

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 5/2007

w sprawie zarządzania programem CARDS przez Komisję,
wraz z odpowiedziami Komisji

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

(2007/C 285/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WYKAZ SKRÓTÓW		3
STRESZCZENIE	I–VIII	4
WSTĘP	1–7	5
ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE	8–10	5
UWAGI	11–60	6
Uchybienia na poziomie wytycznych strategicznych podczas procesu programowania	11–27	6
KDS zbyt ogólnie sformułowane, WPI bez jasno określonych priorytetów, brak skutecznego ukierunkowania pomocy	11–19	6
Uchybienia na poziomie wytycznych strategicznych przyczyną problemów z realizacją programu	20	7
Przeorientowanie pomocy ze wsparcia inwestycyjnego do rozwoju instytucjonalnego	21–27	7
Skuteczne struktury zarządzania zapewniły szybkie przekazanie pomocy, lecz zakwestionowały krajowe zdolności administracyjne	28–41	9
Nie zawsze właściwe struktury zarządzania	28–37	9
Pomoc dostarczano szybko, lecz bez wystarczającego uwzględnienia zdolności absorpcyjnych krajów otrzymujących pomoc	38–41	11
Zastosowane przez Komisję tryby zarządzania nie sprzyjały rozwijaniu odpowiedzialności krajów otrzymujących pomoc	42–54	12
Ograniczona odpowiedzialność krajów otrzymujących pomoc w fazach identyfikacji projektu i przetargu	45–52	12
Brak zaangażowania kraju w koordynowanie pomocy donatorów	53–54	14
Niespójne podejście do monitoringu i oceny	55–60	14

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
WNIOSKI I ZALECENIA	61–70	15
W jakim stopniu zarządzanie przez Komisję programem CARDS było skuteczne?	61	15
W jakim stopniu wytyczne strategiczne dla programów były właściwe i spójne?	62–64	15
W jakim stopniu tryby zarządzania ustanowione i stosowane przez Komisję były odpowiednie i skuteczne?	65–67	15
Do jakiego stopnia finansowane projekty sprzyjały zaangażowaniu krajów otrzymujących pomoc?	68–69	16
W jakim stopniu dzięki monitoringowi i ocenie skutecznie identyfikowano uchybienia oraz rozpowszechniano informacje i czy wynikające z nich działania Komisji podejmowane były na czas?	70	16
Odpowiedzi Komisji		19

WYKAZ SKRÓTÓW

AFR	Albański Fundusz Rozwoju
BiH	Bośnia i Hercegowina
BŚ	Bank Światowy
CARDS	Pomoc Wspólnotowa na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji
CJFK	Centralna Jednostka Finansująco-Kontraktująca
DG ELARG	Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia
DG RELEX	Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych
EAO	Europejska Agencja Odbudowy
ECPA	Misja wsparcia Komisji Europejskiej dla sił policyjnych w Albanii
EURALIUS	Europejska misja wsparcia albańskiego wymiaru sprawiedliwości
FRJ	Federalna Republika Jugosławii
IPA	Instrument Przedakcesyjny
KDS	Krajowy Dokument Strategiczny
KE	Komisja Europejska
KFOR	Misja pokojowa NATO w Kosowie
NOK	Najwyższy organ kontroli
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OVI	Obiektywnie sprawdzalne wskaźniki
ROM	Monitoring zorientowany na wyniki
SAP	Proces stabilizacji i stowarzyszenia
UE	Unia Europejska
UNMIK	Misja Tymczasowa ONZ w Kosowie
WPI	Wieloletni Program Indykacyjny

STRESZCZENIE

I. Program Pomoc Wspólnotowa na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji (CARDS) ma przede wszystkim na celu pozytywnie wpłynąć na udział beneficjentów programu w procesie stabilizacji i stowarzyszenia (SAp) oraz zwiększyć odpowiedzialność krajów i podmiotów regionu Bałkanów Zachodnich w związku z tym procesem. Program CARDS został stworzony, aby stymulować zrównoważony oraz zgodny z zasadami wspólnotowymi proces reform, utrwalić stabilizację oraz przybliżyć region Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej. W latach 2000–2006 na program ten przeznaczono środki budżetowe w wysokości ponad 5 000 mln EUR (patrz: pkt 1–7).

II. Trybunał przeprowadził kontrolę programu CARDS w celu ustalenia, czy zarządzanie Komisji jest skuteczne. Dokonano tego, oceniając (patrz: pkt 8):

- a) czy wytyczne strategiczne dla programów były właściwe i spójne;
- b) czy tryby zarządzania ustanowione i stosowane przez Komisję były właściwe i skuteczne;
- c) czy projekty finansowane ze środków programu zachęciły państwa otrzymujące pomoc do zwiększenia ich zaangażowania; oraz
- d) czy dzięki monitoringowi i ocenie skutecznie identyfikowano uchybienia oraz rozpowszechniano ustalenia kontroli; czy wynikające z nich działania Komisji podejmowane były na czas.

III. Wytyczne strategiczne Komisji były bardzo ogólne. Były one przydatne w fazie odbudowy, lecz w kontekście bardziej ambitnych celów rozwoju instytucjonalnego okazały się niewystarczające. Krajowe dokumenty strategiczne nie zapewniały wystarczającego ukierunkowania, zwłaszcza że nie towarzyszyły im realizowane w odpowiednim czasie strategie sektorowe. W wieloletnich programach indykatorywnych nie wskazano priorytetowych obszarów działań ani też nie wyznaczono priorytetów w ramach poszczególnych obszarów. Wprowadzenie w 2004 r. europejskiego partnerstwa nie stało się okazją do ulepszenia wytycznych w zakresie wyboru działań (patrz: pkt 11–27).

IV. W przeszłości pomoc UE dla Bałkanów Zachodnich ucierpiała z powodu współistnienia trzech różnych podstaw prawnych, powolnej realizacji programów oraz nadmiernej centralizacji. Rozporządzenie w sprawie CARDS ujednoliciło podstawy prawne. Komisji udało się także zapewnić szybkie przekazywanie środków pomocowych, chociaż odbywało się to czasem kosztem zdolności skorzystania z pomocy przez kraje objęte programem. Komisja stosowała cztery różne tryby zarządzania. Dwa najważniejsze z nich — poprzez uprawnione do zarządzania przedstawicielstwa oraz Europejską Agencję Odbudowy (EAO) — najczęściej okazywały się skuteczne i odpowiednie (patrz: pkt 28–41).

V. Chociaż zaangażowanie krajów beneficjentów programu uznawane było przez Komisję za priorytet, brakowało spójnego podejścia do realizacji tego celu, a zastosowane tryby zarządzania nie sprzyjały takiemu zaangażowaniu (patrz: pkt 42–54).

VI. Monitoring i ocena były po części przeprowadzane odpowiednio, istnieją jednak niespójności między przedstawicielstwami i EAO. Brak odpowiednich wskaźników dla projektów obniżał efektywność monitoringu (patrz: pkt 55–60).

VII. Trybunał stwierdza, że zarządzanie przez Komisję programem CARDS było w dużej mierze skuteczne w zakresie wywierania pozytywnego wpływu na proces stabilizacji i odbudowy w krajach otrzymujących pomoc. Jednak skuteczność pomocy była niższa w dziedzinie usprawniania zdolności administracyjnych z powodu przywiązania początkowo zbyt małej wagi do rozwoju instytucjonalnego oraz niedostatecznej zdolności absorpcyjnej krajów beneficjentów do wykorzystania otrzymanej pomocy (patrz: pkt 61–70).

VIII. Rozporządzenie CARDS wygasło w 2006 r., zaś w 2007 r. wszedł w życie nowy Instrument Pomocy Przedakcesyjnej. Trybunał zaleca Komisji, aby: usprawniła swoje wytyczne strategiczne; zadbała, by przy szybkim tempie wdrażania uwzględniano możliwości absorpcyjne beneficjentów; wypracowała skuteczną strategię zapewniającą zaangażowanie krajów otrzymujących pomoc; a także zastosowała zasady najlepszych praktyk w dziedzinie monitoringu i oceny (patrz: pkt 61–70).

WSTĘP

1. CARDS to akronim z ang.: „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation”, czyli „Pomoc Wspólnotowa na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji”. Program CARDS ⁽¹⁾ obejmuje następujące państwa Bałkanów Zachodnich: Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Federalną Republikę Jugosławii (FRJ) i Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii. Odnosnie do pomocy dla FRJ oraz jej następcy — federacji Serbii i Czarnogóry ⁽²⁾ — program CARDS został podzielony na trzy programy roczne: Serbia ⁽³⁾, Kosowo i Czarnogóra.

2. Program CARDS jest częścią unijnej strategii stabilizacji i stowarzyszenia na rzecz Bałkanów Zachodnich, powstałej w odpowiedzi na wojny w byłej Jugosławii w latach 90. Strategia stabilizacji i stowarzyszenia oznaczała zakończenie konfliktu militarnego, początek odbudowy oraz zapoczątkowanie odrodzenia ekonomicznego krajów (tj. stabilizację), a także zacieśnianie relacji z Unią Europejską (tj. stowarzyszenie). Rada Europejska podczas szczytu w czerwcu 2000 r. jasno określiła swoje stanowisko, że integracja ta może ostatecznie oznaczać członkostwo w Unii Europejskiej.

3. W preambule do rozporządzenia w sprawie CARDS opisano najważniejsze cele pomocy. „Istniejąca pomoc Wspólnoty powinna zostać rozszerzona i przekierowana tak, by odpowiadała celom politycznym Unii Europejskiej wobec tego regionu, w szczególności, aby przyczyniała się do procesu stabilizacji i stowarzyszenia i zwiększała odpowiedzialność krajów otrzymujących pomoc oraz podmiotów związanych z tym procesem”. Zgodnie z rozporządzeniem szczególną uwagę należy również poświęcić regionalnemu wymiarowi pomocy Wspólnoty.

4. Proces stabilizacji i stowarzyszenia (SAp) jest stopniowo rozwijanym partnerstwem, w którym UE oferuje różnego rodzaju koncesje handlowe (autonomiczne środki handlowe), pomoc gospodarczą i finansową (program CARDS) oraz stosunki uregulowane umowami (układy o stabilizacji i stowarzyszeniu).

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2666/2000 (Dz.U. L 306 z 7.12.2000, str. 1).

⁽²⁾ W lutym 2003 r. FRJ przekształciła się w federację dwóch republik: Serbii i Czarnogóry. Karta Konstytucyjna zezwalała na przeprowadzenie po upływie trzech lat w każdej z republik referendum ws. niepodległości. W Czarnogórze przeprowadzono takie referendum wiosną 2006 r. zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Głosy za oddzieleniem się od Serbii przekroczyły próg 55 %, co pozwoliło Czarnogórze formalnie ogłosić niepodległość w dniu 3 czerwca 2006 r. Dwa dni później Serbia zadeklarowała, że jest krajem następcą federacji Serbii i Czarnogóry.

⁽³⁾ W tekście sprawozdania odniesienie do Serbii nie dotyczy zatem prowincji Kosowo.

5. W latach 2000–2006 całkowity budżet programu CARDS wyniósł ponad 5 000 mln EUR przeznaczonych głównie na wsparcie inwestycyjne oraz rozwój instytucjonalny. Region Bałkanów Zachodnich liczy około 24 miliony mieszkańców. Oznacza to pomoc z programu CARDS w wysokości 30 EUR rocznie na mieszkańca, co świadczy o dużym znaczeniu politycznym tego regionu dla UE ⁽⁴⁾.

6. Najważniejsze obszary interwencji programu CARDS są następujące:

- a) odbudowa, stabilizacja demokracji, pojednanie oraz powrót uchodźców;
- b) rozbudowa ram instytucjonalnych i ustawodawczych, w tym harmonizacja z normami i metodami działania stosowanymi w Unii Europejskiej, stanowiącymi fundament demokracji, państwa prawnego, poszanowania praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego i mediów oraz funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej;
- c) zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, w tym reforma strukturalna;
- d) wspieranie bliższych stosunków oraz współpracy regionalnej tych krajów pomiędzy sobą, a także z UE oraz z (ówczesnymi) państwami kandydującymi z Europy Środkowej.

