



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Kontroli Budżetowej

25.10.2010

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie sprawozdania specjalnego nr 4/2010 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Czy struktura programu mobilności »Leonardo da Vinci« oraz zarządzanie tym programem mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów?”

Komisja Kontroli Budżetowej

Sprawozdawca: Aldo Patriciello

Wstęp

„Leonardo da Vinci” jest podprogramem programu Komisji Europejskiej „Uczenie się przez całe życie”, który w dniu 14 grudnia 2006 r. zastąpił wcześniejsze programy w zakresie edukacji, kształcenia zawodowego oraz e-learningu. Projekty w zakresie mobilności stanowią największą część tego podprogramu.

Za całość programu odpowiada Komisja Europejska, która wspólnie z organami krajowymi (zazwyczaj ministerstwami edukacji) monitoruje i nadzoruje jego realizację w państwach uczestniczących¹. Organami w pełni odpowiedzialnymi za zarządzanie projektami w zakresie mobilności w ramach programu „Leonardo da Vinci” są jednak agencje krajowe wyznaczone przez państwa członkowskie.

1) Kontrola przeprowadzona przez Trybunał (zakres, ustalenia i zalecenia)

a) Zakres kontroli

Przedmiotem kontroli były projekty w zakresie mobilności finansowane w ramach programu „Leonardo da Vinci”. Trybunał miał na celu zbadanie, czy struktura programu mobilności „Leonardo da Vinci”, stanowiącego część programu „Uczenie się przez całe życie” na lata 2007–2013, oraz zarządzanie tym programem mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów.

Celem kontroli było ustalenie:

- a) czy w strukturze programu uwzględniono odpowiednie oceny i badania oraz odpowiedni system zarządzania cyklem życia projektów;
- b) czy właściwie zarządzano elementami operacyjnymi programu, w tym opracowaniem rocznych programów pracy, procesem promowania i rozpowszechniania informacji oraz wyborem projektów do finansowania;
- c) czy wdrożony został system sprawozdawczości umożliwiający Komisji dokonanie pomiaru rezultatów i oddziaływania programu;
- d) czy system kontroli był odpowiedni.

b) Ustalenia Trybunału

STRUKTURA PROGRAMU

Komisja uwzględniła własne obowiązkowe oceny poprzedniego programu, lecz nie brała systematycznie pod uwagę innych ważnych opracowań i sprawozdań.

¹W programie uczestniczy 31 państw: 27 państw członkowskich UE oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Turcja.

Trybunał ustalił, że opracowując program „Leonardo”, Komisja uwzględniła własne obowiązkowe oceny, ale nie opracowała planów działania w odniesieniu do innych ważnych badań i sprawozdań. Zdaniem Trybunału Komisja niedostatecznie wykorzystwała końcowe sprawozdania krajowe, które przygotowuje każde z państw uczestniczących. Ponadto Trybunał ustalił, że zakres wykorzystania tych sprawozdań krajowych przez niektóre organy krajowe był również ograniczony. Z drugiej strony nie jest jasne, w jaki sposób Komisja wykorzystwała informacje zawarte w dwóch badaniach, które sama przeprowadziła.¹

Komisja ustanowiła odpowiedni system zarządzania cyklem życia projektu, jednak we wspierającym go systemie informatycznym dostrzeżono pewne istotne braki.

Trybunał ustalił, że Komisja ustanowiła odpowiedni system zarządzania cyklem życia projektu. Podkreślił jednak, że na koniec 2009 r. główny system informatyczny LLPLink był w dalszym ciągu niekompletny, co utrudniało proces sprawozdawczości oraz wiązało się z koniecznością równoległego stosowania starszych systemów. Trybunał ustalił również, że w połowie 2010 r. wspólne narzędzie do opracowywania sprawozdań dotyczących oddziaływania programu „Uczenie się przez całe życie” było nadal nieukończone.

ZARZĄDZANIE

Procedury dotyczące zatwierdzania rocznych programów prac agencji krajowych są odpowiednie, chociaż Komisja nie dostarcza agencjom systematycznie informacji zwrotnej na temat jakości tych programów.

