prywatnego, ponieważ po sukcesie instrumentów PROW prywatni pożyczkodawcy zauważają występowanie popytu na określone usługi, które oni również mogliby świadczyć, uzyskując przy tym zysk.

W takich przypadkach osiągnięte dzięki instrumentom finansowym pośrednie wyniki PROW mogą potencjalnie zachęcać regionalne rynki finansowe do lepszego funkcjonowania dzięki



korzystniejszym warunkom. Taka synergia może zwiększyć konkurencyjność i spójność całej gospodarki wiejskiej.

W porównaniu z dotacjami z perspektywy skuteczności instrumenty finansowe oznaczają również mniej biurokracji dla wnioskodawców ubiegających się o finansowanie. Jest to spowodowane tym,

że każda działalność gospodarcza korzystająca z instrumentów finansowych zwraca się o finansowanie do funduszu pośredniczącego (lecz nie bezpośrednio do PROW) i jemu przedstawia sprawozdania. Fundusze pośredniczące mogą być prowadzone w ramach instytucji zarządzającej lub ministerstwa finansów

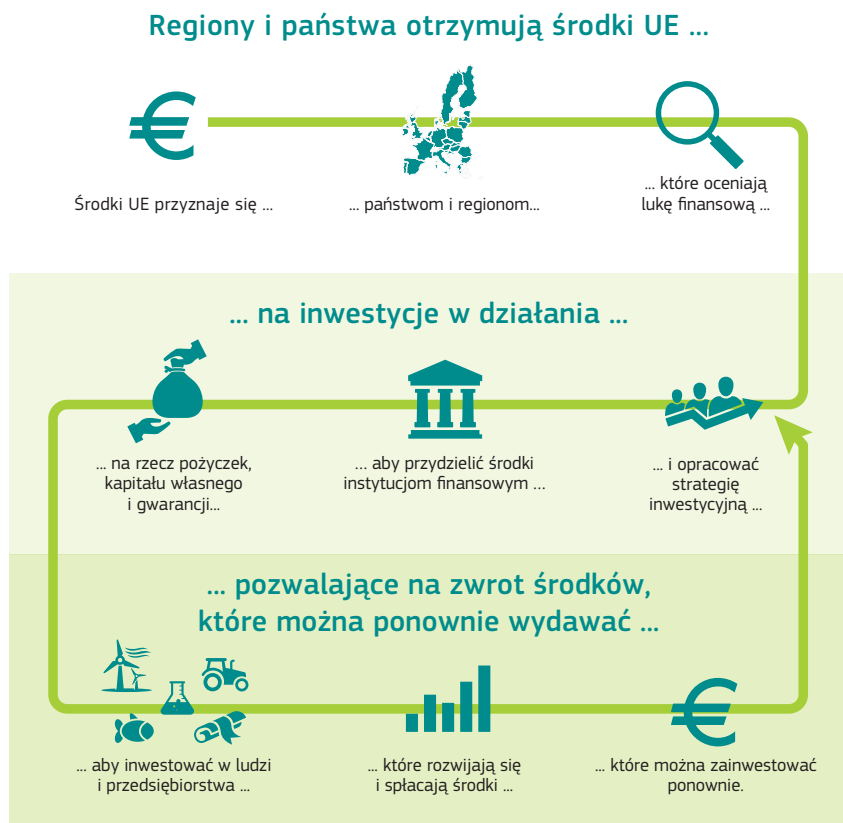
oraz przez inne podmioty zewnętrzne, takie jak wyspecjalizowane banki rolne lub organizacje rozwojowe.

Z tego powodu Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie, aby w latach 2014–2020 podwoiły finansowanie z PROW na rzecz instrumentów finansowych w stosunku do poprzedniego

**NAJWAŻNIEJSZE UWAGI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO DOTYCZĄCE SKUTECZNEGO WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH W PROW OBEJMUJĄ<sup>(23)</sup>:**

- zastosowanie ocen *ex ante* i fachowej wiedzy technicznej w celu uniknięcia ryzyka nadmiernej kapitalizacji (zob. poniższa ramka, w której znajdują się najważniejsze wymogi *ex ante* dotyczące instrumentów finansowych PROW);
- ustanowienie efektu dźwigni i efektu rotacji głównymi wskaźnikami wydajności;
- wdrożenie nowych przepisów prawnych w taki sposób, aby zagwarantować jak najwyższy poziom elastyczności, na przykład poprzez utworzenie jednego instrumentu finansowego (zapewniającego pożyczki i gwarancje) będącego w stanie zaspokoić istniejące potrzeby rozwojowe sektora docelowego (sektorów docelowych);
- podczas oceny wniosków o dofinansowanie państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na ewentualne ryzyko wystąpienia efektu *deadweight* lub efektu przesunięcia, wykorzystując w tym celu odpowiednie wskaźniki. W razie wystąpienia takiego ryzyka instrumenty finansowe PROW mogłyby stać się wariantem preferowanym;
- zbadanie, w jaki sposób można połączyć dotacje i instrumenty finansowe, by zapewnić jak najlepsze wykorzystanie środków dzięki optymalizacji efektów dźwigni i rotacji;
- przeznaczenie pewnej części dostępnego budżetu EFRROW na instrumenty finansowe i zwiększenie atrakcyjności tych instrumentów w stosunku do dotacji w jasno określonych okolicznościach.

**Jak działają instrumenty finansowe?**



© fi-compass

okresu programowania. Braki w doświadczeniu, zdolności i zaufania niektórych organów odpowiedzialnych za PROW mogą jednak nadal hamować wykorzystywanie możliwości oferowanych przez instrumenty finansowe.

**Doradztwo finansowe**

Na szczęście dostępnych jest wiele nowych narzędzi pomocy, w ramach których zainteresowane strony zaangażowane w PROW zostaną objęte wsparciem w zakresie ich planów ustanowienia skutecznych instrumentów finansowych. Na przykład wnioski z poprzednich doświadczeń PROW w zakresie „inżynierii finansowej” zostały przyswojone i odniesiono się do nich w bieżących przepisach UE dotyczących polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zawarto w nich wyczerpujące informacje dotyczące programowania<sup>(24)</sup>, mające pomóc PROW w uruchomieniu instrumentów finansowych.

