

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 1/2006

**dotyczące wkładu Europejskiego Funduszu Społecznego
w przeciwdziałanie wczesnemu porzucaniu nauki, wraz z odpowiedziami
Komisji**

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

(2006/C 99/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
GLOSARIUSZ		2
STRESZCZENIE	I–VI	3
WSTĘP	1–12	4
Wskaźnik wczesnego porzucania nauki ma do 2010 r. zostać zmniejszony o połowę ...	4–8	4
Wykorzystanie EFS do przeciwdziałania wczesnemu porzucaniu nauki	9	5
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10–12	5
UWAGI Z KONTROLI	13–50	5
Wypełnienie przez Komisję jej roli zarządczej	13–17	5
Zarządzanie działaniami współfinansowanymi z EFS przez państwa członkowskie	18–50	6
Czy przyznanie finansowania było poprzedzone odpowiednią analizą spodziewanych korzyści gospodarczych?	18–25	6
Czy beneficjenci byli dobierani a środki przeznaczone w oparciu o konkretne potrzeby?	26–36	8
Czy środki przyznano najbardziej potrzebującym?	35–36	10
Czy kierownictwo projektu osiągnęło maksymalizację efektów finansowania?	37–43	10
Potrzeba lepszego doboru indywidualnych beneficjentów	40–41	10
Ograniczenia w systemach informacji zarządczej i w dzieleniu się informacjami	42–43	10
Czy przeprowadzony został odpowiedni monitoring i ocena?	44–50	11
WNIOSKI I ZALECENIA	51–60	12
Załączniki 1–3		14
Odpowiedzi Komisji		22

GLOSARIUSZ

Cel 3	Cel polityki UE związany ze zwalczaniem długoterminowego bezrobocia i ułatwianiem integracji zawodowej.
EFS	Europejski Fundusz Społeczny.
ESZ	Europejska Strategia Zatrudnienia koordynuje polityki krajowe państw członkowskich w zakresie zatrudnienia i stanowi podstawę dla tworzenia wytycznych w sprawie zatrudnienia, przyjmowanych corocznie przez Radę, na wniosek Komisji.
Fundusze Strukturalne	Fundusze wspólnotowe służące wspieraniu programów rozwoju społeczno-gospodarczego w państwach członkowskich.
KPD	Krajowe Plany Działania są opracowywane przez każde państwo członkowskie w celu wdrożenia wytycznych w sprawie zatrudnienia przyjmowanych corocznie przez Radę.
MGI	Program Integracji Społecznej (<i>mission générale d'insertion</i>).
Organ płatniczy	Organ lub instytucja wyznaczony przez państwa członkowskie do celów sporządzania i składania wniosków o płatność oraz otrzymywania płatności z Komisji.
Organ zarządzający	Organ lub instytucja wyznaczona przez państwa członkowskie do zarządzania programem interwencyjnym. Organ zarządzający jest odpowiedzialny, z jednej strony, za wydajność i poprawność zarządzania, zaś z drugiej, za realizację (odbiór, badanie i ocena operacji w ramach programu, gromadzenie danych, sporządzanie sprawozdań rocznych, organizowanie oceny śródkresowej itp.).
PGS	Programy Gwarancji Społecznej.
PO	Program Operacyjny dotyczący rozwoju społeczno-gospodarczego, finansowany wspólnie ze środków krajowych i ze środków funduszy strukturalnych.
WPN	Wczesne porzucanie nauki.

STRESZCZENIE

I. W kontekście strategii lizbońskiej z 2000 r. Rada Europejska uzgodniła, aby w ramach programu integracji społecznej skoncentrować się na obniżeniu wskaźnika procentowego liczby młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę, który obecnie kształtuje się na poziomie średnio 19,3 %. W związku z tym Rada wyznaczyła cel, aby „do 2010 r. wszystkie państwa członkowskie obniżyły przynajmniej o połowę wskaźnik wczesnego porzucania nauki ⁽¹⁾ w stosunku do wskaźnika zanotowanego w roku 2000, obniżając tym samym średnią UE do 10 % lub mniej”. Kontrola, obejmująca sześć państw członkowskich (Hiszpanię, Francję, Irlandię, Niemcy, Portugalię i Zjednoczone Królestwo), dotyczyła charakteru bieżących działań, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), których celem było rozwiązanie problemu wczesnego porzucania nauki (WPN). W ramach kontroli oceniono, czy wprowadzone zostały odpowiednie procedury zapewniające wydajność i skuteczność działań zmierzających do realizacji tych celów.

II. EFS wspiera wiele różnego rodzaju działań zmierzających do zwalczania zjawiska porzucania nauki lub do ponownego włączania młodych ludzi do systemu edukacyjnego, takich jak wprowadzanie zróżnicowanych programów nauczania, zajęć specjalnych, systemów monitoringu obecności, promowanie umiejętności i działań w zakresie integracji społecznej, zapewnianie oceny edukacyjnej i doradztwa.

III. W zarządczych procedurach podejmowania decyzji w państwach członkowskich odkryto mocne i słabe punkty, które wpływają na korzyści wypracowywane dzięki finansowaniu wspólnotowemu. W szczególności:

- a) współfinansowane przez EFS działania w zakresie WPN wszczynane były bez przeprowadzenia należytej analizy istniejącej sytuacji i oczekiwanych lub wyznaczonych wyników;
- b) stosowanie różnych definicji WPN w poszczególnych państwach członkowskich nie ułatwiło geograficznego ukierunkowania pomocy, ani pomiaru wpływu podejmowanych inicjatyw. Na szerszą skalę, starania zmierzające do przyjęcia definicji Eurostatu stanowiłyby wsparcie dla działań Wspólnoty na rzecz zwalczania zjawiska WPN;
- c) niezdolność części państw członkowskich do zastosowania definicji WPN uzgodnionej na szczycie lizbońskim w 2000 r. oraz do przedstawienia statystycznych danych dotyczących wielkości zjawiska WPN utrudniała wysiłki Wspólnoty zmierzające do określenia problemu i rozwiązania go w skuteczny sposób;
- d) państwa członkowskie doświadczyły trudności w zdefiniowaniu populacji objętej ich działaniami. Niemniej jednak dwa państwa członkowskie poradziły sobie z tym problemem poprzez ustanowienie krajowych baz danych do celów monitorowania zjawiska WPN;
- e) ogólnie, dostępnych było niewiele danych liczbowych o wynikach lub wpływie współfinansowanych programów zmierzających do zmniejszenia rozmiarów zjawiska WPN, choć w dwóch państwach członkowskich przeprowadzono odrębne oceny realizacji działań w zakresie WPN.

IV. Aby właściwie wypełnić swoją rolę zarządczą, Komisja, bądź poprzez lepsze wykorzystanie obecnie otrzymywanych informacji, bądź poprzez dodatkowe działania monitorujące, musi uzyskać racjonalną pewność, że w państwach członkowskich, w praktyce, zarządzanie finansami jest należyte.

V. Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) w koniecznych przypadkach udzieliła wskazówek państwom członkowskim, tak aby zapewniona była wydajność, skuteczność i oszczędność finansowania wspólnotowego;
- b) upewniła się co do tego, czy systemy zarządcze w państwach członkowskich odpowiadają zasadom oszczędności, wydajności i skuteczności, zgodnie z przepisami wspólnotowymi.

VI. Trybunał zaleca również, aby władze państw członkowskich, we współpracy z Komisją:

- a) właściwie zdefiniowały i określiły wielkość zjawiska WPN;
- b) ustanowiły lub wzmocniły istniejące procedury w ramach współfinansowanych działań, służące identyfikacji i dotarciu do osób, co do których ryzyko przedwczesnego porzucenia nauki jest największe;

⁽¹⁾ Wczesne porzucanie nauki zdefiniowano w odniesieniu do liczby ludzi w wieku od 18 do 24 lat, z wykształceniem na poziomie gimnazjum lub niższym, którzy nie kształcą się ani nie uczestniczą w szkoleniach.

- c) zachęcały do wymiany informacji (w tym o dobrych praktykach), w zakresie dozwolonym prawem, pomiędzy wszystkimi organizacjami lokalnymi i krajowymi odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie WPN;
- d) aktywnie promowały nowatorskie wykorzystanie finansowania z EFS w zwalczaniu WPN.

WSTĘP

1. W marcu 2000 r. Rada Europejska uzgodniła nowy cel dla Unii Europejskiej: przekształcić Europę w konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę, cechującą się większym stopniem integracji społecznej. Istotnym elementem programu integracji społecznej było uznanie potrzeby zwalczania zjawiska wczesnego porzucania nauki przez młodych ludzi. Ocenia się, że w 2000 r. 19,3 % ⁽¹⁾ młodych ludzi w państwach członkowskich dawnej UE-15 przedwcześnie porzuciło naukę.

2. Problemem, którego rozwiązaniu mają służyć współfinansowane programy w zakresie WPN, jest duża liczba młodych ludzi bez minimalnego preferowanego poziomu wykształcenia, który pozwoliłby im z powodzeniem zaistnieć i rozwijać się w życiu zawodowym. EFS współfinansuje działania wdrażane przez państwa członkowskie w celu zaradzenia tej sytuacji.

3. Trybunał przeprowadził kontrolę wkładu EFS w obniżanie poziomu WPN. Celem kontroli było ustalenie, czy istnieją odpowiednie procedury zapewniające wydajność i skuteczność działań współfinansowanych przez EFS i wymierzonych w zwalczanie zjawiska wczesnego porzucania nauki w ramach siedmiu programów realizowanych w państwach członkowskich. Łączny koszt tych działań, na który składa się wkład EFS oraz wkłady krajowe, zabudżetowano na okres od 2000 do 2006 r. na poziomie 1 078 mln euro, z czego do dnia 31 grudnia 2003 r. wydano 489 mln euro.

Wskaźnik wczesnego porzucania nauki ma do 2010 r. zostać zmniejszony o połowę

4. Definicje WPN stosowane przez państwa członkowskie wywodzą się z ich własnych systemów edukacyjnych, natomiast w 1999 r. Rada Europejska jako podstawę wyznaczenia poziomu referencyjnego, w stosunku do którego należy zmniejszenie skali zjawiska WPN, przyjęła następującą definicję: „młodzi ludzie, którzy ukończyli naukę na poziomie 2 (poziom

gimnazjum) ⁽²⁾, na rok przed Badaniem Europejskiej Siły Roboczej i którzy nie pobierają już nauki ani nie uczestniczą w szkoleniach”.

5. W kolejnym roku, w kontekście strategii lizbońskiej, Rada Europejska uzgodniła pewne cele do osiągnięcia w dziedzinie integracji społecznej i wyników gospodarczych. Zgodnie z jednym z tych celów „do 2010 wszystkie państwa członkowskie powinny obniżyć przynajmniej o połowę wskaźnik wczesnego porzucania nauki ⁽³⁾ w stosunku do wskaźnika zanotowanego w roku 2000, dzięki czemu średnia w UE miała spaść do 10 % lub mniej” ⁽⁴⁾.

6. W konsekwencji, Wytyczne dla polityki zatrudnienia państw członkowskich z 2002 r ⁽⁵⁾, zawierały sugestie, aby państwa członkowskie znacząco obniżyły liczbę młodych ludzi porzucających naukę przy pierwszej sposobności. Cel ten należy osiągnąć poprzez opracowanie specjalnych działań naprawczych oraz poprzez poprawę jakości systemu edukacji i szkoleń oraz odpowiednich programów nauczania.

7. Choć powyższe wytyczne i przesłanki polityki są jasne, podobnie jak dla innych obszarów polityki społecznej i zatrudnienia, to polityka edukacyjna stanowi kompetencję państw członkowskich i jest wspierana przez UE w ramach ESZ. Jako że zjawisko to występuje w poszczególnych państwach członkowskich z różnym nasileniem, co wynika z różnego kontekstu edukacyjnego, gospodarczego, społecznego i kulturowego, wsparcie wspólnotowe na rzecz zmniejszenia skali WPN udzielane jest

⁽²⁾ Niższy stopień szkolnictwa średniego lub drugi stopień szkolnictwa podstawowego. Treść nauczania na tym etapie opracowana jest zazwyczaj tak, aby uzupełnić naukę na poziomie podstawowym, która rozpoczęła się na poziomie ISCED 1. W wielu, jeśli nie w większości, państw celem jest stworzenie podstaw do kształcenia ustawicznego i rozwoju ludzkiego. Programy na tym poziomie oparte są zazwyczaj na podziale przedmiotowym, nauczyciele są bardziej wyspecjalizowani, częściej też lekcje prowadzone są przez kilku różnych nauczycieli, zależnie od obszaru ich specjalizacji. To na tym etapie wpajane są podstawowe umiejętności. Koniec tego etapu często zbiega się z końcem obowiązku szkolnego, jeśli takowy istnieje.

⁽³⁾ Wczesne porzucanie nauki zdefiniowano w odniesieniu do liczby ludzi w wieku od 18 do 24 lat, z wykształceniem na poziomie gimnazjum lub niższym, którzy nie kształcą się ani nie uczestniczą w szkoleniach.

⁽⁴⁾ Według sprawozdania Komisji z 2002 r. *Europejskie standardy w dziedzinie edukacji i szkoleń: nawiązanie do posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie*, ówczesna średnia w UE wynosiła 19 %. Sprawozdanie to stwierdzało, że w celu rozwiązania tego problemu podejmowanych było wiele działań (doradztwo edukacyjne, systemy wczesnego ostrzegania i prewencji, indywidualne inicjatywy wsparcia dla grup ryzyka i działania na rzecz zróżnicowania treści i formy nauczania).

⁽⁵⁾ Decyzja Rady 2002/177/WE (Dz.U. L 60 z 1.3.2002, str. 60).

⁽¹⁾ Eurostat, Badanie rynku pracy.

poprzez środki i działania w ramach poszczególnych programów operacyjnych (PO), w powiązaniu z polityką państw członkowskich dotyczącą kształcenia ustawicznego i zwiększania dostępu do rynków pracy. W większości przypadków w państwach członkowskich realizowane są też działania finansowane ze środków krajowych, odnoszące się do różnych aspektów tego problemu.

8. W 2000 r. średni wskaźnik WPN w państwach ówczesnej UE-15 wynosił 19,3 %, a tylko dwa państwa członkowskie (Finlandia i Szwecja) miały wskaźnik WPN na poziomie poniżej europejskiego celu wynoszącego 10 %. Wskaźnik WPN obniżył się w 2004 r. do 18,0 %, a wraz z przystąpieniem w tym samym roku 10 nowych państw członkowskich uległ on dalszej redukcji do 17,3 % (patrz: załącznik 1). Spośród 25 państw członkowskich (uwzględniając nowe państwa członkowskie), 9 osiągnęło wskaźnik WPN poniżej 10 %. W swoim sprawozdaniu, dotyczącym realizacji programu prac „Edukacja i szkolenia 2010”⁽¹⁾, Komisja odnotowuje, iż w ostatnich latach czynione były ciągłe postępy w obniżaniu wskaźnika wczesnego porzucania nauki. W tym samym sprawozdaniu Komisja podkreśla jednak również, że jeśli do 2010 r. osiągnięty ma zostać próg 10 %, postępy te będą musiały być szybsze.

Wykorzystanie EFS do przeciwdziałania wczesnemu porzucaniu nauki

9. Fundusze strukturalne służą współfinansowaniu inwestycji w kapitał fizyczny i ludzki, zmierzających do zmniejszenia różnic w poziomie życia pomiędzy ludźmi i regionami w UE. Europejski Fundusz Społeczny jest jednym z czterech funduszy strukturalnych UE, skonstruowanym wokół wymogu wspierania działań podejmowanych w ramach realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Wzmocnienie w okresie programowania 2000–2006 wsparcia z EFS w obszarze edukacji — czyli w dziedzinie polityki nienależącej do kompetencji Wspólnoty — odzwierciedla fakt, iż Komisja i państwa członkowskie dostrzegły potrzebę rozwiązania tego problemu poprzez unowocześnienie systemów edukacyjnych i programów nauczania. Chociaż współfinansowane z EFS działania służące zwalczaniu zjawiska WPN powinny skutecznie przyczynić się do wypełnienia europejskich wytycznych w zakresie zatrudnienia oraz celów⁽²⁾ wyznaczonych w strategii lizbońskiej z roku 2000, charakter tych działań zależy od specyficznych potrzeb poszczególnych państw członkowskich. Programy opisane w załączniku 2 obejmują typowe działania współfinansowane z EFS służące zwalczaniu zjawiska WPN, w każdym z badanych państw członkowskich. W załączniku przedstawiono również szczególne aspekty, które wpłynęły na skuteczność programów, w tym dobre praktyki.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10. Celem kontroli była ocena, na ile odpowiednie są stosowane w Komisji i w państwach członkowskich procedury służące zapewnieniu wydajności i skuteczności współfinansowanych z EFS działań dotyczących zjawiska wczesnego porzucania nauki.

