

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAČUNKOWY

ISSN 1831-0923

Sprawozdanie specjalne nr 15

2009

POMOC UE REALIZOWANA
ZA POŚREDNICTWEM ORGANÓW
NALEŻĄCYCH DO STRUKTUR
NARODÓW ZJEDNOCZONYCH:
PROCES PODEJMOWANIA DECYZJI
I MONITOROWANIE



PL



Sprawozdanie specjalne nr 15 // 2009

POMOC UE REALIZOWANA ZA POŚREDNICTWEM ORGANÓW NALEŻĄCYCH DO STRUKTUR NARODÓW ZJEDNOCZONYCH: PROCES PODEJMOWANIA DECYZJI I MONITOROWANIE

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

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1
Faks: +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 15 // 2009

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2009

ISBN 978-92-9207-555-2
doi:10.2865/51353

© Wspólnoty Europejskie, 2009
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

WYKAZ SKRÓTÓW

I-VI STRESZCZENIE

1-10 ROZDZIAŁ 1 - WSTĘP

1-7 SEKCJA 1.1 - KONTEKST KONTROLI

8-10 SEKCJA 1.2 - REGULACJE PRAWNE

11-13 ROZDZIAŁ 2 - ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

14-46 ROZDZIAŁ 3 - UWAGI

14-28 SEKCJA 3.1 - DECYZJE O REALIZACJI POMOCY ZA POŚREDNICTWEM ONZ

15-25 NIEWYSTARCZAJĄCE ZASTOSOWANIE WYMOGÓW STRATEGICZNYCH W PRAKTYCE

26-28 FORMALNE PORÓWNIANIA Z INNYMI MOŻLIWYMI MECHANIZMAMI UDZIELANIA POMOCY POWINNY BYĆ DOKONYWANE SYSTEMATYCZNIE

29-46 SEKCJA 3.2 - SYSTEMY MONITOROWANIA I KONTROLI POMOCY UDZIELANEJ ZA POŚREDNICTWEM ONZ

31-32 ANALIZA CZTEROFILAROWA NIE OBEJMUJE SYSTEMÓW ZWIĄZANYCH Z DZIAŁANAMI ZLECONYMI PODWYKONAWCOM

33-36 SPRAWOZDANIA ONZ SĄ NIEWYSTARCZAJĄCYM ŹRÓDŁEM INFORMACJI NA TEMAT REZULTATÓW

37-39 MONITORING W TERENIE PROWADZONY PRZEZ KOMISJĘ NIE REKOMPENSUJE NIEDOBORÓW INFORMACYJNYCH W SPRAWOZDANIACH ONZ

40-44 PRACE WERYFIKACYJNE KOMISJI ZAKWESTIONOWANE PRZEZ ZESPÓŁ KONTROLERÓW Z ONZ

45-46 TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY NAPOTYKA PRZESZKODY W PROWADZENIU KONTROLI FINANSOWYCH

47-49 ROZDZIAŁ 4 - WNIOSKI I ZALECENIA

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYKAZ SKRÓTÓW

CIDA: Kanadyjska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (Canadian International Development Agency)

CRIS: Wspólny System Informacyjny Relax (Common Relax Information System)

DFID: brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego (Department for International Development)

DG ECHO: Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej

EAMR: Raport z Zarządzania Pomocą Zewnętrzną (External Assistance Management Report)

ETO: Europejski Trybunał Obrachunkowy

EuropeAid: Biuro Współpracy EuropeAid

FAFA: ramowa umowa finansowo-administracyjna

FAO: Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organisation)

IFAD: Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (International Fund for Agricultural Development)

MOP: Międzynarodowa Organizacja Pracy

NGO: organizacja pozarządowa

ONZ: Organizacja Narodów Zjednoczonych

ROM: monitorowanie pod kątem wyników (results-oriented monitoring)

UE: Unia Europejska

UNDP: Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme)

UNFPA: Fundusz Ludnościowy ONZ (United Nations Population Fund)

UNHCR: Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees)

UNICEF: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (United Nations Children's Fund)

UNOPS: Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Obsługi Projektów (United Nations Office for Project Services)

UNRWA: Agencja Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Works Agency)

WFP: Światowy Program Żywnościowy (World Food Programme)

WHO: Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organisation)

STRESZCZENIE

I.

Środki UE, którymi zarządzają EuropeAid oraz DG ECHO, i które są przekazywane za pośrednictwem organów ONZ, zwiększyły się z 500 mln euro w 2002 r. do ponad 1 mld euro w 2008 r. Wzrost ten można wyjaśnić po części usprawnieniem procedur, a po części pomocą udzieloną przez Komisję i przekazaną głównie za pośrednictwem ONZ w reakcji na poważne kryzysy w Afganistanie, Iraku, na Okupowanym Terytorium Palestyny i w Sudanie. Zawarty w grudniu 2005 r. „Konsensus europejski w sprawie rozwoju” oraz „Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy” z marca 2005 r. zobowiązują UE do koordynacji i harmonizacji pomocy w ścisłej współpracy z organizacjami międzynarodowymi takimi jak ONZ (zob. pkt 1–10).

II.

W czasie kontroli szukano odpowiedzi na następujące pytania (zob. pkt 11–13):

- a) Czy z analizy procesu podejmowania decyzji o realizacji pomocy za pośrednictwem ONZ wynika, że jest to najbardziej wydajna i skuteczna opcja?
- b) Czy przyjęte mechanizmy monitorowania pozwalają uzyskać pewność co do solidności procedur finansowych oraz osiągnięcia celów?

STRESZCZENIE

III.

Strategiczne i prawne wymogi nakazujące wybierać partnerów w sposób obiektywny i przejrzysty nie mają wystarczającego przełożenia na praktyczne kryteria stosowane przy podejmowaniu decyzji. Pomimo zadowolenia z wybranego partnera, Komisja, przed podjęciem decyzji o współpracy z danym organem ONZ, nie wykazuje w sposób przekonujący, że oceniła, czy korzyści z tej współpracy równoważą ewentualne wady tego rozwiązania. Wybór poszczególnych organów ONZ nie jest poparty wystarczającymi dowodami, że taka metoda przekazywania pomocy jest bardziej wydajna i skuteczna niż inne. Ani EuropeAid, ani DG ECHO nie prowadzą systematycznych formalnych ocen innych możliwych mechanizmów dostarczania pomocy, mających zrekomensować brak procedur przetargowych (zob. pkt 14–28).

IV.

Komisja sprawdza solidność systemów zarządzania finansami, przeprowadzając najpierw ocenę systemów kontroli u swoich partnerów należących do struktur ONZ (analiza czterofilarowa). Komisja poszukuje dowodów praktycznego działania systemów finansowych oraz osiągnięcia rezultatów, sięgając do sprawozdań ONZ, a także prowadząc własny monitoring w terenie oraz odbywając wizyty weryfikacyjne. Jednakże Komisji nie udało się na razie uzyskać na podstawie sprawozdań ONZ odpowiednich informacji na temat skutecznej realizacji i osiągnięcia celów. Prowadzony przez Komisję monitoring w terenie nie ma natomiast celu uzupełniania braków w sprawozdaniach ONZ (zob. pkt 29–39).

V.

Zespół kontrolerów zewnętrznych ONZ stale kwestionuje prawo Komisji do prowadzenia kontroli finansowych. Organizacja utrzymuje, że jej własne mechanizmy kontrolne są wystarczające, ale nie przedstawia Komisji odpowiednich dowodów na działanie procedur kontroli finansowej w praktyce. Trybunał Obrachunkowy podczas swojej corocznej kontroli finansowej rozliczeń Komisji również miał trudności z oceną informacji pochodzących od organów ONZ (zob. pkt 40–46).

VI.

Na podstawie powyższych uwag Trybunał zaleca ulepszenie procedur podejmowania decyzji oraz skoncentrowanie się na osiąganiu rezultatów, co mogłoby pomóc Komisji w wydajniejszym i skuteczniejszym udzielaniu pomocy (zob. pkt 48–49).

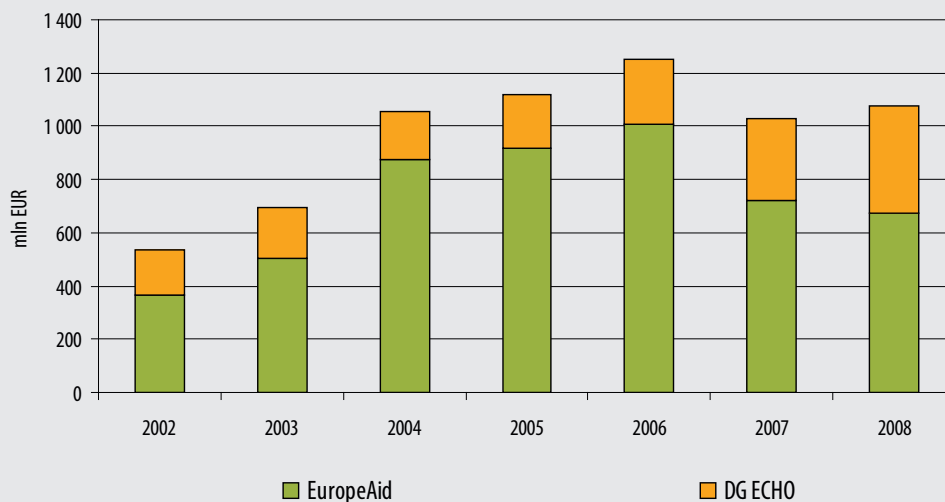
ROZDZIAŁ 1 WSTĘP

SEKCJA 1.1 KONTEKST KONTROLI

1. Realizując pomoc zewnętrzną, Komisja współpracuje z różnymi partnerami, w tym rządami krajowymi, sektorem prywatnym, organizacjami pozarządowymi, jak również organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). W wypadkach gdy pomoc jest udzielana za pośrednictwem ONZ, Komisja dostarcza środki finansowe na działania, które realizować ma jeden z organów ONZ. Ze względu na decyzje Komisji o przekazywaniu pomocy z Biura Współpracy EuropeAid (EuropeAid) i z Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej (DG ECHO) za pośrednictwem organów ONZ środki pomocowe uległy podwyższeniu z 500 mln euro w 2002 r. do ponad 1 mld euro w 2008 r. (**wykres 1**). Wzrost ten jest odzwierciedleniem strategicznych zobowiązań Komisji (zob. pkt 5), reakcji na poważne kryzysy w Afganistanie, Iraku, na Okupowanym Terytorium Palestyny i w Sudanie (zob. pkt 6) oraz usprawnienia procedur (zob. pkt 8 i 9).
2. EuropeAid odpowiada za udzielaną przez Komisję pomoc rozwojową, w tym za długoterminową pomoc na rzecz odbudowy. W 2008 r. EuropeAid przeznaczyło na te cele łącznie 8 890 mln euro, z czego 670 mln euro (8%) zostało przekazane za pośrednictwem organów ONZ. Zasadniczą rolę w procesie decydowania o wyborze mechanizmu realizacji pomocy odgrywają delegatury Komisji w krajach beneficjentach.