Organy odpowiedzialne za PROW mają obecnie dostęp do wyspecjalizowanego i szeroko zakrojonego wsparcia za pośrednictwem nowej inicjatywy UE fi-compass ([www.fi-compass.eu](http://www.fi-compass.eu)), która

(23) [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_05/SR15\\_05\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_pl.pdf)

(24) Zob. tytuł IV rozporządzenia (UE) nr 1303/2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R1303>

nawiązuje do dziesiątek lat doświadczeń Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w zakresie finansowania UE w odniesieniu do instrumentów odnawialnych. Ich wspólna wiedza fachowa umożliwi organom odpowiedzialnym za PROW wolny dostęp do istotnej bazy wiedzy z zakresu dobrych praktyk dotyczących planowania, obsługi i kontroli instrumentów finansowych.

Co ważne, w ramach inicjatywy fi-compass dostępna jest specjalna pomoc na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Pomoc obejmuje biuletyny informacyjne, dokładne instrukcje, podręczniki i gotowe modele różnych instrumentów finansowych PROW. W ramach inicjatywy fi-compass organizowany jest również użyteczny program wydarzeń z zakresu budowania zdolności i sesji szkoleniowych dotyczących funduszy odnawialnych PROW. Działania te mają miejsce w każdym państwie członkowskim, a szczegółowe informacje dotyczące bieżących wydarzeń w ramach inicjatywy fi-compass można znaleźć na jej stronach internetowych.

**DO UZYSKIWANYCH PRZEZ ORGANY ODPOWIEDZIALNE ZA PROW KORZYŚCI PŁYNĄCYCH Z WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH NALEŻA:**

- lepszy dostęp do szerszego zakresu narzędzi finansowych służących do realizacji polityki;
- zwiększone zaangażowanie sektora prywatnego, większa wiedza fachowa i lepsze finansowanie na rzecz realizacji polityki;
- zasoby dźwigni finansowej prowadzące do zwiększenia wpływu PROW;
- skuteczność i efektywność wynikające z obrotowego charakteru funduszy, które pozostają w obszarze programu i mogą być wykorzystane do podobnych celów w przyszłości;
- większe zaangażowanie beneficjentów na rzecz jakości projektu spowodowane koniecznością spłaty inwestycji;
- uproszczone wymogi administracyjne dla beneficjentów finansowania zmniejszają ryzyko błędów;
- lepsze ukierunkowanie PROW dzięki potwierdzeniu w ocenach *ex ante* zapotrzebowania poszczególnych grup docelowych na pożyczki, gwarancje, kapitał własny itd.

Nowy zakres wsparcia dla PROW w zakresie wykorzystywania instrumentów finansowych powinien pomóc zmienić nastawienie, pokazując państwom członkowskim i regionom, że każdy PROW może dość realnie wykorzystywać fundusze odnawialne.

Z budżetów pomocy technicznej PROW można sfinansować prace przygotowawcze wymagane do uruchomienia instrumentu finansowego. Jest to użyteczne, ponieważ wiele osób zarządzających PROW nie posiada jeszcze specjalistycznych umiejętności w zakresie korzystania z tego typu narzędzi finansowania.

Ekspertem w zakresie instrumentów finansowych posiadającym doświadczenie w zakresie pożyczek na cele rozwojowe<sup>(25)</sup> można zlecić, aby przeprowadzili badania i zaprojektowali instrument



© Tim Hudson

(25) Należą do nich usługi grupy EBI, z których organy odpowiedzialne za PROW mogą skorzystać w celu przeprowadzenia badań *ex ante* lub innych działań przygotowawczych i działań w zakresie zarządzania.

© Tim Hudson



finansowy PROW, a nawet pomogli w jego wdrażaniu (koszty bieżące pokrywa się zwykle w ramach standardowych opłat naliczanych w procesie udzielania pożyczki).

Korzystanie z usług specjalistycznego wykonawcy może być szczególnie użyteczne podczas negocjacji między organami odpowiedzialnymi za PROW

a organami finansowymi, które mogą być zaangażowane w charakterze partnerów komercyjnych w instrumencie finansowym. W tym przypadku zatrudnienie zewnętrznych doradców pomoże PROW w znalezieniu „wspólnego języka” z bankowcami, inwestorami kapitału podwyższonego ryzyka, inwestorami kapitału własnego itd. Organy odpowiedzialne za PROW mogą się wiele nauczyć

od specjalistów, a umowy dotyczące pomocy technicznej mogą obejmować transfer wiedzy lub budowanie zdolności instytucjonalnej w tej dziedzinie zarówno dla instytucji zarządzających, jak i agencji płatniczych.