⁽¹⁾ COM(2005) 549 z dnia 30 listopada 2005 r., str. 19.

⁽²⁾ Sprawozdanie Komisji w sprawie Europejskich standardów w dziedzinie edukacji i szkoleń: Nawiązanie do posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie, COM(2002) 629 wersja ostateczna z dnia 20 listopada 2002 r. (nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym).

11. Trybunał podszedł do realizacji celu kontroli poprzez zbadanie następujących kwestii:

- a) Czy Komisja wypełniła swoją rolę zarządczą w odniesieniu do należytego zarządzania finansami w zakresie środków EFS przeznaczonych na ten obszar?
- b) Czy władze państw członkowskich poprzedziły przyznanie finansowania odpowiednią analizą spodziewanych korzyści gospodarczych?
- c) Czy beneficjenci zostali wyselekcjonowani, a środki przyznane na podstawie specyficznych potrzeb stron oraz w racjonalny i ekonomiczny sposób?
- d) Czy projekty były realizowane w sposób pozwalający na osiągnięcie konkretnych celów danych działań oraz ogólnego celu związanego ze zwalczaniem zjawiska WPN?
- e) Czy w państwach członkowskich prowadzono odpowiedni monitoring i ocenę, tak aby zapewniona była skuteczność działań wobec wyznaczonych celów?

12. Trybunał zbadał procedury zarządcze w Komisji i w sześciu państwach członkowskich. Wybrano programy operacyjne za okres 2000–2006 obejmujące Hiszpanię (Andaluzję i Katalonię), Francję, Irlandię, Niemcy, Portugalię i Zjednoczone Królestwo. Państwa te zostały wybrane na podstawie rozmiarów występującego w nich zjawiska WPN, zgodnie z danymi Eurostatu (patrz: załącznik 1) oraz wykorzystania przez nie środków z EFS do rozwiązywania tego problemu. Metodologia kontroli obejmowała kontrole dokumentów oraz kontrole na miejscu w siedzibach 34 organów wdrażających oraz 50 projektów dotyczących WPN (patrz: załącznik 3), podczas których badaniu i testom poddano procedury zarządcze na szczeblu krajowym, regionalnym i danego projektu oraz przeprowadzono rozmowy z poszczególnymi zainteresowanymi stronami.

UWAGI Z KONTROLI

Wypełnienie przez Komisję jej roli zarządczej

13. Na mocy art. 38 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999⁽³⁾, które ustanawia ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, państwa członkowskie mają obowiązek sprawdzać, czy systemy zarządcze i kontrolne zapewniają wydajne i prawidłowe wykorzystanie finansowania wspólnotowego, oraz przedstawić Komisji opis takich systemów. Państwa zobowiązane są również do zapewnienia, że środki wspólnotowe są wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz do współpracy z Komisją w tym zakresie. Tak więc państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za ustanowienie systemów zarządzania i kontroli oraz za stosowanie ich do realizacji działań i projektów w zgodzie z wymogami Wspólnoty. Komisja ponosi jednak ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu (zgodnie z postanowieniami art. 274 Traktatu WE oraz rozporządzeniem finansowym).

⁽³⁾ Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 1.

14. W związku z tym, na mocy art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 438/2001 ⁽¹⁾, Komisja otrzymuje od państw członkowskich opis ich systemów zarządzania i kontroli. Opisy te odnoszą się jednak głównie do legalności i prawidłowości, a nie do uzyskania efektu oszczędności, wydajności i skuteczności. Komisja ze swojej strony, na mocy art. 6 ww. rozporządzenia, ma obowiązek „upewnić się czy systemy zarządzania i kontroli (państw członkowskich) ... spełniają (wymagane) normy” oraz „informować o wszelkich przeszkodach (wynikających z wymienionych powyżej systemów zarządzania i kontroli wpływających na) ... wypełnianie obowiązków Komisji na mocy art. 274 Traktatu”. Spełniając ten wymóg, Komisja gromadzi informacje zarządcze dotyczące programów operacyjnych, posługując się przy tym pewnymi mechanizmami. Mechanizmy te obejmują coroczne spotkania dotyczące przeglądu programów, oceny, roczne sprawozdania z realizacji składane Komisji przez państwa członkowskie na mocy rozporządzenia nr 1260/1999 ⁽²⁾, uczestnictwo Komisji w posiedzeniach komitetów monitorujących programów (KMP), krajowe sprawozdania z kontroli, przedstawiane na podstawie ustaleń administracyjnych pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi, oraz własne kontrole Komisji prowadzone w państwach członkowskich. Jednak, z wyjątkiem procedur doboru projektów, mechanizmy te nie są dostatecznie wykorzystywane do szczegółowej oceny funkcjonowania systemów zarządczych państw członkowskich w zakresie ich zgodności z zasadą oszczędności, wydajności i skuteczności, określonej w art. 27 rozporządzenia finansowego.

15. Przegląd sprawozdań z kontroli, sporządzanych przez Komisję na mocy art. 6 rozporządzenia Komisji nr 438/2001 za okres 2004/2005, wskazuje na to, że systemy zarządcze państw członkowskich nie były systematycznie badane pod kątem ich zgodności z zasadą oszczędności, wydajności i skuteczności. Ponadto przeprowadzona przez Trybunał kontrola dokumentów zarządczych Komisji wykazała, że pomimo iż Komisja uzyskiwała wiedzę o realizacji PO poprzez uczestnictwo w KMP, komitetach sterujących, dwustronnych spotkaniach z państwami członkowskimi oraz poprzez wizyty kontrolne na miejscu, wiedza ta w przypadku siedmiu skontrolowanych programów operacyjnych nie była w pełni wykorzystana. Dlatego też zachodzi potrzeba poprawy procedur dotyczących przetwarzania i wykorzystania takich informacji zarządczych pochodzących z różnych źródeł.

16. Przeprowadzona przez Trybunał analiza siedmiu sprawozdań śródk okresowych skontrolowanych PO, sporządzonych na mocy art. 42 rozporządzenia (WE) nr 1260/1999, wykazała również, że choć sprawozdania często zawierały uwagi i zalecenia w kwestiach dotyczących zarządzania programami, Komisja nie uznała za stosowne wykonania we własnym zakresie niezależnej oceny i monitorowania realizacji tych zaleceń. Zamiast tego, Komisja wykonywała swoją rolę zarządczą poprzez realizację swojej funkcji doradczej, w ramach KMP i komitetów sterujących oraz, w ostatniej instancji, poprzez formalne zatwierdzanie zmian w programach operacyjnych.

17. W swojej opinii dotyczącej rozporządzenia Rady w sprawie funduszy strukturalnych ⁽³⁾ Trybunał przypomniał, iż znaczące wzmocnienie wspólnotowych mechanizmów kontrolnych jest koniecznym zabezpieczeniem systemu, w którym zarządzanie projektami powierzane jest władzom krajowym lub regionalnym. Konkretnie oznacza to, że Komisja musi być w stanie uzyskać pewność, że w odniesieniu do tych PO i działań w zakresie WPN zasady należytego zarządzania finansami są w praktyce realizowane — bądź to poprzez lepsze wykorzystanie uzyskiwanych obecnie informacji, bądź też poprzez wprowadzenie nowych działań monitorujących. Bez takich informacji ani Komisja, ani nawet organy zarządzające programami nie mogą uzyskać wystarczającej pewności co do tego, że przy realizacji działań służących zwalczaniu zjawiska WPN stosowane są odpowiednie standardy zarządzania lub, co wynika z powyższego, że z finansowania wspólnotowego uzyskiwane są maksymalne korzyści.

Zarządzanie działaniami współfinansowanymi z EFS przez państwa członkowskie

Czy przyznanie finansowania było poprzedzone odpowiednią analizą spodziewanych korzyści gospodarczych?

18. Jednym z celów interwencji EFS było zmniejszenie skali zjawiska WPN i doprowadzenie tym samym do poprawy funkcjonowania rynku pracy i możliwości zdobycia zatrudnienia przez poszczególne osoby ⁽⁴⁾. Wprawdzie potencjalny efekt makroekonomiczny jest oczywisty ⁽⁵⁾, to jednak w przypadku pięciu spośród siedmiu skontrolowanych działań ⁽⁶⁾ w zakresie zwalczania zjawiska WPN zabrakło przygotowania w postaci precyzyjnej oceny rozmiarów i charakteru problemu w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Pomimo politycznego konsensusu co do nowych dodatkowych działań na rzecz rozwiązania problemu WPN, co obrazuje strategia lizbońska, pewne państwa członkowskie z opóźnieniem zaczęły stosować finansowanie elastycznych nowych metod zwalczania zjawiska WPN oraz dostosowywania systemów edukacyjnych. Przykładowo, jedynie w niewielu przypadkach decyzje o współfinansowaniu działań poprzedzono badaniami.

⁽³⁾ Opinia nr 2/2005 w sprawie propozycji rozporządzenia Rady ustanawiającego ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (COM(2004) 492 wersja ostateczna z dnia 14 lipca 2004 r.) (Dz.U. C 121 z 20.5.2005, str. 14).

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji: Wytyczne dla programowania w okresie 2000–2006, Część 2: C: zwiększanie możliwości zdobycia zatrudnienia, wspieranie umiejętności i mobilności poprzez kształcenie ustawiczne, 1 lipca 1999 r.

⁽⁵⁾ Gospodarka UE: Przegląd za rok 2004, dokument roboczy Komisji, SEC(2004) 1368 z dnia 26 października 2004 r., punkt 4.1. „Brak jest mocnych dowodów na to, że edukacja wpływa na łączną stopę zatrudnienia... częściowo dlatego, iż badacze nie mieli dostępu do danych...dotyczących kompetencji funkcjonalnych, w przeciwieństwie do danych dotyczących lat nauki. Z drugiej strony, zachęcanie większej liczby ludzi do uzyskania wykształcenia na poziomie wyższej szkoły średniej (liceum) spowodowałoby pewne wyrównanie rozkładu umiejętności... i mogłoby podciągnąć za sobą korzystny długoterminowy efekt na zatrudnienie”.

⁽⁶⁾ Hiszpania (Andaluzja), Francja, Portugalia, Niemcy i Zjednoczone Królestwo.

⁽¹⁾ Dz.U. L 63 z 3.3.2001, str. 21.

⁽²⁾ Artykuły 34 ust. 1 lit. c) oraz 37.

19. Ponadto, jak wynika z tabeli 1, ekonomiczne uzasadnienie poziomu finansowania działań dotyczących zjawiska WPN było w przypadku Hiszpanii (Andaluzja), Francji, Niemiec i Portugalii niedostępne lub niedostateczne udokumentowane. W przypadku Irlandii środki przeznaczone na finansowanie pilotażowego programu w zakresie

zjawiska WPN przyznano na podstawie szczegółowej oceny potrzeb, lecz w późniejszym okresie przyznano dodatkowe środki na rozszerzoną pilotażową fazę programu bez przedstawienia jakichkolwiek przewidywań co do spodziewanych konkretnych dodatkowych korzyści, co jest niezgodne z dobrą praktyką.

Tabela 1

Łączne planowane i rzeczywiste wydatki na współfinansowane przez UE działania zwalczające zjawisko WPN w sześciu skontrolowanych państwach członkowskich

Państwo członkowskie i region	Program	Planowane wydatki (w mln euro) 2000–2006 ⁽¹⁾	Rzeczywiste wydatki (w mln euro) 2000–2003	Wskaźnik wkładu EFS
Hiszpania	PO Celu 1, Działanie 41.15	50	18	75 %
— Andaluzja				
— Katalonia	PO Celu 3, Działanie 4.4	19	4	45 %
Francja	PO Celu 3, Priorytet 3, Działanie 4	356	146	45 %
— kraj				
Irlandia	PO Celu 1, Działanie 5	103	26 ⁽²⁾	52 %
— kraj				
Niderlandy	PO Celu 3, Priorytet 2, Działanie E	379	199	45 %
— kraj				
Portugalia	PO Celu 1 PRODEP III, Działanie 1.2	36	9 ⁽³⁾	75 %
— kraj				
Zjednoczone królestwo	PO Celu 3, Działanie 2.2	67	40	56 %
— South East				
— West Midlands		68	47	63 %
Łącznie		1 078	489	

⁽¹⁾ W niektórych przypadkach kwoty te są szacunkowe, w związku z niedostępnością dokładnych danych dla działań w zakresie zjawiska WPN.

⁽²⁾ Wydatki rzeczywiste tylko dla okresu 2000–2002.

⁽³⁾ Wydatki rzeczywiste tylko dla okresu 2000–2001.

20. W przypadku braku analizy potrzeb oraz uzasadnienia poziomu finansowania niemożliwe jest wyznaczenie jasnych celów i rezultatów kontrolnych ani też określenie przez organy wdrażające, w kontekście procedur UE, sensownych kryteriów na potrzeby późniejszej oceny swoich działań i stwierdzenia, czy działania te doprowadziły do zamierzonych wyników.

21. W czterech z sześciu skontrolowanych państwach członkowskich ⁽¹⁾ wspierane przez EFS działania nie stanowiły części strategicznego planu, określającego konkretne cele, poziom ryzyka związanego z ich osiągnięciem oraz specyfikacje w zakresie zwalczania zjawiska WPN. Zamiast tego, działania te wspomagały istniejące programy społeczne i edukacyjne dotyczące różnych aspektów tego zjawiska (np. nieobecności w szkole lub niepowodzenia w nauce).

⁽¹⁾ Hiszpania, Francja, Portugalia i Zjednoczone Królestwo.

22. W przypadku Francji finansowanie z EFS przyznane na dostosowanie i modernizację systemu edukacyjnego zostało wykorzystane do wsparcia zajęć szkolnych, które stanowiły normalny element systemu edukacyjnego i istniały przed interwencją EFS w tym obszarze. Podobnie, w przypadku Zjednoczonego Królestwa, część środków wykorzystano na doprowadzenie ustawowej oferty edukacyjnej w dziedzinie doradztwa zawodowego i usług doradczych do zaplanowanego poziomu operacyjnego. W takich przypadkach, gdy współfinansowanie nie jest przyznawane na realizację jasnej i odrębnej strategii opracowanej w celu przeciwdziałania zjawisku WPN jako takiemu, należy uznać, że środki nie są wykorzystywane optymalnie.

23. W Portugalii kwestia WPN stanowiła część krajowej strategii na rzecz zatrudnienia i integracji społecznej. Poszczególne działania zmierzające do zidentyfikowania i wsparcia uczniów, w przypadku których występowało ryzyko przedwczesnego porzucenia nauki, nie były jednak skoordynowane w ramach tej

strategii. W Zjednoczonym Królestwie, pomimo istnienia wyraźnego związku pomiędzy polityką rządu a priorytetami w zwalczaniu zjawiska WPN i pomimo iż kwestia WPN została włączona do programu operacyjnego (PO) Celu 3, zabrakło spójnej strategii poświęconej temu problemowi. Przyznanie finansowania na projekty związane z kwestią WPN w ramach dwóch obszarów polityki objętych PO, z których każdy dotyczył licznych grup docelowych, spowodowało niejasność co do zamierzonego kierunku działań i przyczyniło się do niepewności po stronie beneficjentów. To z kolei niekorzystnie wpłynęło na programowanie, spójność i terminowość działań podejmowanych w terenie (patrz: załącznik 2 — Zjednoczone Królestwo). Ponadto, pomimo zlecenia w 2001 r. przygotowania metaoceny⁽¹⁾ sprawozdań z badań nad zjawiskiem WPN przez finansowaną z brytyjskich środków publicznych instytucję, brak jest dowodów wskazujących na to, iż opracowanie to wpłynęło na dobór grup beneficjentów lub działań zwalczających zjawisko WPN, i to pomimo iż przedstawiono w nim najbardziej prawdopodobne przyczyny WPN oraz najskuteczniejsze środki zaradcze w tym zakresie.