7. W Komisji Europejskiej jednostkami ponoszącymi odpowiedzialność za zarządzanie programem CARDS do początków 2005 r. były Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) oraz Biuro Współpracy EuropeAid. DG RELEX odpowiedzialna była za stosunki polityczne oraz rozwój strategiczny, jak np. przygotowanie krajowych dokumentów strategicznych oraz wieloletnich programów indykatorywnych. Biuro Współpracy EuropeAid odpowiadało za zarządzanie programami rocznymi. Na początku 2005 r. Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia (DG ELARG) przejęła odpowiedzialność za cały cykl projektu — od opracowania polityki i programowania do wdrożenia.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

8. Kontrola przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy miała na celu ocenę skuteczności zarządzania programem CARDS przez Komisję. Do najważniejszych celów tej kontroli należało zbadanie, w jakim stopniu:

- a) wytyczne strategiczne programu były właściwe i spójne;
- b) ustanowione i stosowane przez Komisję tryby zarządzania były właściwe i skuteczne;

⁽⁴⁾ Tytułem porównania rozporządzenie ws. TACIS, obejmujące ten sam okres co CARDS, przewiduje kwotę w wysokości 2 EUR rocznie na mieszkańca.

- c) projekty finansowane ze środków programu zachęciły państwa otrzymujące pomoc do zaangażowania;
- d) dzięki monitoringowi i ocenie skutecznie identyfikowano uchybienia i rozpowszechniano ustalenia kontroli oraz czy wynikające z tych ustaleń działania Komisji podejmowane były na czas.

9. W ramach prac kontrolnych dokonano przeglądu dokumentów dotyczących strategii i planowania, wytycznych oraz sprawozdań. Dodatkowo skontrolowano dobraną na podstawie osądu próbę projektów realizowanych w ramach programu CARDS (załącznik) w latach 2002–2005.

10. Przeprowadzono również kontrolę odpowiednich sprawozdań z oceny sporządzonych w imieniu Komisji — w tym oceny średniookresowej programu CARDS (1), którą zakończono w czerwcu 2004 r. — jak również działań podjętych przez Komisję w związku z wynikami oceny. Trybunał stwierdził, że sprawozdania te stanowią wystarczającą podstawę do wykorzystania wyników oceny jako dowodów potwierdzających jego własne ustalenia kontroli (2).

UWAGI

Uchybienia na poziomie wytycznych strategicznych podczas procesu programowania

KDS zbyt ogólnie sformułowane, WPI bez jasno określonych priorytetów, brak skutecznego ukierunkowania pomocy

11. Rozporządzenie w sprawie CARDS stanowi podstawę prawną dla najważniejszych dokumentów strategicznych w ramach programu pomocowego CARDS: „Zarządzanie pomocą Wspólnoty powinno następować w ramach strategii oraz poprzez roczne i wieloletnie programowanie, przedkładane komitetowi zarządzającemu powołanemu na mocy niniejszego rozporządzenia celem uzyskania opinii”.

(1) Artykuł 13 rozporządzenia ws. CARDS stanowi, że: „nie później niż do dnia 30 czerwca 2004 r. Komisja przekazuje Radzie sprawozdanie wraz z oceną oraz propozycjami dotyczącymi przyszłości niniejszego rozporządzenia oraz wszelkich zmian, których ono wymaga”.

(2) Najważniejsze wnioski z oceny pomocy dla krajów bałkańskich udzielanej na mocy rozporządzenia w sprawie CARDS (WE) nr 2666/2000 (umowa nr B7–6510/2002/005) są następujące:

- a) program CARDS był niezmiernie istotny z punktu widzenia zapewnienia wsparcia finansowego i technicznego w procesie stabilizacji i stowarzyszenia;
- b) scentralizowany charakter oraz scentralizowane podejście mogą mieć negatywny wpływ na zaangażowanie w program oraz jego skuteczność;
- c) zrównoważenie wsparcia na rzecz rozwoju instytucjonalnego oraz inwestycji w dziedzinie rozwoju stanowiło największe wyzwanie;
- d) wymiar regionalny programu był słaby.

12. Trybunał ocenił, w jakim zakresie zarządzanie programem CARDS odbywało się zgodnie z odpowiednimi wytycznymi strategicznymi oraz ukierunkowane było na szczególne potrzeby krajów objętych programem, przy jednoczesnym zachowaniu spójności z określonymi w rozporządzeniu celami programu, jak również z procesem stabilizacji i stowarzyszenia w jego szerszym rozumieniu.

13. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie CARDS Komisja określiła ramy strategiczne dla państw Bałkanów Zachodnich wraz z krajowymi dokumentami strategicznymi (KDS) dla poszczególnych krajów oraz regionalnym dokumentem strategicznym uwzględniającym wszystkie kraje otrzymujące pomoc. Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu, Komisja sporządziła dwa wieloletnie programy indykatywne (WPI): jeden dla każdego z krajów oraz jeden dla regionalnego programu między państwowego na lata 2002–2004 oraz 2005–2006.

14. W roku 2004 — pod koniec pierwszego okresu objętego WPI — dokumenty dotyczące partnerstwa europejskiego obejmującego Albanię, Bośnię i Hercegowinę, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii, Serbię i Czarnogórę łącznie z Kosowem (3) zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w celu zintensyfikowania procesu stabilizacji i stowarzyszenia (4). Dla każdego z państw regionu sporządzono umowę o partnerstwie, w której zidentyfikowano obszary działania oraz zobowiązania, jakie muszą spełnić kraje partnerskie, aby nastąpiło ich zbliżenie do Unii Europejskiej. Pomoc UE miała być przeznaczona na realizację priorytetowych celów określonych w umowach o partnerstwie.

15. Kontrola wykryła uchybienia na poziomie wytycznych strategicznych dotyczących mechanizmów programowania CARDS. Strategie opisane w krajowych dokumentach strategicznych (KDS), chociaż formalnie zgodne z wytycznymi Komisji dotyczącymi KDS, zostały sformułowane zbyt ogólnikowo, aby mogły być przydatne w procesie programowania. KDS nie zostały zaktualizowane, toteż nie odzwierciedlały one istotnych zmian, np. wprowadzonych na mocy dokumentów Rady dotyczących partnerstwa europejskiego.

16. Wbrew wytycznym Komisji (5) w WPI nie wskazano priorytetowych sektorów ani też nie wyznaczono priorytetów w ramach poszczególnych sektorów, nie określono także terminów dla planowanych działań. Pierwsze partnerstwo europejskie w 2004 r. dawało Komisji możliwość większego skupienia działań na WPI na lata 2005–2006 (6). Pomimo że WPI na lata 2005–2006 zawierały punkty odnoszące się do partnerstwa europejskiego, nie zapewniały wystarczających wskazówek co do wyboru działań, które mają zostać objęte finansowaniem.

(3) Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 533/2004 (Dz.U. L 86 z 24.3.2004, str. 1).

(4) Umowę o partnerstwie europejskim dla Chorwacji zatwierdzono decyzją Rady 2004/648/WE (Dz.U. L 297 z 22.9.2004, str. 19).

(5) Odesłanie do pkt 3.1.4 wytycznych wdrażania wspólnych ram w odniesieniu do krajowych dokumentów strategicznych.

(6) Od momentu uzyskania statusu państwa kandydującego w 2004 r. Chorwacja korzysta z instrumentów przedakcesyjnych. Z tego względu przegląd WPI dla CARDS obejmujący lata 2005–2006 nie był konieczny.

17. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie CARDS, zwrócono się do komitetu zarządzającego ⁽¹⁾ programem CARDS o wydanie opinii na temat wytycznych programowania CARDS, wieloletnich programów indykatywnych i programów rocznych, mając na celu poprawienie wytycznych strategicznych w procesie programowania. W rzeczywistości nie znaleziono dowodów na to, że prace komitetu przyczyniły się do podniesienia jakości powyższych dokumentów.

18. Szczegółowe analizy sektorowe wykonane przez Komisję i/lub krajowe strategie państw otrzymujących pomoc przeważnie nie istniały lub opracowano je zbyt późno, aby mogły przyczynić się do poprawienia wytycznych strategicznych. W rezultacie projekty nie były wybierane na podstawie obiektywnych kryteriów, lecz — jak to miało miejsce w niektórych przypadkach — wybierano je w odpowiedzi na doraźny wniosek danego beneficjenta.

19. Chociaż procedura wyznaczenia projektu była złożona, nie stworzono jasnych wskazówek co do metodologii, jaką należy zastosować w celu zoptymalizowania dokonywanego wyboru projektów. Przykładowo, zanim podjęto decyzję o wyborze danego projektu, nie przeprowadzano analizy kosztów i korzyści ⁽²⁾ ani innej analizy porównawczej możliwych projektów alternatywnych. Niektóre projekty stanowiły po prostu kontynuację wcześniejszej pomocy. Brak było wytycznych, które pomagałyby wyselekcjonować interwencje najsukcesywniejsze pod względem wsparcia dla procesu stabilizacji i stowarzyszenia.

Uchybienia na poziomie wytycznych strategicznych przyczyną problemów z realizacją programu

20. Kontrola wykazała różnice między projektami planowanymi a zrealizowanymi. Stwierdzono przypadki ważnych projektów, które nie zostały wdrożone ze względu na opór państw otrzymujących pomoc, jak również przypadki projektów, których pierwotne plany nie zostały wzięte pod uwagę (ramka 1).

Ramka 1

Przykłady projektów niezrealizowanych

Przypadek 1. Brak politycznego wsparcia dla serbskiego najwyższego organu kontroli (NOK)

Już w roku 2001 EAO wskazała elementy składowe niezbędne dla przeprowadzenia zasadniczej reformy instytucjonalnej w Serbii, m.in. wsparcie dla skarbu państwa, funkcji audytu wewnętrznego oraz projektu dotyczącego powołania najwyższego organu kontroli. Jednakże parlament serbski nie udzielił niezbędnego poparcia w sprawie NOK, a realizacją projektu nie zajęto się aż do programu na rok 2006.

Przypadek 2. Misja Komisji Europejskiej na rzecz wsparcia sił policyjnych w Albanii

Karta projektu w odniesieniu do sektora wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Albanii dla roku programowania 2002 przewidywała, że zadaniem dla komponentu „policja i porządek publiczny” będzie „przyczynienie się do ustanowienia państwa prawnego oraz sprawnych sił policyjnych będących w stanie działać na rzecz stabilizacji demokracji”. Zgodnie z nią: „Realizacja projektu będzie polegała na udzielaniu pomocy misji Komisji Europejskiej na rzecz wsparcia sił policyjnych w Albanii (ECPA), udzielaniu wsparcia w dziedzinie szkoleń oraz odpowiednich inwestycji”. Z 8 mln EUR przeznaczonych na komponent „policja i porządek publiczny”, 4 mln planowano przeznaczyć na wsparcie rozwoju instytucjonalnego (finansowanie misji ECPA), 2,5 mln na szkolenia i wsparcie oraz 1,5 mln na komponent „inwestycje”.

W rzeczywistości karta projektu została całkowicie pominięta. Nie wydano ani jednego euro na finansowanie misji ECPA. Wydatkowano 4,7 mln EUR na sieć teleinformatyczną, 1,9 mln EUR na sprzęt energetyczny oraz 1 mln EUR przekazano w ramach dotacji dla Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu wsparcia dla programu reformy sektora bezpieczeństwa.

Przeorientowanie pomocy ze wsparcia inwestycyjnego do rozwoju instytucjonalnego

21. Ponieważ państwa otrzymujące pomoc musiały otrząsnąć się ze skutków wojny, we wczesnych latach środki z programu CARDS przeznaczone były w większym stopniu na odbudowę (poprzez projekty inwestycyjne) niż na rozwój instytucjonalny. Jednak wraz z rozwojem programu konieczna stała się zmiana orientacji w kierunku rozwoju instytucjonalnego.

22. Przeorientowanie wsparcia było przedmiotem zainteresowania organu udzielającego absolutorium. W swoim sprawozdaniu dotyczącym Europejskiej Agencji Odbudowy (EAO) opublikowanym w maju 2002 r. Parlament Europejski uznał, że EAO powinna znacząco zwiększyć pomoc UE na rzecz rozwoju instytucjonalnego w dwóch państwach (tj. w Federalnej Republice Jugosławii oraz Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii).

