

DDO-560-AD (1) /13/MGr

Warszawa, 21 czerwca 2013 r.

Pan Nicola Pesaresi
Naczelnik Wydziału
Polityka Pomocy Publicznej
Pion A Polityka i Strategia
Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji
Komisja Europejska

Dot. dokumentu: Evaluation in the field of the State aid (Issues Paper)

Szanowny Panie,

Władze polskie, zasadniczo, pozytywnie oceniają inicjatywę wprowadzenia wymogu dokonywania przez Państwo Członkowskie regularnej, usystematyzowanej ewaluacji istniejących i planowanych programów pomocowych, przedstawionej w dokumencie pn. *Evaluation in the field of the State aid (Issues Paper)*. Podzielają również opinię, że jest to dobry punkt wyjścia do dalszych prac nad poprawą efektywności gospodarowania środkami finansowymi w obszarze pomocy publicznej poprzez tworzenie programów pomocowych o większej skuteczności.

Władze polskie pozytywnie oceniają podejście w odniesieniu do przedmiotu ewaluacji, zgodnie z którym ewaluacji powinny być poddane jedynie programy pomocowe mające potencjalnie największy negatywny wpływ na rynek wewnętrzny, (tj. potencjalnie zakłócające konkurencję w największym stopniu) - o dużej wartości jednostkowej udzielanej pomocy lub takie które w istotny sposób zmieniają sytuację na rynku, natomiast programy o zasięgu lokalnym lub takie z niewielkimi kwotami udzielanej pomocy, mające najmniejszy wpływ na wymianę wewnątrzunijną, powinny zostać objęte uproszczonymi zasadami.

W odniesieniu do przedstawionej propozycji władze polskie mają jednak kilka zastrzeżeń i uwag w następujących obszarach:

- **Ewaluacja programów pomocowych finansowanych z funduszy europejskich**

W przypadku programów pomocowych finansowanych z funduszy europejskich funkcjonuje już system ich ewaluacji. Istnienie równoległe dwóch różnych systemów ewaluacji spowodowałoby wzrost kosztów (np. w przypadku kosztownych wielomilionowych programów - koszt przeprowadzenia ewaluacji wynosi ok. 1% budżetu programu, czyli od 20 000 PLN do nawet 400 000 PLN) i obciążeń administracyjnych.

Zasadne jest zatem objęcie przedmiotową ewaluacją wyłącznie instrumentów pomocowych nierealizowanych w ramach polityki spójności. W przypadku programów operacyjnych polityki spójności wystarczające byłoby zapewnienie odpowiedniego zakresu badań w ramach prowadzonych ewaluacji programów operacyjnych według jednolitego schematu umożliwiającego porównywanie wyników. Jeśli jednak programy pomocowe realizowane w ramach polityki spójności miałyby podlegać tej samej ewaluacji co pozostałe programy pomocowe, nowe wymogi nie mogą być sprzeczne z już obowiązującymi i nie mogą dublować działań w ramach systemu ewaluacji polityki spójności. W związku z powyższym, niezbędne będzie skoordynowanie kwestii ewaluacji pomocy publicznej na poziomie KE (niezbędna jest ścisła współpraca pomiędzy DG COMP i DG REGIO oraz DG EMPL).

Ponadto, aby dany program pomocowy mógł podlegać ewaluacji i aby taka ewaluacja miała sens musi mieć jasno określony cel (poprzez wskazanie, co państwo członkowskie zamierza zaprojektowanymi działaniami w ramach programu osiągnąć) oraz określone mierzalne rezultaty, których należy oczekiwać. W przypadku braku tych elementów w danym programie pomocowym, nie będzie można stwierdzić, czy interwencja osiągnęła zakładane efekty. W przypadku polityki spójności cele interwencji, wskaźniki itp. są ustalane na poziomie programu operacyjnego, na etapie ewaluacji ex-ante, stanowiącej obowiązkowy element programowania, a następnie programy operacyjne są uzgadniane i zatwierdzane przez KE.

- **Metodologia przeprowadzania ewaluacji**

Metodologia powinna jednoznacznie określać które programy pomocowe (spełniające jakie kryteria) będą podlegać obowiązkowej ewaluacji. Ponadto należy zwrócić uwagę na duże ryzyko braku możliwości porównywania wyników ewaluacji w sytuacji gdy jednolita metodologia będzie dostosowywana do specyfiki poszczególnych Państw Członkowskich.