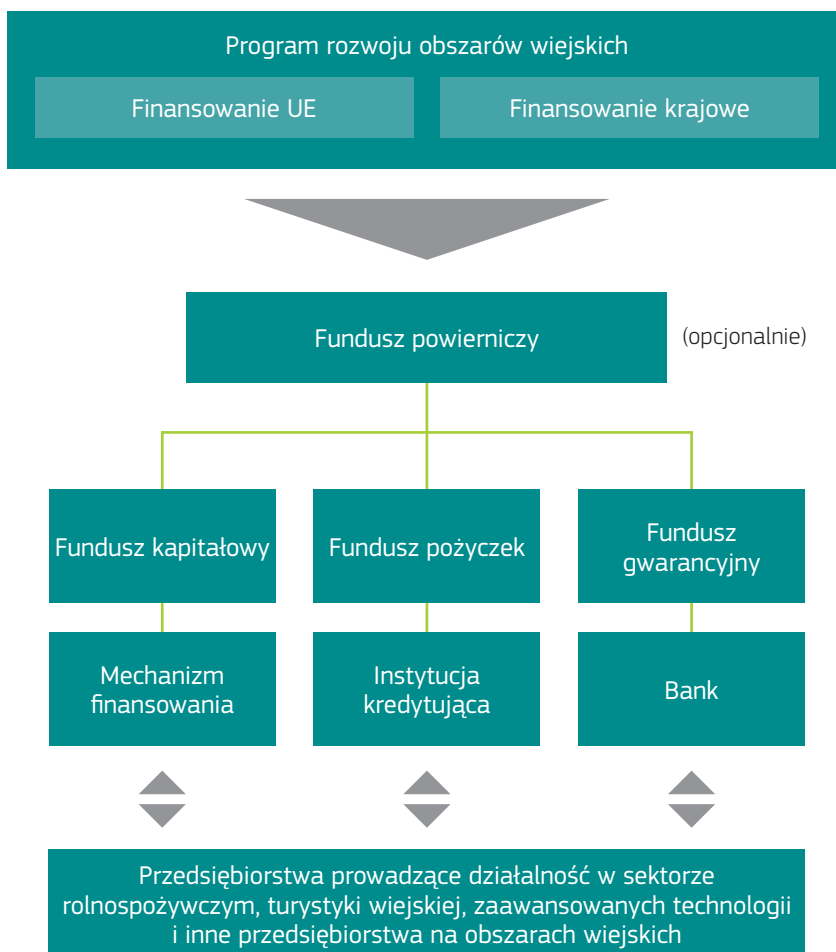
### Mechanizmy realizacji

Wartościowa umiejętność, jakiej nauczą się i jaką rozwiną organy odpowiedzialne za PROW, dotyczy wyboru mechanizmów realizacji funduszy odnawialnych. Fundusze powiernicze na przykład na poziomie krajowym (takie jak te wykorzystywane przez Słowację<sup>(26)</sup> i inne państwa) są użytecznymi strukturami „parasolowymi” służącymi do kierowania skoordynowanych pakietów wsparcia finansowego. Przyrost wydajności jest skutkiem scentralizowanego zarządzania i wiedzy fachowej, które mogą również zapewnić realizację usprawnionych strategii wsparcia na rzecz rozwoju, w których unika się nakładania się finansowania lub powielania wysiłków.

Wybór potencjalnych partnerów na potrzeby funduszy powierniczych (i instrumentów finansowych w ujęciu ogólnym) ma kluczowe znaczenia dla ich ogólnej skuteczności. Wiceprzewodniczący EBI Wilhelm Molterres powtarza tę radę, podkreślając: „Ważne jest posiadanie profesjonalnego odpowiednika, który dobrze zna sektor”.

W związku z tym do dobrych praktyk organów odpowiedzialnych za PROW należy współpraca z instytucjami finansowymi, które posiadają wiarygodną wiedzę i zrozumienie w zakresie przepływów pieniężnych na obszarach wiejskich (w szczególności w rolnictwie). Korzystna jest również współpraca z partnerami, którzy rozumieją wpływ odpowiednich

Rysunek 3. Przepływ finansowania z instrumentów finansowych do beneficjentów PROW



(26) <http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/Martin%20Polonvi.pdf>

**DO NIEZBĘDNYCH WYMOGÓW OCENY EX ANTE DLA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH PROW NALEŻA<sup>(27)</sup>:**

- analiza zawodności mechanizmów rynkowych, nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych w obszarach polityki i celów tematycznych lub priorytetów inwestycyjnych. W tej analizie popytu należy korzystać ze sprawdzonych dobrych praktyk w zakresie metodyki;
- ocena wartości dodanej instrumentów finansowych w porównaniu z innymi formami interwencji publicznej na tym samym rynku oraz ewentualnych konsekwencji w zakresie pomocy państwa, proporcjonalności planowanej interwencji i środków minimalizowania zakłóceń rynku;
- szacunki oczekiwanego efektu dźwigni<sup>(28)</sup> (dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych, które mogą zostać potencjalnie zgromadzone w ramach instrumentu finansowego aż do poziomu ostatecznego odbiorcy), w tym – w stosownych przypadkach – ocenę zapotrzebowania na preferencyjne wynagrodzenie i jego poziom, by przyciągnąć współfinansowanie od inwestorów prywatnych lub opis mechanizmów, które będą stosowane, by określić zapotrzebowanie na takie preferencyjne wynagrodzenie i jego zakres, takie jak konkurencyjny lub odpowiednio niezależny proces oceny;
- uwzględnienie doświadczeń zdobytych podczas stosowania podobnych instrumentów i ocen *ex ante* przeprowadzonych w przeszłości przez państwo członkowskie lub inne państwa, a także w jaki sposób te doświadczenia zostaną zastosowane w przyszłości;
- szczegóły proponowanej strategii inwestycyjnej, w tym analizę opcji wdrożeniowych, produkty finansowe, które mają zostać zaoferowane, docelowym ostatecznym odbiorcom, i – w stosownych przypadkach – wszelkie możliwości połączenia ze wsparciem dotacyjnym;
- wyszczególnienie spodziewanych rezultatów i jak dany instrument finansowy ma przyczynić się do wniesienia wkładu w osiąganie celów i wartości docelowych wskaźnika ustanowionych w ramach właściwego priorytetu;
- przepisy pozwalające na przegląd i uaktualnienie oceny *ex ante*, jeżeli instytucja zarządzająca uzna, że ocena *ex ante* może już nie odzwierciedlać we właściwy sposób warunków rynkowych istniejących w czasie wdrażania.

przepisów, takich jak normy w zakresie ochrony środowiska lub bezpieczeństwa żywności.

W poradzie dotyczącej wyboru idealnego partnera pożyczkowego dla PROW EBI zaleca współpracę z „partnerem, który nie ucieknie od nieznanego ryzyka i który wie, że kapitał obrotowy obejmuje okres 12 miesięcy oraz że przedsiębiorstwa mogą uzyskać dochód tylko kilka razy w roku, np. po zakończeniu okresu zbiorów”.

**Skuteczne oceny *ex ante***

W analizie *ex ante* każdego instrumentu finansowego PROW powinno się potwierdzić, że partnerzy, z którymi

zamierza się nawiązać współpracę, są odpowiedni. Przeprowadzono wiele prac doradczych nad wymogami *ex ante* dla instrumentów finansowych PROW i są one dostępne na stronach internetowych fi-compass. W poniższej ramce przedstawiono podsumowanie głównej treści *ex ante*. Podkreślono w niej znaczenie startu z dobrze poinformowanej pozycji i podejmowania wyłącznie decyzji opartych na dowodach w odniesieniu do sposobu najlepszego wykorzystania instrumentów finansowych.

Szczegółowe wymogi *ex ante* (dostępne na stronach internetowych fi-compass) wpłyną na wielkość każdego poszczególnego instrumentu finansowego,

a lepsze ekonomie skali mogą wynikać z większych całkowitych budżetów instrumentów finansowych. Może mieć to zastosowanie również do instrumentów finansowych wdrażających wsparcie w zakresie mikrofinansowania.