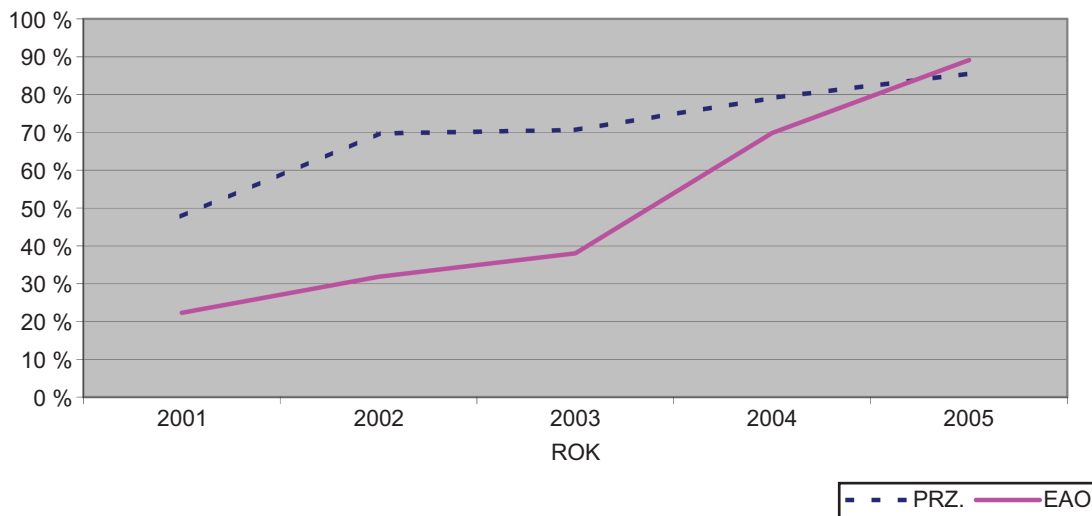
23. Trybunał dokonał analizy projektów w ramach CARDS w celu ustalenia i oszacowania stosunku odsetka projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego do odsetka projektów inwestycyjnych (patrz: wykres 1).

⁽¹⁾ W skład komitetu zarządzającego programem CARDS wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, a jego przewodnictwem sprawuje Komisja.

⁽²⁾ Analiza kosztów i korzyści pozwala uzyskać miernik wydajności gospodarczej programu czy projektu, jak również podstawę do porównania z rozwiązaniami alternatywnymi.

Wykres 1

Odsetek projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego, zarządzanych przez przedstawicielstwa i EAO w danym roku programowania ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Projekty każdego roku programowania n są wdrażane w roku n oraz w kolejnych latach.

24. Zasadniczo między rokiem 2001 a 2005 zwiększono nacisk na projekty w zakresie rozwoju instytucjonalnego. Od samego początku skoncentrowanie się na rozwoju instytucjonalnym było bardziej widoczne w krajach, w których pomocą zarządzały przedstawicielstwa ⁽¹⁾, niż w krajach, w których zajmowała się tym EAO ⁽²⁾.

25. W procesie wzmocnienia zdolności administracyjnych kraju twinning uznaje się za istotny instrument ⁽³⁾. Jednak twinning na Bałkanach Zachodnich przyjmował się powoli, zwłaszcza w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, gdzie EAO zaczęła stosować twinning dopiero w roku 2005. Na podstawie wyników oceny twinningu przeprowadzonej przez EAO ⁽⁴⁾ stwierdzono, że niekiedy poparcie dla twinningu osób zarządzających programami agencji było ograniczone, a personel EAO nie zawsze był dostatecznie dobrze wyszkolony w zakresie korzystania z tego instrumentu.

⁽¹⁾ Przedstawicielstwa KE zajmują się realizacją programu CARDS w Albanii, Bośni i Hercegowinie oraz w Chorwacji.

⁽²⁾ EAO dysponuje centrami operacyjnymi w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Kosowie, Czarnogórze i Serbii.

⁽³⁾ Komisja wprowadziła twinning jako główne narzędzie pomocy przedakcesyjnej w zakresie rozwoju instytucjonalnego już w maju 1998 r. Na szczycie w Salonikach w czerwcu 2003 r. podkreślono wagę twinningu na Bałkanach Zachodnich.

⁽⁴⁾ Odniesienie do oceny EAO WE/13/040/05 z listopada 2005 r.

26. W miarę jak państwa Bałkanów Zachodnich otrząsały się ze skutków wojny, zarówno w projektach programów oraz oddzielnych kartach projektowych ⁽⁵⁾, jak również w projektach będących na etapie wdrażania uwzględniano wnioski Parlamentu, aby stopniowo zmniejszać pomoc UE w zakresie wsparcia inwestycyjnego na rzecz rozwoju instytucjonalnego. Jednakże w niektórych przypadkach zmiany wprowadzane do zaplanowanych projektów prowadziły do zmniejszenia nacisku na rozwój instytucjonalny (patrz: ramka 2).

Ramka 2

Przeorientowanie projektu w zakresie rozwoju instytucjonalnego — Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

Roczny program w ramach CARDS na 2003 r. dla Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii przewidywał, między innymi, wzmocnienie kontroli zielonej granicy i przeznaczał na ten cel 2,8 mln EUR. Zgodnie z rocznym programem konieczne było przeprowadzenie na tym obszarze szeregu krótkoterminowych działań: 1) stworzenie zaangażowanej służby straży granicznej; 2) ulepszenie procedur rekrutacji; 3) zapewnienie podstawowych szkoleń oraz zaawansowanego przeszkolenia w zakresie kontroli granicznej; 4) zaopatrzenie w sprzęt służący do wykrywania podrobionych lub sfalszowanych dokumentów oraz przeprowadzania najnowocześniejszych kontroli pojazdów wraz z odpowiednimi narzędziami szkoleniowymi.

⁽⁵⁾ Karta projektu jest krótkim opisem (na ogół 4–5 stron) nieprecyzyjnym zakresem wymagań i obowiązków. Opis wstępny zawiera przewidywany porządek logiczny interwencji, cele projektu, oczekiwane rezultaty oraz działania. Zawiera też ocenę ryzyka związanego z projektem oraz określa obiektywnie sprawdzalne wskaźniki (OVI) oraz sposoby ich weryfikowania.

Cele tych działań były dwojakie: 1) zwiększenie zdolności współpracy rządowych służb granicznych w ramach istniejącej struktury organizacyjnej, aby sprostać bieżącym potrzebom; oraz 2) rozwój nowej struktury organizacyjnej policji granicznej i jej zdolności operacyjnych, zgodnie ze standardami Unii Europejskiej.

Zamiast konsekwentnie dążyć do realizacji powyższych potrzeb, celów i priorytetów, EAO wykorzystała całą kwotę na zakup pojazdów.

27. Trybunał nie znalazł potwierdzenia na to, że po etapie zatwierdzenia komitet zarządzający na bieżąco monitorował realizowane projekty. Innymi słowy, komitet zarządzający nie zajmował się wprowadzeniem zmian do projektów, których realizację już rozpoczęto.

Skuteczne struktury zarządzania zapewniły szybkie przekazanie pomocy, lecz zakwestionowały krajowe zdolności administracyjne

Nie zawsze właściwe struktury zarządzania

28. W lipcu 1998 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 5/98 na temat odbudowy byłej Jugosławii (w latach 1996–1997). Kontrolą objęto dwa państwa: Bośnię i Hercegowinę, a w mniejszym stopniu Chorwację. W sprawozdaniu krytykowano fakt, że pomimo jasno określonych intencji UE, Komisji nie udało się zaangażować wystarczających zasobów ludzkich do wykonania zadań związanych z odbudową byłej Jugosławii ani w centrali, ani w rejonie objętym odbudową. Trybunał orzekł, co następuje:

- a) wykorzystanie środków przeznaczonych przez UE na odbudowę było spowolnione z powodu braku programu ich wdrożenia, niedoboru personelu, nadmiernej centralizacji na szczeblu centrali oraz uchybień instytucjonalnych na szczeblu władz lokalnych;
- b) w roku 1997 stopa wydatkowania środków przeznaczonych przez UE na program odbudowy (29 %) była stosunkowo niska w porównaniu ze średnią dla innych donatorów (52 %);
- c) współistnienie trzech odrębnych rozporządzeń regulujących artykuły budżetowe wykorzystywane na potrzeby finansowania działań na rzecz odbudowy utrudniało Komisji zarządzanie.

29. W celu przewyższenia niedociągnięć w systemie dostarczania pomocy UE, Trybunał zalecił, aby Komisja przekazała uprawnienia do zarządzania pomocą przedstawicielstwom oraz skupiła się na mniejszej liczbie sektorów.

30. Przy uwzględnieniu wyżej opisanych uchybień, przeprowadzając obecnie kontrolę, Trybunał oceniał, w jakim stopniu struktury zarządzania CARDS były skuteczne oraz czy pomoc dostarczano w odpowiednim tempie.

31. Kontrola wykazała znaczną poprawę wydajności działań UE na terenie Bałkanów Zachodnich od 1998 r. Nastąpiły istotne zmiany. Po pierwsze, rozporządzenie w sprawie CARDS ujedynoliciło podstawy prawne podobnych działań. Po drugie, rozpoczęto proces przekazywania uprawnień do zarządzania mający na celu zwiększenie tempa i poprawę jakości pomocy zewnętrznej WE⁽¹⁾. Po trzecie, Komisja przekazała część obowiązków związanych z wdrożeniem pomocy specjalnie w tym celu utworzonej nowej organizacji — Europejskiej Agencji Odbudowy. Wszystkie te działania przyspieszyły dostarczanie pomocy i zwiększyły jej wydajność (patrz: ramka 3).

Ramka 3

Przykład wysokich wskaźników zawierania umów w ramach CARDS

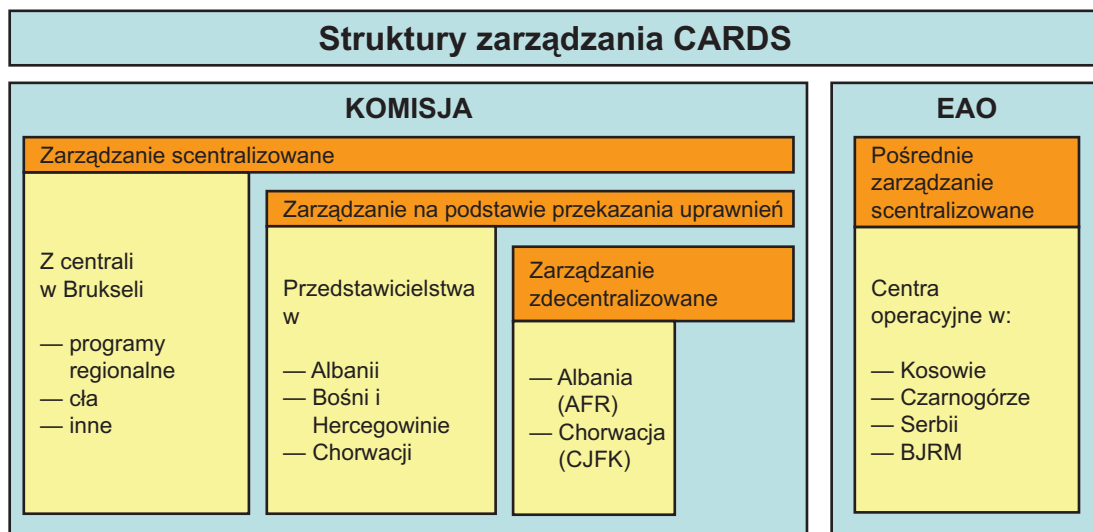
EAO została utworzona w odpowiedzi na potrzebę szybkich i skutecznych działań wobec pilnych potrzeb ludności w pokonfliktowym okresie w Kosowie, powstałych bezpośrednio po kryzysie w roku 1999. Podczas przeprowadzonych wcześniej kontroli Trybunał stwierdził, że działania EAO w Kosowie podjęte bezpośrednio po kryzysie odpowiadały ambitnym celom w obszarze podstawowych usług. Wysokie wskaźniki zawierania umów utrzymano w Kosowie przez cały okres objęty programem CARDS. Od listopada 2006 r. EAO odpowiedzialna była za zarządzanie w imieniu Komisji środkami na łączną kwotę ponad 1 100 mln EUR, z czego 91 % zakontraktowano, a 86 % wydatkowano. Tak jak siły KFOR, pomoc UE przyczyniła się do normalizacji życia w Kosowie.

32. Ogółem program CARDS wdrażano przy zastosowaniu czterech odmiennych metod i struktur (patrz: wykres 2), które nie pozostawiały wiele pola do działania państwom otrzymującym pomoc. Podejście takie miało zapewnić szybkie przekazywanie pomocy oraz odzwierciedlało występujące uchybienia na szczeblu administracji krajowych.

⁽¹⁾ W efekcie przekazania zarządzania, przedstawicielstwa KE są odpowiedzialne za przygotowanie projektu, zawieranie umów oraz realizację finansową i techniczną. W związku z tym centralne służby w Brukseli stopniowo odeszły od bezpośredniego zarządzania projektami na rzecz monitoringu i udzielania wsparcia przedstawicielstwom.