WYKRES 1

POMOC ZEWNĘTRZNA UDZIELANA PRZEZ KOMISJĘ ZA POŚREDNICTWEM ONZ W LATACH 2002–2008



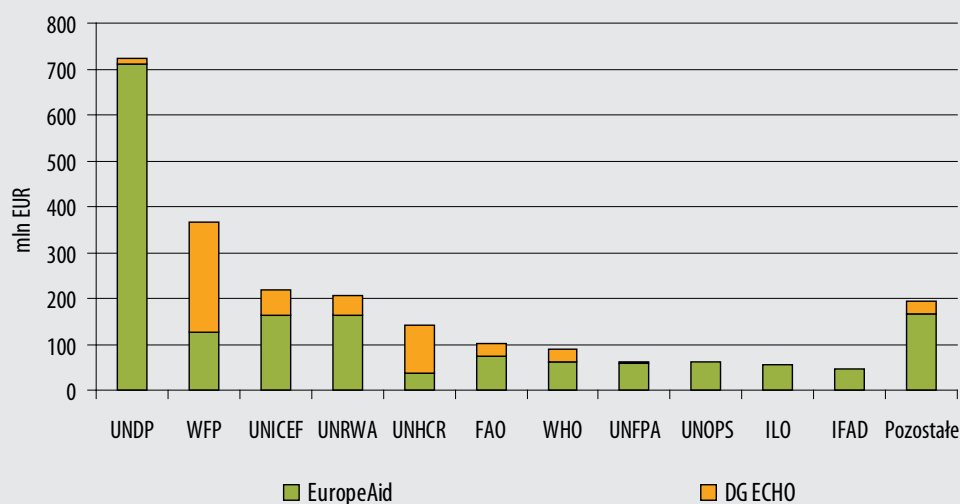
Źródło: Komisja

3. DG ECHO odpowiada za reakcję Komisji na kryzysy humanitarne. Finansuje ona działania mające na celu ratowanie i ochronę życia podczas sytuacji krytycznych oraz prowadzenie krótkoterminowych prac związanych z odbudową. Dyrekcja nie realizuje działań bezpośrednio, lecz za pośrednictwem partnerów, którymi są organizacje międzynarodowe i organizacje pozarządowe (NGO). W 2008 r. DG ECHO przeznaczyła na pomoc łącznie 937 mln euro, z czego 404 mln euro (43%) zostało przekazane za pośrednictwem organów ONZ. Za wybór mechanizmu realizacji pomocy odpowiada subdelegowany urzędnik zatwierdzający, który działa, korzystając z doradztwa koordynatorów w Brukseli oraz urzędników terenowych w państwach beneficjentach.
4. ONZ jest finansowana częściowo z obowiązkowych składek jej państw członkowskich, obliczanych na podstawie ich dochodu narodowego brutto, a częściowo z dobrowolnych wkładów na rzecz organów ONZ. Finansowanie ze strony Komisji ma formę dobrowolnych wkładów i stanowi w przybliżeniu 6% środków ONZ. Komisja może wносить swój wkład na rzecz danego funduszu jako jeden z wielu darczyńców lub też może być jedynym darczyńcą. Nie finansuje ona budżetu ogólnego organów ONZ, z wyjątkiem agencji ONZ działającej na Okupowanym Terytorium Palestyny, której przekazała w 2007 r. 66 mln euro.
5. Zawarty w grudniu 2005 r. „Konsensus europejski w sprawie rozwoju” oraz „Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy” z marca 2005 r. zobowiązują UE do koordynacji i harmonizacji pomocy w ścisłej współpracy z organizacjami międzynarodowymi takimi jak ONZ. W 2006 i 2007 r. Komisja przekazała ponad 700 odrębnych wkładów na rzecz około 30 różnych organów ONZ. Głównych partnerów oraz otrzymane kwoty przedstawiono na **wykresie 2**.
6. Finansowane działania realizowano w ponad 90 krajach. Jak wynika z **wykresu 3**, wszystkie cztery kraje, które otrzymały najwięcej środków, były dotknięte konfliktami (Okupowane Terytorium Palestyny, Irak, Afganistan i Sudan).
7. Parlament Europejski w swoich decyzjach w sprawie udzielenia absolutorium podważył zasadność przekazywania środków za pośrednictwem ONZ i zachęcił do wprowadzenia bardziej bezpośredniego zarządzania przez Komisję. Parlament wyraził także zaniepokojenie z powodu braku przejrzystości i niewystarczającego wyeksponowania udzielanej przez Komisję pomocy finansowej przekazywanej za pośrednictwem ONZ oraz pragnął uzyskać gwarancję odpowiedniego zarządzania tymi środkami¹.

¹ Decyzje Parlamentu Europejskiego w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania ogólnego budżetu UE za lata budżetowe 2004, 2005, 2006 i 2007.

WYKRES 2

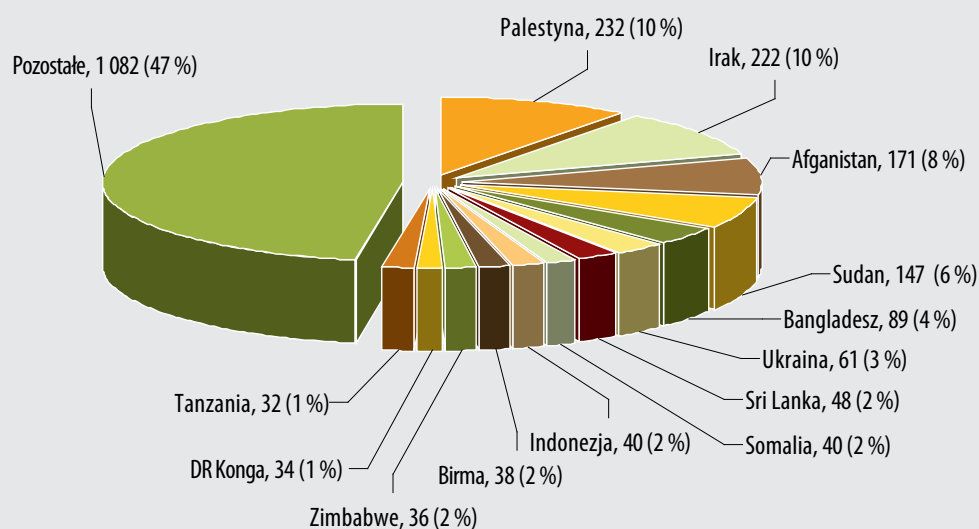
WKŁAD FINANSOWY NA RZECZ ORGANÓW ONZ W LATACH 2006 I 2007



Źródło: Komisja

WYKRES 3

FINANSOWANIE POMOCY UDZIELANEJ ZA POŚREDNICTWEM ONZ W POSZCZEGÓLNYCH KRAJACH W LATACH 2006 I 2007 (W MLN EUR)



Źródło: Komisja

SEKCJA 1.2 REGULACJE PRAWNE

8. Artykuł 53 rozporządzenia finansowego, które weszło w życie w 2003 r., a zmienione zostało w 2007 r., określa warunki współpracy z organizacjami międzynarodowymi². Ta metoda wykonania budżetu nazywana jest wspólnym zarządzaniem. Pomimo tej nazwy zadaniami związanymi z realizacją funduszy nie zarządza się wspólnie, ale przekazuje się je organizacjom międzynarodowym do realizacji zgodnej z ich własnymi procedurami³. Niemniej jednak, Traktat i rozporządzenie finansowe wymagają, aby Komisja zachowała ogólną odpowiedzialność za solidne zarządzanie budżetem⁴. Zadania mogą być bezpośrednio zlecane organizacjom, przy czym art. 43 przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego wymaga, aby organizacje i działania, które mają być finansowane, wybierane były w obiektywny i przejrzysty sposób⁵.
9. Ramowa umowa finansowo-administracyjna (FAFA) z 2003 r. stanowi przełożenie wymogów rozporządzenia finansowego na warunki umowne, które na jej podstawie stosuje się do wszystkich umów o finansowanie zawieranych między Komisją a ONZ. Określa ona zasady mające wzmocnić współpracę poprzez umożliwienie organom ONZ zarządzania wkładami zgodnie z ich własnymi procedurami. Procedury zarządzania wspólnego z organami ONZ są inne niż te wymagane w przypadku realizacji działań za pośrednictwem organizacji pozarządowych, kiedy to wymaga się na ogół organizacji przetargów i stosowania procedur Komisji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 umowy FAFA wszystkie działania muszą być zgodne z zasadami należytego zarządzania finansami, a zwłaszcza z zasadą gospodarności i opłacalności. Umowa FAFA zachęca do realizacji działań finansowanych przez wielu darczyńców, wymaga od organów ONZ, aby rozpowszechniały informacje o roli finansowania UE, przedstawia w zarysie sposób korzystania z usług podwykonawców oraz określa ramy finansowe i politykę płatności. Opisuje ona także procedury kontroli poprawności zarządzania środkami, w tym składanie sprawozdań przez ONZ i prawo Komisji do prowadzenia kontroli.
10. Dla każdego działania ONZ finansowanego przez Komisję zawierana jest umowa w sprawie wkładu finansowego, określająca kwotę finansowania, cele działania, jego elementy oraz harmonogram realizacji. Umowa w sprawie wkładu finansowego zawiera postanowienia umowy FAFA dotyczące stosowania przez organy ONZ własnych procedur, eksponowania roli UE, korzystania z usług podwykonawców, ram finansowych oraz procedur kontroli i sprawozdawczości.

² Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, s. 1).

³ Organy ONZ mogą zarządzać środkami Komisji, jeżeli w swojej rachunkowości, audycie, procedurach kontroli wewnętrznej i procedurach udzielania zamówień stosują normy przyjęte w skali międzynarodowej (art. 53d ust. 1 rozporządzenia finansowego i preambuła do umowy FAFA).

⁴ Art. 274 Traktatu o WE stanowi, że Komisja wykonuje budżet na własną odpowiedzialność. Art. 27 rozporządzenia finansowego stanowi, że środki budżetowe wykorzystuje się zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Art. 165 rozporządzenia finansowego stanowi, że realizacja działań przez organizacje międzynarodowe podlega kontroli ze strony Komisji.

⁵ Rozporządzenie Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 357 z 31.12.2002, s. 1).

ROZDZIAŁ 2 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

11. Kontrola prowadzona przez Trybunał objęła pomoc zewnętrzną udzielaną przez DG ECHO i EuropeAid, przekazywaną za pośrednictwem organów ONZ. Kontrolerzy starali się uzyskać odpowiedzi na dwa pytania:

- a) Czy z analizy procesu podejmowania decyzji o realizacji pomocy za pośrednictwem ONZ wynika, że jest to najbardziej wydajna i skuteczna opcja?
- b) Czy przyjęte mechanizmy monitorowania pozwalają uzyskać pewność co do solidności procedur finansowych oraz osiągnięcia celów?

⁶ Próba obejmująca 52 umowy o łącznej wartości 764 mln euro stanowiła 7% całkowitej liczby umów (741) zawartych z ONZ w latach 2006–2007 i odpowiadała 33% wartości wszystkich umów (2 286 mln euro).