Trybunał ustalił, że procedury dotyczące zatwierdzania rocznego programu prac agencji krajowych są odpowiednie i pozwalają na zachowanie ciągłości w realizacji programu zgodnie z ustaleniami. Trybunał wskazał jednak, że Komisja nie udzielała systematycznie agencjom oraz organom krajowym informacji zwrotnych na temat jakości programu prac.

Komisja oraz kraje uczestniczące zadowolająco rozpowszechniają i promują program.

Trybunał ustalił, że Komisja i agencje krajowe wywiązały się ze swoich zobowiązań dotyczących działań promocyjnych.

Komisja nie zajęła się problemami wnioskodawców ze znajdowaniem partnerów przyjmujących w innych krajach.

Trybunał ustalił, że ze względu na kilka czynników wnioskodawcy mieli trudności ze znajdowaniem partnerów przyjmujących w innych krajach. W 2007 r. Komisja przestała jednak udostępniać swoją bazę danych umożliwiającą poszukiwanie partnerów na terenie Europy, ponieważ nie mogła zagwarantować wystarczająco wysokiej jakości informacji

¹ „Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them” (Badanie przeszkód w mobilności transnarodowej napotykanym przez stażystów i innych młodych uczestników praktyk zawodowych oraz sposobów ich przewyciężenia), nazywane również badaniem MoVE-iT (2007); „Impact Analysis of Leonardo da Vinci Mobility Measures on Young Trainees and Employees, and the Influence of Socio-economic Factors” (Ocena oddziaływania projektów w zakresie mobilności w ramach programu „Leonardo da Vinci” na młodych stażystów i pracowników oraz wpływ czynników społeczno-ekonomicznych) (2007).

zawartych w bazie danych. Nie znaleziono jednak odpowiedniego rozwiązania mogącego zastąpić tę bazę danych.

Stwierdzono uchybienia związane z oceną wniosków.

Zdaniem Trybunału procedury oceny wniosków oraz wyboru projektów w krajach uczestniczących są przejrzyste, dobrze zorganizowane oraz zgodne z zaleceniami Komisji. Trybunał stwierdził jednak uchybienia, jeśli chodzi o zapewnienie przez Komisję jakości ocen wniosków o dotację dokonywanych przez agencje krajowe.

SPRAWOZDAWCZOŚĆ

System sprawozdawczości służący do informowania o rezultatach i efektach programu „Leonardo” wykazuje niedociągnięcia.

Trybunał stwierdził niedociągnięcia w sprawozdaniach rocznych dla Komisji, które zbadał w sześciu skontrolowanych państwach. Zdaniem Trybunału obecna struktura rocznego sprawozdania z działalności nie odpowiada rocznemu programowi prac. Ponadto Trybunał ustalił, że informacje dotyczące rezultatów udostępniane przez agencje krajowe ograniczają się do danych faktograficznych i nie umożliwiają dokonania oceny oddziaływania programu „Leonardo” pod kątem jego celów. Trybunał wskazał również brak spójności w podejściu agencji krajowych do rocznych sprawozdań z działalności. Trybunał podkreślił, że przeprowadzony przez Komisję przegląd tych rocznych sprawozdań z działalności koncentrował się bardziej na ich kompletności i spójności niż na upewnieniu się, czy podano w nich wszystkie potrzebne informacje. W odniesieniu do wizyt kontrolnych w miejscach realizacji projektów przeprowadzanych przez agencje krajowe Trybunał ustalił, że chociaż Komisja ustaliła wymóg dotyczący wyboru beneficjentów, u których należy przeprowadzić kontrolę, nie określiła minimalnej liczby takich wizyt kontrolnych. Trybunał ustalił również, że zakres „kontroli monitorujących jakość i oddziaływanie” wprowadzonych przez Komisję nie jest odpowiednio opracowany.

W ciągu trzech lat funkcjonowania programu „Leonardo” Komisja nie zakończyła procesu tworzenia kompleksowego systemu oceny oddziaływania.

Trybunał ustalił, że cele programu „Leonardo” nie są zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie ani określone w czasie (tzw. cele SMART)¹ i są raczej ogólne. Zdaniem Trybunału Komisja nie przekazała państwom uczestniczącym szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu oceny wyników programu oraz oddziaływania projektów w zakresie mobilności. Trybunał zwrócił uwagę na propozycję grupy roboczej utworzonej przez komitet programu „Uczenie się przez całe życie” dotyczącą wskaźników oddziaływania oraz systemów gromadzenia danych i sprawozdawczości, które mogłyby przyczynić się do usunięcia obecnych uchybień. Zgodnie z wiedzą Trybunału propozycja ta nie była jeszcze przyjęta w momencie przygotowywania sprawozdania².