Wykres 2

Struktury zarządzania programem CARDS



33. Najważniejsze cechy różnych struktur zarządzania są następujące:

- a) zarządzanie scentralizowane na szczeblu DG ds. Rozszerzenia (oraz wcześniej EuropeAid): DG ELARG zarządza programami regionalnymi bezpośrednio z centrali. Programy regionalne skupiają się na wzmocnianiu zdolności administracyjnej np. w dziedzinie cel, walki z przestępczością zorganizowaną oraz na wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego;
- b) zarządzanie na podstawie przekazania uprawnień: przedstawicielstwom KE w Albanii, Bośni i Hercegowinie oraz w Chorwacji przekazano uprawnienia do zarządzania projektami ⁽¹⁾. W efekcie przekazania uprawnień przedstawicielstwa KE stały się odpowiedzialne za przygotowanie projektu, zawieranie umów oraz realizację finansową i techniczną;
- c) zarządzanie zdecentralizowane: polega na delegowaniu przez Komisję wdrażania niektórych programów rządowi państwa otrzymującego pomoc — w Albanii i Chorwacji;
- d) pośrednie zarządzanie scentralizowane: Europejska Agencja Odbudowy (EAO) ⁽²⁾, niezależna agencja UE, zarządza programem w Kosowie ⁽³⁾, Serbii, Czarnogórze oraz w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. EAO odpowiada administracyjnie przed Radą Europejską oraz Parlamentem Europejskim, ale nie przed Komisją Europejską.

⁽¹⁾ Proces przekazywania zarządzania rozpoczął się w Bośni i Hercegowinie w roku 1998, jeszcze zanim w maju 2000 r. Komisja zapowiedziała istotne reformy systemu zarządzania programami pomocy zewnętrznej. Przedstawicielstwu w Chorwacji przekazano uprawnienia do zarządzania w roku 2001, a w Albanii w 2003.

⁽²⁾ EAO została utworzona w lutym 2000 r.; jej poprzednik — grupa zadaniowa ds. Kosowa — rozpoczęła działalność w 1999 r. W roku 2001 mandat agencji został rozszerzony na Serbię i Czarnogórze, a w roku 2002 na Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii.

⁽³⁾ W Kosowie obecnie, zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244, administrację sprawuje UNMIK.

34. Trybunał stwierdził, że zarządzanie na podstawie przekazania uprawnień oraz pośrednie zarządzanie scentralizowane (EAO) zapewniały skuteczne dostarczanie pomocy, podczas gdy uchybienia miały miejsce w przypadku dwóch pozostałych struktur (tj. zarządzania scentralizowanego i zdecentralizowanego) ⁽⁴⁾.

35. Zarówno w przypadku przedstawicielstw, jak i EAO, zwiększona wydajność w jednostkach operacyjnych oraz fakt, iż personel zajmujący się finansami oraz umowami jest dostępny na miejscu, przyczyniły się do poprawy szybkości zarządzania projektami. Intensyfikacja kontaktów z beneficjentami i innymi zainteresowanymi stronami oraz lepsze zrozumienie lokalnych warunków, ryzyka i istniejących możliwości poprawiły wyniki, redukując jednocześnie czas potrzebny na rozwiązanie problemu ⁽⁵⁾.

36. Dwie pozostałe struktury wdrażania — chociaż mniej istotne w wymiarze finansowym — były mniej skuteczne. W przypadku zarządzania scentralizowanego — centralnie zarządzanego regionalnego programu międzypaństwowego — ujawniono następujące niedociągnięcia:

- a) środki przeznaczone na współpracę regionalną stanowiły bardzo małą część całkowitych wydatków (około 5 %). Częścią z nich zarządzano na szczeblu krajowym, a nie regionalnym, np. tak było w przypadku strategii zintegrowanego zarządzania granicami;
- b) podobnie większością programów powrotu uchodźców, które z definicji mają cechy projektów transgranicznych, zarządzano oddzielnie w każdym z krajów;

⁽⁴⁾ Występowanie niedociągnięć potwierdziła również średniookresowa ocena CARDS.

⁽⁵⁾ Nawiązanie do sprawozdania specjalnego nr 10/2004 na temat decentralizacji zarządzania w zakresie pomocy zewnętrznej WE na rzecz przedstawicielstw Komisji (Dz.U. C 72 z 22.3.2005).

c) chociaż w 2003 r. podjęto starania, aby bardziej zaangażować kraje otrzymujące pomoc w programowanie regionalnych przydziałów w ramach CARDS, kraje te na ogół nie otrzymały wystarczających informacji na temat projektów regionalnych.

37. Problemy pojawiały się również w przypadku struktur wdrażania zdecentralizowanego w Albanii i Chorwacji:

- a) w Albanii kontynuowano realizację programów związanych z Funduszem Rozwoju Albanii (FRA), mimo że Komisja nie sprawdziła, czy FRA jest w stanie sprostać wymogom rozporządzenia finansowego obowiązującego w roku 2003. Z powodu problemów występujących w związku z FRA Komisja podjęła decyzję o znacznym ograniczeniu zdecentralizowanej części programu CARDS dla Albanii i przekazaniu uprawnień do zarządzania przedstawicielstwom;
- b) w roku 2002 w Chorwacji podjęto określone kroki w kierunku oficjalnej decentralizacji. Jednak tempo, w jakim EuropeAid chciało przeprowadzić decentralizację, nie uwzględniało realnych operacyjnych możliwości chorwackiego Ministerstwa Finansów. W rezultacie proces decentralizacji został wstrzymany w latach 2003–2005. Dopiero

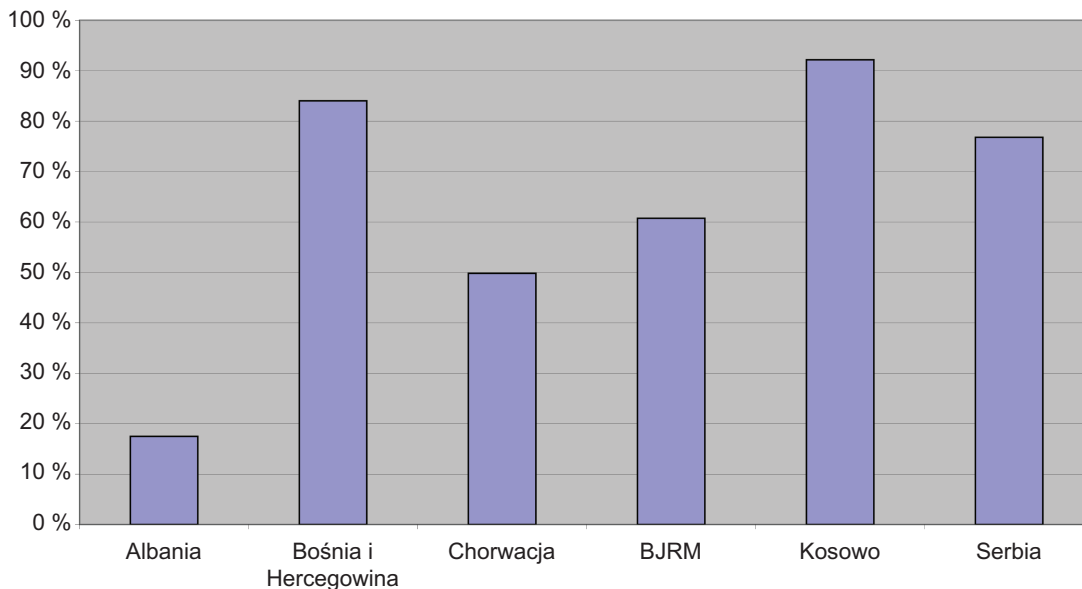
kieady zarządzanie programem CARDS przeniesiono z kompetencji EuropeAid do DG ENLARG na początku 2005 r., Komisja dokonała ponownej oceny sytuacji i podjęła w lutym 2006 r. decyzję o wznowieniu decentralizacji w Chorwacji ⁽¹⁾.

Pomoc dostarczano szybko, lecz bez wystarczającego uwzględnienia zdolności absorpcyjnych krajów otrzymujących pomoc

38. Europejski Trybunał Obrachunkowy w swoich sprawozdaniach dotyczących działań zewnętrznych (na przykład w sprawozdaniu specjalnym nr 6/2006 na temat środowiskowych aspektów prowadzonej przez Komisję współpracy na rzecz rozwoju ⁽²⁾) wielokrotnie krytykował Komisję za opóźnienia w zawieraniu umów i wdrażaniu projektów. Z kolei program CARDS charakteryzował się w Kosowie, Bośni i Hercegowinie oraz Serbii bardzo dużym tempem zawierania umów (patrz: wykres 3), lecz w Albanii i Chorwacji z powodu zaległości w realizacji wcześniejszych programów rozruch tego programu następował stosunkowo wolno.

Wykres 3

Wskaźniki zawierania umów w państwach objętych programem CARDS
Zobowiązania na lata 2002–2004 objęte umowami zaciągniętymi w ciągu jednego roku



⁽¹⁾ Odesłanie do art. 2 decyzji Komisji C(2006) 264 (E/148/2006): „Odnosnie do CARDS decyzja ta ma zastosowanie w przypadku projektów uzgodnionych przez Komisję i Chorwację w umowie finansowania CARDS z 2003 r. (podpisanej w dniu 2 września 2003 r.) oraz w umowie finansowania CARDS z 2004 r. (podpisanej w dniu 29 listopada 2004 r.)”

⁽²⁾ Dz.U. C 235 z 29.9.2006.

39. W Albanii konieczność nadrobienia tych opóźnień doprowadziła następnie do bardzo dużego nagromadzenia podpisanych umów. 63 % umów w ramach CARDS podpisanych w latach 2001–2005 zawarto w roku 2004, powodując w ten sposób konieczność jednoczesnej realizacji dużej liczby umów, co z kolei stanowiło wyzwanie dla zdolności absorpcyjnych beneficjentów⁽¹⁾ (patrz: ramka 4). Opóźnienia w realizacji rocznego programu dla roku 2001 w Chorwacji oznaczały, że dwa programy roczne realizowano w tym samym czasie.

Ramka 4

Przeciążenie administracji krajowej w Albanii

W przypadku Albanii obok dużego nagromadzenia projektów w krótkim czasie, większość pomocy skupiona była na sektorze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W czasie przeprowadzania kontroli realizowano jednocześnie przynajmniej 48 różnych projektów w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. 13 z nich finansowała UE a 35 finansowano ze środków pochodzących od innych donatorów.

Przykładowo w zakresie projektu EURALIUS w Albanii (europejska misja wsparcia albańskiego wymiaru sprawiedliwości) kontrola wykazała, że podejście do koncepcji projektu było bardzo ambitne. Wyznaczono realizację 10 szczegółowych celów, w realizację których zaangażowanych było jednocześnie 15 różnych typów partnerów projektu. Każdy z dziesięciu celów angażował licznych rozmaitych partnerów projektu. W rezultacie Ministerstwo Sprawiedliwości, będące głównym beneficjentem, zgodnie z planem miało do czynienia z 78 różnymi zaplanowanymi działaniami.

40. Jednym z najważniejszych niezamierzonych skutków ubocznych dużego tempa zawierania umów, do którego zachęcała Komisja, był fakt, że beneficjenci mogli nie w pełni skorzystać z projektów, zmniejszając w ten sposób ich skuteczność i oddziaływanie.

41. W celu zapewnienia skuteczności projektów pomoc wspólnotowa w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia udzielana jest na pewnych warunkach, których nierespektowanie może doprowadzić do podjęcia przez Komisję odpowiednich kroków. Zdarzały się jednak przypadki wdrożenia projektu pomimo braku wypełnienia przez beneficjenta warunków, co było powodem uzyskania niższej wartości dodanej, niż oczekiwano pierwotnie. Przykładem tego typu działania było wsparcie dla chorwackiego systemu sądownictwa opisane w ramce 5.

⁽¹⁾ Nagromadzenie podpisanych umów, jakie miało miejsce w Albanii w 2004 r., było przynajmniej częściowo spowodowane przeprowadzoną w grudniu 2003 r. przez służby centralne Komisji misją kontrolną dotyczącą przekazania zarządzania. Misja kontrolna ustaliła, że ostateczne potwierdzenie subdelegowania odpowiedzialności w ramach przekazania zarządzania jest uwarunkowane osiągnięciem w ciągu sześciu miesięcy docelowego poziomu zamówień publicznych na sumę 25 mln EUR.

Ramka 5

Wsparcie dla chorwackiego systemu sądownictwa

Projekt twinningowy finansowany z programu na rok 2002 został wdrożony pomimo faktu, że żaden z warunków określonych w formularzu projektu nie był spełniony w momencie rozpoczęcia realizacji projektu. Jednym z warunków było istnienie strategii reformy sądownictwa. Biorąc pod uwagę fakt, że projekt stanowił dla Komisji absolutny priorytet, został on odbiorcy narzucony. Z wyżej wymienionych powodów zalecenia dla odbiorcy, choć przyjęte i uznane przez chorwackie Ministerstwo Sprawiedliwości, nie we wszystkich obszarach wpłynęły na podjęcie znaczących działań.