12. Słabe procedury powodują ryzyko zmniejszenia wydajności i skuteczności wydatkowania środków przez Komisję. Drugi etap kontroli, z którego sprawozdanie zostanie sporządzone w późniejszym terminie, będzie polegał na określeniu stopnia, w jakim ryzyko to się urzeczywistnia.

13. Kontrolę przeprowadzono na podstawie:

- a) analizy dokumentacji, w tym dokonanej przez Komisję w maju 2008 r. oceny jej współpracy z ONZ oraz sprawozdań Służby Audytu Wewnętrznego Komisji dotyczących realizacji postanowień umowy FAFA w latach 2006, 2007 i 2009;
- b) wywiadów z pracownikami Komisji i ONZ w centralach tych instytucji w Brukseli i w Nowym Jorku;
- c) kontroli na miejscu przeprowadzonych na Okupowanym Terytorium Palestyny i w Sudanie w celu potwierdzenia niezawodności systemów monitorowania;
- d) uwag sformułowanych podczas piątego corocznego spotkania grupy roboczej FAFA w kwietniu 2008 r. w Wiedniu oraz szóstego corocznego spotkania grupy roboczej FAFA w kwietniu 2009 r. w Brukseli;
- e) wyników poprzednich kontroli Trybunału, które dotyczyły działań ONZ oraz
- f) odpowiedzi na 52 kwestionariusze skierowane do delegatur w przypadku EuropeAid i do koordynatorów w przypadku DG ECHO; kwestionariusze dotyczyły powodów współpracy z ONZ i systemów monitorowania realizacji zadań⁶.

ROZDZIAŁ 3 UWAGI

SEKCJA 3.1 DECYZJE O REALIZACJI POMOCY ZA POŚREDNICTWEM ONZ

14. Solidne procedury wyboru najwłaściwszych mechanizmów udzielania pomocy pozwalających osiągnąć cele polityki UE, są niezbędne, aby zagwarantować, że wybrane organizacje posiadają zdolność wydajnej i skutecznej realizacji zadań. W ramach kontroli zbadano zatem, czy proces podejmowania decyzji o realizacji pomocy za pośrednictwem ONZ zapewniał obiektywność i był przejrzysty oraz czy w procesie tym udowodniono, że jest to najbardziej wydajna i skuteczna opcja. Kontrolerzy sprawdzili w szczególności, czy decyzje o finansowaniu organów ONZ były podejmowane na podstawie:

- strategicznych wytycznych polityki, zawierających wymóg oceny, czy ONZ jest instytucją odpowiednią do realizacji powierzonych zadań;
- porównania z innymi możliwymi mechanizmami udzielania pomocy.

NIEWYSTARCZAJĄCE ZASTOSOWANIE WYMOGÓW STRATEGICZNYCH W PRAKTYCE

15. Oprócz zobowiązań zawartych w „Konsensusie europejskim” (zob. pkt 5) komunikat Komisji z 2001 r. na temat budowania efektywnego partnerstwa z Organizacją Narodów Zjednoczonych określa przyjętą przez Komisję strategię finansowania pomocy za pośrednictwem organów ONZ⁷ i zawiera dwa główne przesłania, które stanowią warunki współpracy z ONZ:
- decyzja o finansowaniu organu ONZ powinna być podjęta na podstawie oceny jego zdolności do wydajnej i skutecznej realizacji powierzonego zadania oraz
 - zapewniając finansowanie w sposób systematyczny, a nie wyrwykowy, Komisja powinna skupiać się bardziej na rezultatach niż na wkładzie oraz dopilnować, aby ONZ w swoich sprawozdaniach odpowiednio wykazywała osiągnięcie dobrze zdefiniowanych celów.

⁷ COM(2001) 231 z 2.5.2001 „Budowanie efektywnego partnerstwa z Organizacją Narodów Zjednoczonych w dziedzinach rozwoju i pomocy humanitarnej”. W następnym komunikacie COM(2003) 526 z 10.9.2003 „Unia Europejska i Organizacja Narodów Zjednoczonych: w stronę multilateralizmu” opisano sposób, w jaki Rada UE, państwa członkowskie i Komisja mogłyby sprawić, aby Unia Europejska bardziej skutecznie kształtowała politykę ONZ, ale nie przewidowano strategii współpracy w dziedzinach rozwoju i pomocy humanitarnej. Uzupełnienie tych dwóch komunikatów stanowią umowy o partnerstwie strategicznym zawarte z pewną liczbą organów ONZ.

16. Strategia Komisji dotycząca pomocy UE finansowanej za pośrednictwem organów ONZ obejmuje zarówno współpracę rozwojową, jak i pomoc humanitarną. W strategii tej zaproponowano również, aby w ramach współpracy skoncentrowano się przede wszystkim na sześciu obszarach tematycznych określonych jako priorytetowe dla całej pomocy rozwojowej w dokumencie „Polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej” (*The European Community's Development Policy*), wydanym w listopadzie 2000 r. przez Radę i Komisję⁸. Jednakże w 2007 r. ponad połowa środków przekazywanych przez Komisję za pośrednictwem ONZ związana była z pomocą w sytuacjach kryzysowych (głównie z pokryzysową pomocą humanitarną i odbudową), a nie z sześcioma obszarami tematycznymi określonymi w komunikacie. Na te sześć obszarów wydatkowano za pośrednictwem ONZ około 40% środków pomocowych Komisji⁹, czyli znacznie mniej niż wynosi odsetek całkowitej pomocy Komisji, który sięgnął niemal 80%¹⁰. Nie jest jasne, jakie dodatkowe korzyści płyną ze skoncentrowania się na wyznaczonych obszarach tematycznych, ponieważ okazuje się, że proponowane w strategii podejście nie jest realizowane w praktyce.

⁸ Obszary priorytetowe były następujące: i) Handel i rozwój; ii) Integracja i współpraca regionalna; iii) Strategie makroekonomiczne i wsparcie sektora społecznego; iv) Transport; v) Bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich; vi) Tworzenie zdolności instytucjonalnych.

⁹ Organizacja Narodów Zjednoczonych: *Improving Lives – Results from the Partnership of the United Nations and the European Commission in 2007* (Poprawa bytu – partnerstwo Organizacji Narodów Zjednoczonych i Komisji Europejskiej w 2007 r.).

17. Wymogi strategiczne nie znajdują wystarczającego przełożenia na praktyczne kryteria oceny zalet i wad współpracy z organami ONZ. Komisja przeprowadziła retrospektywną analizę, która wykazała, że istnieją wystarczające powody, aby realizować pomoc za pośrednictwem ONZ (zob. pkt 20) oraz że Komisja jest zadowolona z dokonanych wyborów (zob. pkt 27). Niemniej jednak, przed podjęciem decyzji o współpracy z organami ONZ, Komisja nie dokumentuje w sposób systematyczny przeprowadzonych przez siebie ocen tego, czy korzyści wynikające z takiej współpracy równoważą ewentualne jej wady.

¹⁰ Biuro Współpracy EuropeAid: *Annual report 2008 on the EC's development and external assistance policies and their implementation in 2007* (Sprawozdanie roczne za 2008 r. na temat polityki rozwoju i pomocy zewnętrznej UE oraz jej realizacji w 2007 r.).

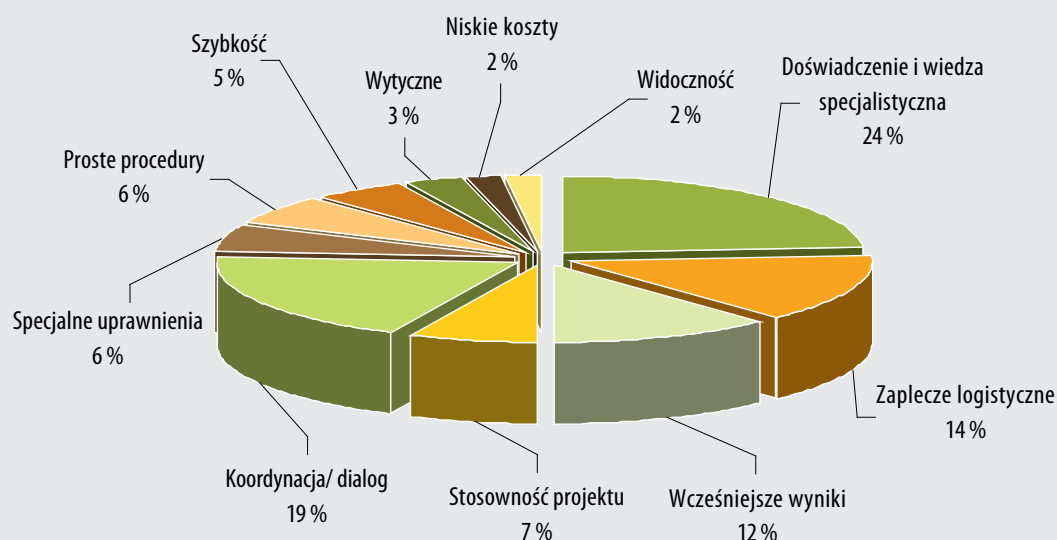
18. Przed zawarciem umowy z organem ONZ EuropeAid nie przeprowadza systematycznie udokumentowanej oceny zdolności tego organu do realizacji powierzonego zadania. Delegatury mają dostęp do informacji o wcześniejszych wynikach działalności tych organów, w tym do ustaleń z monitorowania rezultatów, dzięki bazie danych CRIS, a od 2008 r. sporządzane dwa razy w roku sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną (*External Assistance Management Reports – EAMR*) zawierają specjalną sekcję dotyczącą organizacji międzynarodowych. Obecnie jednak informacji tych nie analizuje się i nie przekazuje delegaturom w taki sposób, aby mogły one wykorzystać je do oceny organów ONZ. Jednym z celów oceny przeprowadzonej przez Komisję w 2008 r. było ustalenie, czy istnieją wyraźne powody, aby realizować pomoc za pośrednictwem ONZ. Biuro EuropeAid także przeprowadziło ankiety mające na celu ustalenie, dlaczego na partnerów wybrano organy ONZ.

19. Ze względu na pilny charakter swoich działań interwencyjnych DG ECHO zawiera umowy ramowe ze wszystkimi partnerami, oceniając najpierw ich predyspozycje. Ponadto, przed zawarciem umowy w sprawie konkretnej interwencji DG ECHO systematycznie przeprowadza i dokumentuje ocenę zdolności partnera do realizacji danego działania. Jednakże przydatne informacje na temat wyników wcześniejszych działań partnerów z ONZ, umieszczone w systemie monitorowania projektów należącym do DG ECHO, przechowywane są na poziomie jednostek operacyjnych, zamiast udostępniać je w szybki sposób wszystkim odpowiedzialnym działom w celu umożliwienia im podjęcia właściwych decyzji w sprawie finansowania organów ONZ. Wskutek tego proces oceny prowadzonej przez DG ECHO może opierać się na niepełnych informacjach i dlatego wybrani partnerzy mogą nie być zdolni do uzyskania oczekiwanych rezultatów, zwłaszcza gdy wykonują zadania niewchodzące w zakres ich podstawowej działalności.