24. W przypadku Irlandii, pomimo iż istniała spójna strategia oparta na pilotażowej inicjatywie zwalczania zjawiska WPN, wyniki i doświadczenia wypływające z tej praktyki nie zostały w pełni wykorzystane przy opracowywaniu strategii dla kolejnej

fazy programu. Zostały one uwzględnione dopiero po opracowaniu drugiej inicjatywy.

25. Poza niedociągnięciami w strategii w czterech spośród sześciu państw członkowskich⁽²⁾ żaden organ nie posiadał jasnego obrazu zjawiska WPN w państwie członkowskim lub regionie ani nie dysponował definicją i precyzyjnymi danymi liczbowymi opisującymi to zjawisko i koordynującego działania podejmowane w ramach rozmaitych inicjatyw finansowanych na szczeblu krajowym, regionalnym i wspólnotowym. Tak więc brak odpowiednio popartej badaniami i skoordynowanej strategii dotyczącej różnych wymiarów problemu WPN wpływa na skuteczność podejmowanych działań w zmniejszaniu skali zjawiska WPN.

Czy beneficjenci byli dobierani a środki przeznaczane w oparciu o konkretne potrzeby?

26. W każdym skontrolowanym państwie członkowskim stosowana jest inna definicja WPN, definicje różnią się nawet pomiędzy różnymi organizacjami i regionami w obrębie danego państwa. W konsekwencji, różnice występują również w odniesieniu do docelowych grup beneficjentów (patrz: tabela 2) oraz do szacowanej przez władze krajowe i regionalne skali zjawiska WPN.

Tabela 2

Grupy beneficjentów w zakresie zjawiska wczesnego porzucenia nauki w poszczególnych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Docelowa grupa beneficjentów
Hiszpania (Andaluzja i Katalonia)	Osoby w wieku od 16 do 21 lat bez dyplomu/świadectwa ukończenia szkoły na poziomie obowiązkowym.
Francja	Uczniowie uczęszczający do niższych szkół średnich (na poziomie gimnazjum) (<i>dispositifs relais</i>) Młodzi ludzie w wieku powyżej 16 lat (MGI)
Irlandia	Osoby w wieku od 8 do 18 lat, które porzuciły naukę bądź co do których istnieje ryzyko, że tak uczynią
Niderlandy	Uczniowie uczęszczający do szkół zawodowych, w wieku poniżej 23 lat, którzy nie uzyskali jeszcze „kwalifikacji startowej” (wykształcenia zawodowego na poziomie 2) i co do których istnieje ryzyko WPN
Portugalia	Osoby w wieku od 15 do 18 lat bez dyplomu ukończenia szkoły na poziomie obowiązkowym
Zjednoczone Królestwo (Anglia)	Osoby w wieku od 13 do 17 lat, które porzuciły naukę bądź co do których istnieje ryzyko, że tak uczynią (2000–2004) Osoby w wieku od 16 do 18 lat nieuczęszczające do szkoły, niezatrudnione i nieodbywające szkoleń (NEETs) (od roku 2004)

⁽¹⁾ *Improving Student retention and Achievement*, P. Martinez, 2001, Learning and Skills Development Agency.

⁽²⁾ Hiszpania (Andaluzja), Francja, Portugalia i Zjednoczone Królestwo.

27. We Francji Ministerstwo Edukacji oszacowało, iż corocznie bez uzyskania jakichkolwiek kwalifikacji naukę porzuca 60 000 uczniów (8 % wszystkich uczniów). Jednak w oparciu o definicję zjawiska WPN opracowaną przez Eurostat, która była stosowana przez skontrolowane szkoły, grupa ta liczy 152 000 uczniów (tj. 20 % wszystkich uczniów). Podobna sytuacja panuje w Zjednoczonym Królestwie, gdzie stosowanie różnych definicji zjawiska WPN spowodowało rozbieżne dane statystyczne dotyczące skali problemu z kontynuowaniem nauki przez uczniów. Podawane wskaźniki wynosiły od 31,5 % osób w wieku od 16 do 18 lat, które w 2003 r. w Anglii nie uczęszczały do szkoły ani nie uczestniczyły w szkoleniach, do 9 % osób w wieku od 16 do 18 lat, które w 2003 r. w Anglii nie uczęszczały do szkoły, nie uczestniczyły w szkoleniach, ani też nie były zatrudnione. Wreszcie, wskaźnik WPN w 2003 r. według definicji Eurostatu był szacowany w Anglii na 18 % ⁽¹⁾.

28. Istnienie różnych definicji WPN w poszczególnych państwach członkowskich nie ułatwia geograficznego ukierunkowania pomocy ani pomiaru wpływu podejmowanych inicjatyw. Na szerszą skalę starania zmierzające do przyjęcia definicji Eurostatu stanowiłyby wsparcie dla działań Wspólnoty na rzecz zwalczania zjawiska WPN.

29. Stwierdzono znaczną rozbieżność w zdolności państw członkowskich do oszacowania wielkości populacji, której dotyczą podejmowane przez nie działania. W Irlandii w ramach programu School Completion identyfikacja najbardziej potrzebujących szkół i uczniów odbywała się poprzez analizę ogólnokrajowej bazy danych i określenie liczby uczniów przedwcześnie porzucających naukę (patrz: *Załącznik 2* — Irlandia). Informacja ta była następnie wykorzystywana do wyselekcjonowania beneficjentów i przydzielenia funduszy. W Niderlandach dokładne określenie liczbowe skali zjawiska WPN nie było jednak możliwe aż do 2004 r. z powodu niewystarczającej ilości danych. W późniejszym okresie szacunki dotyczące wielkości zjawiska WPN podwyższono z 16 tys. do 70 tys. uczniów. Sytuacji tej już zaradzono poprzez wprowadzenie ogólnokrajowej bazy danych.

30. Zdolność do liczbowego określenia potrzeb różniła się również między regionami. Przykładowo, choć dla hiszpańskiego regionu Katalonii istniały szczegółowe szacunki skali zjawiska WPN sporządzone na podstawie informacji dostarczonych przez szkoły w każdej gminie, w Andaluzji niemożliwe okazało się przedstawienie dokumentów uzasadniających wielkość populacji docelowej szacowaną na 50 000–75 000 uczniów.

31. Dostępność danych statystycznych nie zawsze gwarantowała ich wykorzystanie przy podejmowaniu decyzji operacyjnych i strategicznych. Pomimo dostępności pewnych danych statystycznych na poziomie regionalnym/na poziomie „Académie” we Francji i Portugalii, nie były one wykorzystywane przez organ zarządzający PRODEP III w Portugalii i przez większość „Académies” we Francji do zarządzania działaniami dotyczącymi kwestii WPN. Niemniej jednak, w jednym francuskim regionie (Lotaryngii), pięcioletni plan działania obejmował szczegółowe rozpoznanie wyjściowych problemów i koniecznych korekt służących ich zneutralizowaniu. Wprawdzie dane statystyczne są

istotne w identyfikacji obszarów najbardziej potrzebujących wsparcia, lecz cechą charakteryzującą większość działań współfinansowanych z EFS było wykluczenie z ich zakresu młodych ludzi w wieku, w którym objęci są obowiązkiem szkolnym.

32. W trzech spośród sześciu państw członkowskich ⁽²⁾ współfinansowane działania zostały ograniczone przepisami do uczniów w wieku powyżej granicy obowiązku szkolnego (tj. 15 lub 16 lat) lub powyżej obowiązkowego poziomu wykształcenia, bez oceny potencjalnego zagrożenia grupy poza tą kategorią. Ograniczenie to wynikało z faktu, iż działania skierowane do młodszych uczniów stanowią wyłączną kompetencję krajowych władz edukacyjnych. W Zjednoczonym Królestwie, na przykład, w ramach zmiany PO wprowadzonej w 2004 r. grupa docelowa w zakresie zjawiska WPN, która pierwotnie obejmowała osoby w wieku od 13 do 17 lat, została ograniczona do osób w wieku od 16 do 18 lat, nieuczęszczających do szkoły, nieodbywających szkoleń i niezatrudnionych (NEETs). Jednakże we Francji, mimo iż krajowe przepisy wyznaczają minimalny wiek 16 lat jako warunek przyjęcia do programu integracji społecznej (MGI), w pewnych przypadkach przyjmowano również uczniów poniżej tego wieku.

33. Wprawdzie ograniczenie zapobiegawczych interwencji EFS do osób w wieku powyżej granicy obowiązku szkolnego można by uzasadnić odwołując się do wskaźników porzucania nauki na wyższym etapie edukacji, to jednak badania wykazują, że przyczyny WPN (takie jak nieobecności w szkole, trudności z nauką oraz problemy z zachowaniem) pojawiają się we wcześniejszych latach i że równie dużo uwagi należy poświęcić uczniom, którzy nie ukończyli jeszcze nauki w szkole, jeśli wskaźniki WPN mają zostać znacząco i trwale obniżone ⁽³⁾.

34. Choć strategia lizbońska wezwała państwa członkowskie do obniżenia ich wskaźników WPN o połowę do 2010 r., to jednak przy wyznaczeniu tego celu nie poddano go żadnym badaniom empirycznym. W dwóch z sześciu kontrolowanych państw członkowskich ⁽⁴⁾ władze krajowe do 2003 r. nie wyznaczyły żadnego konkretnego celu dla obniżenia wskaźnika WPN, ani w perspektywie rocznej, ani żadnej innej. Co więcej, w przypadkach gdzie ustalono krajowe lub regionalne cele w zakresie obniżenia wskaźnika WPN, nie były one oparte na obiektywnie uzasadnionych podstawach ⁽⁵⁾. Przykładowo, planowana w przypadku Anglii redukcja o 2 % do 2010 r. liczby osób w wieku od 16 do 18 lat nieuczęszczających do szkoły, nieuczestniczących w szkoleniach ani niezatrudnionych (co stanowi węższą grupę docelową niż ta odpowiadająca definicji Eurostatu) spowodowałaby jedynie niewielkie obniżenie wskaźnika WPN wynoszącego 18 % (2003 r.). W konsekwencji, wyznaczony w strategii lizbońskiej cel obniżenia wskaźnika WPN o połowę do roku 2010 prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty.

⁽²⁾ Hiszpania, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo.

⁽³⁾ *Constructions sociales des absentéismes et des décrochages scolaires en France et en Angleterre*, marzec 2003 r., sprawozdanie dla Dyrekcji Rozwoju i Przygotowania Programów w Ministerstwie Edukacji we Francji opracowane przez „Le Laboratoire de recherches sociales en éducation et formation — FARSEF — Observatoire Européen de la Violence Sociale”.

⁽⁴⁾ Hiszpania (Andaluzja) oraz Niderlandy.

⁽⁵⁾ Irlandia, Francja i Zjednoczone Królestwo.

⁽¹⁾ Źródło: DfES Statistical Service.

Czy środki przyznano najbardziej potrzebującym?

35. We Francji niemożliwe było uzyskanie informacji o podstawie, na jakiej przydzielono na regiony oraz w ramach poszczególnych regionów środki EFS przeznaczone na działania związane ze zwalczaniem zjawiska WPN, brak było też uzasadnienia wysokości środków EFS przyznanych na te działania. Brak było również wyraźnego i systematycznego powiązania pomiędzy najbardziej potrzebującymi regionami a liczbą uczniów uczestniczących w poszczególnych regionach w programach związanych z kwestią WPN. Podobnie w Hiszpanii (Andaluzja) ustalenie podstaw na jakich dokonywany był podział środków pomiędzy ministerstwa, gminy i organizacje non-profit możliwe było jedynie dla małej części jednego z dwóch poddziałań. W Zjednoczonym Królestwie, w związku z tym że beneficjenci z tytułu WPN byli jedynie grupą docelową w ramach współfinansowanego przez EFS działania na rzecz integracji społecznej, finansowanie dla regionów nie było przydzielane na podstawie skali zjawiska WPN w danym regionie, lecz w oparciu o szerokie kryteria społeczno-ekonomiczne (zasadniczo, bezrobocie wśród młodzieży i niski poziom osiągnięć szkolnych) stosowane przez Komisję Europejską przy przyznawaniu państwom członkowskim finansowania w ramach Celu 3. Jednakże na poziomie lokalnym obszarom geograficznym przyznawano priorytet finansowania na podstawie relatywnego poziomu osiągnięć edukacyjnych i warunków społecznych. W przypadku realizowanego w Irlandii programu *School Completion Programme* finansowanie przyznano na podstawie kosztorysów propozycji, powiązanych z potrzebami uzasadnionymi wskaźnikami WPN w poszczególnych konsorcjach szkół.

36. Tak więc w większości wypadków stracono okazję do wykorzystania dostępnych danych do precyzyjnego określenia „zagrożonej” populacji, a tym samym do lepszego formułowania, planowania i wdrożenia działań, prowadzącego do zwiększenia wydajności i skuteczności w wykorzystaniu środków.

Czy kierownictwo projektu osiągnęło maksymalizację efektów finansowania?

37. W przypadku irlandzkiego programu *School Completion Programme* (patrz: załącznik 2 — Irlandia), na który składały się odrębne elementy projektu do zrealizowania, niektóre elementy zostały zarzucone lub zmienione bez decyzji podjętych na odpowiednim szczeblu, np. na szczeblu komitetu monitorującego program ani też bez odpowiedniego rozważenia całościowego wpływu zmian na działanie. Niemniej jednak w przypadku tego programu, a także jednego programu objętego kontrolą w Zjednoczonym Królestwie⁽¹⁾, ustanowienie konsorcjum lokalnych szkół, działającego na podstawie pisemnej umowy oraz korzystającego z pomocy koordynatora, stanowi nowatorską i wartą polecenia praktykę, odnoszącą pozytywny wpływ na skuteczne administrowanie projektami i programem.

38. Wykryto również niedociągnięcia w procedurze wyboru projektów. We Francji, procedura ta nie uwzględniała wskaźników porzucania nauki, a w ramach programu „MGI” pewne szkoły zostały wybrane bez wystarczającego uzasadnienia. W Zjednoczonym Królestwie w przypadku trzech z ośmiu skontrolowanych projektów brak było dowodów na podjęcie jakichkolwiek działań następczych w odpowiedzi na pytania osób oceniających projekt oraz ich uwagi dotyczące wniosków projektowych. Tego rodzaju niedociągnięcia są szczególnie istotne

w sytuacji, w której konkurencja w procedurze selekcji była ograniczona: dwa z trzech wymienionych powyżej projektów były jedynymi kwalifikowalnymi ofertami zgłoszonymi w danym okresie na działania związane ze zwalczaniem zjawiska WPN.

39. W dwóch państwach członkowskich zaobserwowano także dochodzące do dwóch lat opóźnienia we wdrażaniu działań związanych z WPN. Wynikały one, w przypadku Francji, z przedłużających się dyskusji z Komisją co do kwalifikowalności pewnych wydatków oraz wprowadzenia uregulowań finansowych i prawnych na szczeblu krajowym. W przypadku Zjednoczonego Królestwa spowodowane one były z kolei niepewnością wśród beneficjentów co do grupy docelowej, jaka miała być objęta działaniami. Spowodowało to wolniejszy postęp we wszczyntaniu projektów służących przeciwdziałaniu zjawisku WPN.

Potrzeba lepszego doboru indywidualnych beneficjentów

40. W przypadku programów oferujących uczniom specjalne kursy⁽²⁾, procedury selekcji oparte były zazwyczaj na osiągniętych przez uczniów wynikach w nauce. W przypadku innych środków obejmujących wachlarz współfinansowanych działań, dobór uczestników oparty był na prawdopodobieństwie porzucenia przez nich nauki. Oceny te odbywały się zasadniczo na poziomie lokalnej administracji lub szkoły, jak choćby we Francji, gdzie uczniowie byli wybierani po przeprowadzeniu z nimi rozmowy. W większości przypadków⁽³⁾ kryteria oceny ryzyka i doboru uczniów, jeśli w ogóle były dostępne, nie były obiektywne i przejrzyste.

41. W Niderlandach, choć przepisy wymagają, aby władze szkolne skupiły się na uczniach, co do których istnieje zwiększone ryzyko przedwczesnego porzucenia nauki, w praktyce wszyscy uczniowie spełniający minimalne wymagania zostali wybrani bez zastosowania priorytetów. Co więcej, jakość i poziom szczegółowości akt uczniów były również zmienne, a niekiedy nieodpowiednie.