Zastosowane przez Komisję tryby zarządzania nie sprzyjały rozwijaniu odpowiedzialności krajów otrzymujących pomoc

42. Obok pozytywnego wpływu na realizację SAp, w preambule do rozporządzenia w sprawie CARDS określono następująco drugi zasadniczy cel pomocy: „Istniejąca pomoc Wspólnoty powinna (...) zwiększać odpowiedzialność krajów otrzymujących pomoc oraz podmiotów związanych z tym procesem [SAp]”.

43. Zgodnie z pkt 31 najważniejszą przyczyną ustanowienia danych struktur zarządzania było zapewnienie szybkiego tempa przekazywania pomocy. Ujemną stroną zastosowanego podejścia jest ograniczone zaangażowanie kraju otrzymującego pomoc. Podejście takie było uzasadnione bardziej na etapie odbudowy niż później, kiedy pomoc przesunięto z obszaru projektów infrastrukturalnych na rzecz projektów związanych z rozwojem instytucjonalnym.

44. W rozporządzeniu nie określa się żadnych specjalnych wymogów wobec krajów otrzymujących pomoc. Widoczna wola polityczna, aby jak najszybciej wprowadzić kraje do Unii Europejskiej, nie szła w parze ze zwiększeniem odpowiedzialności państw za zarządzanie. Trybunał nie znalazł żadnych przesłanek na dowód tego, że Komisja dysponowała oficjalną strategią zarządzania pomocą — ogólną bądź odrębną dla danego państwa — która miałaby na celu stopniowe zwiększanie odpowiedzialności krajów przyjmujących pomoc.

Ograniczona odpowiedzialność krajów otrzymujących pomoc w fazach identyfikacji projektu i przetargu

45. Trybunał zbadał, w jakim stopniu zarządzanie programem CARDS przez Komisję przyczyniło się do zwiększenia odpowiedzialności państw otrzymujących pomoc na pewnych kluczowych etapach zarządzania cyklem projektu, oraz ocenił skutki niewystarczającego ich zaangażowania.

46. Wytyczne Komisji w zakresie identyfikacji projektów, a następnie sporządzania programów rocznych ⁽¹⁾ nie sprzyjały udziałowi beneficjentów w procesie decyzyjnym. Instrukcje wydane przez EuropeAid dla rocznych programów na lata 2001 i 2002 nie określały jakiegokolwiek zaangażowania beneficjentów. W wytycznych dla rocznych programów na lata 2003 i 2004 określono pewien rodzaj zaangażowania — choć ograniczonego — poprzez wymóg nawiązywania wstępnych kontaktów z potencjalnymi beneficjentami podczas prac przygotowawczych oraz nałożony na przedstawicieli lub EAO obowiązek przysyłania beneficjentom wstępnych kart projektów przynajmniej na dwa tygodnie przed końcem programu rocznego. Podczas kontroli oceniono stopień zaangażowania beneficjentów na podstawie wywiadów na miejscu z około 30 beneficjentami.

47. Trybunał odnotował kilka przykładów, zwłaszcza w przypadku Bośni i Hercegowiny, Chorwacji oraz Serbii, podejmowania zarówno przez Komisję, jak i Agencję starań w celu zwiększenia zaangażowania krajów otrzymujących pomoc (patrz: ramka 6).

Ramka 6

Przykłady dobrych praktyk w zakresie zwiększenia zaangażowania

Przypadek 1. Wzmacnianie Dyrekcji ds. Integracji Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (BiH)

Proces decyzyjny w zakresie programowania CARDS na rok 2006 w BiH dobrze ilustruje zwiększenie zaangażowania i rozliczalności. Już w rocznych programach CARDS na lata 2004 i 2005 Komisja rozpoczęła rozwijanie potencjału w państwie otrzymującym pomoc, przykładowo wprowadzając stanowisko starszego urzędnika ds. programowania w stosownych ministerstwach i agencjach w BiH oraz wspierając Dyrekcję ds. Integracji Europejskiej. Dzięki wysiłkom podjętym w ostatnim roku realizacji programu CARDS, karty projektów przygotowane zostały przez władze BiH.

Przypadek 2. Projekt „Nikola Tesla” w Serbii

Chociaż ramy prawne działania Agencji (tj. pośrednie zarządzanie scentralizowane) nie są najwłaściwsze do promowania zaangażowania państwa otrzymującego pomoc, Agencja była nadal w stanie znaleźć innowacyjne rozwiązanie w kwestii projektu dotyczącego elektrowni w Serbii (Nikola Tesla A5).

Innowacyjną cechą w realizacji projektu było wykorzystanie „umowy dotacji”. Dzięki temu porozumieniu odpowiedzialność za planowanie, w tym określenie specyfikacji technicznych oraz zarządzanie projektem powierzono beneficjentowi — serbskiemu przedsiębiorstwu energetycznemu.

Specyfikację techniczną sprawdził i zatwierdził zatrudniony nadzorca, natomiast procedurą przetargową i kontrolą płatności zajmowała się Agencja. Wszystkie strony, w tym beneficjent, były bardzo zadowolone z przyjętego rozwiązania; można więc wysnuć wniosek, że osiągnięto na tyle pełne zaangażowanie, na ile było to możliwe w istniejącej sytuacji.

48. Jednakże w większości przypadków Komisja nie była konsekwentna we wspieraniu odpowiedzialności kraju przyjmującego pomoc, przygotowując tzw. karty projektów, a następnie definiując zakres wymagań i obowiązków. Udział poszczególnych krajów był zróżnicowany w zależności od inicjatyw przedstawicielstw lub EAO uwarunkowanych możliwościami zainteresowanych państw. Mimo że Trybunał stwierdził wzrost wkładu ze strony państw otrzymujących pomoc, zaangażowanie nadal pozostaje ograniczone.

49. Współfinansowanie projektów ze środków krajowych jest jednym ze wskaźników zaangażowania i zainteresowania państwa otrzymującego pomoc. Mimo że wytyczne CARDS zachęcają do angażowania krajowego współfinansowania, prawie w ogóle z niego nie skorzystano ⁽²⁾. Pozytywny wyjątek — jedyny przypadek wśród 31 nieobjętych dotacjami skontrolowanych projektów — stanowi w tym zakresie chorwacki projekt katastru gruntowego, który w dużej mierze współfinansowano i w którego przypadku koordynacja działań donatorów skutecznie poprowadziła władze chorwackie. Podobnie duże było zaangażowanie beneficjentów dotacji ⁽³⁾.

50. Jednym ze sposobów na zwiększenie zaangażowania państw otrzymujących pomoc jest włączenie przedstawicieli władz krajowych do składu komitetów oceniających oferty zgłoszone do przetargu. Jednakże zgodnie z instrukcjami wydanymi przez EuropeAid, które są wiążące dla przedstawicielstw i służą jako wytyczne dla EAO, wymagane jest, aby większość posiadających prawo głosu członków komitetów oceniających reprezentowała Komisję (patrz: ramka 7). Pozostaje to w sprzeczności z wieloma innymi obszarami działań zewnętrznymi, w których przypadku przedstawiciele Komisji nie mają prawa głosu w komitetach oceniających, lecz zachowują prawo weta.

⁽¹⁾ Roczne programy zawierają szczegółowy wykaz projektów do sfinansowania — tzw. karty projektu — oraz listę właściwych kwot. Od roku 2005 karty projektów są grupowane według sektorów. Oficjalnie karty projektów nie były częścią decyzji Komisji w sprawie finansowania, a więc, w przeciwieństwie do kart sektorowych, nie były prawnie wiążące.

⁽²⁾ Z wyjątkiem umów dotacji, w których przypadku współfinansowanie jest obowiązkowe. Dotacja jest płatnością bezpośrednią o charakterze niehandlowym, przekazywaną przez Wspólnotę Europejską na rzecz określonego beneficjenta w celu realizacji działania w ramach polityki UE.

⁽³⁾ Skontrolowano między innymi projekt centrum turystycznego w forcie w Travniku w Bośni i Hercegowinie oraz objazdowej biblioteki w mieście Zadar w Chorwacji.

Ramka 7**Skład komitetów oceniających oferty zgłoszone do przetargu**

Trybunał zbadał 177 komitetów oceniających oferty zgłoszone do przetargu, obejmując okres od 2002 r. do 2005 r. Średnio 55 % członków posiadających prawo głosu to kierownicy zadań reprezentujący centra operacyjne przedstawicielstw lub EAO, a 13 % członków posiadających prawo głosu to niezależni eksperci zewnętrzni. Reprezentacja organizacji otrzymujących pomoc wynosiła średnio 32 %, z wyjątkiem Chorwacji, w której przypadku nastąpił znaczny wzrost do 52 % oraz Bośni i Hercegowiny, w której przypadku miał miejsce spadek do 24 %.

51. Zgodnie z instrukcjami EuropeAid wymagane jest, aby w skład komitetów oceniających wchodziło co najmniej czterech pracowników przedstawicielstwa KE lub EAO (tj. przewodniczący, sekretarz oraz dwóch oceniających) przypadających na jednego eksperta zewnętrznego oraz kolejnych dwóch członków przedstawicielstwa KE lub EAO na każdego dodatkowego oceniającego reprezentującego państwo otrzymujące pomoc. Wymóg ten stanowi duże obciążenie dla kadr przedstawicielstw, uniemożliwiając jednocześnie rozwój zaangażowania danego kraju.

52. Jedną z przeszkód na drodze do decentralizacji był brak wiedzy ze strony krajów otrzymujących pomoc na temat procedur Komisji Europejskiej obowiązujących przy zawieraniu umów. W Chorwacji przedstawiciele władz krajowych byli systematycznie zapraszani przez przedstawicielstwo do uczestniczenia w posiedzeniach komitetu oceniającego w charakterze obserwatorów bez prawa głosu. Stanowiło to przykład dobrej praktyki, dzięki której władze krajowe miały okazję zapoznać się ze szczegółowymi procedurami przetargowymi; jednakże praktyka ta nie była stosowana systematycznie w innych krajach. Na przykład w Albanii, Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii oraz Serbii praktyka ta miała zastosowanie jedynie w bardzo nielicznych przypadkach.

Brak zaangażowania kraju w koordynowanie pomocy donatorów

53. Zgodnie z wytycznymi w zakresie CARDS wszelkie wsparcie finansowe w ramach CARDS powinno być skoordynowane z pomocą innych donatorów. Koordynowanie pomocy donatorów jest szczególnie trudne na Bałkanach Zachodnich z powodu dużej ich liczby oraz obowiązywania dwóch programów działań: agendy dotyczącej akcesji do UE, jak również programu rozwoju i walki z ubóstwem Banku Światowego, ONZ oraz kilku agencji państw członkowskich UE.

54. Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy ⁽¹⁾ potwierdziła zasadę, że kraje otrzymujące pomoc powinny stać się głównymi jej koordynatorami na wszystkich poziomach, podczas gdy donatorzy powinni zobowiązać się do respektowania przewodnictwa kraju partnerskiego w tym zakresie. W krajach objętych programem CARDS kontrola nie znalazła prawie żadnych dowodów takiej inicjatywy ze strony państw otrzymujących pomoc, ani żadnych działań ze strony donatorów, które miałyby na celu promowanie przewodnictwa kraju beneficjenta. Inicjatywa taka była widoczna jedynie w przypadku Albanii (patrz: ramka 8).

⁽¹⁾ Deklaracja paryska ws. skuteczności pomocy została podpisana po Forum Wysokiego Szczebla, które odbyło się w Paryżu w marcu 2005 r. Wśród uczestników byli przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz 91 krajów, spośród których dwa objęte były programem CARDS (Albania i Serbia-Czarnogóra).

Ramka 8**Koordynacja donatorów w Albanii**

Aby poprawić koordynację pomocy w Albanii, cztery organizacje wielostronne (WE, OBWE, ONZ i BS) ustanowiły w grudniu 2003 r. mechanizm koordynacji sektorowej. Doszły one do porozumienia w sprawie podziału między sobą odpowiedzialności według czterech obszarów tematycznych. W celu zarządzania procesem koordynacji utworzono sekretariat techniczny ds. pomocy. Przyczynia się to do skuteczniejszej komplementarności oraz bardziej efektywnego podziału pracy. Oczekuje się, że darczyńcy wykorzystają swoje przewagi komparatywne na poziomie sektora oraz że delegują realizację programów wyznaczonym donatorom wiodącym.

Wspólnota donatorów przyczyniła się do utworzenia zintegrowanego systemu planowania, którego funkcjonowanie zapoczątkował rząd Albanii w 2005 r., a który powinien pomóc krajowi poprowadzić własny proces rozwoju. Ma to na celu zintegrowanie różnych polityk w jeden średniookresowy plan rozwoju w roku 2007 oraz ustanowienie nowych struktur dla koordynowania donatorów, jak również zarządzania pomocą zewnętrzną.