20. Kwestionariusze Trybunału (zob. pkt 13) miały na celu wyodrębnić trzech głównych powodów podjęcia współpracy z ONZ w odniesieniu do każdej z 52 umów w sprawie wkładu finansowego. Przyczyny wyboru ONZ zestawiono na **wykresie 4** według kryterium ich znaczenia. Odpowiedzi podane w kwestionariuszu były potwierdzeniem wyników oceny i badań Komisji, zgodnie z którymi Komisja decyduje się na współpracę z ONZ głównie ze względu na cechy pozwalające ONZ uzyskiwać oczekiwane rezultaty, takie jak: doświadczenie, wiedza fachowa, zaplecze logistyczne (w tym dostęp do stref niebezpiecznych) oraz wyniki wcześniejszych działań. Innym powodem, dla którego Komisja wybiera ONZ, jest jej zdolność do koordynacji i prowadzenia dialogu na wysokim szczeblu.

WYKRES 4

POWODY WYBORU ONZ WEDŁUG KRYTERIUM ICH ZNACZENIA



Źródło: Odpowiedzi Komisji na kwestionariusze ETO

- 21.** Strategia Komisji, przepisy rozporządzenia finansowego oraz umowy FAFA wymagają, aby decyzje podejmowano w sposób obiektywny i przejrzysty, dążąc do zapewnienia wydajności i skuteczności (zob. pkt 8, 9 i 15). Chociaż wzięto pod uwagę także takie elementy, jak koszty (zob. pkt 22 i 23), szybkość (zob. pkt 24) oraz eksponowanie roli UE (zob. pkt 25), w odpowiedziach do kwestionariuszy, w których Trybunał zwraca się o podanie trzech najważniejszych powodów wyboru ONZ, nie wskazano tych kryteriów jako decydujących.
- 22.** Jeśli chodzi o **koszty**, Komisja posiada skąpe informacje na temat opłacalności tej metody realizacji pomocy. Do kosztów pośrednich ponoszonych przez ONZ Komisja wnosi wkład nieprzekraczający 7% kosztów bezpośrednich¹¹. Artykuł 5 umowy FAFA stanowi, że podwykonawstwo nie powinno pociągać za sobą kosztów przewyższających koszty bezpośredniej realizacji działań przez samą ONZ. Niemniej jednak, jeżeli zleca się podwykonawstwo, całkowity poziom wkładu w koszty pośrednie wnoszonego przez wszystkie zaangażowane organy nie jest podawany, tak jak na przykład w przypadku tymczasowego programu rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji w Sudanie. Organ ONZ zlecił tam wykonanie połowy zadań innemu organowi ONZ, który z kolei zlecił realizację zadań organizacjom pozarządowym.
- 23.** Oprócz wkładu w koszty pośrednie Komisja finansuje również dodatkowe koszty obsługi lokalnych biur, personelu i transportu, bezpośrednio związane z finansowanymi działaniami. Analiza projektów realizowanych w Sudanie wykazała, że poziom kosztów dodatkowych waha się od 6% do 60% całkowitych kosztów projektu¹². Komisja nie ocenia kosztów dodatkowych w odniesieniu do ich zwykłego poziomu lub do limitów wyznaczonych dla poszczególnych rodzajów projektów, aby ustalić, czy koszty te utrzymują się na rozsądnym poziomie.

¹¹ Art. 4 ust. 1 umowy FAFA stanowi, że stały odsetek bezpośrednich kwalifikowanych kosztów, nieprzekraczający 7%, kwalifikuje się do finansowania kosztów pośrednich ponoszonych przez organy ONZ. W systemach finansowych Komisji nie wykazuje się oddzielnie finansowanych przez nią kosztów pośrednich. Jednakże, biorąc pod uwagę roczne finansowanie w wysokości 1 mld euro i fakt, że niektóre projekty nie otrzymały 7-procentowego wkładu z tytułu kosztów pośrednich, Trybunał szacuje, że całkowity roczny wkład w koszty pośrednie poniesione przez organy ONZ stanowi kwotę rzędu 50 mln euro rocznie.

¹² Przypadek gdy koszty dodatkowe wyniosły 60% kosztów projektu dotyczył projektu pomocy żywnościowej, a w ich zakres wchodziły transport, magazynowanie oraz przeładunek żywności na szczeblu lokalnym. Komisja uznała, że koszty te są wyjątkowo wysokie częściowo z powodu warunków panujących w Darfurze, ale także ze względu na konieczność usprawnienia działań, aby stały się bardziej opłacalne.

24. Jeżeli chodzi o **szybkość** realizacji, w niektórych przypadkach – na przykład transportu dużych ilości żywności – ONZ wykazała się zdolnością do szybkiego dostarczenia pomocy beneficjentom. Jednakże w procesie podejmowania decyzji należy uwzględnić przykłady powolnej realizacji dostaw (zob. **ramka 1**).
25. W kwestii **eksponowania pomocy udzielanej przez UE** z oceny Komisji wynika, że wprawdzie jest ono zadowalające na poziomie krajowym, jednak podatnicy Unii na ogół nie są świadomi udziału i roli Komisji w tego rodzaju przedsięwzięciach. Na przykład w przypadku tymczasowego programu rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji rola KE była znana na poziomie władz krajowych w Sudanie, ale rzadko wspominano o niej w publikacjach lub oficjalnych dokumentach. We wspólnym planie działania z 2006 r. dotyczącym eksponowania roli UE stwierdzono ryzyko zmniejszenia widoczności działań Unii i podkreślono konieczność rozwiązania tego problemu.

RAMKA 1

PRZYKŁADY POWOLNEJ REALIZACJI POMOCY

Przeprowadzony w listopadzie 2006 r. przegląd tymczasowego programu rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji w Sudanie wykazał wysoki poziom frustracji beneficjentów z powodu opóźnień w dostawach lub ich braku. W grudniu 2007 r. rząd sudański wyraził rozczarowanie powolną realizacją programu, którą potwierdziły wyniki późniejszej kontroli Komisji w Sudanie.

W południowym Sudanie EuropeAid wybrało jeden z organów ONZ na partnera w projekcie nadzoru pilnej budowy kancelarii prawnych. Beneficjenci wyrazili zgodę na budowę obiektów z prefabrykatów, które można szybko dostarczyć i zmontować. Jednakże w realizacji projektu wystąpiły opóźnienia, które spowodowały ich frustrację – fundamenty wykopano początkowo w niewłaściwym miejscu, prefabrykowane elementy dostarczono z opóźnieniem, a kierownik projektu wyjechał.

Projekt utworzenia obozu dla uchodźców na Okupowanym Terytorium Palestyny, realizowany pod kierunkiem organu ONZ, miał początkowo zostać ukończony w terminie 12 miesięcy, czyli w czerwcu 2007 r., ale po dwukrotnym przedłużeniu okresu realizacji projekt ten pod koniec 2008 r. był nadal w toku.

**FORMALNE PORÓWNIANIA Z INNYMI MOŻLIWYMI
MECHANIZMAMI UDZIELANIA POMOCY POWINNY BYĆ
DOKONYWANE SYSTEMATYCZNIE**

- 26.** Ani EuropeAid, ani DG ECHO nie przeprowadzają w sposób systematyczny formalnych ocen innych mechanizmów udzielania pomocy. Nie wykorzystuje się porównawczych ani standardowych informacji o kosztach, aby zbadać opłacalność proponowanych projektów celem zrekompensowania braku procedur przetargowych. Wybór organów ONZ do współpracy w udzielaniu pomocy nie jest zatem poparty wystarczającymi dowodami na to, że takie podejście jest bardziej wydajne i skuteczne od innych.
- 27.** Odpowiedzi na kwestionariusze Trybunału wskazują, że w przypadkach gdy przeprowadzono porównania z innymi metodami, zwykle nie były one udokumentowane. Także ocena Komisji wykazała, że nie dokonano sformalizowanej oceny innych form udzielania pomocy i brakuje wyczerpujących informacji na temat przeprowadzenia analizy istniejących możliwości przed podjęciem decyzji. Jednakże nawet w przypadkach gdy proces decyzyjny nie był dobrze udokumentowany, Komisja wyraziła zadowolenie ze swoich decyzji o udzielaniu pomocy we współpracy z organami ONZ. Przekazywanie pomocy za pośrednictwem ONZ było często uznawane za jedyną opcję, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. W przypadkach gdy istniały inne możliwości, Komisja na ogół uznawała, że najlepszym rozwiązaniem jest współpraca z ONZ, mimo że w momencie podejmowania decyzji wybór taki nie był udokumentowany w sposób systematyczny.
- 28.** Jedną z pozostałych możliwości udzielania pomocy jest realizacja projektów przez Komisję. Zasadnicza rola, która przypadła Komisji podczas implementacji tymczasowego mechanizmu międzynarodowego na Okupowanym Terytorium Palestyny, za pomocą którego w latach 2006 i 2007 przekazano 600 mln euro, świadczy o jej zdolności do realizacji i koordynacji pomocy na dużą skalę na terenie, gdzie panuje niestabilna sytuacja. Artykuł 18 ust. 1 zmienionego rozporządzenia finansowego wyraźnie stanowi, że programy Komisji mogą być finansowane z wkładów finansowych państw członkowskich oraz przez innych darczyńców, co pozwala zbadać możliwość zarządzania oraz koordynacji przez Komisję funduszy pochodzących od wielu darczyńców.

SEKCJA 3.2 SYSTEMY MONITOROWANIA I KONTROLI POMOCY UDZIELANEJ ZA POŚREDNICTWEM ONZ

29. Solidne procedury zarządzania finansami stanowią wymóg prawny i strategiczny (zob. pkt 8 i 15). Są one niezbędne w celu ograniczenia ryzyka niegospodarnego i niewłaściwego wykorzystywania środków Komisji. Wiarygodne informacje na temat wydajności realizacji i osiągnięcia rezultatów są konieczne, aby zapewnić spełnienie celów Komisji. Podczas kontroli zbadano zatem, czy stosowane mechanizmy monitorowania i kontroli pozwalają uzyskać pewność co do solidności procedur finansowych oraz osiągnięcia rezultatów.
30. Wymóg zapewnienia procedur solidnego zarządzania finansami Komisja spełniła, tworząc mechanizmy monitorowania i kontroli, które łączą w sobie uprzednią zgodę i kontrole *ex post*¹³ (zob. **wykres 5**). Komisja najpierw przeprowadza ocenę systemów kontroli finansowej swoich partnerów z ONZ (**analiza czterofilarowa**), aby upewnić się, czy spełniają oni standardy międzynarodowe¹⁴. Informacje potrzebne do ustalenia, czy systemy te działają w praktyce Komisja otrzymuje od swoich partnerów z ONZ w formie **sprawozdań**. Komisja prowadzi także **monitoring w terenie** oraz odbywa **wizyty weryfikacyjne**. Mimo że Trybunał Obrachunkowy nie uczestniczy w procedurach monitorowania stosowanych przez Komisję, to w ramach swojej corocznej kontroli finansowej rozliczeń Komisji sprawdza on również kwalifikowalność próby wydatków realizowanych za pośrednictwem ONZ.

¹³ Art. 165 rozporządzenia finansowego stanowi, że realizacja działań przez organizacje międzynarodowe podlega kontroli ze strony Komisji. Kontrola ta jest realizowana w drodze uprzedniej zgody, kontroli *ex post* lub procedury złożonej.