Ograniczenia w systemach informacji zarządczej i w dzieleniu się informacjami

42. Zasadniczo, systemy informacji zarządczej dostarczające danych o osiągniętych wynikach okazały się ograniczone lecz odpowiednie do założonych celów. Niemniej jednak we Francji, w systemie ustanowionym dla działań związanych ze zjawiskiem WPN, z wyjątkiem oceny i selekcji projektów, występowały znaczące niedociągnięcia, które uniemożliwiały uzyskanie odpowiednich informacji zarządczych o realizacji działań. Po pierwsze, z powodu powielających się, niedokładnych i/lub nieporównywalnych danych, organ zarządzający nie mógł precyzyjnie określić kwot finansowania z EFS przypadających na poszczególnych odbiorców. Po drugie, niemożliwe było ustalenie rzeczywistej liczby uczniów biorących udział w projektach związanych z WPN w całym kraju ani też uzyskanie szczegółowych danych o powiązanych z nimi wydatkach. Po kontroli organ zarządzający zapowiedział⁽⁴⁾ opracowanie nowego narzędzia informatycznego, które będzie dostosowane do potrzeb nowego okresu programowania 2007–2013.

⁽²⁾ Portugalia i Hiszpania (Andaluzja i Katalonia).

⁽³⁾ Irlandia, Francja, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo.

⁽⁴⁾ Pismo Ministra Zatrudnienia, Pracy i Spójności Społecznej z 6 sierpnia 2004 r.

⁽¹⁾ Youth Inc.

43. Szczególną przeszkodą w ocenie potrzeb uczniów w przypadku Irlandii i Zjednoczonego Królestwa była kwestia dzielenia się informacjami pomiędzy szkołami podstawowymi, średnimi i instytucjami oświatowymi, a to ze względu na wymogi związane z ochroną danych. W konsekwencji, niektóre szkoły nie miały informacji o profilu ryzyka rozpoczynających w nich naukę uczniów, mimo iż wiedza ta, gdyby była dostępna, ułatwiłaby integrację takich uczniów w środowisku szkolnym. W Zjednoczonym Królestwie pewne dowody wskazują na brak dzielenia się informacjami na poziomie lokalnym. Pomimo iż przepisy krajowe ⁽¹⁾ wymagały zawierania pomiędzy różnymi lokalnymi agencjami finansującymi porozumień o współpracy, okazało się, że porozumienia w sprawie dzielenia się danymi albo nie zostały zawarte, albo też nie funkcjonowały jak należy. Tak więc szczegółowe informacje statystyczne w zakresie WPN, gromadzone na poziomie lokalnym, nie były dostępne dla władz oświatowych, które formułowały strategię i zatwierdzały finansowanie dla działań związanych z WPN.

Czy przeprowadzony został odpowiedni monitoring i ocena?

44. Odpowiedzialność za należyte zarządzanie finansami w ramach działań współfinansowanych spoczywa na organie zarządzającym każdego PO. Zgodnie z powyższym, organy zarządzające powinny, poprzez oceny, wizyty monitorujące oraz sprawozdania otrzymywane od organów wdrażających, określić na ile właściwe są przyjęte strategie, na ile działania prowadzone są zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz na ile uzyskiwane rezultaty są odpowiednie.

45. Na ogół organy wdrażające przeprowadziły w pewnym zakresie monitoring projektów w celu upewnienia się, że w projektach tych osiągane są wyznaczone cele. Wystąpiły jednak trudności w koordynacji i rozpowszechnianiu informacji w Irlandii, gdzie wskutek braku komunikacji krzyżowej pomiędzy poszczególnymi jednostkami organu wdrażającego (Ministerstwa Edukacji i Nauki) dwie jednostki zamówiły równoległe badania, nie wiedząc nic wzajemnie o swoich zamówieniach. Ponadto, choć organ wdrażający zamówił również badania w zakresie standaryzacji oceny ryzyka WPN, z inicjatywy tej nie uzyskano pełnej korzyści, gdyż wyniki badań nie zostały w dostatecznym stopniu rozpowszechnione wśród szkół i nie wpłynęły na diagnozowanie uczniów i procedury selekcji. Sytuacja, która wystąpiła w Niemczech, również nie była optymalna: poszczególne szkoły odrębnie zamawiały i finansowały podobne badania i projekty rozwojowe dotyczące WPN.

46. Głównym wyzwaniem stojącym przed władzami państw członkowskich przy ocenie wpływu na wskaźnik WPN takich współfinansowanych przez EFS programów i działań jest trudność związana z uwzględnianiem efektu wywoływanego przez krajowe i lokalne inicjatywy edukacyjne oraz przez czynniki zewnętrzne, takie jak poziom zatrudnienia i warunki społeczne. Na przykład w przypadku działania realizowanego w Zjednoczonym Królestwie władze krajowe nie uznawały wykorzystania EFS za znaczący czynnik w porównaniu do działań finansowanych ze środków krajowych, a w Niemczech wiele projektów wdrażanych przez szkoły zawierało elementy które nie były współfinansowane z EFS, co sprawia, iż oszacowanie wspólnotowej wartości dodanej staje się praktycznie niemożliwe.

47. Z reguły ⁽²⁾ śródkresowe oceny PO zawierały niewiele danych liczbowych świadczących o wpływie wywieranym w państwach członkowskich przez działania współfinansowane z EFS, co spowodowane było tym, iż uprzednio nie przewidziano konkretnych wskaźników wpływu w zakresie WPN. Z tego powodu nie było zatem możliwe ustalenie, czy obrany kierunek i strategia stanowią najwydajniejszy i najskuteczniejszy sposób przeciwdziałania zjawisku WPN. Przykładowo włączenie grupy docelowej WPN do wielokierunkowego działania z wieloma grupami docelowymi, jak miało to miejsce w Zjednoczonym Królestwie, nie ułatwiło gromadzenia danych kontrolnych oraz oceny działań w zakresie WPN. W konsekwencji władze krajowe były w stanie dostarczyć jedynie analizę współfinansowanych działań w przypadku małej grupy zamkniętych projektów wspierających osoby w wieku od 13 do 17 lat, zagrożone utratą motywacji, finansowanych bezpośrednio przez regionalne biura rządowe z pominięciem pośredników.

48. W Irlandii i w Portugalii zlecono specjalne badania służące ocenie realizacji działań zmierzających do zwalczania WPN prowadzonych w każdym z tych krajów. Inicjatywa taka jest, oczywiście, pożyteczna. Niestety, w obu przypadkach, choć na podstawie zaleceń wprowadzono zmiany, brak szczegółowej analizy wniosków i zaleceń przez władze krajowe oznacza, że ocena słuszności tych zmian przez Trybunał była niemożliwa.

49. Niedociągnięcia te zmniejszają wartość dodaną jaką — w postaci wsparcia przy podejmowaniu decyzji zarządczych — oferuje właściwie przeprowadzony proces oceny. Niemniej jednak pożyteczną innowacją w procesie oceny w Irlandii było wprowadzenie wymogu, aby w ramach projektów przeprowadzana była samoocena i ewaluacja, zawierająca zarówno dane statystyczne dotyczące poprawy wskaźników WPN, jak i jakościowych efektów odczuwanych podczas realizacji projektu. Podobny stan rzeczy panował w Zjednoczonym Królestwie, gdzie nie tylko wszystkie projekty były objęte obowiązkiem sporządzenia samooceny końcowej, ale w przypadku jednego projektu ⁽³⁾ zgromadzono dane wyjściowe na temat uczestników, stanowiące podstawę do pomiaru ich potrzeb i porównań z przyszłymi osiągnięciami.

50. Ogólnie, wartość dodana takich działań, korzystających ze wsparcia wspólnotowego, poza środkami finansowymi zasadza się w tym, iż umożliwiają one, zgodnie z zasadą partnerstwa funduszy strukturalnych, pobudzenie zaangażowania lokalnych podmiotów i reagowanie na indywidualne potrzeby społeczności. Na przykład w Niemczech i w Irlandii projekty współfinansowane przez EFS, poprzez ustanowienie konsorcjów, tymczasowych stowarzyszeń, punktów kontaktowych oraz wykorzystanie stron internetowych, stworzyły zachętę do komunikacji i koordynacji pomiędzy szkołami i innymi lokalnymi podmiotami. Po drugie, działania takie mogą nadać kierunek i podwyższyć priorytet związany z osiągnięciem wspólnych celów polityki UE, takich jak obniżenie o połowę wskaźnika WPN do roku 2010. Wreszcie, mogą one potencjalnie zwiększyć w Unii Europejskiej świadomość tego, że problem młodych ludzi porzucających naukę dotyka całej gospodarki.

⁽¹⁾ Okólnik z dnia 3/6 marca 2003 r. wydany przez *Learning and Skills Council* i zatytułowany *Strategic Area Reviews*.

⁽²⁾ Hiszpania, Francja, Niemczechy, Portugalia i Zjednoczone Królestwo.

⁽³⁾ Future Train.

WNIOSKI I ZALECENIA

51. W odniesieniu do postawionych pytań kontrolnych Trybunał ustala i zaleca, co następuje.

a) *Czy Komisja wypełniła swoją rolę zarządczą w odniesieniu do należytego zarządzania finansami w zakresie środków EFS przeznaczonych na ten obszar?*

52. Aby wypełnić swoją rolę zarządczą, Komisja, bądź to poprzez lepsze wykorzystanie obecnie otrzymywanych informacji, bądź to poprzez dodatkowe działania monitorujące, musi uzyskać racjonalną pewność, że w państwach członkowskich w praktyce realizowane jest należyte zarządzanie finansami. W zakresie zarządzania działaniami służącymi zwalczaniu zjawiska WPN nie zostało to dostatecznie jasno wykazane (patrz: pkt 13–17).

Komisja powinna w koniecznych przypadkach udzielić wskazań państwom członkowskim, tak aby zapewniona była wydajność, skuteczność i oszczędność finansowania wspólnotowego.

Komisja powinna upewnić się co do tego, czy systemy zarządcze państw członkowskich odpowiadają przepisom wspólnotowym i czy są one zgodne z zasadą oszczędności, wydajności i skuteczności.

53. W ramach kontroli Trybunału w zakresie procedur zarządczych dotyczących wyboru i realizacji działań służących zwalczaniu WPN zbadano procedury zarządcze i podkreślono zarówno ich mocne, jak i słabe strony, które wpływają na wartość uzyskiwaną ze środków wspólnotowych. Uwagi te dotyczą następujących pytań kontrolnych.

b) *Czy przyznanie finansowania było poprzedzone odpowiednią analizą spodziewanych korzyści gospodarczych?*

54. W większości przypadków władze państw członkowskich przyznały finansowanie z EFS bez przeprowadzenia odpowiedniej analizy bieżącej sytuacji oraz spodziewanych lub zamierzonych wyników. Ponadto w większości przypadków państwa członkowskie nie były w stanie dostatecznie uzasadnić poziomu finansowania przydzielonego na działania służące zwalczaniu zjawiska WPN. Niemniej jednak w przypadku jednego programu finansowanie było bezpośrednio powiązane z uzasadnionymi potrzebami wynikającymi ze wskaźnika WPN odnotowanego w szkołach (patrz pkt 18–25).

Władze państw członkowskich powinny przeprowadzić analizę oczekiwanych korzyści gospodarczych, zawierającą udokumentowane i uzasadnione wyjaśnienie poziomu finansowania przydzielonego na obszary lub działania priorytetowe.

c) *Czy beneficjenci zostali wyselekcjonowani a środki przyznane na podstawie określonych potrzeb stron oraz w racjonalny i ekonomiczny sposób?*

55. Zdolność poszczególnych państw członkowskich do oszacowania wielkości populacji objętej podejmowanymi przez nie działaniami była znacząco różna. Różnice w możliwościach ilościowego określenia potrzeb występowały także pomiędzy regionami. Stosowanie różnych definicji WPN w poszczególnych państwach członkowskich nie ułatwiło geograficznego ukierunkowania pomocy ani pomiaru wpływu podejmowanych inicjatyw. Na szerszą skalę starania zmierzające do przyjęcia definicji Eurostatu stanowiłyby wsparcie dla działań Wspólnoty na rzecz zwalczania zjawiska WPN (patrz: pkt 26–34).

W celu doprowadzenia do zamierzonego długoterminowego obniżenia skali zjawiska WPN państwa członkowskie powinny nadal monitorować swoje osiągnięcia w zwalczaniu tego zjawiska poprzez odwołanie się do definicji ze strategii lizbońskiej, uzgodnionej przez szefów państw lub rządów. Racjonalne roczne cele obniżenia wskaźnika WPN pomogłyby w osiągnięciu celu wyznaczonego przez Radę Europejską.

56. Państwa członkowskie nie zawsze przydzielały środki wspólnotowe na różne działania i regiony proporcjonalnie do ich potrzeb lub poziomu zjawiska WPN lub na podstawie, którą można jasno uzasadnić (patrz: pkt 35–36).

W celu maksymalizacji potencjalnego efektu uzyskiwanego z finansowania władze krajowe odpowiedzialne za przydzielanie środków wspólnotowych powinny zapewnić ich przyznanie w oparciu o obiektywne i relewantne kryteria.

d) *Czy projekty były realizowane w sposób maksymalizujący efekt finansowania w zakresie konkretnych celów danych działań oraz ogólnego celu związanego z przeciwdziałaniem zjawisku WPN?*

57. Pewne niedociągnięcia wykryto w procedurach podejmowania decyzji w sprawie selekcji programów, w procedurach doboru poszczególnych uczniów, a także w zakresie dzielenia się informacjami o zjawisku WPN pomiędzy organizacjami zarządzającymi i projektami. Z drugiej strony, napotkano pewne nowatorskie praktyki, takie jak zawiązywanie konsorcjów przez lokalne szkoły w celu wspólnego przeciwdziałania zjawisku WPN (patrz: pkt 37–43).

Poprzez standardowe zastosowanie oceny ryzyka WPN właściwe władze powinny zapewnić przestrzeganie odpowiednich procedur selekcji projektów oraz obiektywne i analogiczne we wszystkich projektach dobór poszczególnych beneficjentów działań.

Porozumienia w sprawie dzielenia się danymi powinny zostać zawarte i wdrożone, w zakresie dozwolonym prawem, pomiędzy wszystkimi organizacjami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie zjawisku WPN na szczeblu lokalnym i krajowym.

e) *Czy w państwach członkowskich prowadzono odpowiedni monitoring i ocenę, tak aby zapewniona była skuteczność działań wobec wyznaczonych celów?*

58. W większości przypadków organy wdrażające przeprowadziły w pewnym zakresie monitoring projektów w celu upewnienia się, że w projektach tych osiągnęte są wyznaczone cele. Występował jednak brak koordynacji i rozpowszechniania wyników badań nad zjawiskiem WPN zarówno wewnątrz poszczególnych państw członkowskich, jak i pomiędzy nimi, co pociągało za sobą uzyskiwanie niedostatecznych korzyści z finansowania. Pożyteczną innowacją wprowadzoną w dwóch państwach członkowskich był wymóg przeprowadzania samooceny w ramach projektów, z ilościowym i jakościowym określeniem wpływu wykonanych działań. Niemniej jednak ogólne oceny programów operacyjnych dostarczały zazwyczaj niewiele informacji o wynikach lub efektach działań służących zwalczaniu zjawiska WPN (patrz: pkt 44–50).

59. Środki z EFS stanowią mały wkład finansowy do całkowitych nakładów na zasoby ludzkie w państwach członkowskich. W celu maksymalizacji efektu wywoływanego przez te środki należy zatem przydzielać je z zachowaniem ostrożności

w obszarach, w których istnieją szczególne potrzeby, a wspólnotowa wartość dodana może zostać jasno wykazana. Przeciwdziałanie wczesnemu porzuceniu nauki jest jednym z takich obszarów. Jednak to, w jaki sposób takie finansowanie może się najlepiej przyczynić do obniżenia skali WPN, zależy od specyficznych potrzeb poszczególnych państw członkowskich, od istnienia racjonalnej i wspierającej polityki krajowej oraz od sposobu wykorzystania funduszy.

60. Jeśli EFS ma być skutecznym narzędziem dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej w zakresie przeciwdziałania zjawisku WPN, to musi on być stosowany w połączeniu z dobrze przemyślanymi strategiami, pozwalającymi na zaspakajanie priorytetowych potrzeb i ukierunkowanie działań na konkretne cele operacyjne. Ponadto przy jego wykorzystaniu należy stosować zasady dobrej praktyki zarządczej zgodnej z ogólnie przyjętymi standardami zarządzania efektywnością (patrz: pkt 18–50).