**Precyzyjne programowanie**

Harmonogram wdrażania instrumentów finansowych jest istotną kwestią, którą organy odpowiedzialne za PROW muszą wziąć pod uwagę. Najwięcej korzyści osiąga się, dołączając odniesienie do instrumentów finansowych do pierwszej zatwierdzonej wersji PROW. Umożliwia to instytucji zarządzającej korzystanie z wyższych stóp interwencyjnych (+10%), które są dostępne dla



© Tim Hudson

(27) Opracowano na podstawie wytycznych fi-compass w zakresie przygotowań do przeprowadzenia oceny *ex ante*: [http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/fi-compass\\_Ex\\_ante\\_quick\\_reference\\_guide\\_2015\\_final.pdf](http://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/files/fi-compass_Ex_ante_quick_reference_guide_2015_final.pdf)

(28) Schematy, na których objaśniono sposoby obliczenia przykładów dźwigni różnych rodzajów instrumentów finansowych (pożyczkowych, kapitałowych, gwarancyjnych) znajdują się w załączniku II do Sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12\\_02/SR12\\_02\\_pl.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_02/SR12_02_pl.PDF)



instrumentów finansowych, ponieważ wspomniane wyższe stopy można od początku zatwierdzić w decyzji PROW w sprawie finansowania.

Możliwe będą modyfikacja PROW i późniejsze dostosowanie nowych instrumentów finansowych, w których nadal przyjmuje się wyższe stopy interwencyjne. Późniejsza integracja i zrównoważenie wspomnianych wyższych stóp interwencyjnych wpłyną jednak na stopy interwencyjne innych działań. Ponadto wprowadzenia instrumentów finansowych po uruchomieniu programu należy zwykle dokonać w ramach „zmiany strategicznej”. W okresie trwania programu można wprowadzić tylko trzy takie zmiany i potrzebne może być zarezerwowanie ich na wprowadzanie obszerniejszych zmian taktycznych do PROW (w porównaniu z wprowadzaniem dostosowań technicznych).

Włączenie obliczeń dotyczących instrumentów finansowych w zakres pierwotnej decyzji PROW w sprawie finansowania oferuje zatem elastyczność umożliwiającą wprowadzenie instrumentów finansowych w chwili, kiedy będą gotowe (np. w następstwie pozytywnej analizy *ex ante* i uzgodnionego zatwierdzenia pełnej strategii wdrażania).

Inne rozważania dotyczące harmonogramu w zakresie instrumentów finansowych dotyczą nowych ram płatności, które kontrolują fundusze odnawialne

PROW. Refundacje obecnie muszą odzwierciedlać wydajność, a transfery będą odbywały się wyłącznie etapowo. Osoby zajmujące się planowaniem finansowym w ramach PROW muszą uwzględnić tę kwestię profilu wydatków, a prace podejmowane *ex ante* powinny dostarczyć wymaganych danych.

Więcej porad i wytycznych dotyczących wspomnianych czynników wpływających na podejmowanie decyzji w zakresie instrumentów finansowych zainteresowane strony zaangażowane w PROW mogą uzyskać w ramach inicjatywy *fi-compass*, której siedziba znajduje się w Luksemburgu. W poradach i wytycznych zawarto informacje na temat możliwości objęcia instrumentami finansowymi więcej niż jeden PROW<sup>(29)</sup> oraz bardzo użyteczne zalecenia Trybunału Obrachunkowego<sup>(30)</sup>, w których opisano sposób, w jaki PROW mogą zwiększyć swoje wykorzystanie instrumentów finansowych w okresie 2014–2020.

### Korzyści z oceny

Przekazywanie sprawozdań z ocen PROW rozpocznie się w 2017 r., kiedy to państwa członkowskie po raz pierwszy dołączą do swoich rocznych sprawozdań z wdrażania główne ustalenia z oceny postępów w osiąganiu wyników PROW. Uzyskane do tego czasu od beneficjentów dane dotyczące wyników prawdopodobnie nie będą jeszcze wystarczające, aby umożliwić dokładną ocenę wpływu instrumentów finansowych.

W związku z tym znaczną część zgłoszonych w 2017 r. ocen będzie można wykorzystać w ocenie powodzenia procesu wdrażania PROW – w tym wykorzystania instrumentów finansowych jako mechanizmów wdrażania.

Może być to dobrą okazją do zaplanowania ocen, w których zbadane zostaną korzyści i niedogodności związane z wykorzystaniem połączeń dotacji i instrumentów finansowych w różnych sytuacjach. „Pochodzące z tej analizy ustalenia będą użyteczne do oceny wyników, takich jak wpływ PROW na konkurencyjność przedsiębiorstwa”, zauważa Europejskie Centrum Informacyjne w sprawach dotyczących oceny rozwoju obszarów wiejskich (ponieważ z instrumentami finansowymi zwykle nie łączy się ryzyko objęcia wsparciem przedsięwzięć nieproduktywnych).

Przy porównywaniu efektów osiągniętych przy pomocy różnych narzędzi finansowania powinno się określać możliwe usprawnienia ogólnej opłacalności operacji PROW oraz torować drogę do oceny ich wpływu w ocenach zgłoszonych w 2019 r. oraz na etapie oceny *ex post*. Stosunkowo wczesne zgłoszenie ocen w 2017 r. będzie szczególnie użyteczne i umożliwi szybsze wprowadzenie usprawnień, wspomagając tym samym zestawy narzędzi instrumentów finansowych PROW w tworzeniu większych i lepszych korzyści dla obywateli Unii w dłuższym okresie czasu.

(29) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/tender/doc/propositions/2015\\_16\\_bgt\\_001/qa\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/doc/propositions/2015_16_bgt_001/qa_guide.pdf)

(30) [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_05/SR15\\_05\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_pl.pdf)



© Tim Hudson

## Uruchomienie grup operacyjnych

Europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EIP-AGRI)<sup>(31)</sup> pracuje nad rozwojem konkurencyjnego i zrównoważonego rolnictwa i leśnictwa. Grupy operacyjne EIP-AGRI są głównymi podmiotami wdrażającymi EPI w ramach rozwoju obszarów wiejskich i dlatego użyteczne jest zrozumienie istniejącego zakresu zwiększenia potencjału grup operacyjnych.

Głównym motto EIP-AGRI jest „osiąganie większych i lepszych wyników przy mniejszych nakładach”. Na stronach internetowych EIP-AGRI można znaleźć liczne użyteczne wytyczne<sup>(32)</sup> objaśniające, jak grupy operacyjne mogą pomóc obszarom wiejskim Europy w osiągnięciu większych i lepszych wyników przy mniejszych nakładach. Wytyczne przygotowano w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i promowano je na szeroką skalę.