¹⁴ Jako podstawę tej oceny Komisja określiła punkty odniesienia dla każdej procedury.

ANALIZA CZTEROFILAROWA NIE OBEJMUJE SYSTEMÓW ZWIĄZANYCH Z DZIAŁANAMI ZLECONYMI PODWYKONAWCOM

- 31.** Analiza czterofilarowa polega na ocenie adekwatności stosowanych przez partnerów z ONZ procedur księgowych, audytu wewnętrznego, kontroli zewnętrznej oraz procedur przetargowych. Do 2008 r. analizę tę ukończono w odniesieniu do niemal wszystkich funduszy Komisji, którymi zarządzano za pośrednictwem ONZ. Podczas prowadzenia tej analizy Komisja nadal współpracowała z organami ONZ na podstawie domniemania zgodności z wymogami.
- 32.** Organy ONZ często zlecają realizację działań innym organizacjom, których systemy kontroli finansowej nie zostały ocenione przez Komisję. Na przykład w ramach finansowanego przez DG ECHO projektu opieki medycznej w nagłych przypadkach w Sudanie organ ONZ zlecił wykonanie zadań organizacjom pozarządowym, które nie zawarły umowy o partnerstwie z DG ECHO. Jeśli chodzi o kontrolę działań podwykonawców, Komisja opiera się na systemach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

WYKRES 5

MECHANIZMY MONITOROWANIA I KONTROLI

1. Analiza czterofilarowa Badanie przez Komisję czterech głównych rodzajów kontroli finansowej (księgowości, kontroli wewnętrznej, kontroli zewnętrznej i procedur przetargowych) organów ONZ w celu sprawdzenia, czy spełniają one międzynarodowe standardy).		
2. Sprawozdania ONZ Organy ONZ mają obowiązek przedstawiać roczne sprawozdania z postępów oraz sprawozdanie końcowe przed upływem 6 miesięcy (3 miesięcy w przypadku pomocy humanitarnej) od zakończenia realizacji projektu. Wsparcie dla strategii rocznej stanowią dialogi programowe.	3. Monitoring w terenie Komisja prowadzi kontrole w miejscu realizacji projektu i odbywa spotkania z partnerami w celu zapewnienia wydajności realizacji oraz osiągnięcia celów. Mechanizm ten obejmuje monitorowanie pod kątem rezultatów (ROM).	4. Weryfikacje Kontrole Komisji (także na miejscu) mające na celu potwierdzenie stosowności procedur zidentyfikowanych w ramach analizy czterofilarowej oraz zbadanie, czy osiągnięto efekt gospodarności. Ponadto przedmiotem ocen jest wydajność i skuteczność pomocy.

- Upřednia zgoda
- Kontrole *ex-post*

SPRAWOZDANIA ONZ SĄ NIEWYSTARCZAJĄCYM ŹRÓDŁEM INFORMACJI NA TEMAT REZULTATÓW

- 33.** Komisja krytycznie ocenia sprawozdania ONZ, które są zbyt ogólne, nie zawierają informacji o pojawiających się problemach i często są składane po terminie¹⁵. Komisji nie udało się uzyskać odpowiednich informacji na temat osiągnięć projektów, ponieważ nie dla wszystkich projektów opracowano cele w postaci jasno skwantyfikowanych produktów. Wtedy, gdy wskaźniki wykonania zostały skwantyfikowane, dotyczą one głównie bardziej wymiernych produktów, a nie oddziaływania projektu. W swoich wytycznych dotyczących zarządzania cyklem projektu (marzec 2004) Komisja dokonuje rozróżnienia między wskaźnikami produktu z jednej strony, a wskaźnikami wyniku i oddziaływania z drugiej strony. Wskaźniki produktu służą do pomiaru bezpośrednich i konkretnych skutków podjętych działań, natomiast wskaźniki wyniku i oddziaływania określają skutki projektu dla beneficjentów oraz jego długoterminowe konsekwencje. W niektórych przypadkach wskaźniki oddziaływania zostały uwzględnione, ale nie były wymierne, zwłaszcza z powodu krótszego okresu sprawozdawczego DG ECHO¹⁶ (zob. **ramka 2**).

¹⁵ W odpowiedziach DG ECHO na kwestionariusze Trybunału ponad 70% respondentów stwierdziło, że sprawozdania są składane po terminie.

¹⁶ Art. 2 ust. 6 umowy FAFA wymaga sporządzenia sprawozdania końcowego przed upływem trzech miesięcy od zakończenia realizacji w przypadku pomocy humanitarnej i przed upływem sześciu miesięcy w innych przypadkach.

RAMKA 2

UTRUDNIONY POMIAR WYNIKÓW

W wypadku uwzględnienia w projekcie wskaźników zarówno produktu, jak i wyniku, ONZ nie zawsze mogła przedstawić wskaźniki wyniku w wyznaczonym terminie. Na przykład w przypadku jednego z projektów ONZ w Darfurze (Sudan) oczekiwanym produktem było przekazanie dla 25 000 gospodarstw ziarna przeznaczonego na produkcję zbóż, a oczekiwanym wynikiem była uprawa przez każdego beneficjenta dodatkowego 1,2 ha dzięki otrzymanej pomocy. W przypadku realizowanego przez ONZ projektu opieki zdrowotnej, żywności i wody w stanach Nil Błękitny i Chartum wskaźniki produktu dotyczyły liczby objętych pomocą poradni lekarskich, a wskaźniki wyniku dotyczyły głównie współczynników umieralności i zachorowalności. Mimo że w odniesieniu do obu tych projektów realizowanych przez DG ECHO organy ONZ zdołały przedstawić wskaźniki produktu, to nie były w stanie przedstawić w wyznaczonym terminie (przed upływem trzech miesięcy po zakończeniu projektu) wskaźników wyniku dotyczących dodatkowego obszaru uprawianego przez beneficjentów oraz współczynników umieralności i zachorowalności.

34. Jakość sprawozdań jest istotna w kontekście programu skuteczności pomocy oraz celu Komisji i ONZ, którym jest koncentrowanie się na rezultatach¹⁷. Wydana w 2005 r. „Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy” zobowiązuje darczyńców do realizacji na poziomie krajowym wspólnych ustaleń w zakresie planowania i finansowania. Również w „Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju” z 2005 r. podkreśla się zaangażowanie UE we współpracę z partnerami i w harmonizację pomocy z wykorzystaniem bardziej przewidywalnych mechanizmów pomocy. Przyjęte w Sztokholmie w 2003 r. „Zasady i dobra praktyka udzielania pomocy humanitarnej” zobowiązują darczyńców, aby starali się zapewnić przewidywalność i elastyczność w finansowaniu organów ONZ oraz zbadać możliwość ograniczenia przeznaczania środków na specjalne cele (*earmarking*) i wprowadzenia bardziej długoterminowych ustaleń w zakresie finansowania. Przeznaczanie pomocy na dużą liczbę szczegółowych działań może stanowić sposób na ukierunkowanie środków pozwalające osiągać konkretne cele, ale nie jest spójne ze wspólnym podejściem przewidzianym w programie skuteczności pomocy. Jednakże, częściowo ze względu na braki w sprawozdaniach ONZ, Komisja woli przeznaczać środki na specjalne cele niż finansować długoterminową współpracę¹⁸.

35. Nawet wówczas gdy Komisja wnosi wkład w fundusz finansowany przez wielu darczyńców, czasami przeznacza swoje środki na konkretne działania w ramach tego funduszu, zamiast łączyć je we wspólnej puli z wkładem innych darczyńców (zob. **ramka 3**). Kierowanie środków na specjalne cele pociąga za sobą dodatkowe wymagania w zakresie sprawozdawczości oraz powiązane koszty. W swoim sprawozdaniu rocznym za 1999 r. Trybunał krytycznie odniósł się do poświęcania skąpych zasobów ONZ i Komisji na w dużej mierze bezproduktywne czynności administracyjne polegające na raportowaniu wydatków przeznaczonych na specjalne cele¹⁹. Komisja odpowiedziała, że rozważa przyjęcie nowego podejścia, które pozwoliłoby jej uwzględnić sugestię Trybunału o ograniczeniu przeznaczania środków na specjalne cele. Jak wynika z odpowiedzi na kwestionariusze Trybunału, w przypadku 10 z 29 funduszy finansowanych przez wielu darczyńców (34%) Komisja przeznaczyła swoje środki na szczegółowe działania.

¹⁷ Preambuła umowy FAFA stanowi, że wszelkie działania podjęte na jej podstawie są nakierowane na osiąganie rezultatów w zakresie pomocy humanitarnej, rozwojowej i innej. Reorientacji na rezultaty powinno towarzyszyć odejście od badania wyłącznie wniesionego wkładu oraz realizowanych działań. W wydanych w kwietniu 2007 r. wspólnych wytycznych dotyczących sprawozdawczości w ramach umowy FAFA również podkreślono, jak istotne jest, aby umożliwić Komisji ocenę realizacji celów danego działania, położenie nacisku na rezultaty zgodnie ze stosowanymi przez ONZ zasadami zarządzania opartego na wynikach.

¹⁸ W komunikacie COM(2001) 231 z 2.5.2001 „Budowanie efektywnego partnerstwa z Organizacją Narodów Zjednoczonych w dziedzinach rozwoju i pomocy humanitarnej” stwierdzono, że na drodze rozwoju programowej długoterminowej współpracy stoi kilka przeszkód, m.in. nieodpowiednia sprawozdawczość.

¹⁹ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 1999.

RAMKA 3

PRZYKŁADY PRZEZNACZANIA ŚRODKÓW NA SPECJALNE CELE

Komisja wniosła wkład w wysokości 1 mln euro na wynoszący 14 mln euro fundusz jednego z organów ONZ, finansowany przez wielu darczyńców i przeznaczony na wsparcie wyborów w Gujanie w 2006 r. Inni darczyńcy, tacy jak Kanada (CIDA) i Zjednoczone Królestwo (DFID), w przeciwieństwie do Komisji nie przeznaczyli swoich wkładów na szczegółowe działania. Komisja przeznaczyła na przykład 146 000 euro na technologię informacyjną, 418 000 euro na edukację wyborców, 143 000 euro na monitorowanie mediów oraz 115 000 euro na obserwację przebiegu wyborów. W systemach księgowych organu ONZ nie zarejestrowano jednak wydatków uporządkowanych według takich pozycji budżetowych i dlatego organ ten nie był w stanie przedstawić Komisji wykazu transakcji w każdej z powyższych kategorii.

- 36.** Komisja nie finansuje budżetu ogólnego organów ONZ z wyjątkiem agencji ONZ działającej na Okupowanym Terytorium Palestyny²⁰. Wnosząc wkład w ogólny budżet tej agencji, Komisja mogła zaangażować się w dialog na wysokim szczeblu w celu ulepszenia systemu pomiaru wyników działania tego organu oraz udostępniania klarownych i wiarygodnych informacji na temat uzyskiwanych rezultatów. Realizowana obecnie pilotażowa inicjatywa ONZ, której celem jest stworzenie jednej platformy informatycznej ONZ dla darczyńców w danym kraju, może w przyszłości stać się dla Komisji okazją do rozważenia mniej fragmentarycznego finansowania, które umożliwiłoby lepszą harmonizację pomocy. Jednakże każdej zmianie prowadzącej do rezygnacji z przeznaczania środków na specjalne cele musi towarzyszyć solidna sprawozdawczość, zapewniająca darczyńcom wiarygodne informacje na temat uzyskiwanych rezultatów.