¹Zgodnie z rozporządzeniem finansowym (rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1)) cele programu powinny być zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie.

²Według odpowiedzi Komisji wskaźniki oddziaływania programu zostały przyjęte dnia 17 czerwca 2010 r.

KONTROLE

W większości przypadków kontrole programu „Leonardo” przeprowadzone przez agencje krajowe były zgodne z wytycznymi Komisji.

W przypadku kontroli podstawowych Trybunał ustalił, że agencje krajowe działają zgodnie z przewodnikiem Komisji dla agencji krajowych, z tym że zaobserwowano również pewne uchybienia.

Mimo że kontrole wtórne przeprowadzane przez organy krajowe stanowią zazwyczaj wystarczające zapewnienie skuteczności kontroli podstawowych, zaobserwowano w nich pewne uchybienia.

Kontrola wykazała pewne uchybienia w kontrolach wtórnych, takie jak: nieodpowiednia dokumentacja w zakresie procedur nadzoru, niewystarczający nadzór agencji krajowej, uchybienia w działaniach następczych wynikających z zaleceń krajowych lub komisyjnych organów kontroli.

Komisja dopiero niedawno ustanowiła dodatkowe wytyczne dotyczące określonych procedur wchodzących w zakres kontroli wtórnych.

Trybunał ustalił, że wytyczne Komisji dotyczące kompetencji organów krajowych w zakresie kontroli wtórnych nie określały jasno pewnych procedur. Dopiero niedawno Komisja podjęła działania naprawcze.

o
o o

Trybunał wyciągnął ogólny wniosek, że struktura programu mobilności „Leonardo da Vinci” oraz zarządzanie tym programem mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów. Komisja nie ukończyła zainicjowanego przez siebie procesu tworzenia kompleksowego systemu pomiaru oddziaływania programu „Leonardo da Vinci”. Dlatego też Komisja nie jest jeszcze w stanie ocenić osiągnięcia postawionych celów po trzech latach funkcjonowania programu, tj. mniej więcej w połowie okresu jego trwania.

c) Zalecenia Trybunału

Trybunał sformułował następujące zalecenia:

Zalecenie 1

- a) Po dokonaniu analizy rocznego programu prac Komisja powinna udostępniać organom krajowym informacje zwrotne na temat jakości. Te informacje zwrotne powinny dawać ogólny obraz krajowej realizacji programu oraz podkreślać jego mocne i słabe strony, co byłoby przydatne zarówno dla Komisji, jak i organów krajowych.

- b) Komisja powinna zbadać możliwości zapewnienia przyjaznego dla użytkownika i skutecznego narzędzia do wyszukiwania partnerów na szczeblu unijnym bądź krajowym.
- c) Komisja powinna zastanowić się, czy agencje krajowe nie powinny usprawnić organizacji stażów uczestników zagranicznych poprzez udostępnienie innym agencjom krajowym informacji o organizacjach przyjmujących i pośredniczących w ich krajach.
- d) Ocena wniosków mogłaby zostać ulepszona dzięki dopracowaniu podręcznika oceny dla osób oceniających, w którym szczegółowo przedstawiono by cel oceny i metody osiągnięcia tego celu dla każdej sekcji formularza oceny.
- e) W celu zapewnienia jednolitej interpretacji zasad Komisja powinna rozważyć uwzględnienie kontroli ocen wniosków w trakcie wizyt mających na celu monitorowanie jakości oraz stopnia oddziaływania w państwach członkowskich.
- f) Komisja powinna niezwłocznie zakończyć prace nad aplikacją LLPLink służącą do opracowywania sprawozdań dotyczących oddziaływania, aby zapewnić gromadzenie kompletnych i spójnych danych na temat realizacji programu we wszystkich państwach uczestniczących.