Niespójne podejście do monitoringu i oceny

55. Przedstawicielstwa i EAO mają odmienne procedury w zakresie monitoringu:

- a) w centrali Komisji, jak również w przedstawicielstwach monitoring zlecający jest podmiotom zewnętrznym, zgodnie ze standardową metodologią, tzw. monitoringiem zorientowanym na wyniki (ang. ROM). Praktyka ta wiąże się z wykorzystaniem systemu oceny realizacji projektów, lecz nie przewiduje formalnego rejestru podjętych w dalszej kolejności działań;
- b) EAO ma do dyspozycji w każdym centrum operacyjnym własny zespół monitorujący, a w centrali koordynatora. Zespoły te stosują system ROM od początku 2005 r. Działania podejmowane w dalszej kolejności są oficjalnie rejestrowane w dokumentacji monitoringu.

56. Aby monitoring był skuteczny, projekty muszą posiadać określone cele, jak również obiektywnie sprawdzalne wskaźniki (OVI), względem których monitoruje się realizację projektu. Jednakże wskaźniki te albo w ogóle nie zostały określone, albo nie są wymierne ani określone w czasie. Przykładowo, w projekcie dotyczącym Akademii Policynnej, jednym ze wskaźników OVI było: „odpowiednie nauczanie personelu” bez określenia przewidywanej liczby uczestników i bez przedstawienia programu szkolenia. W przypadku innego projektu pojawiały się takie wskaźniki, jak „zwiększona zdolność operacyjna” bez podania szczegółowych kryteriów.

57. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie CARDS, Komisja przeprowadziła ocenę programu przed końcem czerwca 2004 r. Zgodnie z zakresem wymagań i obowiązków odnoszącym się do tej oceny, celem jej było dostarczenie Komisji Europejskiej niezależnej i wiarygodnej oceny strategii pomocy w ramach programu CARDS oraz jej rozwoju w szerszym kontekście politycznym. Ocena objęła okres 2001–2003 (patrz też: pkt 10).

58. Aby poprawić zarządzanie finansowe, niezmiernie istotną częścią procesu oceny są działania podjęte w związku z poczynionymi zaleceniami. Zasadniczo Komisja ma jeden rok na złożenie sprawozdania z podjętych działań. W tym przypadku Komisja złożyła sprawozdanie ponad dwa lata później. Mogło to być częściowo spowodowane niezadowolaniem Komisji z jakości niektórych zaleceń.

59. Choć przeprowadzanie oceny pojedynczych projektów czy sektorów nie jest formalnie wymagane, stanowi ono dobrą praktykę umożliwiającą uzyskanie precyzyjnych wyników i zaleceń. EAO systematycznie przeprowadzała oceny na poziomie sektora i projektu. Przeprowadzano zarówno oceny średniookresowe, jak i oceny *ex post*. Streszczenia ocen zamieszczano na stronie internetowej EAO, przyczyniając się w ten sposób do rozpowszechniania tych ustaleń. Z kolei przedstawicielstwa rzadko przeprowadzały oceny projektów lub sektorów, a nieliczne sprawozdania opracowane przez przedstawicielstwa nie były publikowane na ich stronach internetowych.

60. Sposoby rozpowszechniania wyników monitoringu i oceny są także odmienne w przedstawicielstwach i w EAO. EAO regularnie organizuje spotkania i warsztaty dla kierowników zadań i programów z różnych centrów operacyjnych w celu wymiany doświadczeń. Niestety, nie odnotowano porównywalnego poziomu wymiany informacji między krajami, w których przedstawicielstwa zarządzają programami. Mają miejsce pewne kontakty pomiędzy przedstawicielstwami a personelem EAO, lecz nie są one systematyczne.

WNIOSKI I ZALECENIA

W jakim stopniu zarządzanie przez Komisję programem CARDS było skuteczne?

61. Trybunał stwierdza, że zarządzanie przez Komisję programem CARDS było w dużej mierze skuteczne w zakresie wywarcia pozytywnego wpływu na proces stabilizacji i odbudowy w państwach otrzymujących pomoc. Jednak skuteczność pomocy była niższa w zakresie zwiększenia zdolności administracyjnych z powodu nieprzywiązywania początkowo wystarczającej wagi do rozwoju instytucjonalnego oraz niedostatecznej zdolności absorpcyjnej państw otrzymujących pomoc do wykorzystania oferowanej pomocy.

W jakim stopniu wytyczne strategiczne dla programów były właściwe i spójne?

62. Wytyczne strategiczne Komisji były bardzo ogólne i nieukierunkowane na konkretne obszary. Podejście takie było właściwe na etapie odbudowy, ale nie w bardziej wymagającej fazie rozwoju instytucjonalnego.

63. Krajowe dokumenty strategiczne zostały sformułowane w sposób ogólnikowy, wskutek czego nie zapewniały one wystarczającego ukierunkowania na poziomie szczegółu, zwłaszcza że nie były wspierane na czas strategiami sektorowymi. W wieloletnich programach indykacyjnych, które stanowią podstawę do planowania rocznego oraz identyfikacji projektów, nie wskazano priorytetowych obszarów działań ani też nie wyznaczono priorytetów w ramach poszczególnych obszarów. Z tego powodu nie było podstaw do optymalizacji wyboru projektów, skutkiem czego projekty realizowano w oderwaniu i bez właściwej koordynacji.

64. Na początku realizacji programów pomoc przeznaczano raczej na projekty odbudowy o charakterze inwestycyjnym niż na rozwój instytucjonalny. W miarę rozwoju programów, w centrum uwagi w sposób naturalny znalazł się rozwój instytucjonalny, który obecnie pochłania znaczną większość wydatków. Trybunał odnotowuje, że od samego początku nacisk na rozwój instytucjonalny był bardziej widoczny w krajach, w których środkami pomocowymi zarządzały przedstawicielstwa, niż w krajach, w których zajmowała się tym EAO. W tym drugim przypadku opóźniało to wprowadzanie projektów twinningowych.

Zalecenie 1

W wytycznych strategicznych wprowadzenia nowego instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA) ⁽¹⁾ należy poświęcić wystarczająco dużo miejsca poszczególnym obszarom interwencji w celu zapewnienia odpowiedniego zogniskowania pomocy, systematycznego podejścia do najważniejszych obszarów oraz odpowiedniej podstawy do ustalania priorytetów i wyboru projektów.

W jakim stopniu tryby zarządzania ustanowione i stosowane przez Komisję były odpowiednie i skuteczne?

65. Tryby zarządzania stosowane przez Komisję były na ogół, lecz nie zawsze, odpowiednie do okoliczności i potrzeb państw otrzymujących pomoc. Były one skuteczne pod względem zapewnienia szybkiego dostarczenia pomocy, lecz nie uwzględniały w wystarczającym stopniu kwestii maksymalizacji zysku z pomocy.

66. Zastosowano cztery różne tryby zarządzania w zależności od istniejącej sytuacji w państwach otrzymujących pomoc. Dwa z nich (tj. uprawnione do zarządzania przedstawicielstwa oraz EAO), pokrywające większość wydatków, były przeważnie skuteczne i właściwe. Dwa pozostałe (tj. zarządzanie scentralizowane i zdecentralizowane) były mniej skuteczne i w mniejszym stopniu odpowiadały na poszczególne potrzeby.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 (Dz.U. L 210 z 31.7.2006, str. 82).

67. Komisja skutecznie zareagowała na wcześniejszą krytykę zarzucającą jej powolną realizację, zapewniając szybkie przekazywanie pomocy. Było to szczególnie korzystne w fazie odbudowy. Jednakże w przypadku rozwoju instytucjonalnego skupiono się na tempie, nie uwzględniając wystarczająco zdolności państw otrzymujących pomoc do zmaksymalizowania korzyści z pomocy, czy też sprostania wszystkim warunkom wstępnym.

Zalecenie 2

Komisja powinna nadal koncentrować się na szybkim wdrażaniu pomocy, lecz także powinna zwracać wystarczającą uwagę na aspekty skuteczności, takie jak zdolność beneficjentów do całkowitej absorpcji dostarczonej pomocy (zwłaszcza w kontekście projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego).

Do jakiego stopnia finansowane projekty sprzyjały zaangażowaniu krajów otrzymujących pomoc?

68. Chociaż zaangażowanie państw otrzymujących pomoc stanowiło dla Komisji priorytet, brakowało spójnego podejścia do realizacji tego celu, a zastosowane tryby zarządzania nie sprzyjały takiemu zaangażowaniu.

69. Kraje otrzymujące pomoc były jedynie w ograniczonym stopniu zaangażowane w projekt w fazie identyfikacji projektu oraz przetargu. Pod koniec programu wkład państw otrzymujących pomoc wzrósł, jednak zaangażowanie pozostało ograniczone. Pomimo zobowiązania się przez państwa otrzymujące pomoc do koordynowania działań wielu różnych donatorów — co stanowi ważny wskaźnik zaangażowania — kontrola nie znalazła dowodów świadczących o tym, że taka koordynacja miała miejsce.

Zalecenie 3

W przypadku programu IPA Komisja powinna zająć się ważnym aspektem zaangażowania państw otrzymujących pomoc poprzez specjalne strategie we wszystkich obszarach zarządzania i wdrażania, a w szczególności w zakresie przetargów.

W jakim stopniu dzięki monitoringowi i ocenie skutecznie identyfikowano uchybienia oraz rozpowszechniano informacje i czy wynikające z nich działania Komisji podejmowane były na czas?

70. Monitoring i ocena były częściowo wykonywane poprawnie, lecz były niespójne pod względem jakości. Procedury w zakresie monitoringu różniły się w przedstawicielstwach i w Europejskiej Agencji Odbudowy, choć od 2005 r. stosuje się wspólną metodologię. Brak odpowiednich wskaźników dla projektu obniżał efektywność monitoringu. Ocena programu CARDS przeprowadzona była zgodnie z planem, lecz wynikające z niej działania podjęto zbyt późno. Istnieją nieuzasadnione rozbieżności pomiędzy przedstawicielstwami a EAO pod względem intensywności ocen projektów lub sektorów oraz rozpowszechniania wyników monitoringu i oceny.

Zalecenie 4

Praktyki dotyczące monitoringu i oceny powinny zostać zharmonizowane, w tym należy rozszerzyć na przedstawicielstwa praktykę EAO w zakresie oceny indywidualnych projektów/sektorów oraz rozpowszechniania wyników i wyciągniętych wniosków.

Komisja powinna szybko reagować na wyniki ocen.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK

SKONTROLOWANE PROJEKTY CARDS (ogółem 33)

		Program roczny	Data podpisania	Sektor	EUR
ALBANIA					
1	Fundusz Rozwoju Społeczności Lokalnych	2002	10/2003	Rozwój regionalny	7 400 000
2	EURALIUS — europejska misja wsparcia albańskiego wymiaru sprawiedliwości	2002	05/2005	Sądownictwo i policja	4 498 686
3	PAMECA II — wspólnotowa misja wsparcia sił policyjnych w Albanii	2004	12/2004	Sądownictwo i policja	3 800 000
4	Sądy apelacyjne w Korça i Vlora	2003	05/2005	Sądownictwo i policja	1 630 395
5	ASYCUDA II — pomoc techniczna i szkolenie	2002	04/2005	Sądownictwo i policja	399 815
Łącznie					17 751 366
BOŚNIA I HERCEGOWINA					
1	Budowa przejścia granicznego w Karakaj	2001	02/2004	Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami	3 427 967
2	Pomoc techniczna w programie tworzenia jednolitej przestrzeni gospodarczej (Single Economic Space II)	2002	04/2003	Rozwój gospodarczy	1 939 802
3	Podstawowa kontrola funkcjonalna i finansowa instytucji BiH	2001	04/2003	Administracja publiczna	146 513
4	Szkolenie prokuratorów w zakresie nowego kodeksu postępowania karnego	2002	04/2003	Sądownictwo i policja	146 255
5	Ocena, projekt, nadzór w zakresie zwalczania nielegalnego przekraczania granicy z Chorwacją	2001	04/2003	Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami	144 900
6	Odbudowa części fortecy w Travniku dla celów turystyki edukacyjnej (część EU-RED — europejskiego instrumentu regionalnego rozwoju gospodarczego w BiH)	2002	12/2004	Rozwój regionalny	57 433
Łącznie					5 862 870
CHORWACJA					
1	Modernizacja systemu nadzoru granic państwa	2004	05/2005	Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami	5 000 000
2	Wsparcie dla programu reform katastru gruntowego i ewidencji gruntów	2002	05/2003	Rozwój gospodarczy	5 000 000
3	Rejestracja obszarów morskich	2003	02/2004	Rozwój gospodarczy	2 000 000
4	Rolnictwo i produkty żywnościowe	2002	03/2005	Rolnictwo	1 749 864
5	Wsparcie dla chorwackiego systemu sądownictwa Pomoc w zakresie reformy sądownictwa:	2002	02/2004	Sądownictwo i policja	1 000 000
6	Dostarczenie wyposażenia dla systemu wywiadu kryminalnego	2002	12/2004	Sądownictwo i policja	248 944
7	Objazdowa biblioteka w mieście Zadar	2002	07/2005	Stabilizacja demokracji	238 630
Łącznie					15 237 438
BYŁA JUGOSŁOWIAŃSKA REPUBLIKA MACEDONII					
1	Samorządność lokalna. Budowa dróg lokalnych w 9 gminach	2004	11/2004	Rozwój regionalny	3 474 623
2	Zaopatrzenie policji granicznej w pojazdy — Partia 1	2003	10/2004	Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami	2 486 726
3	Rozwój zdolności operacyjnych w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy	2002	09/2004	Sądownictwo i policja	700 000
4	Rozwój zdolności administracyjnych sądów	2003	09/2004	Sądownictwo i policja	148 495
5	Pomoc techniczna we wdrażaniu Strategii Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBM)	2002	11/2004	Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami	55 540
Łącznie					6 865 384