Zważywszy na to, jak ważna w kontekście zjawiska wczesnego porzucenia nauki jest dobra praktyka zarządcza w obszarze diagnostyki, ukierunkowania działań, przydziału środków i oceny, Komisja, we współpracy z władzami krajowymi, powinna ułatwić rozwój i upowszechnienie najlepszej praktyki w tych obszarach, tak aby został zwiększony efekt uzyskiwany dzięki finansowaniu wspólnotowemu.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 23 lutego 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK 1

**ŁĄCZNY UDZIAŁ PROCENTOWY W POPULACJI W WIEKU OD 18 DO 24 LAT OSÓB
Z WYKSZTAŁCENIEM CO NAJWYŻEJ NA POZIOMIE NIŻSZEJ SZKOŁY ŚREDNIEJ (GIMNAZJUM),
NIEKONTYNUUJĄCYCH NAUKI ANI NIEUCZESTNICZĄCYCH W SZKOLENIACH**

Określenie „osoby wczesnie porzucające naukę” odnosi się do osób w wieku od 18 do 24 lat, spełniających następujące dwa warunki: najwyższy uzyskany przez nie poziom wykształcenia to ISCED 0, 1 lub 2 oraz — wedle ich deklaracji — nie uczestniczyły one w żadnej formie nauczania lub szkoleń w ciągu czterech tygodni poprzedzających badanie (licznik). Mianownik obejmuje całość populacji tej samej grupy wiekowej, z wyłączeniem braku odpowiedzi na pytania „najwyższy uzyskany poziom wykształcenia lub szkoleń” oraz „uczestnictwo w nauce i szkoleniach”. Zarówno liczniki, jak i mianowniki pochodzą z Badania Siły Roboczej w UE

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
UE (25 państw)	—	—	—	—	—	—	17,2(i)	16,9(i)	16,5(i)	15,9(b)	15,9(i)
UE (15 państw)	—	—	21,7(e)	20,7(e)	—	20,5(i)	19,3(i)	18,8(i)	18,5(i)	18,1(b)	18,0(i)
Belgia	16,1	15,1	12,9	12,7	14,5	15,2(b)	12,5	13,6	12,4	12,8	11,9(b)
Republika Czeska	—	—	—	—	—	—	—	—	5,5	6,0(b)	6,1
Dania	8,6	6,1	12,1	10,7	9,8	11,5	11,6	8,8	8,4	10,0(b)	8,1
Niemcy	—	—	13,3	12,9	—	14,9	14,9	12,5	12,6	12,8(i)	12,8(p)
Estonia	—	—	—	—	12,6	14,0	14,2	14,1	12,6	11,8	13,7
Grecja	23,2	22,4	20,7	19,9	19,8	17,8	17,1	16,5	16,1	15,3(b)	15,3(p)
Hiszpania	36,4	33,8	31,5	30,3	29,8	29,5	28,8	28,6	29,0	29,8	30,4
Francja	16,4	15,4	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	13,7(b)	14,2
Irlandia	22,9	21,4	18,9	18,9	—	—	—	—	14,7	12,1(b)	12,9(p)
Włochy	35,1	32,8	31,7	30,1	28,4	27,2	25,3	26,4	24,3	23,5	23,5(p)
Cypr	—	—	—	—	—	15,0	15,1	14,8	14,0	15,1(b)	18,4
Łotwa	—	—	—	—	—	—	—	—	19,5	18,1	15,6
Litwa	—	—	—	—	—	—	16,7	13,7	14,3(b)	11,8	9,5(b)
Luksemburg	34,4	33,4	35,3	30,7	—	19,1(b)	16,8	18,1	17,0	17,0(p)	—
Węgry	—	—	—	17,8	15,9	13,0	13,8	12,9	12,2	11,8(b)	12,6
Malta	—	—	—	—	—	—	54,2	54,4	53,2	48,2	45,0(b)
Niderlandy	—	—	17,6	16,0	15,5	16,2	15,5	15,3	15,0	15,0(p)	—
Austria	—	13,6	12,1	10,8	—	10,7	10,2	10,2	9,5	9,2(b)	9,2
Polska	—	—	—	—	—	—	—	7,9	7,6	6,3	5,7(b)
Portugalia	44,3	41,4	40,1	40,6	46,6(b)	44,9	42,6	44,0	45,1	40,4	39,4(b)
Słowenia	—	—	—	—	—	—	—	7,5	4,8(u)	4,3(u)	4,2(u)
Słowacja	—	—	—	—	—	—	—	—	5,6	4,9(b)	7,1
Finlandia	—	—	11,1	8,1	7,9	9,9	8,9(b)	10,3	9,9	8,3(b)	8,7
Szwecja	—	—	7,5	6,8	—	6,9	7,7	10,5(b)	10,4	9,0(b)	8,6
Zjednoczone Królestwo	32,3	—	—	—	—	19,7(i)	18,3(i)	17,6(i)	17,7(i)	16,7(i)	16,7(p)

(—) Brak danych, (i) Patr: ramka poniżej, (b) Przerwa w serii, (e) Wartość szacunkowa, (p) Wartość wstępna, (u) Niewiarygodne lub niepewne dane.

Wskaźniki strukturalne Eurostatu/Spójność społeczna/Osoby wcześnie porzucające naukę

Udział procentowy w populacji w wieku od 18 do 24 lat osób z wykształceniem co najwyżej na poziomie niższej szkoły średniej (gimnazjum), niekontynuujących nauki ani nieuczęszczających w szkoleniach.

i: Uwagi

W związku z wprowadzeniem w badaniu zharmonizowanych pojęć i definicji brak jest porównywalności informacji o edukacji i szkoleniach z danymi z lat poprzednich od:

- roku 2003 w CZ, DK, EL, IE, CY, HU, AT, SI, FI, SE, NO, CH oraz roku 2004 w BE, LT, MT, PL, PT i RO w związku z szerszym zakresem nauczania,
- roku 2003 w SK z powodu ograniczeń dotyczących samouctwa,
- roku 2003 w DE z powodu wyłączenia kursów w zakresie zainteresowań osobistych,
- roku 1999 w NL, roku 2000 w PT, roku 2003 we FR i CH w związku ze zmianami w okresie referencyjnym (uprzednio 1 tydzień przed przeprowadzeniem badania; CH: 12 miesięcy w przypadku szkoleń zawodowych, a nie 4 tygodnie),
- LU (1999) w związku z nową definicją poziomu niższego wykształcenia średniego,
- konsekwentnie EU15, strefa euro, EU25.

W związku ze zmianami w charakterystyce badania brak jest porównywalności danych z poprzednimi latami w IT (od 1993 r.), PT (od 1998 r.), BE i UK (od 1999 r.), FI (od 2000 r.), SE i BG (od 2001 r.), LV i LT (od 2002 r.), HU (od 2003 r.), FI (1 kwartał 2003 r.) i AT (2 kwartał 2003 r.).

W DK, LU, IS, NO, EE, LV, LT, CY, MT oraz SI wysoki stopień zmienności wyników w czasie spowodowany jest częściowo małymi rozmiarami próby.

W CY populacja referencyjna (mianownik) nie obejmuje studentów za granicą.

Sumy dla UE podawane są:

- do 1999 r., na podstawie dostępnych danych krajowych,
- od 1999 r. z wykorzystaniem wyniku najbliższego dostępnego roku w przypadku brakujących danych dla danego kraju oraz tymczasowych danych dla UK (wyłączenie wszystkich poziomów GCSE aż do wprowadzenia w 2005 r. na poziomie UE nowej definicji poziomu 3c ISCED).

Źródło: Eurostat.

ZAŁĄCZNIK 2

PROGRAMY SKONTROLOWANE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

HISZPANIA

Programy Gwarancji Społecznej (PGS)

Andaluzja — PO Celu 1, Oś 4A, działanie 15 A

Na czym polegał program? Programy Gwarancji Społecznej skierowane są do tych uczniów, którzy, pomimo specjalnych zajęć obejmujących program nauczania, nie wypełniają minimalnych wymogów uprawniających do uzyskania dyplomu wyższej szkoły średniej. Ich celem jest ułatwienie przejścia takich osób na rynek pracy, przy jednoczesnym stworzeniu im możliwości kontynuacji nauki w okresie przejściowym w ramach ukierunkowanego szkolenia zawodowego. Uczestnicy są zazwyczaj w wieku od 16 do 21 lat, a kursy trwają od sześciu miesięcy do dwóch lat szkolnych. W każdej klasie jest co najwyżej 20 uczniów.

Jakie działania były współfinansowane? Programy Gwarancji Społecznej są programami ogólnokrajowymi, realizowanymi w szkołach państwowych przez departament edukacji dla danego regionu i zgodnie z przepisami obowiązującymi w danym regionie. Programy mają wspólną strukturę, obejmującą pięć obszarów: ukierunkowany program zawodowy (umiejętności zawodowe), szkolenia i doradztwo w zakresie pracy, podstawowe doradztwo edukacyjne w zakresie umiejętności personalnych i społecznych, zajęcia uzupełniające.

Programy te mogą być również skierowane do określonych grup, np. do młodych ludzi ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, do tych pochodzących z upośledzonych mniejszości etnicznych, do więźniów itp. Działania mogą być realizowane przez szkoły średnie, władze samorządowe lub organizacje typu non-profit.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? Rozpowszechnianie informacji o kursach, poprzez strony internetowe, warsztaty, akcje mailingowe, reklamę itp. zapewniły popularyzację wiedzy o Programach Gwarancji Społecznej. Wysoki poziom zainteresowania, zaangażowania i poświęcenia osób realizujących program został w wyniku kontroli uznany za istotny czynnik przyczyniający się do sukcesu programu. Jedną z trudności, które wystąpiły, był jednak brak właściwej podstawy analitycznej do przeciwdziałania zjawisku WPN oraz brak specjalnych procedur oceny i monitoringu dla tego działania.

Katalonia — PO Celu 3, działanie 4,4

Na czym polegał program? Choć PGS zostały wprowadzone w Hiszpanii dopiero w 1992 r., departamenty edukacji i pracy w Katalonii realizowały podobne kursy, uwzględniające potrzeby uczniów nieposiadających dyplomu już od roku 1986/87. Kursy w ramach PGS są z zasady realizowane przez departament edukacji, we współpracy z samorządami, poza normalnym systemem oświatowym.

Jakie działania były współfinansowane? Kursy obejmowały w pierwszej kolejności podstawowe szkolenie prowadzone przez dwóch nauczycieli na zlecenie departamentu edukacji i samorządu i — jako drugi element — szkolenie zawodowe.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? Kursy są planowane i koordynowane przez departament corocznie dla każdej gminy, na podstawie analizy potrzeb. Bezpośrednie zarządzanie kursami PGS i podobnymi przez departament we współpracy z samorządami gwarantuje minimalną podaż kursów i stabilność programu. Realizacja tych kursów od kilku lat przez ten sam zespół również tworzy wartość dodaną w postaci doświadczenia i wiedzy specjalistycznej. Istotnym elementem programu była ocena, w ramach której monitorowano i oceniano postępy poczynione przez uczniów.

Pośród istotnych czynników decydujących o powodzeniu programu należy wymienić: fakt, że kursy oparte były zasadniczo na przedmiotach praktycznych, zazwyczaj były realizowane poza systemem oświatowym, przez cały okres trwania kursu prowadzone były przez zaledwie dwóch nauczycieli, w małych grupach (zwykle 15-osobowych), co pozwalało na rozwinięcie bliższych więzi personalnych. Ciągłość zespołu odpowiedzialnego za realizację programu w kolejnych latach pozwoliła na zdobycie istotnej wiedzy specjalistycznej i przyczyniła się do stworzenia sieci ułatwiającej wymianę dobrych praktyk oraz zapewnienie wysokiego poziomu wsparcia i monitoringu dla każdego kursu.

FRANCJA

Edukacja i kształcenie ustawiczne, Cel 3, Jednolity Dokument Programowy na okres 2000–2006

Na czym polegał program? EFS udzielił wsparcia na rzecz zmniejszenia skali zjawiska wczesnego porzucania nauki we Francji poprzez trzy odrębne działania zawarte w obszarze polityki kształcenia ustawicznego, wpisujące się w Cel 3 i w Jednolity Dokument Programowy na okres 2000–2006. Działania te zgrupowane były w ramach celu „stworzenie drugiej szansy dla młodych ludzi przedwcześnie porzucających system oświatowy”.

Główne podejście polegało na wspieraniu realizowanych już działań określonych w prawodawstwie krajowym i służących wsparciu uczniów w zdobyciu wykształcenia na poziomie wyższej szkoły średniej (liceum). Zależnie od zastosowanej definicji wczesnego porzucania nauki, corocznie od 60 000 do 150 000 młodych ludzi porzuca naukę bez zdobycia jakichkolwiek kwalifikacji. W grupie 18–24-latków procentowy udział osób z wykształceniem na poziomie co najwyżej niższej szkoły średniej (gimnazjum) szacowano na 14,2 % (2004 r. ⁽¹⁾).

Jaskie działania były współfinansowane? „Plan integracji społecznej” („Mission Générale d'Insertion” — MGI) składa się ze specjalnych kursów, których zamierzeniem jest zmotywowanie i zachęcenie uczniów do zdobycia kwalifikacji na wyższym poziomie. Uczniowie przyjęci na te kursy mieli ponad 16 lat, nie podjęli nauki w wyższej szkole średniej i mieli trudności w nauce lub też opuszczali naukę w szkole od co najwyżej roku. W myśl lokalnych przepisów uczniowie ci mogli wnioskować o rozmowę oceniającą z zespołem szkolnym oraz psychologiem edukacyjnym. Następnie komisja rekrutacyjna proponowała danemu uczniowi odpowiedni kurs pomocniczy, uzgodniony z nim po rozmowie z zespołem odpowiedzialnym za kurs.

Zajęcia wyrównawcze (dispositifs relais) skierowane były do uczniów uczęszczających do szkoły średniej i doświadczających trudności w nauce. Zajęcia te prowadzone są w małych grupach nieprzekraczających 12 uczniów i ukierunkowane są na specyficzne potrzeby uczestników. Spersonalizowane programy nauczania, plany zajęć oraz zajęcia pozaszkolne (np. sportowe) pomogły na powrót włączyć młodych ludzi znajdujących się w trudnej sytuacji do standardowego nauczania szkolnego.

Działania pilotażowe (les actions pilotes) to konkretne projekty oparte na potrzebach lokalnych. Zazwyczaj pozwalały one uczniom na uczestnictwo w zajęciach pozaszkolnych (odrabianie zadań domowych po szkole, wycieczki, zajęcia kulturalne, artystyczne, sportowe itp.). Młodym ludziom w wieku pomiędzy 15 a 20 lat projekty te pomogły określić wybór zawodu i zdobyć doświadczenie zawodowe w lokalnych firmach. Projekt pilotażowy „szkoła drugiej szansy” służył włączeniu młodych ludzi do świata gospodarki poprzez zapewnienie specjalnie dostosowanych kursów i stażów zawodowych dla starszych uczniów, którzy przedwcześnie porzucili naukę szkolną. Środki finansowe pochodziły również z lokalnego podatku od przedsiębiorstw. Kursy trwały od 8 do 10 miesięcy.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? Istotnym elementem kursów i zajęć był stopień, w jakim były one dostosowane do konkretnych potrzeb uczniów. W Akademii Metz, działanie MGI nazwane „zajęcia wspomagające integrację zawodową” stanowiło elastyczny program, w którym dobór przedmiotów wykładanych na kursach nie był ustalony z góry, lecz oparty na potrzebach docelowej grupy uczniów.

IRLANDIA

Cel 1, okres 2000–2003, Irlandia, Działanie 05, Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie, Program Ukończenia Szkoły

Na czym polegał program? Program był realizowany na szczeblu centralnym przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. W pierwszej fazie ogólnokrajowa baza danych o uczniach i szkołach stała się podstawą do szczegółowej analizy uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych (w wieku od 7 do 18 lat), przedwcześnie porzucających naukę. Szkołom przyznano następnie priorytety poprzez zastosowanie ważonego wskaźnika upośledzenia edukacyjnego. Szkoły zostały zaproszone do złożenia kosztorysów działań proponowanych w celu zwalczania zjawiska wczesnego porzucania nauki. W drugiej fazie programu konsorcja szkół i organizacji zaangażowanych lokalnie w kwestie dotyczące młodzieży i rozwoju społeczności składały wnioski i propozycje finansowania, które były następnie oceniane w celu wyselekcjonowania propozycji finansowania w ramach Programu Ukończenia Szkoły. Po dokonaniu oceny i zatwierdzenia na podstawie kosztorysów wspólnych planów działania przyznawano środki na dany rok. Szkoła prowadząca projekt zarządzała całym projektem i koordynowała potrzeby oraz działania innych szkół oraz szkół podstawowych na terenie gminy, których absolwenci trafiali do szkół objętych programem.