Zalecenie 2

- a) Komisja powinna ulepszyć swój system monitorowania jakości i oddziaływania oraz dostosować go do rocznych sprawozdań z działalności opracowywanych przez agencje krajowe.
- b) Komisja powinna ujednoczyć strukturę programu prac i sprawozdań rocznych w celu umożliwienia porównania planowanych rezultatów z osiągniętymi wynikami.
- c) Komisja powinna niezwłocznie zakończyć prace nad opracowaniem celów SMART oraz wskaźników wykonania.
- d) W przyszłości Komisja powinna zapewnić wdrożenie systemu pomiaru oddziaływania kolejnych programów już na początku ich funkcjonowania.

2) Odpowiedzi Komisji

Komisja z zadowoleniem przyjęła ogólny wniosek zawarty w sprawozdaniu Trybunału, w myśl którego struktura programu mobilności „Leonardo” oraz zarządzanie tym programem mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów. Komisja podkreśliła, że znaczna część zaleceń dotyczących zarządzania obowiązuje w odniesieniu do całego programu „Uczenie się przez całe życie”. Komisja podkreśliła jednak, że kontrola objęła głównie lata 2007–2008, tj. pierwsze dwa lata nowego zintegrowanego programu, oraz że Trybunał nie uwzględnił wszystkich ulepszeń dokonanych po tym okresie, w szczególności w roku 2010.

Komisja przyjęła większość zaleceń Trybunału i wskazała, że wdrożyła je już w pełni lub częściowo, lub pracuje nad ich wdrożeniem. Komisja wskazała zwłaszcza, że dnia 17 czerwca 2010 r. komitet ds. zarządzania programem przyjął wniosek Komisji dotyczący wskaźników oddziaływania programu, na podstawie którego istotne dane zostaną zestawione z ustanowionymi obecnie wskaźnikami. Komisja oczekuje, że pierwsze wyniki takiej kontroli zostaną przedstawione do połowy 2011 r. Na koniec Komisja wyraziła przekonanie, że program mobilności „Leonardo da Vinci” daje pozytywne wyniki.

3) Uwagi i zalecenia sprawozdawcy do ewentualnego uwzględnienia w projekcie sprawozdania w sprawie udzielenia Komisji absolutorium za rok budżetowy 2009

[Parlament Europejski]

- 1) *z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Trybunału oraz zawartą w nim rzetelną ocenę struktury programu mobilności „Leonardo da Vinci” stanowiącego część programu „Uczenie się przez całe życie” oraz zarządzania tym programem;*
- 2) z zadowoleniem odnotowuje ogólny wniosek Trybunału, że struktura programu mobilności „Leonardo da Vinci” oraz zarządzanie nim mogą prowadzić do osiągnięcia wymiernych rezultatów;
- 3) ma całkowitą świadomość stopnia złożoności zadania opracowania odpowiednich wskaźników w przypadku wielu celów ustalonych dla programu i uznaje ostatecznie postępy w tym zakresie, lecz jest zaniepokojony ustaleniem przez Trybunał, że brak jest kompleksowego systemu pomiaru oddziaływania programu „Leonardo” oraz że Komisja nie może ocenić sposobu osiągania celów po trzech latach funkcjonowania programu, tj. po mniej więcej połowie okresu jego trwania;
- 4) wzywa Komisję do poinformowania Parlamentu o postępach w zakresie tworzenia nowego przyjaznego dla użytkowników i skutecznego narzędzia służącego do znajdowania partnerów, co rozwiązałoby problemy wnioskodawców ze znajdowaniem partnerów przyjmujących w innych krajach;
- 5) wzywa Komisję do zapewnienia prawidłowej oceny wniosków poprzez dopracowanie podręcznika oceny dla osób oceniających oraz włączenie kontroli ocen wniosków do kontroli mających na celu monitorowanie jakości oraz stopnia oddziaływania prowadzonych w państwach członkowskich, jeżeli analiza wartości dodanej takich kontroli okaże się pozytywna;
- 6) wzywa Komisję do opracowania kompleksowego systemu pomiaru oddziaływania programu i ulepszenia systemu sprawozdawczości w zakresie osiągnięć i wyników programu „Leonardo”, a w szczególności do bezzwłocznego zakończenia prac nad aplikacją LLPLink służącą do opracowywania sprawozdań dotyczących oddziaływania, a także do regularnego informowania Parlamentu o postępach w tym zakresie;
- 7) wzywa Komisję do rozwiązania problemu uchybień w kontrolach wskazanych w sprawozdaniu Trybunału.