KOSOWO					
1	Reforma administracji publicznej — rozwój miejski i infrastruktura społeczna, pomoc techniczna	2003	12/2004	Rozwój gospodarczy	11 200 000
2	Program na rzecz ochrony praw mniejszości i powrotu uchodźców — Program na rzecz reintegracji w gminie Prizren (Prizren 615 000 EUR)	2004	08/2004	Uchodźcy i przesiedleńcy wewnątrzni	5 000 000
3	Wsparcie instytucjonalne dla Ministerstwa Handlu i Przemysłu	2003	04/2004	Rozwój gospodarczy	2 235 760
Łącznie					18 435 760
SERBIA					
1	Gruntowny przegląd bloku A5 elektrowni „Nikola Tesla” (umowa o dotacji)	2003	12/2003	Energetyka	42 721 021
2	Wspieranie strategii krajowej dotyczącej likwidacji schronisk dla uchodźców w Serbii	2004	12/2004	Uchodźcy i przesiedleńcy wewnątrzni	4 443 000
3	Wzmacnianie zarządzania jakością, potencjału oraz infrastruktury federacji	2003	12/2003	Reforma administracji publicznej	3 559 520
4	Pomoc w tworzeniu rynku elektryczności w Serbii	2004	01/2005	Energetyka	2 723 637
5	Audyt wewnętrzny oraz PIFC (publiczna wewnętrzna kontrola finansowa) — Faza 2	2003	04/2005	Reforma administracji publicznej	1 870 680
6	Pomoc dla Urzędu Integracji Europejskiej	2002	04/2002	Reforma administracji publicznej	1 500 000
7	Wsparcie dla transgranicznych inicjatyw na rzecz przesiedleńców wewnętrznych z Kosowa	2004	08/2004	Uchodźcy i przesiedleńcy wewnątrzni	449 983
Łącznie					57 267 841
ŁĄCZNIE					121 420 659

ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE****I. Wprowadzenie do odpowiedzi Komisji**

Balkany Zachodnie zniszczył konflikt, który zakończył się pod koniec lat 90. XX wieku. Unia Europejska zaczęła pomagać krajom dotkniętym wojną w tym regionie, udzielając w okresie powojennym pomocy nadzwyczajnej w ramach instrumentu prawnego przyjętego w 1996 r., która później przekształciła się w pomoc na rzecz odbudowy, polegającą na wspieraniu rozwoju instytucjonalnego i inwestycji, za którą większą odpowiedzialność ponosiły kraje z niej korzystające, w zakresie, w jakim pozwalały na to warunki polityczne i gospodarcze.

Proces stabilizacji i stowarzyszenia, który rozpoczęto w 2000 r., doprowadził do przyjęcia programu pomocy wspólnotowej na rzecz odbudowy, rozwoju i stabilizacji (CARDS) oraz innych środków. W kolejnych krajach udało się zażegnać konflikt, a system pomocy przeszedł różnorakie zmiany, co, jak wskazuje sprawozdanie, znalazło swoje odzwierciedlenie w realizacji programów.

III. Wieleletnie programy indykatywne (WPI) dla krajów Bałkanów Zachodnich zawierają odniesienia do priorytetów partnerstwa europejskiego, na których oparto programowanie.

IV. Ujednolicenie podstaw prawnych oraz wdrażanie rozporządzenia w sprawie CARDS umożliwiły znaczną poprawę w zakresie udzielania pomocy krajom Bałkanów Zachodnich.

V. Rozporządzenie w sprawie CARDS nie określa konkretnego zakresu obowiązków krajów będących beneficjentami pomocy. Dlatego większość programu CARDS zrealizowano przy pomocy zarządzania scentralizowanego prowadzonego przez Komisję lub Europejską Agencję Odbudowy (EAO). W miarę możliwości poszerzano uprawnienia w zakresie zarządzania, co umożliwiło zaangażowanie beneficjentów w programowanie działań, ocenę procedur przetargowych oraz monitorowanie i ocenę.

VI. Ponieważ Komisja i Europejska Agencja Odbudowy są dwoma odrębnymi podmiotami, istnieją różnice w stosowanych przez nie metodach monitorowania i oceny. Jednak w przypadku instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA) we wszystkich krajach zastosowane zostaną te same metody.

VII. Kraje Bałkanów Zachodnich znajdowały się i nadal się znajdują na różnych etapach przemian i rozwoju. Początkowo pomoc dla Serbii, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii i Kosowa koncentrowała się na zaspokajaniu potrzeb doraźnych, a w przypadku Chorwacji wysiłki ukierunkowane były na polepszenie zdolności administracyjnych.

VIII. W ramach IPA nastąpi poprawa w zakresie zarządzania strategicznego dzięki ustanowieniu wieloletniego orientacyjnego planu działania, w którym określone zostaną główne obszary działań w poszczególnych krajach otrzymujących pomoc i który umożliwi koordynację pomocy udzielanej w ramach różnych komponentów IPA.

Istnienie pojedynczej podstawy prawnej oraz trzyletniego systemu, który służy do planowania finansowego w ramach IPA, umożliwi większą elastyczność niż w przypadku poprzednich instrumentów i pozwala służbom Komisji na lepsze uwzględnienie czynnika zdolności absorpcyjnej.

Celem tego procesu jest umożliwienie wszystkim beneficjentom zdecentralizowanego zarządzania środkami wspólnotowymi, co znacznie zwiększy poczucie odpowiedzialności za nie krajów otrzymujących pomoc. Dlatego też strategią ukierunkowaną na zarządzanie scentralizowane objęte zostaną również kraje będące potencjalnymi kandydatami, co umożliwi im stopniowe podejmowanie odpowiedzialności za proces wdrażania środków.

UWAGI

15. Ze względu na szybko zmieniającą się sytuację na Bałkanach Zachodnich należy znaleźć równowagę w zakresie programowania strategicznego. Zbyt szczegółowe krajowe dokumenty strategiczne (KDS) mogą być mniej przydatne w programowaniu tego rodzaju.

Przeprowadzono regularne oceny KDS, między innymi pod kątem partnerstw, aby sprawdzić, czy zmiana sytuacji w kraju uzasadnia zmianę strategii.

16. WPI dla krajów Bałkanów Zachodnich wyraźnie odnosi się do priorytetów partnerstwa europejskiego, na których oparto programowanie.

17. Uwagi komitetu zarządzającego programem CARDS zostały uwzględnione przy opracowywaniu ostatecznej wersji dokumentu.

18. Analizy sektorowe ujęto w szeregu dokumentów programowych: WPI, partnerstwach europejskich oraz w poprzednich programach rocznych. Ponieważ programy zostały opracowane i zrealizowane w ścisłej współpracy z rządami państw otrzymujących pomoc oraz ofiarodawcami, zwłaszcza z państwami członkowskimi UE, programy te odzwierciedlają priorytety partnerstwa europejskiego, które ujęto w WPI. Programy roczne stanowią kontynuację poprzednich faz pomocy wspólnotowej udzielanej państwom z niej korzystającym.

19. Komisja zgadza się, że trzeba opracować bardziej jednoznaczną metodologię, która mogłaby ułatwić wybór najważniejszych projektów spośród szeregu alternatywnych rozwiązań.

Ramka 1 — Przykłady projektów niezrealizowanych

Przypadek 1. Brak politycznego wsparcia dla serbskiego najwyższego organu kontroli (NOK)

Od czasu kontroli sytuacja uległa zmianie. W listopadzie 2005 r. przyjęto ustawę zmierzającą do ustanowienia NOK, a obecnie toczą się prace nad organizacją tej instytucji.

Przypadek 2. Misja Komisji Europejskiej na rzecz wsparcia sił policyjnych w Albanii

W związku z szybkimi zmianami zachodzącymi w Albanii oraz z uwagi na ilość czasu upływającą między programowaniem a realizacją, pierwotnie zaplanowane projekty zostały w niektórych przypadkach zmodyfikowane, aby lepiej zaspokajać potrzeby beneficjentów i skoordynować działania z inicjatywami innych ofiarodawców, co w niektórych przypadkach wyjaśnia, dlaczego czasem podjęte środki oraz osiągnięte wyniki nie były całkowicie zgodne z kartą projektu.

21. Od początku 2002 r. władze krajowe państw otrzymujących pomoc dążyły wraz z Komisją do nakierowania projektów i programów głównie na rozwój instytucjonalny. Tym niemniej niektóre obszary regionu wciąż wymagają inwestycji w infrastrukturę drogową, transportową i energetyczną, ponieważ państwa otrzymujące pomoc były przez lata objęte konfliktami i niedoinwestowane.

22. W odniesieniu do rozwoju instytucjonalnego (ustanawiania demokratycznych instytucji, reformy administracji publicznej (służby publicznej, zdolności administracyjnej, zarządzania budżetowego i podatkowego...), reformy samorządu terytorialnego, umocnienia rządów prawa poprzez reformę sądownictwa i policji itp.) Komisja zapewniła środki sektorowe w dokumentach strategicznych, takich jak WPI. Po 2002 r. programy agencji rzeczywiście coraz bardziej skupiały się na rozwoju instytucjonalnym.

24. Prace Europejskiej Agencji Odbudowy koncentrowały się przede wszystkim na rozwiązywaniu sytuacji nadzwyczajnych i przywracaniu dostępności podstawowych usług. Było tak zwłaszcza w powojennym Kosowie, Serbii i w pewnym stopniu w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii.

Szybka pomoc pozwoliła na rozwój, który doprowadził później do reform.

25. Administracja Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii do niedawna nie była gotowa podjąć inicjatywy partnerskiej (twinning). Aby zainicjować umowy partnerskie z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, EAO wymagała od administracji państw otrzymujących pomoc przygotowania dokumentacji współpracy partnerskiej. Ponieważ ministerstwa nie dysponowały zdolnością administracyjną umożliwiającą przygotowanie niezbędnej dokumentacji, przejście od tradycyjnej pomocy technicznej do programów partnerskich trwało dłużej niż w innych państwach kandydujących.

Zgodnie z mandatem politycznym Agencji z Salonik z czerwca 2003 r., w pracach agencji ujmowano coraz więcej programów partnerskich, a Komisja aktywnie udostępniała osobom zarządzającym programami z ramienia agencji wiedzę fachową i szkolenia.

Ramka 2 — Przeorientowanie projektu w zakresie rozwoju instytucjonalnego — Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii

Cele projektu obejmowały: ustanowienie straży granicznej oraz przekazanie obowiązków operacyjnych odpowiadających strategicznym celom zintegrowanego zarządzania granicami.

Przyznane środki rzeczywiście spożytkowano na zakup pojazdów dla straży granicznej. Wydarzenia, które zaszły w okresie dzielącym czas opracowania dokumentacji od jej realizacji, wymagały przeprowadzenia przeglądu priorytetów:

- projekt reformy policji uwzględniał procedury rekrutacyjne,
- pomoc OBWE objęła szkolenie straży granicznej,
- sprzęt służący do wykrywania sfałszowanych dokumentów, który w czasie realizacji nie był jeszcze w pełni wykorzystywany, otrzymano w ramach wcześniejszego projektu objętego Phare 2000. W związku z powyższym nie należało zapewniać dodatkowego sprzętu o podobnych właściwościach.

Władze krajowe utworzyły straż graniczną (co obejmowało przekazanie obowiązków operacyjnych przez Ministerstwo Obrony Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, zgodnie ze strategią zintegrowanego zarządzania granicami) za pomocą środków krajowych. Nowo utworzona służba była jednak całkowicie pozbawiona wyposażenia operacyjnego i nie mogła wypełniać swoich obowiązków operacyjnych.