Jakie działania były współfinansowane? Jednym z najbardziej konkretnych i korzystnych sposobów wykorzystania finansowania była poprawa systemów rejestrowania i monitorowania obecności w szkołach poprzez komputeryzację oraz ustanowienie procedur monitoringu. Dyrektorzy szkół stwierdzili, że miało to pozytywny wpływ nie tylko na zachowanie uczniów, ale także na podejście rodziców. Fundusze zostały również wykorzystane na stworzenie mniejszych grup o szczególnych potrzebach w szkołach, ustanowienie klubów śniadaniowych oraz zapewnienie zajęć wykraczających poza program nauczania, mających na celu zmotywowanie uczniów i zredukowanie nieobecności.

⁽¹⁾ Eurostat, Badanie rynku pracy, rok 2004.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? Chociaż programem zarządzano w sposób zcentralizowany, został on oparty na podejściu wspólnotowym, obejmującym wiele instytucji. W przypadku wielu skontrolowanych projektów, takie zintegrowane podejście było szczególnie skuteczne w pozyskiwaniu istotnego wsparcia, zarówno finansowego, jak i technicznego od agencji działających w lokalnych społecznościach oraz, w szczególności, od Partnerstw Lokalnych. Na przykład w jednym przypadku ⁽¹⁾ Lokalne Partnerstwo służyło wiedzą specjalistyczną w opracowaniu całościowego i profesjonalnego Planu Działania.

Projekty objęte kontrolą również uwidoczniły powodzenie programu w zakresie „korzyści z procesu”. Rzecznik jednego z projektów stwierdził, że „Ukierunkowanie na realizację planu zmienia bardzo dużo, nawet jeżeli nie otrzymujemy tylu środków [ile byśmy sobie życzyli]”. Niektóre projekty wykazały również zmianę w podejściu wśród nauczycieli i rodziców w kwestii tego, jak szkoły odnoszą się do problemu spadku liczby uczniów i wysokich wskaźników porzucania nauki: „okoliczności rodzinne być może znacznie się nie zmieniły, jednak zmieniły się okoliczności dotyczące szkół”. Ponadto, kontrola podkreśliła wysoki poziom zainteresowania, zaangażowania oraz poświęcenia na rzecz programu wśród osób go realizujących. Był to jeden z najważniejszych czynników decydujących o powodzeniu tego programu.

NIDERLANDY

Działanie 3.3 E „Zwalczanie przedwczesnego porzucania nauki”

Na czym polegał program? Ministerstwo Edukacji, Kultury i Nauki, które zostało wyznaczone jako jedyny beneficjent w ramach tego działania, udostępniło środki finansowe szkołom i organizacjom zajmującym się kształceniem zawodowym na wsparcie projektów służących zwalczaniu zjawiska wczesnego porzucania nauki. Ponieważ szkoły w Niderlandach są autonomiczne, dysponują one swobodą w angażowaniu się lub nie w takie projekty. Uczestnictwo szkół i organizacji w takich projektach do 2004 r. rosło powoli, jednak władze oczekują obecnie, że wnioski o współfinansowanie programów w zakresie przeciwdziałania wczesnemu porzucaniu nauki, złożone w ramach tego działania, obejmą całość funduszy dostępnych w okresie 2000–2006.

Jakie działania były współfinansowane? Szkoły zachęcano do opracowania projektów w zakresie jednego lub więcej tematów określonych w prawodawstwie krajowym. Tematy te obejmowały: rozwój i koordynację indywidualnego doradztwa zawodowego, zespoły doradztwa i opieki dla uczniów; opracowanie procedur i instrumentów wykorzystywanych do naboru i oceny studentów; rozwój sieci w szkołach; systemy przejściowe między kształceniem zawodowym podstawowym i ponadpodstawowym; koordynację ze wspólnotowym planem działania na rzecz zwalczania wczesnego porzucania nauki; certyfikację szkoleń dla nowych segmentów lokalnego rynku pracy we współpracy z lokalnym i regionalnym sektorem handlu i przemysłu; wsparcie szkół dla rodziców dzieci obciążonych ryzykiem. Kryteria wyboru uczniów również zostały określone w prawodawstwie krajowym: zgodnie z tymi kryteriami wybrani mogą zostać uczniowie poniżej 23. roku życia, uczęszczający do szkół zawodowych, którzy nie uzyskali „kwalifikacji startowej” (wyszkolenia zawodowego na poziomie 2) i co do których, w opinii szkoły, istnieje ryzyko WPN.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? W ramach tematów określonych w prawodawstwie krajowym, szkoły miały swobodę w opracowaniu własnych projektów w zakresie WPN. Ministerstwo nie narzuciło żadnych dodatkowych zasad, nie udzieliło także wytycznych do poszczególnych projektów. Promowało jednakże dobrą praktykę poprzez publikację badań dotyczących WPN, ustanowienie platform dyskusyjnych dla szkół oraz rozpropagowanie informacji poprzez stronę internetową. Chociaż z reguły tematy projektów były już ujęte w normalnych działaniach szkoły, projekty współfinansowane przez EFS rozszerzyły te działania na rzecz uczniów, co do których istnieje ryzyko WPN. W rezultacie projekty łączyły się ze „zwykłymi”, codziennymi działaniami szkoły. Z powodu niezależnego statusu szkół oraz różnorodności populacji uczniów w podejściu do zwalczania WPN przyjętym w dziesięciu skontrolowanych szkołach występowały znaczne różnice. Niektóre szkoły skoncentrowały się na współpracy z instytucjami danej społeczności oraz z lokalnymi przedsiębiorstwami, inne zaś próbowały rozwiązywać problemy samodzielnie. Znaczne różnice pomiędzy szkołami występowały też co do stopnia, w jakim szkoły te były zaangażowane w wymianę informacji (istotne źródło w opracowywaniu projektów WPN). Istotną kwestią w ocenie wyników projektów WPN jest rzetelność statystyk. W celu poprawy rzetelności statystyk dotyczących WPN Ministerstwo wprowadziło w 1999 r. ustawę w sprawie rejestracji WPN, której wynikiem jest uzyskanie rzetelnych i kompletnych statystyk, na których Ministerstwo może opierać swój proces decyzyjny.

PORTUGALIA

Zadanie 1.2 w ramach PRODEP III „Kursy alternatywne na poziomie szkolnictwa podstawowego”

Na czym polegał program? Głównym sposobem walki ze zjawiskiem wczesnego porzucania nauki w Portugalii jest oferowanie przez szkoły zróżnicowanych kursów dodatkowych oraz kursów zawodowych. Kursy te zostały określone w przepisach krajowych i miały być adresowane do uczniów w wieku 15 lat i starszych, którzy nie zdobyli jeszcze wykształcenia średniego niższego stopnia. W Portugalii odsetek osób w wieku 18–24 lat, posiadających wykształcenie na poziomie nie wyższym niż wykształcenie średnie niższego stopnia, szacowany był na 45,5 % (2004 r. ⁽²⁾).

⁽¹⁾ Mullingar Community College.

⁽²⁾ Eurostat, Badanie rynku pracy, rok 2004.

Jakie działania były współfinansowane? W ramach ośmiu projektów szkolnych, wchodzących w skład próby kontrolnej, w odpowiedzi na potrzeby uczniów danej szkoły oraz innych młodych ludzi z okolicy, wprowadzono kursy pomagające im w ukończeniu 9 klasy (wykształcenie średnie niższego stopnia) i uzyskaniu kwalifikacji zawodowych. Uczestnikami kursów byli uczniowie między 15. a 18. rokiem życia, którzy dotąd nie uzyskali dyplomu ukończenia 9 klasy, chociaż przekroczyli już 15 lat — minimalny wiek pozwalający na zakończenie nauki. Wśród tych uczniów znajdowały się głównie osoby, które miały trudności w nauce lub musiały powtarzać naukę w poszczególnych latach szkolnych. Kursy były dostosowane do ich potrzeb — nacisk kładziono na zdobywanie konkretnych umiejętności zawodowych, a nie na naukę przedmiotów akademickich. Obejmowały także zdobywanie doświadczenia w ramach praktyk w przedsiębiorstwach, co miało na celu zmotywowanie uczniów do praktycznego zastosowania wiedzy. Ten aspekt był ważny, ponieważ w przypadku tych uczniów, z uwagi na utratę motywacji oraz fakt, że byli oni starsi od swoich szkolnych kolegów, istniało większe prawdopodobieństwo porzucenia nauki i podjęcia pracy.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? W przypadku niektórych szkół w śródmieściu Lizbony kursy te stanowiły nowe finansowane zajęcia oferowane szkołom, których liczba uczniów malała z powodu zmian demograficznych. Na przykład *Escola Secundária Marquês de Pombal* (lizbońska publiczna szkoła średnia specjalizująca się w inżynierii elektrycznej), zlokalizowana w starej dzielnicy miasta, zamieszkaną przez starzejącą się społeczność, wprowadziła kursy zawodowe wykorzystujące specjalistyczne zaplecze szkoły.

Szkoły zgłaszały wnioski o zatwierdzenie kursów i udostępnienie funduszy zależnie od liczby uczniów, którzy spełniali warunki uczestnictwa, ale dobór uczestników wynikał także z systematycznego diagnozowania i typowania uczniów znajdujących się w grupie ryzyka. Tym niemniej, chociaż istniały również krajowe inicjatywy na rzecz zwalczania zatrudnienia dzieci, w samych szkołach nie tworono projektów skierowanych do uczniów w wieku poniżej 15 lat, w przypadku których istniało ryzyko, że porzucą naukę.

Portugalski Narodowy Plan Działania na rzecz Zatrudnienia — NAP (2003–2006) ma na celu ograniczenie zjawiska wczesnego porzucenia nauki do 35 % do 2006 r. i do 25 % do roku 2010, co jest zasadniczo zgodne z założeniami strategii lizbońskiej. Osiągnięcie tych celów może być trudne, z uwagi na brak skoordynowanej strategii, która pozwoliłaby na zbadanie i ograniczenie zjawiska wczesnego porzucenia nauki wśród młodzieży w wieku poniżej 15. roku życia, czyli w wieku, w którym powstają przyczyny WPN. Jednakże Narodowy Program Działania proponuje stworzenie w niedalekiej przyszłości systemu pozwalającego na wczesne typowanie uczniów, w przypadku których istnieje ryzyko porzucenia nauki, a także na objęcie ich indywidualnym wsparciem.

ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO

Cel 3, Program operacyjny dla Anglii i Gibraltaru, okres 2000–2006, Działanie 2.2

Na czym polegał program? Większość wchodzących w skład programu operacyjnego Celu 3 zadań związanych ze zwalczaniem zjawiska WPN wpisywało się w Działanie 2.2 obszaru polityki integracji społecznej, którego celem było „opracowanie lokalnych i obszarowych rozwiązań służących wspieraniu jednostek o niekorzystnej sytuacji na rynku pracy zagrożonych wykluczeniem”. Pierwotną grupę docelową stanowiły osoby w wieku od 13 do 17 lat, w przypadku których istniało ryzyko porzucenia nauki. W następstwie oceny śródkresowej, grupę tę ograniczono do osób w wieku od 16 do 18 lat nieuczęszczających do szkoły, niezatrudnionych ani nieuczestniczących w szkoleniach. Środki finansowe z EFS zostały przydzielone regionalnym urzędом rządowym, które następnie przydzielały je na podstawie przetargów bezpośrednich w ramach projektów oraz poprzez konkurencyjne porozumienia o finansowaniu zawierane z publicznymi instytucjami oświatowymi.

Jakie działania były współfinansowane? Projekty były różnorodne, a ich realizację powierzano organizacjom charytatywnym, szkołom oraz innym dostawcom usług w zakresie szkoleń i doradztwa zawodowego. Szkoły uczestniczące w projektach zazwyczaj dobierały uczniów do uczestnictwa w kursach na podstawie ich zdolności, odpowiedności i ich dotychczasowych wyników w nauce. Kursy trwały od 15 dni do roku, w pewnych przypadkach obejmowały praktyki zawodowe, oferowały też szkolenie w zakresie umiejętności życiowych i zawodowych, doradztwo i wsparcie personalne, pracę zespołową oraz zajęcia pozaszkolne i alternatywne programy nauczania. Uczniowie nadal uczęszczali do szkoły, poza godzinami zajęć w ramach kursu. Celem wszystkich skontrolowanych kursów było osiągnięcie zaliczeń na poczet kwalifikacji w zakresie umiejętności podstawowych.

Jakie szczególne kwestie wpłynęły na skuteczność programu? Jedną z trudności występujących w związku z zadaniami w ramach Działania 2.2 jest brak wspólnego programu lub ram obejmujących wspólne elementy. Na tle wielorakości krajowych inicjatyw dotyczących kształcenia młodzieży i innych grup docelowych, do których skierowane jest to działanie, trudno jest wyodrębnić znaczenie lub rolę finansowania tego obszaru z EFS. Brak wspólnego podejścia uwidacznia się również w towarzyszącym projektom procesie typowania i oceny ryzyka. Ponadto brak odpowiedniej podstawy analitycznej do rozwiązania problemu WPN i dzielenia się informacjami pomiędzy organizacjami odpowiedzialnymi za realizację projektów na szczeblu regionalnym i lokalnym również wpłynął na skuteczność działań. Niemniej jednak w poszczególnych projektach widoczne było stosowanie dobrej praktyki w zakresie koordynacji pomiędzy szkołami uczestniczącymi w projektach oraz w zakresie sporządzania ocen. Co więcej, środki finansowe z EFS stworzyły zachętę, która pobudziła ochotnicze, charytatywne wsparcie w organizacji kursów i zajęć.