Chociaż grupy operacyjne EPI stanowią nowe podejście w polityce rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020, znaczna część zaangażowania państw członkowskich będzie ukierunkowana na wsparcie ustanawiania grup operacyjnych i finansowania ich projektu. Zastosowano różne rozwiązania: od małych i skoncentrowanych grup operacyjnych po bardziej rozbudowane i nieco większe grupy operacyjne; uwzględniony zostanie również szeroki zakres tematów. W założeniu w wytycznych EPI przewidziano elastyczne podejście i istotnie

jest o nim mowa: „EPI jest ukierunkowane na elastyczny i otwarty system pozwalający na stworzenie licznych grup operacyjnych”.

Istotne jest, aby organy odpowiedzialne za programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) zwróciły uwagę na fakt, że grupy operacyjne można uruchomić w celu objęcia bardzo szerokiego spektrum działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Jednym z takich obszarów jest wypełnianie luki między badaniami a praktyką, przy czym w ramach kompetencji EIP-AGRI istnieje wiele innych możliwości dla grup operacyjnych.

### Finansowanie innowacji

Zapewnienie finansowania w ramach PROW może pomóc w uruchomieniu grup operacyjnych. Działania wspierające współpracę, inwestycje, usługi demonstracyjne i doradcze, a także budżety na krajowe sieci obszarów wiejskich i pomoc techniczną stanowią idealne wsparcie na rzecz projektów grup operacyjnych i tworzenia sieci w ramach EPI<sup>(33)</sup>.

Wyższe niż zwykle poziomy dofinansowania ze środków unijnych i krajowych mają zastosowanie w przypadku innowacji. Działanie na rzecz współpracy (art. 35) obejmuje np. specjalne wsparcie w wysokości do 100% na tworzenie grup. Ten sam poziom dofinansowania można stosować w ramach operacji finansowania projektu realizowanego przez grupę operacyjną.

Zainteresowane strony zaangażowane w PROW powinny zdawać sobie sprawę z tego, że te dwa rodzaje dofinansowania (z jednej strony na rozpoczęcie współpracy i z drugiej strony na prace nad projektem grupy operacyjnej) są różne i nie wymagają programowania w ramach jednej operacji wsparcia PROW. Oddzielenie dofinansowania na rozruch zapewnia większą elastyczność, która może zwiększać zainteresowanie grupami operacyjnymi i będzie skutkować lepiej zaplanowanymi projektami, które przyniosą wyższej jakości wyniki.

Jak zauważa DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, „korzystanie z dofinansowania na rozruch powinno

(31) <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/EIPAGRIabout>

(32) <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-brochure-operational-groups-turning-your-idea-innovation-oraz>  
<https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-seminar-launching-operational-groups-and-eip-networking-rural-development>

(33) Punkt obsługi sieci EIP-AGRI udziela wytycznych dotyczących etapów, jakie muszą przejść instytucje zarządzające, aby opracować i uruchomić zaproszenia oraz wybrać projekty, które zaspokajają ich potrzeby.

w pierwszej kolejności doprowadzić do tego, że grupy operacyjne rozpoczną wdrażanie swoich projektów z ugruntowanym poglądem na temat najnowszych osiągnięć w tej dziedzinie i sposobu zapewnienia wartości dodanej dzięki realizacji projektu. Dofinansowanie zapewni także grupom solidne podstawy do pracy, które zmniejszą ryzyko wystąpienia błędów. Wynika to z tego, że dzięki badaniom, aktywizacji, poszukiwaniu partnerów i przygotowywaniu umowy o współpracy, które kwalifikują się do dofinansowania na etapie konstytuowania się, grupy zyskają najlepsze możliwe warunki do rozpoczęcia wdrażania swojego projektu.

W ten sposób będą one w stanie rozpocząć prace z idealnie ukierunkowaną grupą podmiotów, która może wnieść konkretną wiedzę potrzebną do wdrożenia projektu (wiedza praktyczna, organizacyjna, naukowa itd.), co może pomóc we wdrażaniu wyników na szeroką skalę (np. korzystając z multiplikatorów, moderatorów itd.).

Określanie zadań będzie obejmowało przygotowanie planu rozpowszechniania wyników projektu. Planowanie komunikacji jest absolutnie konieczne, ponieważ wspomniane grupy korzystają z finansowania publicznego i ich zadaniem jest zgromadzenie wiedzy publicznej, która zostanie udostępniona nieodpłatnie dla wszystkich\*.

### Brokerzy innowacji

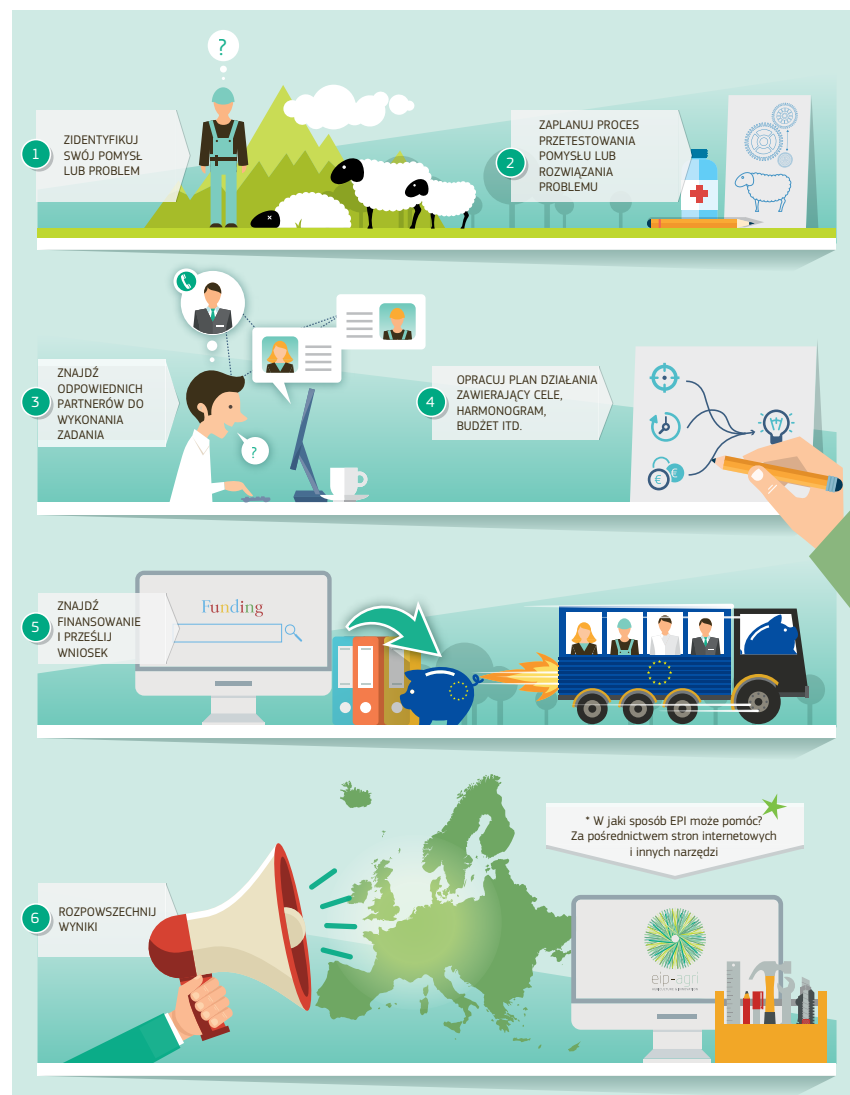
Inną kluczową kwestią dotyczącą PROW, którą należy wyjaśnić, jest różnica między „wsparciem innowacji” a działaniem w charakterze „brokera innowacji”. Wsparcie innowacji to szerokie pojęcie obejmujące różne zadania, które mogą wspierać innowacje, takie jak praca zbiorowa w ramach grup tematycznych, kuźnie idei, promocja itd. podejmowane przed uruchomieniem projektów lub po ich uruchomieniu. Wsparcie innowacji może obejmować działanie w charakterze „brokera innowacji”. Działanie w charakterze brokera innowacji polega na tworzeniu grupy i przekształcaniu pomysłów partnera dotyczących projektów w przejrzysty plan działania.