²⁰ W komunikacie COM(2001) 231 z 2.5.2001 „Budowanie efektywnego partnerstwa z Organizacją Narodów Zjednoczonych” stwierdzono, że na tym etapie Komisja nie zaleca wnoszenia podstawowych wkładów w ogólny budżet organów ONZ, ponieważ KE nie zyskuje żadnej wartości dodanej, przekazując po prostu agencjom ONZ środki powierzone jej przez państwa członkowskie w formie podstawowych wkładów.

MONITORING W TERENIE PROWADZONY PRZEZ KOMISJĘ NIE REKOMPENSUJE NIEDOBORÓW INFORMACYJNYCH W SPRAWOZDANIACH ONZ

- 37.** Monitoring prowadzony przez EuropeAid w terenie, realizowany przez pracowników delegatur, polega na spotkaniach z personelem ONZ, wizytach w miejscu realizacji projektów i u beneficjentów oraz na uczestnictwie w posiedzeniach komitetów sterujących. Organy ONZ, beneficjenci i inni darczyńcy na ogół postrzegają EuropeAid jako stosunkowo zaangażowanego darczyńcę. Ponadto, w ramach monitorowania pod kątem rezultatów (ROM) konsultanci prowadzący kontrole w imieniu EuropeAid oceniają stosowność, wydajność, skuteczność, oddziaływanie oraz potencjalną trwałość danego projektu.
- 38.** Celem monitoringu prowadzonego przez delegatury oraz ROM nie jest jednak uzupełnienie braków w sprawozdaniach ONZ dotyczących wydajności realizacji i osiągnięcia rezultatów (zob. **ramka 4**). Metodyka ROM opiera się na kontroli próby, przy czym bierze się także pod uwagę kwestie bezpieczeństwa. Jak wynika z odpowiedzi na kwestionariusze Trybunału, tylko siedem z 37 projektów EuropeAid (19%) zostało poddanych monitorowaniu pod kątem rezultatów.

- 39.** Urzędnicy terenowi z DG ECHO natomiast regularnie, raz na sześć miesięcy, odbywają wizyty kontrolne w miejscach realizacji projektów (z wyjątkiem przypadków gdy nie jest to możliwe ze względów bezpieczeństwa) oraz dokumentują swoje ustalenia. Sprawozdania tych urzędników stanowią użyteczne narzędzie pozwalające zainicjować wszelkie niezbędne działania naprawcze, chociaż ich skuteczność mogłaby zostać zwiększona, gdyby partnerom udostępniano pisemne sprawozdania, zamiast przekazywać im tylko ustne informacje zwrotne. Monitoring prowadzony przez urzędników terenowych DG ECHO oraz wizyty ekspertów oceniających, kontrole koordynatorów oraz dialog z organami ONZ dotyczący rocznego programowania strategicznego pomagają zrównoważyć braki w sprawozdaniach ONZ.

RAMKA 4

OGRANICZENIA MONITORINGU W TERENIE PROWADZONEGO PRZEZ EUROPEAID

W Sudanie pomoc Komisji została rozdzielona równo pomiędzy północną a południową część kraju. Delegatura Komisji mieści się jednak w Chartumie na północy Sudanu, natomiast na południu pracował w wyjątkowo trudnych warunkach tylko jeden kierownik programu. Planowane w 2009 r. otwarcie biura w Jubie na południu kraju pozwoli na usunięcie tej dysproporcji w rozdziale zasobów koniecznych do prowadzenia monitoringu.

W wypadkach gdy wystąpiły problemy przy realizacji projektów, tak jak w czasie pilnej budowy kancelarii prawnych w południowym Sudanie, monitoring prowadzony przez delegaturę nie zrekompensował nieskutecznego nadzoru ze strony ONZ.

W Sri Lance nie wprowadzono odpowiednich procedur monitorowania i nadzoru w odniesieniu do projektu dotyczącego dróg lokalnych, realizowanego przez jeden z organów ONZ²¹.

²¹ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 6/2008 „Pomoc udzielona przez Komisję Europejską na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch” (<http://eca.europa.eu>). Później, przez zatwierdzeniem ukończonych robót, Komisja wzmocniła niezależną kontrolę jakości.

PRACE WERYFIKACYJNE KOMISJI ZAKWESTIONOWANE PRZEZ ZESPÓŁ KONTROLERÓW Z ONZ

40. Umowa FAFA stanowi, że Wspólnoty Europejskie mogą prowadzić (także na miejscu) kontrole związane z działaniami finansowanymi przez Wspólnoty Europejskie. Celem tych kontroli jest nie tylko ocena systemów zarządzania finansami, lecz także zbadanie, czy podczas realizacji projektów osiągnięto efekt gospodarności. Z kilkoma wyjątkami²², wizyty weryfikacyjne dotyczą głównie adekwatności procedur, natomiast badanie wydajności realizacji lub skuteczności rezultatów to kwestie poruszane w sprawozdaniach ONZ i w ramach monitoringu w terenie prowadzonego przez Komisję. W zakres wizyt weryfikacyjnych wchodzi zazwyczaj:

- a) ocena miejscowych systemów księgowania funduszy Komisji oraz potwierdzenie, że działają one w praktyce;
- b) kontrola kwalifikowalności wydatków w ramach finansowanych działań szczegółowych.

41. Jednocześnie, ponieważ wzrósł poziom funduszy Komisji przekazywanych za pośrednictwem ONZ (zob. pkt 1), Komisja coraz częściej korzysta ze swojego prawa do prowadzenia weryfikacji. W latach 2004–2006 EuropeAid i DG ECHO przeprowadziły łącznie 22 wizyty weryfikacyjne, czyli około siedmiu rocznie. W 2007 r. liczba ta znacząco wzrosła, ponieważ Biuro EuropeAid przeprowadziło 38 wizyt weryfikacyjnych, a DG ECHO kolejne dziewięć. W 2008 r. EuropeAid przeprowadziło 25 wizyt weryfikacyjnych, a DG ECHO – dziewięć. Aby rozpatrzyć liczbę wizyt weryfikacyjnych we właściwym kontekście, należy odnotować, że EuropeAid i DG ECHO zawierają z organami ONZ po około 180 umów rocznie (zob. pkt 5).

²² Na przykład przeprowadzona przez DG ECHO w 2008 r. weryfikacja projektów realizowanych przez organ ONZ, dotyczących wsparcia i ochrony przesiedleńców wewnętrznych w Ugandzie, obejmowała ocenę poczynionych postępów w odniesieniu do wskaźników.

42. Podejście organów ONZ do tych kontroli jest różne, ale zespół kontrolerów ONZ stale podważa prawo Komisji do kontrolowania wydatków, dowodząc, że jego własne mechanizmy kontroli są wystarczające (zob. **ramka 5**). Kolegium biegłych rewidentów ONZ prowadzi zewnętrzną kontrolę sprawozdań finansowych organów ONZ²³. Różne agencje ONZ mają także własne działy audytu wewnętrznego. Na przykład w jednym z organów ONZ działa biuro audytu i oceny wyników, które ma obowiązek skontrolować każde działanie przynajmniej jeden raz w całym okresie jego realizacji.

²³ Kolegium biegłych rewidentów ONZ składa się z trzech audytorów generalnych z państw członkowskich ONZ i prowadzi zewnętrzną kontrolę sprawozdań finansowych organów ONZ. Zadaniem zespołu kontrolerów zewnętrznych, w skład którego wchodzi trzech członków kolegium biegłych rewidentów, jest koordynacja kontroli i wymiana informacji o metodyce i ustaleniach kontroli.

RAMKA 5

WIELOLETNIE KONTROWERSJE WOKÓŁ WERYFIKACJI PROWADZONYCH PRZEZ KOMISJĘ

W 1993 r. zespół kontrolerów zewnętrznych ONZ zwrócił się do Sekretarza Generalnego ONZ z pismem, w którym utrzymywał, że darczyńcy powinni polegać na zwykłych mechanizmach kontroli ONZ. Pogląd ten poparło Zgromadzenie Ogólne ONZ.

W 1994 r. uzgodniona została klauzula dotycząca weryfikacji, co umożliwiło Komisji dostęp do wszystkich odnośnych informacji ONZ oraz zapewniło jej prawo do przeprowadzania kontroli, mimo zapisu, że transakcje i sprawozdania finansowe podlegają procedurom kontroli wewnętrznej i zewnętrznej ONZ.

Zespół kontrolerów zewnętrznych ONZ nadal wyrażał swoje obawy w kwestii niezależnych kontroli prowadzonych przez darczyńców i w 2001 r. podpisano dodatkową umowę o stosowaniu klauzuli dotyczącej weryfikacji.

W 2005 r. Komitet Wysokiego Szczebla ds. Zarządzania ONZ wystąpił o wyłączne prawo do kontrolowania dla kontrolerów ONZ, mimo, jak to określił, presji ze strony niektórych darczyńców, w tym Komisji, w celu złamania zasady jednolitej kontroli.

Na początku 2008 r. główny rewident ONZ wnioskował o wstrzymanie wszystkich wizyt weryfikacyjnych do czasu renegotjacji lub usunięcia klauzuli dotyczącej weryfikacji, uznawanej za naruszenie niezależności ONZ. Komisja odrzuciła ten wniosek.

W kwietniu 2008 r. kwestia weryfikacji stanowiła główny temat omawiany podczas piątego corocznego spotkania grupy roboczej FAFA. ONZ i Komisja zgodziły się opracować wspólny zakres zadań i obowiązków odnoszący się do wizyt weryfikacyjnych, który przyjęto podczas szóstego corocznego spotkania grupy roboczej w kwietniu 2009 r.

- 43.** Komisja opiera się na wynikach prac kontrolerów ONZ wówczas, gdy są one dostępne do wglądu i analizy²⁴. Skontrolowane sprawozdania finansowe ONZ są w całości ogólnie dostępne. Jednakże sprawozdania finansowe dotyczące działań finansowanych przez Komisję nie są kontrolowane osobno.
- 44.** Chociaż Komisja i ONZ pracują nad przewyższeniem różnicy poglądów w kwestii weryfikacji, okazało się, że Komisja ma ograniczony dostęp do systemów i dokumentów ONZ (zob. **ramka 6**).

²⁴ Międzynarodowy standard rewizji finansowej 600 „Korzystanie z ustaleń innego biegłego rewidenta”; międzynarodowy standard rewizji finansowej 402 „Uwagi dotyczące badania jednostek korzystających z firm usługowych”; opinia Trybunału Obrachunkowego nr 2/2004 w sprawie modelu „jednolitej kontroli” (Dz.U. C 107 z 30.4.2004, s. 1).