W związku z powyższym za stosowne uznano złożenie zamówienia na pojazdy.

36.

- a) Roczny regionalny program działania na lata 2002 i 2003 zawierał projekt zintegrowanego zarządzania granicami, którym na poziomie regionalnym centralnie zarządzała Komisja w Brukseli.
- b) Uznano, że programami powrotu uchodźców zarządzać można bardziej wydajnie na szczeblu krajowym.
- c) Planowanie programów regionalnych prowadzi się w siedzibie głównej Komisji we współpracy z reprezentacjami i administracjami w krajach otrzymujących pomoc.
37. a) Komisja pozytywnie oceniła zdolność Funduszu Rozwoju Albanii, na mocy przepisów rozporządzenia finansowego, które obowiązywało w czasie rozpoczęcia działania w 2002 r.

39. Umowę w sprawie finansowania dotyczącą programu rocznego CARDS na 2001 r. dla Albanii podpisano w marcu 2002 r., a decentralizacja programu CARDS rozpoczęła się w późniejszym terminie. Realizacja programów rocznych CARDS na lata 2001 i 2002 mogła rozpocząć się dopiero w 2003 r., tak więc tempo realizacji wzrosło, począwszy od 2004 r.

W Chorwacji programy na lata 2001 i 2002 zrealizowano jednocześnie, jednak co do zasady zawsze przez okres trzech lat dwa następujące po sobie programy są realizowane jednocześnie.

Ramka 4 — Przeciżenie administracji krajowej w Albanii

Duże skupienie projektów w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych nalezycie odzwierciedla istniejące potrzeby i wysoki priorytet nadawany temu sektorowi przez UE i innych ofiarodawców.

Był to pierwszy projekt tego rodzaju. Struktura wymiaru sprawiedliwości w Albanii, podobnie jak w wielu innych krajach, obejmuje wiele podmiotów uczestniczących w projekcie w roli partnerów oraz instytucji będących beneficjentami pomocy. Ponadto wpływ tego programu zależy w bardzo dużym stopniu od woli politycznej beneficjentów i gotowości do postępowania zgodnie z zaleceniami zespołu prowadzącego projekt. W tym kontekście brak stabilności politycznej w Albanii wpłynął na jego realizację. W sprawozdaniu z oceny opublikowanym w kwietniu 2007 r. również zauważono, że projekt zaplanowano bardzo ambitnie.

40. Duża różnorodność i liczba beneficjentów, nawet w jednym konkretnym sektorze, rzeczywiście zwiększa trudność, ale nie zmniejsza wpływu projektów.

Ramka 5 — Wsparcie dla chorwackiego systemu sądownictwa

W projekcie CARDS na 2002 r. zawarto dwa warunki: i) istnienie strategii reformy systemu sądownictwa oraz ii) duży stopień zaawansowania realizacji projektu CARDS na 2001 r. dotyczącego systemu sądownictwa.

W czasie rozpoczęcia projektu dialog polityczny oraz prace nad strategią reformy systemu sądownictwa były na tyle zaawansowane, że uzasadniały rozpoczęcie projektu.

44. Chociaż zgodnie z tezą Trybunału rozporządzenie Rady nie określa szczegółowego zakresu obowiązków państw otrzymujących pomoc, Komisja, tam gdzie było to możliwe, stopniowo zwiększała powierzony krajom zakres obowiązków w zakresie zarządzania. Poszerzano kompetencje w zakresie zarządzania, co umożliwiło zaangażowanie beneficjentów w programowanie działań, ocenę procedur przetargowych oraz monitorowanie i ocenę. Częścią programu CARDS w Chorwacji zarządza obecnie sama Chorwacja, zgodnie z zasadami systemu zarządzania zdecentralizowanego.

46. Choć wspieranie zaangażowania beneficjenta jest zazwyczaj metodą jednoznacznie poprawiającą skuteczność pomocy UE, zaangażowanie beneficjentów w programowanie i realizację w ramach zarządzania scentralizowanego jest znacznie trudniejsze niż w ramach systemów zarządzania zdecentralizowanego.

48. Komisja, w ramach określonych w rozporządzeniu CARDS, w miarę możliwości wspierała ideę ponoszenia odpowiedzialności przez kraj otrzymujący pomoc, uwzględniając przy tym możliwości konkretnych państw.

49. W większości krajów beneficjentów stan lokalnych zasobów finansów publicznych był tak ograniczony, że krajom tym nie udało się wygospodarować żadnych środków na współfinansowanie projektów.

52. Władze krajowe skorzystały ze zorganizowanych przez Komisję lokalnych szkoleń w zakresie przeprowadzania procedur przetargowych.

54. Deklarację paryską w sprawie skuteczności pomocy podpisano w 2005 r., a w czasie kontroli jej zasady nie mogły jeszcze wywrzeć istotnego wpływu na zarządzanie programem CARDS.

W Chorwacji Komisja przewodniczyła inicjatywie ustanowienia mechanizmu unijnej koordynacji działań ofiarodawców w 2000 r. Zachęcano władze chorwackie (administrację NAC) do przejścia odpowiedzialności za proces koordynacji, nie odniosło to jednak spodziewanego skutku.

Agencja prowadziła ściśle koordynację działań z inicjatywami innych ofiarodawców w regionie, zwłaszcza w ramach regularnych spotkań koordynacyjnych, które odbywały się w ośrodkach operacyjnych agencji. Ponadto beneficjenci w coraz większym stopniu nadają ton tym spotkaniom.

59. Można by ulepszyć systematyczne oceny projektów w ramach programu CARDS prowadzone przez przedstawicielstwa. Jednak odpowiedzialność za prowadzenie niezależnych ocen powierzono głównej siedzibie Komisji i EAO, a obowiązek ten nie spoczywa na przedstawicielstwach.

WNIOSKI I ZALECENIA

61. Konieczne było skupienie pomocy, udzielanej w ramach programu CARDS krajom Bałkanów Zachodnich, a zwłaszcza Kosowu, na palących potrzebach doraźnych, takich jak zapewnienie czystej wody, ogrzewania i zakwaterowania oraz na odbudowie dróg.

Tym niemniej począwszy od 2002 r. pomoc w coraz większym stopniu skupia się na wysiłkach reformatorskich, a więc również na rozwoju instytucjonalnym w ramach CARDS.

62. Strategiczne wytyczne Komisji określono w dokumentach partnerstwa europejskiego i oparto na analizach potrzeb zawartych w rocznych sprawozdaniach z postępów.

63. Wytyczne zawarte w krajowym dokumencie strategicznym (KDS) nie mogły zostać określone w inny sposób, z uwagi na szybko zmieniającą się sytuację na Bałkanach Zachodnich. Ponadto pod kątem partnerstwa przeprowadzono regularne oceny KDS, aby sprawdzić, czy zmiana sytuacji w kraju uzasadnia modyfikację strategii.

64. Krajom objętym działaniem EAO po 2000 r. udało się niedawno zażegnać konflikty. Zgodnie z programami wspólnotowymi prace koncentrowały się przede wszystkim na rozwiązywaniu doraźnych problemów i przywracaniu dostępności podstawowych usług.

Dzięki szybkiemu udzieleniu pomocy możliwe było zarówno osiągnięcie postępów w procesie reform, jak i przekształcenie jej we wsparcie na rzecz rozwoju instytucjonalnego. Wykorzystanie projektów partnerskich samo w sobie nie jest jednak wyznacznikiem postępów.

Przed 2004 r. nie spełniono wielu warunków koniecznych dla zapewnienia optymalnego wykorzystania projektów partnerskich. Od tego czasu sytuacja zmieniła się, umożliwiając obecnie powszechne wykorzystanie projektów partnerskich. W 2007 r. większość projektów partnerskich odbywała się w krajach, w których pomocą zarządza EAO.

Zalecenie 1

Zarządzanie strategiczne w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA) określone jest w wieloletnich orientacyjnych planach działania (MIPD) dotyczących poszczególnych krajów oraz MIPD obejmujących jednocześnie wielu beneficjentów. Plany te

zawierają całościową ocenę wyzwań, potrzeb oraz ocenę znaczenia priorytetów pod kątem pomocy, jak również analizę wpływu tych czynników na wybory strategiczne dokonywane w ramach każdego z elementów IPA. W dokumentach MIPD zawarto również opis zasadniczych dziedzin wymagających działania w każdym z elementów IPA, spodziewane wyniki oraz orientacyjne środki finansowe. Pozwoli to na wzmocnienie roli strategicznego aspektu realizacji w ramach IPA.

65. Zdecydowano się na połączenie kilku metod zarządzania, aby zapewnić szybkie udzielenie pomocy, jednak decyzja ta unaoczniała słabość administracji krajowych. Dlatego też, nie zawsze możliwa była maksymalizacja korzyści płynących z pomocy.

67. W wielu przypadkach beneficjenci pozytywnie reagowali na szybką pomoc oraz wprowadzane w jej zakresie zmiany. Jednak nie zawsze dysponowano wszystkimi elementami koniecznymi, by zapewnić zadawalającą absorpcję pomocy.

Zalecenie 2

Celem IPA jest zapewnienie precyzyjnie ukierunkowanej i wydajnej pomocy wszystkim korzystającym z niej państwom. Właśnie dlatego mimo nieprzerwanego nacisku na szybką realizację pomocy, rozporządzenie Komisji w sprawie IPA zakłada stopniowe dążenie do decentralizacji.

Zdolność absorpcyjna jest jednym z kryteriów przydzielania środków krajom otrzymującym pomoc w ramach wieloletnich orientacyjnych ram finansowych (MIFF).

68. Od 2000 r. znacznie i widocznie wzrósł stopień odpowiedzialności za projekty państw beneficjentów — zarówno w odniesieniu do koordynacji, wnoszonego wkładu, jak i potencjału technicznego.

Stopień odpowiedzialności podejmowanej przez każde z zaangażowanych państw odzwierciedlał odmienne tradycje, potencjał, historię oraz wymagania i potrzeby każdego z krajów otrzymujących pomoc.

69. W czasie ostatnich sześciu lat znacznie i widocznie wzrósł stopień odpowiedzialności za projekty państw beneficjentów — zarówno w odniesieniu do koordynacji, wnoszonego wkładu, jak i potencjału technicznego.

Ta pozytywna przemiana przyjmuje wiele postaci: w procesie programowania objawia się poprzez dyskusję i debatę, monitoring i ocenę, lecz również w coraz większym stopniu poprzez koordynację działań ofiarodawców.

Zalecenie 3

W IPA szczególny nacisk zostanie położony na odpowiedzialność kraju otrzymującego pomoc za cały proces realizacji.

Dlatego w miarę możliwości dążyć się będzie do zarządzania zdecentralizowanego. Aby móc je wprowadzić, w kraju otrzymującym pomoc istnieć muszą stosowne struktury i systemy. W IPA przewidziano surowsze warunki i wymogi regulujące powierzenie przez Komisję uprawnień w zakresie zarządzania krajowi beneficjentowi.

Aby zapewnić przejęcie przez władze krajowe odpowiedzialności za projekty, Komisja przyjmuje programy krajowe na podstawie wniosków w sprawie projektów przedstawionych przez kraje korzystające z pomocy.

70. Ponieważ Komisja i Europejska Agencja Odbudowy są dwoma odrębnymi organami, istnieją różnice w stosowanych przez nie metodach monitorowania i oceny. Jednak na mocy IPA we wszystkich krajach stosowane będą takie same metody, ponieważ EAO zakończy działalność do dnia 31 grudnia 2008 r.

Zalecenie 4

Komisja zaplanowała przegląd metod oceny, jednak zanim zostanie on przeprowadzony, postanowiła ujednolicić metody stosowane w przedstawicielstwach na podstawie Przewodnika samooceny (*Guide on Self Evaluation*), zawierającego ustalenia dotyczące rozpowszechniania informacji na temat osiągniętych wyników i zdobytych doświadczeń. Samoocena prowadzona na szczeblu projektu uzupełniać będzie niezależną ocenę na szczeblu programu dokonywaną przez właściwą jednostkę.

Wprowadzono system umożliwiający systematyczne podejmowanie działań następczych po dokonaniu ocen, obejmujący organizację spotkania podsumowującego, w terminie miesiąca od wydania sprawozdania z oceny sektorowej, na podstawie którego opracowywana jest tabela działań następczych, przedstawiająca działania podjęte wskutek zaleceń. Ponadto ustalenia w zakresie sprawozdawczości z działań następczych, podejmowanych wskutek zaleceń z oceny, zakładają przedstawienie sprawozdania z podjętych działań po upływie roku. Komisja dokonuje przeglądu podjętych działań następczych.