Według DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich „obie te kwestie stanowią ważne aspekty procesu innowacji.

### PROJEKTY REALIZOWANE PRZEZ GRUPY OPERACYJNE MOGĄ BYĆ UKIERUNKOWANE NA REALIZACJĘ CO NAJMNIEJ JEDNEGO Z NASTĘPUJĄCYCH CELÓW<sup>(34)</sup>:

- wspieranie sektorów rolnictwa i leśnictwa efektywnych pod względem wykorzystania zasobów, rentownych gospodarczo, produktywnych, konkurencyjnych, niskoemisyjnych oraz przyjaznych dla klimatu i odpornych na jego zmianę, zmierzających w kierunku rolno-ekologicznych systemów produkcji oraz harmonijnie korzystających z podstawowych surowców naturalnych, od których rolnictwo i leśnictwo są zależne;
- udzielanie pomocy w zapewnianiu stabilnych i zrównoważonych dostaw żywności, paszy i biomateriałów, zarówno istniejących, jak i nowych ich rodzajów; udoskonalanie procesów w celu zachowania stanu środowiska, dostosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej;
- tworzenie pomostów między najnowszą wiedzą badawczą i technologią a rolnikami, zarządcami lasów, społecznościami wiejskimi, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i usługami doradczymi.

Rysunek 5. Jak stworzyć grupę operacyjną?



© Punkt obsługi sieci EIP-AGRI

(34) Zob. art. 55 rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1305&from=EN>.

Podczas gdy »wsparcie innowacji« ma bardziej ogólny i szerszy zakres, działanie w charakterze »brokera innowacji« polega na zapewnieniu rzeczywistego wsparcia na ustanowienie konkretnej grupy realizującej projekt, który ma szanse powodzenia.

Organizacje takie jak służby doradztwa rolniczego są w stanie działać jako sprawni brokerzy innowacji lub grupy wsparcia innowacji, ponieważ posiadają dobre kontakty i pozycję, aby doprowadzić do spotkania właściwych osób. Ze względu na ich codzienne kontakty z klientami mogą łatwo wychwycić oddolne innowacyjne pomysły z praktyki i pomóc w zidentyfikowaniu miejsc, w których zainteresowanie i potrzeby są największe, tak aby móc przygotować projekt o wysokiej wartości dodanej.

Doradca będący partnerem w realizacji projektu grupy operacyjnej może wnieść rozległą wiedzę praktyczną i potencjał zastosowania. Doradca może zapewnić wgląd w różne sytuacje mające miejsce w gospodarstwach rolnych, które napotyka u swoich klientów. Znajomość takich warunków pomoże naprowadzić grupę operacyjną na najlepsze rozwiązanie, co jest szczególnie ważne dla zwiększenia potencjału zastosowania wyników projektu.

Doradcy mogą również odgrywać rolę »multiplikatorów« poprzez dzielenie się doświadczeniem grup operacyjnych z większą grupą rolników w czasie faktycznego okresu trwania projektu. Doradcy mogą zachęcić innych rolników np. do odwiedzania gospodarstw rolnych, uczestnictwa w grupach dyskusyjnych lub wydarzeniach demonstracyjnych. Oczywiście doradcy często posiadają również własne ugruntowane kanały rozpowszechniania, z których można skorzystać w celu rozpowszechniania wyników po zakończeniu projektu”.

Jednym z nowych zadań krajowych sieci obszarów wiejskich w latach 2014–2020 będzie stworzenie sieci służb doradczych i grup wsparcia innowacji oraz uwolnienie całego tego potencjału.

Tom Kelly jest przewodniczącym Europejskiego Forum dla Służb Doradztwa Wiejskiego i Rolniczego (EUFRAS) oraz Teagasc w Irlandii. Zgadza się on, że doradcy znajdują się w dobrej pozycji jako brokerzy innowacji, twierdząc, iż „doradcy rolniczy są w samym centrum wydarzeń, jeżeli chodzi o wspieranie innowacji na poziomie gospodarstwa. Istnieją między nimi silne związki oparte na zaufaniu, które umożliwiają im pełnienie roli brokerów zraszających rolników i inne podmioty, które mogą sobie wzajemnie pomagać”.

” *Wielu doradców znajduje się w doskonałej sytuacji do tworzenia i łączenia grup zajmujących się kwestiami i problemami technicznymi, finansowymi, społecznymi, środowiskowymi lub rynkowymi.* ”

*Tom Kelly, przewodniczący EUFRAS*

Tom Kelly twierdzi, że „sposób wdrażania każdego PROW może zachęcić doradcę do podjęcia roli moderatora na etapie tworzenia i funkcjonowania grup. Także przykłady i pomysły dotyczące grup operacyjnych pochodzące z EUFRAS pomogą indywidualnym doradcom (publicznym i prywatnym oraz ich organizacjom) skorzystać z tej okazji w celu wsparcia ich klientów”.