RAMKA 6

PRZYKŁADY OGRANICZONEGO DOSTĘPU DLA KOMISJI

Podczas przeprowadzonej przez EuropeAid w 2007 r. weryfikacji projektu wsparcia wyborów w Gwincji kontrolerzy nie mieli dostępu do systemu księgowego jednego z organów ONZ, który realizował ten projekt.

Kontrolerom EuropeAid prowadzącym w 2007 r. weryfikację realizowanego przez jeden z organów ONZ programu na rzecz walki z polio nie pozwolono zabrać kopii dokumentów.

Z powodu ograniczeń narzuconych przez centralę jednego z organów ONZ kontrolerzy z DG ECHO weryfikujący projekty w Ugandzie nie mogli wybrać wystarczającej liczby transakcji do zbadania w celu sformułowania ogólnego wniosku na temat kwalifikowalności kosztów.

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY NAPOTYKA PRZESZKODY W PROWADZENIU KONTROLI FINANSOWYCH

- 45.** W ramach corocznej kontroli finansowej rozliczeń Komisji Trybunał Obrachunkowy sprawdza kwalifikowalność losowo dobranej próby płatności²⁵. W przypadku transakcji wynikających ze współpracy z ONZ Trybunał sprawdza, czy wydatki poniesiono zgodnie z warunkami umowy zawartej z Komisją.
- 46.** Komisja dopilnowała, aby w umowie FAFA znalazła się klauzula dotycząca weryfikacji, zapewniająca Trybunałowi Obrachunkowemu niezbędny dostęp do informacji potrzebnych do przeprowadzenia kontroli²⁶. Klauzula dotycząca weryfikacji w umowie FAFA stanowi, że Wspólnoty Europejskie, a zatem także Trybunał – chociaż jego nazwa nie jest wymieniona – może prowadzić kontrole finansowe na miejscu, a ONZ musi dostarczać wszelkie istotne informacje finansowe. Niemniej jednak Trybunał napotkał pewne trudności w uzyskaniu dostępu do informacji ONZ (zob. **ramka 7**).

²⁵ Na mocy artykułu 248 Traktatu WE Trybunał Obrachunkowy ma obowiązek przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poświadczenie wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw.

²⁶ Art. 43 ust. 4 lit. h) przepisów wykonawczych do rozporządzenia finansowego stanowi, że umowy zawarte z organizacjami międzynarodowymi muszą zawierać postanowienia przyznające Trybunałowi Obrachunkowemu dostęp do wszelkich informacji, jakie są mu niezbędne do wykonywania jego obowiązków.

RAMKA 7

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY MA TRUDNOŚCI Z DOSTĘPEM DO INFORMACJI

W sprawozdaniach rocznych Trybunału za lata budżetowe 2001 i 2004 opisano trudności, jakie miał Trybunał w uzyskaniu informacji od organów ONZ.

Przeprowadzona przez Trybunał w 2007 r. kontrola Europejskich Funduszy Rozwoju wykazała, że z jedenastu płatności na rzecz organów ONZ dwie płatności nie mogły zostać w pełni skontrolowane, ponieważ Trybunał nie był w stanie uzyskać dotyczącej ich dokumentacji. Kontrola innych płatności na rzecz ONZ została utrudniona z powodu braku odpowiedniej współpracy ze strony organów ONZ, a umożliwiła ją dopiero interwencja Komisji.

W swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym wykonania budżetu za rok budżetowy 2007 Trybunał stwierdził, że w przypadku trzech płatności na rzecz organów ONZ organy te nie dostarczyły w odpowiednim terminie niektórych niezbędnych dokumentów.

ROZDZIAŁ 4 WNIOSKI I ZALECENIA

- 47.** „Konsensus europejski w sprawie rozwoju” zobowiązuje UE do koordynacji i harmonizacji pomocy w ścisłej współpracy z organami ONZ. Rozporządzenie finansowe z 2003 r. oraz umowa FAFA dają podstawy prawne umożliwiające Komisji bezpośrednie zawieranie umów z organami ONZ. Komisja ponosi jednak odpowiedzialność za realizację zadań przekazanych organom ONZ. Na podstawie przepisów rozporządzenia finansowego oraz postanowień umowy FAFA Komisja sprawdza, czy procedury finansowe ONZ spełniają standardy międzynarodowe, i stara się uzyskać dowody stosowania tych systemów w praktyce oraz osiągania rezultatów na podstawie sprawozdań ONZ oraz własnych weryfikacji i monitoringu w terenie.

DECYZJE O REALIZACJI POMOCY ZA POŚREDNICTWEM ONZ

- 48.** Z analizy procesu decyzyjnego w sprawie realizacji pomocy za pośrednictwem ONZ nie wynika, że jest to najbardziej wydajna i skuteczna opcja. Aby zrównoważyć brak procedur przetargowych, Komisja uznała potrzebę wprowadzenia solidnych procedur podejmowania decyzji o wyborze partnera do realizacji projektów. Jednakże wymogi strategiczne i prawne nie mają wystarczającego przełożenia na praktyczne kryteria stosowane przy podejmowaniu decyzji. Komisja, przed podjęciem decyzji o współpracy z danym organem ONZ, nie wykazuje w sposób przekonujący, że korzyści z tej współpracy równoważą ewentualne jej wady. Wybór organów ONZ do współpracy w udzielaniu pomocy nie jest także poparty wystarczającymi dowodami na to, że takie podejście jest bardziej wydajne i skuteczne od innych.

ZALECENIE 1

Komisja powinna wydać praktyczne wytyczne i zapewnić ich stosowanie w celu ulepszenia procesu podejmowania decyzji o wyborze partnerów mających realizować powierzone działania. Stosowanie wytycznych powinno umożliwić wykazanie w sposób przejrzysty, obiektywny i systematyczny, że takie rozwiązanie jest bardziej wydajne i skuteczne niż inne mechanizmy udzielania pomocy.

SYSTEMY MONITOROWANIA I KONTROLI POMOCY UDZIELANEJ ZA POŚREDNICTWEM ONZ

- 49.** Przyjęte mechanizmy monitorowania nie pozwalają uzyskać odpowiednich informacji na temat solidności procedur finansowych oraz osiągania celów. W sprawozdaniach ONZ nie podaje się w sposób systematyczny adekwatnych informacji o osiągnięciach projektów, i chociaż monitoring prowadzony przez Komisję zapewnia informacje uzupełniające, nie wystarcza on, aby w pełni uzupełniać te braki. Zespół kontrolerów zewnętrznych ONZ stale kwestionuje prawo Komisji do kontrolowania wydatków, a Trybunał Obrachunkowy napotyka trudności z uzyskaniem dostępu do informacji.

ZALECENIE 2

Komisja powinna nadal badać możliwości korzystania z wyników prac kontrolnych prowadzonych przez organy ONZ oraz zadbać, aby postanowienia umowy FAFA były stosowane w celu szybkiego rozwiązywania wszelkich problemów z dostępem do informacji.

ZALECENIE 3

W celu spełnienia wymagań programu skuteczności pomocy Komisja powinna dopilnować, aby sprawozdania ONZ zawierały odpowiednie informacje na temat wyników projektów oraz osiągania rezultatów, w tym długoterminowego oddziaływania, którego nie można określić w sposób wymierny w okresie objętym sprawozdawczością.

ZALECENIE 4

Biuro EuropeAid powinno zadbać, aby prowadzony przez nie monitoring w terenie obejmował odpowiednią liczbę projektów realizowanych przez organy ONZ, co pozwoli uzupełniać i potwierdzać informacje o rezultatach przedstawionych w sprawozdaniach ONZ.

ZALECENIE 5

Komisja, czerpiąc z doświadczeń ze współpracy z jedną z agencji ONZ, powinna wziąć pod uwagę zmniejszenie fragmentaryzacji wkładu wnoszonego na rzecz innych organów ONZ, na przykład na poziomie krajowym. Celem takiej zmiany byłoby nawiązanie podobnego dialogu na wysokim szczeblu, który pozwoliłby położyć większy nacisk na wyniki osiągnięte przez organy ONZ.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 22 października 2009 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I.

W latach 2001–2003 Unia Europejska (UE) przyjęła nową koncepcję polityki w odniesieniu do partnerstwa z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ). Została ona wzmocniona w rozporządzeniu finansowym obowiązującym od 2003 r., w którym wprowadzono pojęcie wspólnego zarządzania, w szczególności w celu umożliwienia Komisji Europejskiej (KE) przekazywanie środków za pośrednictwem organizacji międzynarodowych przy zastosowaniu własnych procedur tych organizacji. W 2003 r. podpisano z ONZ umowę – ramową umowę finansowo-administracyjną (FAFA) – w której jasno określono obowiązki Komisji i ONZ w zakresie zarządzania środkami UE. Takie zmiany umożliwiły UE dołączenie do innych darczyńców przy wspieraniu ONZ w realizacji dużych programów odbudowy.

III.

Komisja podejmuje decyzje o przekazaniu środków za pośrednictwem organów ONZ z wielu powodów. W niektórych przypadkach nie istnieje inne rozwiązanie, na przykład ONZ posiada wyraźne pełnomocnictwo do działania w imieniu wspólnoty międzynarodowej lub dysponuje określoną wiedzą specjalistyczną, której nie można uzyskać gdzie indziej. W innych przypadkach współpracę z ONZ uznano za jedyne możliwe rozwiązanie, które oferuje wymagane zdolności logistyczne i zarządcze do przeprowadzenia danej operacji. ONZ była też wielokrotnie wybierana jako partner ze względu na swoje doświadczenie i zdolność do pracy w środowisku pokryzysowym oraz ze względu na jej obecność w danym kraju w takich sytuacjach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W ciągu ostatnich czterech lat Biuro EuropeAid przeprowadziło w swoich delegaturach ankiety w celu uzyskania dokładniejszych informacji na temat powodów, dla których przekazywały one środki za pośrednictwem ONZ, toteż powody te są dobrze znane – wątpliwe jest więc, że inne dostępne rozwiązania byłyby bardziej skuteczne. Ponadto w wyniku przeprowadzonej ostatnio oceny wszystkie służby EuropeAid i delegatury otrzymały polecenie staranniejszego dokumentowania powodów, z których wnioskuje o przekazanie środków za pośrednictwem ONZ.

Każdy wniosek przedstawiony przez partnera ECHO ocenia się nie tylko ze względu na jego własne zalety, lecz także w porównaniu z innymi wnioskami w celu zapewnienia komplementarności działań w zakresie planowania i udzielania pomocy. Ponadto ECHO nakłada na partnerów wymogi dotyczące procedur przetargowych, gdy nabywają towary i usługi potrzebne do udzielenia pomocy humanitarnej.

IV.

W 2007 r. ONZ i Komisja porozumiały się w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących sprawozdawczości, które znacznie wpływają na poprawę jakości sprawozdawczości ONZ, w szczególności w odniesieniu do aspektów finansowych. Jeśli chodzi o osiągnięcie celów, opracowywany jest wspólny system monitorowania. Komisja posiada jednak własny system monitorowania w terenie, który został opracowany w celu uzupełniania sprawozdań innych stron.