ZAŁĄCZNIK 3

PROGRAMY OPERACYJNE, ORGANY WDRAŻAJĄCE I SKONTROLOWANE PROJEKTY

Hiszpania	Francja	Irlandia	Niderlandy	Portugalia	Zjednoczone Królestwo
Programy operacyjne					
<p>Andaluzja — 2000.ES.16.1.PO.003 — Andalucia, PO Celu 1, Eje 4A me- dida 15 A — „Programas de Garantía Social para jóvenes con fracaso esco- lar”.</p> <p>Katalonia — 2000.ES.05.3.PO.303 — Katalonia, PO Celu 3; Eje 4 actua- ción 4.4.1 — Programas de Garantía Social para jóvenes con fracaso esco- lar.</p>	<p>Zadanie 1 („Donner une nouvel- le chance aux jeunes pour éviter qu'ils quittent prématurément le système scolaire sans qualifica- tion” [Zapewnienie młodym lu- dziom nowych szans w celu uniknięcia przedwczesnego po- rzucenia przez nich nauki bez zdobycia kwalifikacji], w ra- mach Działania 4 („Faciliter le passage de l'école au travail” [Ułatwienie przejścia ze szkoły do pracy]) Priorytetu 3 („Educa- tion et formation tout au long de la vie” [Edukacja i kształcenie przez całe życie]) Celu 3 EFS dla Francji, okres 2000–2006.</p>	<p>PO Celu 1, Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie, okres 2000–2006 Irlandia, Działanie 05.</p>	<p>JDP, Europejski Fundusz Spo- łeczny [EFS], Cel 3 „Aktywne polityki w zakresie rynku pra- cy oraz kształcenie ustawicz- ne”, Priorytet 2, Działanie „Bestrijding Vooortijdig Schoolverlaten” [Przeciwdzia- łanie przedwczesnemu porzu- caniu nauki]. okres 2000–2006.</p>	<p>PRODEP III, Zadanie 1.2.</p>	<p>PO Celu 3, Anglia i Gibraltar, okres 2000–2006, Działanie 2.2.</p>
Skontrolowane organy wdrażające					
<p>UAFSE (Ministerstwo Edukacji)</p> <p>Andaluzja: Consejería de Hacienda, Consejería de Educación Delegación Provincial de Sevilla</p> <p>Katalonia: Departament de Treball Departament d'Ensenyament</p>	<p>ESF Department (Ministerstwo Pracy); DAF, DEP, DESCO, DRIC (Mini- sterstwo Edukacji); Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (Ile-de-France i Lotaryngia); Académies Créteil i Metz- Nancy.</p>	<p>Organ zarządzający (Dept. of Enterprise, Trade and Employ- ment); Organ płatniczy (Dept. of Enter- prise, Trade and Employment); Organ wdrażający (Dept. of Education and Science); Organ pośredniczący (City of Dublin Vocational Educational Committee).</p>	<p>Organ zarządzający (Agentschap SZW); Ministerstwo Edukacji, Kultu- ry i Nauki.</p>	<p>Centrala i oddziały regionalne PRO- DEP III (Lizbona i Porto).</p>	<p>Department of Work and Pen- sions; Department for Education and Skills; Government Office West Mi- dlands; Learning and Skills Council Staf- fordshire; Learning and Education Authori- ty Staffordshire; Connexions Service; Government Office South East; Department for Education and Science, Statistics Department; Learning and Skills Council Sur- rey; Learning and Skills Council Hampshire; Connexions Service South East.</p>

Hiszpania	Francja	Irlandia	Niderlandy	Portugalia	Zjednoczone Królestwo
Skontrolowane projekty					
I.E.S. Andrés Benitez (Andaluzja).	Ecole de la deuxième Chance, La Courneuve.	Tullamore College.	ROC Asa (Amersfoort).	E. S. Marqués de Pombal (Lizbona).	Youth Inc, Staffordshire Consortium of Colleges, Cannock.
I.E.S. San Severiano (Andaluzja).	Lycée professionnel J. P Timbaud.	Mullingar Community College.	ROC (Amersfoort).	E.S. D. José I (Lizbona).	Employability Plus, Solent Skill Quest, Portsmouth.
I.E.S. Bahía de Cádiz (Andaluzja).	Association Pierre Kohlmann, Antony.	Colaiste Eoin Secondary school.	ROC Oost-Nederland (Hengelo).	Provincia Portuguesa da Companhia de Jesus (Santo Tirso).	VT Career Management Southern, Portsmouth.
I.E.S. Virgen de Consolación (Andaluzja).	Collège Paul Verlaine, Malzeville.	Jobstown Community College.	ROC Twente Plus (Almelo).	E. S. Stuart de Carvalhais (Massamá).	The Glide Project, Education Business Partnership, Gosport.
I.E.S. Polígono Sur (Andaluzja).	Collège Jean Moulin, Tomblaine.	St. Thomas SR national school.	ROC Koning Willem I (s-Hertogenbosch).	E. S. de Linda-a-Velha (Linda-a-Velha).	Future Train, Stoke Learning and Education Authority.
PTT Palau-Solità i Plegamans (Katalonia).	LP Fulgence Bienvenüe, Auboué.	St. Paul's secondary school.	ROC Aventus (Apeldoorn).	Ensiiprof (Barcelos).	Skillway, Surrey Care Trust, Surrey.
PTT Molins de Rei, (Katalonia).	College Paul Valéry, Metz.	David's CBS Artane.	ROC de Graafschap (Doetinchem).	Escola Profissional de Santo Tirso (Santo Tirso).	
PTT Barcelona Nou Barris (Katalonia).		Gorey Community School, Wexford.	ROC Nijmegen (Nijmegen).	E.S. Anselmo de Andrade (Almada).	
PTT Martorell (Katalonia).		Abbey Community College, Wicklow.	ROC A12 (Ede).		
		Ballymun school.	ROC Arcus (Heerlen).		

ODPOWIEDŹ KOMISJI**STRESZCZENIE**

III.

- a) Wiele państw członkowskich objętych kontrolą przeprowadziło w różnym stopniu ocenę charakteru i skali problemu wczesnego porzucania nauki w oparciu o najlepsze dostępne dane.
- b) Wiele państw członkowskich objętych kontrolą mogło w różnym stopniu określić poziom finansowania, opierając się na danych szacunkowych i przy wykorzystaniu najlepszych dostępnych źródeł informacji. W ramach jednego programu przydział środków na poszczególne regiony danego państwa członkowskiego lub na poszczególne działania należy do kompetencji krajowych. W celu uwzględnienia potrzeb istniejących w terenie przydział dokonywany jest według różnego rodzaju kryteriów, w tym kryteriów politycznych. W kilku przypadkach objętych kontrolą zastosowano także kryteria dla określenia przydziału środków na poszczególne regiony i/lub działania.
- d) Zasadniczo podejście przyjęte przez państwa członkowskie polegało na określeniu różnych grup docelowych w zależności od krajowych systemów edukacyjnych i specyficznych problemów. Grupy te w różnym stopniu poddano określeniu ilościowemu w celu uzyskania ogólnego obrazu sytuacji. Wiele państw członkowskich objętych kontrolą określiło krajowe ilościowe cele w zakresie zmniejszenia liczby osób wcześniej porzucających naukę, które odpowiadają celom wyznaczonym na poziomie europejskim. Patrz: odpowiedzi na pkt a) i b).
- e) Celem oceny śródkresowej nie jest ocena wpływu, który zależy od stopnia realizacji wyznaczonych celów ilościowych i osiągniętych na koniec programu rezultatów. Przegląd śródkresowy wykonywany jest na poziomie programu operacyjnego (zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1260/1999) dla państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrolę, natomiast oceny śródkresowe odnosiły się do konkretnych działań, mających na celu przeciwdziałanie wczesnemu porzucaniu nauki, i w stosownych przypadkach podjęto kroki mające na celu dostosowanie strategii i lepsze ukierunkowanie pomocy.

W perspektywie średnio- i długoterminowej, w wyniku podejmowanych działań liczba uczniów wcześniej porzucających naukę powinna się zmniejszyć. Potwierdzeniem tego faktu jest zaobserwowana w latach 2000–2004 tendencja, przedstawiona w komunikacie Komisji COM(2005) 549 na temat modernizacji systemów edukacji i szkoleń.

IV. Istnieją odpowiednie mechanizmy nadzoru i kontroli, których zadaniem jest zapewnienie, aby zasady należytego zarządzania finansami były przestrzegane stosownie do uprawnień Komisji i proporcjonalnie do poziomu wsparcia ze strony Unii Europejskiej; systemy te mogą być rzecz jasna ulepszone poprzez lepsze wykorzystanie informacji.

V. Poza istniejącym już systemem, Komisja, w ramach przysługujących jej uprawnień, będzie w dalszym ciągu realizowała opisane zalecenia i dążyła do większego stopnia ich realizacji.

- a) Przykładowo w odniesieniu do organizacji oceny ogólnej wskazówki przedstawiono w Przewodniku dla systemu monitorowania i ewaluacji pomocy udzielanej z Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2000–2006 („Guidelines for Systems of Monitoring and Evaluation of ESF Assistance in the period 2000–2006”), które ponadto mają zastosowanie do różnych przypadków szczególnych.
- b) W odniesieniu do kontroli systemów zarządczych państw członkowskich, jeśli sytuacja tego wymaga, wydawane są zalecenia dotyczące kontroli w zakresie należytego zarządzania finansami.

VI. Zalecenia te należy rozpatrywać przy uwzględnieniu specyficznych zobowiązań poszczególnych państw członkowskich w zakresie programowania zarządzania i nadzoru funduszy strukturalnych. Wsparcie z EFS na rzecz przeciwdziałania wczesnemu porzucaniu nauki jest częścią szerszej polityki krajowej i strategii w dziedzinie edukacji. Przy określaniu i realizacji działań w zakresie przeciwdziałania wczesnemu porzucaniu nauki uwzględnia się krajową specyfikę polityki edukacyjnej poszczególnych państw członkowskich i stosowane w tej dziedzinie strategię.

UWAGI Z KONTROLI

14. Należy zwiększyć wykorzystanie wymienionych przez Trybunał mechanizmów i narzędzi w celu zapewnienia należytego zarządzania finansami zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1260/1999.

Niektóre z opisanych procedur zgodnie z art. 5 rozporządzenia 438/2001 mają także na celu zapewnienie skutecznego i wydajnego funkcjonowania systemów (np. procedury oceny i wyboru projektów, monitorowania i realizacji projektów w zależności od wyznaczonych celów, zgodności z przepisami dyrektyw dotyczących przetargów).

Sposób realizacji wyżej wymienionych zobowiązań wynikających z przepisów, mający na celu zapewnienie należytego zarządzania finansowego opisany jest w procedurach opracowanych przez właściwe organy w państwach członkowskich. Ponadto w krajowych wytycznych dotyczących realizacji podkreślono konieczność zajęcia się kwestią wyboru, należytego zarządzania finansami i wartości dodanej. W odniesieniu do kontroli procedur, mających na celu zapewnienie należytego zarządzania finansami, patrz: odpowiedź na pkt 15.

15. W odniesieniu do procedury wyboru projektów i monitorowania odpowiednie przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami jest jednym z założeń strategii Komisji w zakresie kontroli i konieczna jest lepsza ich realizacja.

Zważywszy na fakt, iż chodzi o inne źródła danych dotyczących realizacji programów operacyjnych (spotkania komitetów monitorujących, sprawozdania z realizacji, dwustronne spotkania z państwami członkowskimi itp.), Komisja uważa, że już stosowane systemy pozwalają na odpowiednie przetwarzanie informacji zarządczych, nawet jeśli w niektórych przypadkach mogą one jeszcze zostać ulepszone.

16. Właściwe organy (instytucja zarządzająca, komitety monitorujące, we współpracy z Komisją) oceniły i przedyskutowały zalecenia zawarte w sprawozdaniach śródkresowych, a także podjęły odpowiednie działania następcze. Podjęte w celu realizacji zaleceń działania obejmują m.in. uwzględnienie wniosków i zaleceń przy programowaniu, realizacji i monitorowaniu. Ponadto dodatkowym krokiem wzmacniającym oceny śródkresowej było zatwierdzenie przez Komisję decyzji w sprawie przeglądu śródkresowego.

17. Istnieją odpowiednie mechanizmy nadzoru i kontroli, których zadaniem jest zapewnienie, aby zasady należytego zarządzania finansami były przestrzegane stosownie do uprawnień Komisji i proporcjonalnie do poziomu wsparcia ze strony Unii Europejskiej; systemy te mogą być rzecz jasna ulepszone poprzez lepsze wykorzystanie informacji. Jak zostało to opisane w odpowiedziach na pkt 14–16, mechanizmy i narzędzia należytego zarządzania finansami zostały ustanowione i opisane w rozporządzeniach dotyczących funduszy strukturalnych; Komisja i państwa członkowskie muszą monitorować, czy realizacja odbywa się zgodnie z tymi przepisami i w tym celu dysponują one różnymi środkami.

18. Wiele z wymienionych państw członkowskich przeprowadziło w różnym stopniu ocenę charakteru i skali problemu wczesnego porzucania nauki, wykorzystując najlepsze dostępne dane (szczegółowe dane historyczne i statystyczne, specyficzne analizy i badania, oceny *ex post* poprzedniego okresu programowania, oceny *ex ante* obecnego okresu programowania).

19. Wiele państw członkowskich objętych kontrolą mogło w różnym stopniu określić poziom finansowania, opierając się na danych szacunkowych i przy wykorzystaniu najlepszych dostępnych źródeł informacji.

20. Należy jeszcze ulepszyć analizę potrzeb, jednakże wskaźniki realizacji określone są w dokumentach programowych i są wykorzystywane do celów monitorowania w ramach rocznych sprawozdań. Oceny *ex post* poprzedniego okresu i *ex ante* aktualnego okresu umożliwiły także przygotowanie pomocy, pozwalając na zapewnienie spójności strategii ze szczegółowymi celami, jak również określając potencjalny wpływ planowanych działań. Kolejne oceny przeprowadzane w trakcie danego okresu programowania mają na celu ocenę stopnia realizacji uprzednio określonych celów.

Państwa członkowskie dysponują także różnymi systemami monitorowania, których podstawą są wskaźniki, szczególnie wskaźniki realizacji.

21–22. W wymienionych państwach członkowskich strategie zwalczania poszczególnych aspektów wczesnego porzucania nauki zostały opracowane lub są w trakcie opracowywania; w niektórych przypadkach strategię te można ulepszyć pod względem spójności.

Artykuł 8 rozporządzenia 1260/1999 stanowi, że „działania Wspólnoty uzupełniają lub wspierają korespondujące z nimi działania krajowe”. Ponadto wsparcie z EFS jest konieczne, ponieważ pozwala na zapewnienie lepszej jakości działań i wywiera tzw. efekt dźwigni, umożliwiając zwiększenie liczby beneficjentów systemów.

23. Od 2005 r. w Zjednoczonym Królestwie przewidziano działania zmierzające do zapewnienia spójnej i ukierunkowanej strategii (tj. Strategic Area Reviews: Stars). W połowie okresu dokonano wyraźniejszego określenia roli każdego z działań, tak aby uniknąć wszelkich niejasności. W odniesieniu do sprawozdań z badań istnieją także inne sposoby wpłynięcia na dobór grup beneficjentów lub wybór działań w zakresie przeciwdziałania wczesnemu opuszczaniu nauki (tj. systemy rejestrowania w ramach *Connexions*).

25. Zasadniczo podejście przyjęte przez państwa członkowskie polegało na określeniu różnych grup docelowych w zależności od krajowych systemów edukacyjnych i specyficznych problemów. Grupy te w różnym stopniu poddano określeniu ilościowemu w celu uzyskania ogólnego obrazu sytuacji.

27. W następstwie przeglądu śródkresowego Zjednoczone Królestwo wprowadziło zmiany w zakresie doboru grup docelowych, które pozwoliły na wyraźniejsze określenie priorytetów.

31. W przypadku Francji główne wskaźniki statystyczne opracowane przez Dyрекcję ds. oceny i prognozowania (*Direction de l'évaluation et de la prospective – DEP*) są publikowane corocznie. Zważywszy na zdecentralizowaną organizację, kuratorzy oświaty powinni określić organizację i strategię w zakresie wczesnego porzucania nauki i co roku przedstawiać opracowaną na podstawie danych dostarczonych przez DEP analizę sytuacji młodzieży opuszczającej system edukacji bez kwalifikacji oraz politykę, którą należy zastosować na poziomie administracji centralnej. Co roku sporządzany jest także spis wszystkich uczniów powyżej 16. roku życia, którzy opuszczają system edukacji bez żadnych kwalifikacji. Władze portugalskie przyjęły pewną liczbę wskaźników statystycznych, które zostały zastosowane w przeglądzie śródkresowym, pozwalając na znaczne wzmocnienie środków mających na celu przeciwdziałanie wczesnemu porzucaniu nauki.

32–33. Zasadniczo pomoc z EFS koncentruje się przede wszystkim na kategoriach uczniów w wieku powyżej 15–16 lat w celu ułatwienia ich integracji zawodowej. Jednakże w przypadku dwóch z sześciu krajów objętych kontrolą (Portugalia i Francja) działania współfinansowane obejmują także uczniów w wieku poniżej 16 lat.

34. Ponieważ zmniejszenie o połowę wskaźnika wczesnego porzucania nauki do 2010 r. jest przyjętym przez Radę Unii Europejskiej celem politycznym, ocena postępów poszczególnych państw członkowskich w realizacji tego celu przeprowadzana jest przy uwzględnieniu ich sytuacji krajowej.

Wszystkie krajowe cele w zakresie przeciwdziałania przedwczesnemu porzucaniu edukacji są zgodne z celami europejskimi.

W 2001 r. władze niderlandzkie określiły jako jeden z celów krajowych przyczynianie się do realizacji celu lizbońskiego (zmniejszenie o połowę liczby uczniów przedwcześnie porzucających naukę do 2010 r.).

35. W ramach jednego programu przydział środków na poszczególne regiony danego państwa członkowskiego lub na poszczególne działania należy do kompetencji krajowych. W celu uwzględnienia potrzeb istniejących w terenie przydział dokonywany jest według różnego rodzaju kryteriów, w tym kryteriów politycznych.

36. W tej dziedzinie przeprowadzono różne badania i oceny oraz zgromadzono inne dane statystyczne. Ich wykorzystanie powinno być bardziej systematyczne.

37. Komisja z zadowoleniem przyjęła wspomnianą przez Trybunał godną polecenia praktykę stosowaną w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, polegającą na ustanowieniu konsorcjum szkół działającego na podstawie pisemnej umowy w celu zapewnienia skutecznego zarządzania projektami i programem.