Więcej informacji na temat uruchomienia grup operacyjnych można znaleźć na stronach internetowych EIP-AGRI: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture>



© ENRD CP Tim Hudson



# Wykaz dalszych porad i informacji

Należy zauważyć, że zamieszczone linki przekierowują do stron w języku angielskim, a informacje w innych językach dostępne mogą być dostępne po przeprowadzeniu dalszych poszukiwań (szczególnie przy użyciu stron internetowych instytucji unijnych).

## UKIERUNKOWANIE NA WYNIKI

- Sprawozdanie specjalne nr 12/2013: Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie? [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_12/SR13\\_12\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_PL.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 23/2014: Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania. [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_23/SR14\\_23\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_PL.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 05/2015: Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich? [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_05/SR15\\_05\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_PL.pdf)
- Oparte na wynikach systemu płatności rolnośrodowiskowych (podręcznik i przykłady): [http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm)

## UPROSZCZENIE

- Uproszczenie WPR: [http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_en.htm)
- Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures (Badanie na temat zmniejszania obciążeń administracyjnych związanych z wdrażaniem niektórych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich) (lipiec 2011 r.): [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/summary_en.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 12/2013: Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie? [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_12/SR13\\_12\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_PL.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 23/2014: Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_23/SR14\\_23\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_PL.pdf)
- State Aid rules for agriculture and forestry and in rural areas (Zasady pomocy państwa w sektorze rolnictwa i leśnictwa oraz na obszarach wiejskich): [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm)
- Wytyczne UE dotyczące form kosztów uproszczonych [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/simpl\\_cost\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_pl.pdf)

## ZMNIEJSZENIE LICZBY BŁĘDÓW

- Dokument roboczy służb Komisji w sprawie oceny przyczyn leżących u podstaw błędów we wdrażaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz działań naprawczych: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/swd/2013/0244/COM\\_SWD%282013%290244\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2013/0244/COM_SWD%282013%290244_EN.pdf)
- Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych. Sprawozdanie roczne – 2013 r.: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/com/com\\_com%282014%290474/com\\_com%282014%290474\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/com/com_com%282014%290474/com_com%282014%290474_pl.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 12/2013: Czy Komisja i państwa członkowskie mogą wykazać, że budżet UE przeznaczony na politykę rozwoju obszarów wiejskich jest wydawany rozsądnie? [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13\\_12/SR13\\_12\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_12/SR13_12_PL.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 23/2014: Błędy w wydatkach na rozwój obszarów wiejskich: przyczyny i sposoby ich eliminowania [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_23/SR14\\_23\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_23/SR14_23_PL.pdf)
- Sprawozdanie specjalne nr 05/2015: Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich? [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_05/SR15\\_05\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_PL.pdf)
- State Aid rules for agriculture and forestry and in rural areas (Zasady pomocy państwa w sektorze rolnictwa i leśnictwa oraz na obszarach wiejskich): [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm)  
Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI): <http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/index.html>
- Polityka zwalczania nadużyć prowadzona przez DG AGRI: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/anti-fraud/index_en.htm)
- Wytyczne UE dotyczące form kosztów uproszczonych [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/simpl\\_cost\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_pl.pdf)
- Wytyczne UE dotyczące zamówień publicznych: [http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index\\_pl.htm](http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_pl.htm) i [http://ec.europa.eu/internalmarket/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internalmarket/publicprocurement/index_en.htm)
- Zasady obowiązujące instytucje/podmioty zamawiające: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)  
Vorschriften für öffentliche Auftraggeber/ausschreibende Stellen: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm)

## INSTRUMENTY FINANSOWE

- Instrumenty finansowe przewidziane w programach EFSI na lata 2014–2020 – Skrócony poradnik dla instytucji zarządzających [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities)
- Sprawozdanie specjalne nr 05/2015: Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich? [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_05/SR15\\_05\\_PL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_PL.pdf)
- Informacje dotyczące programowania EFRROW na temat instrumentów finansowych: tytuł IV rozporządzenia (UE) nr 1303/2013: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R1303>
- Poradnik dla instytucji zarządzających dotyczący instrumentów finansowych w programach EFSI: [https://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/images/ERDF\\_factsheet.pdf](https://www.fi-compass.eu/sites/all/themes/ficompass/images/ERDF_factsheet.pdf) Ex-ante assessment methodology for Financial Instruments (Metodyka przeprowadzania oceny *ex ante* w odniesieniu do instrumentów finansowych): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/index_en.cfm)
- Ex-ante assessment methodologies for Financial Instruments – Training for Managing authorities (Metodyka przeprowadzania oceny *ex ante* w odniesieniu do instrumentów finansowych – szkolenia dla instytucji zarządzających) czerwiec 2014 r.: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/ex\\_ante\\_training.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_training.pdf)
- Ex-ante assessment methodology for Financial Instruments aimed at enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Metodyka przeprowadzania oceny *ex ante* w odniesieniu do instrumentów finansowych mająca na celu zwiększenie konkurencyjności MŚP, w tym rolnictwa, mikro kredytów i rybołówstwa) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/ex\\_ante\\_vol3.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/ex_ante_vol3.pdf)
- Platforma doradcza fi-compass w zakresie instrumentów finansowych w ramach EFSI: <http://www.fi-compass.eu>
- Financial Instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment (Instrumenty finansowe w okresie 2014–2020: wyciąganie wniosków z okresu 2007–2013 oraz dostosowanie się do nowego środowiska): [http://fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014\\_20\\_learning\\_from\\_2007-13%20wislade\\_and%20michie\\_0.pdf](http://fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20wislade_and%20michie_0.pdf)
- Schematy, na których objaśniono sposoby obliczenia przykładów dźwigni różnych rodzajów instrumentów finansowych (pożyczkowych, kapitałowych, gwarancyjnych) znajdują się w załączniku II do sprawozdania specjalnego Trybunału Obrachunkowego nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12\\_02/SR12\\_02\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_02/SR12_02_PL.PDF)
- Multi-region assistance for the assessment of the potential use of Financial Instruments supported by ESI Funds (Pomoc dla wielu regionów w zakresie oceny potencjalnego wykorzystania instrumentów finansowych wspieranych przez EFSI): [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/tender/doc/propositions/2015\\_16\\_bgt\\_001/qa\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/doc/propositions/2015_16_bgt_001/qa_guide.pdf)
- State Aid rules for agriculture and forestry and in rural areas (Zasady pomocy państwa w sektorze rolnictwa i leśnictwa oraz na obszarach wiejskich): [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/index_en.htm)