Propozycja losowego doboru beneficjentów do niektórych programów pomocowych (np. programów pilotażowych), wydaje się mało zasadna z punktu widzenia celów realizacji interwencji publicznych, gdzie beneficjenci dobierani są ze względu na określone kryteria, a nie losowo. Zamiast próbować zwiększać losowość doboru beneficjentów do programu w celu realizacji ewaluacji kontrfaktycznej, można stosować inne techniki niewpływające bezpośrednio na realizowaną interwencję, np. na poziomie doboru próby do badania, a nie doboru beneficjentów do programu.

Ponadto, nie jest jasne jaki charakter miałyby mieć (w jakiej formie miałyby być) opracowane przez Komisję wymagania dotyczące metodologii przeprowadzania ewaluacji (czy oddzielne wytyczne, czy wytyczne i rozporządzenia do poszczególnych przeznaczeń pomocy).

- **Przedmiot ewaluacji**

Wymienione mierniki negatywnego wpływu pomocy (str.6), m.in. odchylenia w kierunku przedsiębiorstw przynoszących straty, są mało przejrzyste i trudne do zweryfikowania, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw świadczących usługi w ogólnym interesie gospodarczym i uzyskujących z tego tytułu rekompensatę.

- **Rodzaj i czas przeprowadzania ewaluacji**

Mierzenie efektów instrumentu pomocowego (a takie jest założenie ewaluacji w zaproponowanym dokumencie) może wystąpić zazwyczaj najwcześniej po zakończeniu projektów w ramach danego programu pomocowego, jako ewaluacja ex-post. Trudno zatem w tym przypadku mówić o dostosowaniach danego instrumentu w wyniku ewaluacji, gdyż do tego celu może służyć ewaluacja on-going, ale wówczas z kolei nie możemy mówić zasadniczo o efektach danego programu. Należy również zauważyć, że ocena efektów w przypadku niektórych programów pomocowych (np. regionalnych, środowiskowych czy badawczo-rozwojowych) nie będzie możliwa bezpośrednio po zakończeniu projektu, ale dopiero po kilku latach od realizacji inwestycji (wejścia w życie środka pomocowego).

Ponadto, pytania ewaluacyjne (str. 8) o założenia i cel interwencji oraz przewidywane efekty zasadne są w przypadku ewaluacji ex-ante i nie są pytaniami odpowiednimi do proponowanej ewaluacji ex-post, w przypadku której właściwe są pytania o efekty, które się zmaterializowały oraz o zaobserwowane problemy i bariery, które się pojawiły.

Biorąc pod uwagę powyższe, należałoby wyraźnie wskazać jakiego rodzaju ewaluację (ex-ante, on-going czy ex-post) planuje się wprowadzić w przypadku pomocy publicznej a wyraźnie rozgraniczając poszczególne rodzaje.

- **Podmiot odpowiedzialny za ewaluację i jej finansowanie**

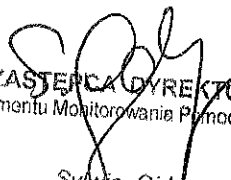
Kwestią, którą należałoby doprecyzować jest niezależność podmiotu przeprowadzającego ewaluację od podmiotu udzielającego pomocy, np. określić, czy jego wybór przez podmiot udzielający pomocy z zachowaniem konkurencyjnej procedury jest wystarczające. Ponadto, nie jest jasne kto powinien ponosić koszty przeprowadzania ewaluacji (podmioty udzielające pomocy, niezależne organy państwowe, czy niezależne inne instytucje).

- **Dostęp do informacji niezbędnych do przeprowadzenia ewaluacji**

W wielu obszarach dostęp do potrzebnych informacji np. dotyczących działalności operacyjnej przedsiębiorstw będzie ograniczony ze względu na np. tajemnicę przedsiębiorstwa. W związku z tym, ewaluacja instrumentów pomocowych powinna się głównie opierać na danych statystycznych.

Jednocześnie pojawia się dość często problem z dostępem i jakością danych niezbędnych do przeprowadzenia ewaluacji oraz możliwością wyciągania wniosków nt. efektywności konkretnego instrumentu pomocowego na podstawie ogólnodostępnych wskaźników ekonomicznych.

Z poważaniem,


ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Monitorowania Pomocy Publicznej,
Sylwia Ojczyk