Aby nie powielić poprzedniego projektu (*Research and Evaluation strand of Early School Leavers Initiative*) oraz zważywszy na istniejące synergije, władze Irlandii uznały, iż w ramach projektu *Primary Pupil Database Project* należy raczej kontynuować prace polegające na identyfikacji szablonów (z poprzedniego projektu).

38. We Francji procedura zatwierdzania opiera się na stosowaniu przez placówki szkolne standardowych formularzy wniosków o pomoc.

W stosownych przypadkach dobre praktyki, których istnienie Trybunał stwierdził w czasie kontroli danego projektu, powinny być zastosowane przez władze państwa członkowskiego w innych procedurach wyboru (w przypadku Zjednoczonego Królestwa – *Surrey Care Trust* oraz *Youth Inc.*). Zastosowanie szczegółowych kryteriów wyboru ułatwia identyfikację najbardziej narażonych grup uczniów.

39. W następstwie przeglądu śródkresowego zajęto się opisanym przez Trybunał problemem zaobserwowanym w Zjednoczonym Królestwie.

40–41. W kilku z wymienionych przypadkach dobór beneficjentów odbywa się obecnie przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów. Na przykład w Irlandii wytyczne dotyczące doboru uczniów (ocena ryzyka wczesnego przerwania nauki) są teraz obecnie dostępne dla wszystkich projektów i zostały przedstawione lokalnym koordynatorom w trakcie wewnętrznego szkolenia. Przy wszystkich projektach do określenia profilu uczniów stosowany jest formularz. Ponadto na poziomie projektu, wykorzystując uprzednio opracowane kryteria doboru obejmujące system punktowy, można w sposób przejrzysty dostosować istniejące zasoby do potrzeb w oparciu o istniejącą wiarygodną i sprawiedliwą podstawę oraz zgodnie z założeniami projektów realizowanych w ramach *Early School Leavers Initiative*.

W Zjednoczonym Królestwie wiele szczegółowych baz danych istniejących na poziomie *Connexions* (dane otrzymane w wyniku przeprowadzonego w szkołach profilowania, wywiadów z uczniami), jak również wiele dobrych praktyk w zakresie kryteriów doboru beneficjentów pozwalają na zapewnienie lepszego doboru i wykorzystania zasobów.

We Francji każde kuratorium wybiera rozwiązania dostosowane do potrzeb określonych w trakcie rozmowy i w zależności od celów strategicznych wyznaczonych w ramach swojego projektu edukacyjnego; dlatego też mogą występować różnice pod względem kryteriów między poszczególnymi kuratoriami.

W Niderlandach grupa uczniów spełniających minimalne wymagania obejmuje: uczniów, którzy nie uzyskali żadnych kwalifikacji na poprzednim etapie nauki, uczniów, którzy wyczerpali swój „edukacyjny limit czasowy”, uczniów upośledzonych społecznie oraz uczniów, którzy już przerwali naukę i powtórnie ją podjęli dzięki specjalnemu systemowi. W związku z tym, ze względu na ich cechy charakterystyczne, podwyższone ryzyko przedwczesnego porzucenia nauki istnieje w przypadku prawie wszystkich uczniów. Fakt ten został potwierdzony przez inspektora oświaty w wydanym sprawozdaniu rocznym na temat stanu edukacji.

Zgłaszane przez szkoły propozycje projektów oceniane są pod względem formalnym i merytorycznym, a także w odniesieniu do zarządzania przy zastosowaniu ram odniesienia takich jak standardowe protokoły lub wzory oceny. Jeżeli istnieje taka konieczność, wnioskodawcy proszeni są o dostarczenie dodatkowych informacji. Ponadto wskaźnik rezultatu, uwzględniony w systemie finansowym, pozwala również na zapewnienie skuteczności wyboru; prowadzona jest również analiza porównawcza projektów oparta na danych dotyczących kosztów.

42. We Francji prowadzona jest reforma systemu informacji, którego zadaniem jest gromadzenie danych dotyczących funkcjonowania ogólnego wskaźnika integracji zawodowej (*Mesure générale d'insertion – MGI*); celem reformy jest zwiększenie stopnia wiarygodności prowadzonych analiz. Nowa wersja systemu dostępna będzie w 2007 r. Do tego czasu, w celu podniesienia wiarygodności danych, wprowadzone zostaną zmiany polegające na uwzględnianiu danych dotyczących liczby uczniów objętych działaniami.

43. Komisja jest świadoma, jak duże znaczenie ma wymiana informacji (w szczególności między szkołami podstawowymi i średnimi). Jednakże szkoły mogą niechętnie przekazywać innym szkołom dane o uczniach, w szczególności wyniki psychologicznej oceny i profile uczniów, obawiając się potencjalnych skutków prawnych wynikających z przekazania tych informacji. W Irlandii w październiku 2003 r. krajowy zespół koordynacyjny wystosował w odniesieniu do wszystkich projektów pismo dotyczące zasad doboru i dzielenia się informacjami. Kwestia będzie jeszcze rozpatrywana przez krajowy Komitet Zarządzający (*Management Committee*), a Ministerstwo Edukacji i Nauki (*Department of Education and Science*) również rozpoczęło proces, którego celem jest opracowanie zasad zintegrowanej współpracy (tj. zasad wymiany informacji) organu odpowiedzialnego za zapewnienie odpowiedniego poziomu edukacji (*National Educational Welfare Board*) z koordynatorami innych programów dla osób w niekorzystnej sytuacji, w tym programu zachęcającego do ukończenia nauki (*School Completion Programme*).

W Zjednoczonym Królestwie w przedstawionym przez Krajowe Biuro ds. Audytu (*National Audit Office*) sprawozdaniu w sprawie współpracy między agencjami brytyjskimi także odnotowano dużą zainteresowanie organów współpracą i wymianą informacji. Komisja podkreśla, iż przepisy dotyczące ochrony danych mogą ograniczyć wymianę danych osobowych między placówkami szkolnymi i oświatowymi różnego szczebla.

45. W przypadku Irlandii opisane problemy związane z brakiem komunikacji i wymiany informacji nie powinny mieć miejsca w przyszłości ze względu na fakt, iż organem odpowiedzialnym za program stała się rozszerzona Jednostka ds. Integracji Społecznej (*Social Inclusion Unit*) i powołany został krajowy Komitet Zarządzający (*Management Committee*). Wytyczne dotyczące doboru uczniów (ocena ryzyka wczesnego opuszczenia nauki) są teraz obecnie dostępne dla wszystkich projektów. Nowy krajowy Komitet Zarządzający w dalszym ciągu będzie udoskonalał główne wskaźniki ryzyka i przekazywał wyniki wszystkim projektom realizowanym w terenie.

W Niderlandach ryzyko wystąpienia opisanej sytuacji powinno być mniejsze dzięki wprowadzonym rozwiązaniom. Wymiana informacji odbywa się w ramach sieci koordynatorów ds. wczesnego porzucania nauki, platform współpracy, różnego typu organizacji pracowniczych, prowadzonych ocen i portali internetowych, co pozwala szkołom na korzystanie z doświadczeń innych szkół i uniknięcie powielania już wykonanej pracy dla tego samego typu działań.

46. Ze względu na fakt, iż działania w zakresie przeciwdziałania wczesnemu opuszczaniu szkoły mają charakter zapobiegawczy, ocena skutków podejmowanych działań może być rzeczywiście utrudniona. W perspektywie średnio- i długoterminowej, w wyniku podejmowanych działań liczba uczniów wcześniej porzucających naukę powinna się zmniejszyć. Potwierdzeniem tego faktu jest zaobserwowana w latach 2000–2004 tendencja przedstawiona w komunikacie na temat modernizacji systemów edukacji i szkoleń (COM(2005) 549). Zawsze będą istniały trudności, nawet dla osób oceniających, w wyraźnym rozróżnieniu efektów projektów z dziedziny przeciwdziałania wczesnemu opuszczaniu szkoły od efektów wywołanych przez działania podejmowane w ramach innych polityk krajowych, które również mają na celu walkę z tym zjawiskiem.

W chwili obecnej władze Zjednoczonego Królestwa wprowadzają zmiany w ramach istniejącego systemu w celu umożliwienia gromadzenia tymczasowych danych (oprócz danych gromadzonych na zakończenie projektu).

47. Celem oceny śródkresowej nie jest ocena wpływu, który zależy od stopnia realizacji wyznaczonych celów ilościowych i osiągniętych na koniec programu wyników. Przegląd śródkresowy wykonywany jest na poziomie programu operacyjnego (jak przewidują przepisy rozporządzenia nr 1260/1999) dla państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrolę, natomiast oceny śródkresowe odnosiły się do konkretnych działań mających na celu przeciwdziałanie wczesnemu porzuceniu nauki, i jeśli zaistniała taka potrzeba, podjęto kroki mające na celu dostosowanie strategii i lepsze ukierunkowanie pomocy. Przy okazji kontaktów służb Komisji z władzami państw członkowskich regularnie dyskutowano o problemach stwierdzonych w czasie ocen śródkresowych.

W przypadku działania realizowanego w Zjednoczonym Królestwie, w następstwie przeglądu śródkresowego zajęto się opisanym przez Trybunał problemem (ryzyko powtarzalności grup docelowych w działaniu 3.1 Celu 3 oraz 2.2 Celu 2, wielość grup docelowych prowadząca do powstawania niejasności i utrudniająca gromadzenie danych).

48. Taka uwaga dotycząca Irlandii pojawiła się już w pkt 24. W przypadku Portugalii, dzięki przeglądowi specjalnemu przeprowadzonemu w 2002 r. oraz ocenie śródkresowej, w ramach partnerstwa Unii Europejskiej i państw członkowskich zwrócono szczególną uwagę na sposób w jaki traktowany jest problem wczesnego porzucania nauki. Wyrazem tego było przeprowadzenie w ramach ponownego programowania z 2004 r. dogłębnego przeglądu wyznaczonych celów i finansowania działania 1 w ramach PRODEP.

WNIOSKI I ZALECENIA

52. Istnieją odpowiednie mechanizmy nadzoru i kontroli, których zadaniem jest zapewnienie, aby zasady należytego zarządzania finansami były przestrzegane zgodnie stosownie do uprawnień Komisji i proporcjonalnie do wsparcia Unii Europejskiej; systemy te mogą być rzecz jasna ulepszone poprzez lepsze

wykorzystanie informacji. W celu uzyskania pewności Komisja odnosi się do różnych stosowanych procesów, które przedstawione są w odpowiedziach na pkt 14–16.

Poza istniejącym już systemem, Komisja, w ramach przysługujących jej uprawnień, będzie nadal i w większym stopniu realizowała te zalecenia. Przykładowo w odniesieniu do organizacji oceny, ogólne wskazówki przedstawiono w Przewodniku dla systemu monitorowania i ewaluacji pomocy udzielanej z Europejskiego Funduszu Społecznego w okresie 2000–2006 (*Guidelines for Systems of Monitoring and Evaluation of ESF Assistance in the period 2000-2006*), które ponadto mają zastosowanie do różnych przypadków szczególnych. Kontynuowana będzie także wymiana dobrych praktyk w zakresie należytego zarządzania finansami.

W odniesieniu do kontroli systemów zarządzania państw członkowskich, w stosownych przypadkach, wydawane są zalecenia dotyczące kontroli w zakresie należytego zarządzania finansami.

53. Zalecenia przedstawione w pkt (54–60) należy rozpatrywać przy uwzględnieniu specyficznych zobowiązań poszczególnych państw członkowskich w zakresie programowania zarządzania i nadzoru funduszy strukturalnych. Wsparcie z EFS na rzecz przeciwdziałania wczesnemu porzuceniu nauki wpisuje się w szerszy kontekst krajowej polityki i powinno być analizowane jako takie. Przy opracowywaniu i realizacji działań w zakresie przeciwdziałania wczesnemu porzuceniu nauki uwzględnia się krajową specyfikę polityki edukacyjnej poszczególnych państw członkowskich i stosowane w tej dziedzinie strategie.

54. Zasadniczo podejście przyjęte przez państwa członkowskie polegało na określeniu różnych grup docelowych w zależności od krajowych systemów edukacyjnych i specyficznych problemów. Grupy te w różnym stopniu poddano określeniu ilościowemu w celu uzyskania ogólnego obrazu sytuacji (patrz: odpowiedzi na pkt 18–25).

55. Komisja odsyła do swojej odpowiedzi na punkt 54. Odnośnie do zdolności Niderlandów do oceny zakresu zjawiska wczesnego porzucania nauki, zastosowanie krajowej bazy danych pozwoliło na rozwiązanie opisanego przez Trybunał problemu.

Wiele państw członkowskich objętych kontrolą określiło krajowe ilościowe cele w zakresie zmniejszenia liczby osób wcześniej porzucających naukę, które odpowiadają takim celom wyznaczonym na poziomie europejskim. W perspektywie średnio- i długoterminowej w wyniku podejmowanych działań liczba uczniów wcześniej porzucających naukę powinna się zmniejszyć. Potwierdzeniem tego faktu jest zaobserwowana w latach 2000–2004 tendencja przedstawiona w komunikacie COM(2005) 549 na temat modernizacji systemów edukacji i szkoleń.

56. W ramach jednego programu przydział środków na poszczególne regiony danego państwa członkowskiego lub na poszczególne działania należy do kompetencji krajowych. W celu uwzględnienia potrzeb istniejących w terenie przydział dokonywany jest według różnych kryteriów, w tym kryteriów politycznych.

Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału, ale pragnie podkreślić, iż należy uwzględnić polityczny charakter decyzji dotyczących przyznawania środków.

57. Komisja z zadowoleniem przyjęła wspomnianą przez Trybunał dobrą praktykę, stosowaną w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie, polegającą na ustanowieniu konsorcjum szkół działającego na podstawie pisemnej umowy w celu zapewnienia skutecznego zarządzania projektami i programem. W kilku z wymienionych przypadków, dobór beneficjentów odbywa się obecnie przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów. Na przykład we Francji procedura zatwierdzania opiera się na stosowanych przez placówki szkolnych standardowych formularzach wniosku o pomoc. Stosowane w Niderlandach techniki takie jak standardowe protokoły i wzory oceny także pozwalają na zapewnienie odpowiedniego wyboru projektów.

W odniesieniu do procedury wyboru projektów i monitorowania, odpowiednie przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami jest jednym z założeń strategii Komisji w zakresie kontroli i konieczna jest lepsza ich realizacja.

58. W przypadku dwóch państw członkowskich (Irlandia i Niderlandy) wprowadzono środki mające na celu zapewnienie większej koordynacji i lepszego rozpowszechniania wyników badań. Oceny śródkresowe zawierały odniesienie do konkretnych działań mających na celu zwalczanie problemu wczesnego porzucania nauki w państwach członkowskich objętych kontrolą. Jeśli w następstwie tych przeglądów stwierdzono potrzebę dostosowania strategii i lepszego ukierunkowania prowadzonych działań, podjęto odpowiednie kroki w tym celu.

60. Przeciwdziałanie wczesnemu porzuceniu nauki jest priorytetowym celem europejskiej strategii zatrudnienia. Europejska strategia zatrudnienia stanowi ramy współpracy dla wszystkich państw członkowskich. Komisja i państwa członkowskie przyjmują co roku serię wytycznych dotyczących podejmowanych działań. W ramach krajowych programów działania odnośnie zatrudnienia wszystkie państwa członkowskie podejmują działania zmierzające do realizacji tych celów. W przedstawianym co roku projekcie wspólnego raportu o zatrudnieniu Komisja określa postępy państw członkowskich w wypełnianiu zaleceń z poprzedniego roku. Europejski Fundusz Społeczny dokonuje zatem przełożenia krajowych celów w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia na konkretne cele i działania wymagające finansowania.

Dlatego realizacja programów finansowanych przez EFS odbywa się w sposób zdecentralizowany, co jest najlepszym sposobem rozwiązywania specyficznych problemów poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie wczesnego opuszczania nauki.

Patrz także: odpowiedź na pkt 53.

Ponieważ chodzi o należyte zarządzanie, Komisja zgadza się z ogólną zasadą określoną przez Trybunał.

Poza istniejącym już systemem, Komisja, w ramach przysługujących jej uprawnień, będzie nadal i w większym stopniu realizowała te zalecenia.