---

## GRUPY OPERACYJNE

- Strona główna EIP-AGRI: <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/>
- EIP-AGRI Brochure on Operational Groups: Turning your idea into innovation: (Broszura EIP-AGRI dotycząca grup operacyjnych – Jak zmienić pomysł w innowację) <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-brochure-operational-groups-turning-your-idea-innovation>
- Seminarium EIP-AGRI poświęcone uruchomieniu grup operacyjnych: <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/eip-agri-seminar-launching-operational-groups-and-eip-networking-rural-development>

---

## OGÓLNE ZASADY DOTYCZĄCE WDRAŻANIA PROW

- Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich: [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_pl.htm)
- Przepisy dotyczące PROW, w tym akty wykonawcze i delegowane: [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index_en.htm)
- Struktury ENRD: <https://enrd.ec.europa.eu/pl/general-info/whos-who>

## PUBLIKACJE ENRD

Czytając różne publikacje ENRD, na bieżąco zapoznacie się ze wszystkimi najnowszymi wiadomościami, poglądami i zmianami w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich w Europie.

Są one dostępne w zakładce Publikacje pod adresem <http://enrd.ec.europa.eu/pl>, zapraszamy również do subskrypcji publikacji poprzez wysłanie wiadomości e-mail na adres [subscribe@enrd.eu](mailto:subscribe@enrd.eu). Aby uzyskać dodatkowe informacje, należy zwrócić się pod następujący adres: [info@enrd.eu](mailto:info@enrd.eu).

## PRZEGLĄD OBSZARÓW WIEJSKICH UE

Przeгляд Obszarów Wiejskich UE to główna publikacja tematyczna ENRD. Prezentuje najnowszą wiedzę i wyjaśnienia w konkretnym temacie istotnym z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich w Europie. Przykładowe zagadnienia to: przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, jakość żywności, zmiana klimatu i włączenie społeczne. Magazyn jest wydawany dwa razy w roku w sześciu językach UE (EN; FR; DE; ES; IT; PL).

*Nr 19 – Zwiększanie zaangażowania zainteresowanych stron*



*Nr 18 – Rolnictwo ekologiczne*



*Nr 17 – Rodzinne gospodarstwa rolne*



## BROSZURY O PRZYKŁADOWYCH PROJEKTACH EFRROW

ENRD publikuje broszury, w których prezentuje się dobre i interesujące przykłady projektów finansowanych w ramach EFRROW. Każde wydanie zawiera bardziej szczegółowy opis przykładowych projektów, które przyniosły oczekiwane rezultaty, i dotyczy konkretnego zagadnienia z zakresu rozwoju obszarów wiejskich. Broszury mają na celu przedstawienie osiągnięć w ramach EFRROW i zainspirowanie dalszych projektów. Broszury są publikowane w sześciu językach UE (EN; FR; DE; ES; IT; PL).

## MONITOR OBSZARÓW WIEJSKICH

Monitor Obszarów Wiejskich to europejski magazyn na temat rozwoju obszarów wiejskich. W wydawanym przez ENRD Monitorze Obszarów Wiejskich przedstawiane są indywidualne i organizacyjne punkty widzenia dotyczące istotnych kwestii z zakresu rozwoju obszarów wiejskich, a także historie i profile projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich i stron zainteresowanych tym tematem. Magazyn zapewnia także czytelnikom najświeższe informacje na temat rozwoju obszarów wiejskich z całej Europy, które mogły ich ominąć.

## NEWSLETTER

Wszystkie najnowsze wiadomości na temat rozwoju obszarów wiejskich z Europy bezpośrednio na pocztę w jednym mailu miesięcznie! Newsletter ENRD zawiera krótkie streszczenie nowych kwestii, gorących tematów, wiadomości i wydarzeń z zakresu rozwoju obszarów wiejskich w Europie.

### JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

#### Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:  
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):  
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej ([http://ec.europa.eu/represent\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/represent_pl.htm))  
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pl.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm))  
kontaktując się z Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_pl.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm))  
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (\*)

(\*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

#### Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

## Strona internetowa ENRD

Zapraszamy do odwiedzenia strony internetowej ENRD <http://enrd.ec.europa.eu/pl>, na której znajdują się wszystkie potrzebne informacje na temat ENRD i rozwoju obszarów wiejskich w Europie. Można tam znaleźć najnowsze wiadomości i aktualne informacje dotyczące polityki i programów rozwoju obszarów wiejskich oraz uzyskać dostęp do różnych narzędzi, takich jak:

- **portal rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020** – przedstawia nowości dotyczące okresu programowania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020;

- **baza danych projektów PROW** – zawiera interesujące przykłady dobrych projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z EFRROW;
- **portal LEADER** – zawiera wszystkie niezbędne narzędzia i informacje na temat metody lokalnego rozwoju LEADER;
- **portal dotyczący informowania na temat rozwoju obszarów wiejskich** – baza danych zawierająca inspirujące przykłady dobrych praktyk w zakresie informowania.

## Media społecznościowe ENRD

Można wybrać spośród kilku dostępnych kanałów mediów społecznościowych:

**na profilu ENRD na Facebooku** można zapoznać się z przykładowymi praktykami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich z całej UE, a także z najnowszymi wiadomościami i tendencjami;



**nagrania wideo** dotyczące projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich i konkretnych zagadnień można obejrzeć na **kanale EURural** na YouTube;

**można śledzić @ENRD\_CP na Twitterze**, aby być na bieżąco ze zmianami, wiadomościami i wydarzeniami związanymi z polityką rozwoju obszarów wiejskich UE.



**można dołączyć do grupy ENRD na LinkedIn**, aby wziąć udział w debatach, wymianie informacji i dyskusjach na temat polityki rozwoju obszarów wiejskich i kwestii związanych z jej wdrażaniem.



Punkt kontaktowy ENRD  
Rue de la Loi/Wetstraat, 38 (bte 4)  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË  
info@enrd.eu  
Tel. +32 28013800