ONZ nadal dostarcza sprawozdania na temat realizacji pomocy humanitarnej, które umożliwiają Komisji ocenę jej skuteczności i stopnia osiągnięcia celów humanitarnych. Komisja posiada kompleksowe systemy monitorowania oparte na sieci ponad 100 asystentów technicznych działających w terenie. Każdy projekt jest monitorowany w terenie.

V.

Kontrola finansowa jest jednym ze środków, którymi dysponuje Komisja w celu uzyskania pewności co do wykorzystywania środków KE przez organizacje międzynarodowe. Jest to środek przewidziany w rozporządzeniu finansowym i odpowiednich umowach ramowych. Zasadniczo współpraca większości agencji ONZ w procesie kontroli przebiega bardzo dobrze i ulega ciągłej poprawie. W 2009 r. KE i ONZ faktycznie porozumiały się w sprawie wspólnego zakresu wymagań i obowiązków dla wizyt kontrolnych. Wizyty te umożliwiają KE uzyskanie dowodów dotyczących procedur kontroli finansowej ONZ. W związku z tym Komisja nie zgadza się z opinią Trybunału.

Komisja w pełni popiera wnioski Trybunału o udostępnienie informacji przez agencje ONZ w ramach ramowej umowy finansowo-administracyjnej (FAFA).

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

1.

Zwiększenie wkładów Komisji na rzecz ONZ nie wykazuje stałej tendencji wzrostowej. Mimo że KE jest ważnym partnerem dla ONZ, często wyolbrzymia się znaczenie finansowania KE dla ONZ. Faktycznie wysokość finansowania KE udzielanego ONZ różni się w odniesieniu do poszczególnych agencji i według ONZ stanowi średnio od 3 % do 8 % zasobów ONZ.

Znaczenie partnerstwa opiera się bardziej na charakterze i różnorodności prac wykonywanych wspólnie przez KE i ONZ w ramach programów, których zakres rozciąga się od znaczących działań politycznych i normatywnych po duże interwencje dotyczące odbudowy i działań pokryzysowych, a mniej na rocznych waniach wysokości wkładów

4.

Jeżeli chodzi o agencję ONZ działającą na Okupowanym Terytorium Palestyny, główny wkład Komisji jest przekazywany do ogólnego funduszu agencji w celu wspierania służb agencji zajmujących się realizacją najważniejszych programów w obszarze zdrowia, kształcenia i usług socjalnych. Wkład Komisji jest zasadniczo wykorzystywany na wypłaty wynagrodzeń dla nauczycieli, lekarzy i pracowników socjalnych pracujących w obozach dla uchodźców. Komisja dostarcza dodatkowego wsparcia w ramach projektów *ad hoc* oraz za pośrednictwem DG ECHO.

Należy zauważyć, że Komisja jest członkiem jednego z organów ONZ. Jako członek płaci roczną składkę członkowską, która w 2009 r. wyniosła 264 002,50 euro.

7.

W 2007 r. podczas dyskusji w sprawie udzielenia absolutorium Parlament Europejski, powtarzając wcześniejsze stwierdzenia, wezwał Komisję do stworzenia europejskiego instrumentu pozwalającego jej na samodzielne zarządzanie funduszami powierniczymi z udziałem wielu donatorów, w szczególności w zakresie wdrażania zarządzania kryzysowego. Komisja oświadczyła, że jest przychylna takiemu rozwiązaniu, pod warunkiem że zostanie ono umożliwione w wyniku zmiany rozporządzenia finansowego, które obecnie na to nie pozwala.

Komisja nie zgadza się, że brakuje przejrzystości i wystarczającego wyeksponowania udzielanej przez nią pomocy finansowej przekazywanej za pośrednictwem ONZ i uważa, że działania, które podjęła wpływają na dalszą poprawę przejrzystości.

9.

Procedury Komisji dotyczące wspólnego zarządzania opierają się na pełnej ocenie organów ONZ w obszarze rachunkowości, audytu, kontroli wewnętrznej i udzielania zamówień zgodnie z art. 53d rozporządzenia finansowego.

Jeśli zaś chodzi o organizacje pozarządowe, to w związku z różnorodnością stosowanych przez nie systemów nie zapewniają one jednolicie podobnych atutów. W konsekwencji podlegają przepisom dotyczącym bezpośredniego zarządzania przewidzianego w rozporządzeniu finansowym.

10.

Nie tylko FAFA, ale także umowa w sprawie standardowego wkładu finansowego obejmuje wszystkie wymogi wynikające z rozporządzenia finansowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

UWAGI

16.

Do celów działań interwencyjnych Komisji na rzecz rozwoju prowadzonych w koordynacji wspólnie z państwami członkowskimi zaproponowano sześć obszarów tematycznych wymienionych w dokumencie Rady z listopada 2000 r. oraz w dokumencie „Polityka rozwojowa Wspólnoty Europejskiej”. Nie oczekuje się jednak, że Komisja będzie przekazywać środki za pośrednictwem organizacji międzynarodowych tylko w tych obszarach. Wartość dodana współpracy z ONZ leży w obszarach określonych oddzielnie, takich jak odbudowa (duże fundusze powiernicze obejmujące wielu donatorów), obszary objęte specjalnym pełnomocnictwem (np. UNRWA lub WFP) oraz określona wiedza specjalistyczna (np. WHO w zakresie polityki dotyczącej zdrowia i pandemii).

W komunikacie Komisji z 2001 r. „Budowa skutecznego partnerstwa z Narodami Zjednoczonymi” przewidziano rozwinięcie współpracy z ONZ poza tymi sześcioma obszarami. Należy także zauważyć, że przyjmując Konsensus europejski w 2005 r., w którym określa się wizję UE dotyczącą rozwoju, nie nawiązano już do sześciu obszarów tematycznych wymienionych we wcześniejszym dokumencie z 2000 r.

17.

W wyniku oceny współpracy zewnętrznej Komisji z krajami partnerskimi za pośrednictwem organów należących do struktur ONZ¹ oraz po zakończeniu audytu w dniu 17 czerwca 2009 r. wydano instrukcje dla pracowników Biura EuropeAid i delegatur. W instrukcjach tych wymaga się od nich, aby podczas rozpatrywania wniosków o finansowania za pośrednictwem ONZ udokumentowali swoją ocenę wartości dodanej takiego podejścia. Tym samym proces oceny będzie udokumentowany w bardziej systematyczny i jasny sposób.

W rocznych programach działań, ze zmianami z 2008 r., wymaga się podawania informacji o wybranych partnerach realizujących projekty, w tym powodów wybrania danego organu oraz – jeżeli taka informacja jest dostępna i w stosownych przypadkach – nazw partnerów, których organ wyznaczy do realizacji działania, jak również powodów takich ustaleń.

Przy realizacji pomocy humanitarnej Komisja nie faworyzuje agencji ONZ ani innych partnerów (organizacji pozarządowych lub innych organizacji międzynarodowych). Komisja dokonuje wyboru partnerów na podstawie przydatności i kompletności wniosku w odniesieniu do konkretnego działania interwencyjnego przedstawionego w związku z potrzebami ofiar katastrof spowodowanych przez człowieka lub naturalnych.

Na podstawie oceny stwierdzono, że „decyzje o przekazaniu środków w większości zbadanych przypadków opierały się na udokumentowanych badaniach. W pozostałych przypadkach w uzasadnieniu decyzji można znaleźć słabo udokumentowane dowody, ale zasadniczo służby Komisji uważają, że decyzje były uzasadnione.

¹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation_reports/2008/1252_docs_en.htm

ODPOWIEDZI KOMISJI

18.

Instrukcje wydane przez EuropeAid dla pracowników delegatur gwarantują, że każdy wniosek o przekazanie środków za pośrednictwem organizacji międzynarodowej opatrzony zostaje jasnym uzasadnieniem w formie pisemnej (zob. instrukcja z dnia 17 czerwca 2009 r.). Ponadto pracownikom operacyjnym i delegaturom przekazano analizy odnoszące się do rozdziału dotyczącego organizacji międzynarodowych w sporządzanych dwa razy w roku sprawozdaniach z zarządzania pomocą zewnętrzną (External Assistance Management Reports, EAMR).

Podjęto także inne inicjatywy, w tym na przykład opracowanie różnych wytycznych metodycznych, z których najnowsze obejmują współpracę techniczną, wybrane oceny naszych partnerów w ONZ, opracowanie zestawu najczęściej zadawanych pytań na temat organizacji międzynarodowych oraz szkolenia istotne dla pracowników współpracujących z organizacjami międzynarodowymi.

19.

Informacje z monitorowania dotyczące wszystkich zrealizowanych i bieżących projektów są obecnie łatwo dostępne dla wszystkich urzędników koordynujących.

Komisja jest w pełni świadoma zdolności wdrożeniowych i silnych punktów poszczególnych agencji ONZ realizujących pomoc humanitarną. Każdego roku podczas spotkań w ramach „dialogu dotyczącego programowania strategicznego” dokonuje się przeglądu informacji dotyczących poszczególnych działań zrealizowanych i planowanych przez te agencje w odpowiedzi na trwające i powracające kryzysy humanitarne.

20.

Komisja podejmuje decyzje o przekazaniu środków za pośrednictwem organów ONZ z wielu powodów. W niektórych przypadkach nie istnieje inne rozwiązanie, na przykład ONZ posiada wyraźne pełnomocnictwo do działania w imieniu wspólnoty międzynarodowej lub dysponuje określoną wiedzą specjalistyczną, której nie można uzyskać gdzie indziej. W innych przypadkach współpracę z ONZ uznano za jedyne możliwe rozwiązanie, które oferuje wymagane zdolności logistyczne i zarządcze do przeprowadzenia danej operacji. ONZ była też wielokrotnie wybierana jako partner ze względu na swoje doświadczenie i zdolność do pracy w środowisku pokryzysowym oraz ze względu na jej obecność w danym kraju w takich sytuacjach. Przyczyny te są ujęte w odpowiedziach udzielonych na kwestionariusz Trybunału.

21.

W odniesieniu do procesu decyzyjnego i odpowiedzi udzielonych w tej kwestii na kwestionariusz Trybunału należy powiedzieć, że fakt, iż dany element nie jest wskazany jako jeden z trzech głównych czynników wpływających na podjęcie decyzji nie oznacza, że jest on lekceważony lub zaniechany. Czynniki te były brane pod uwagę jako powody dodatkowe, ale w zależności od sytuacji nie zawsze uwzględniano je wśród trzech najważniejszych czynników.

Środki finansowe przeznaczone na pomoc humanitarną są skierowane przede wszystkim do obszarów, w których występuje największe zapotrzebowanie lub które wykazują największe zdolności wdrażania pomocy. Czynniki takie jak koszt i szybkość dostarczenia pomocy mają także duże znaczenie, a w przypadku wszystkich dużych projektów szczególną uwagę zwraca się na element eksponowania roli UE. Proces podejmowania decyzji jest finalizowany przez urzędnika zatwierdzającego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

22.

Na mocy art. 5 FAFA ONZ ma obowiązek dostarczania Komisji szczegółowych informacji dotyczących zasad podwykonawstwa i powinna zagwarantować, że podwykonawstwo nie spowoduje kosztów przewyższających koszty bezpośredniej realizacji działań. Komisja uważa, że we wspomnianym przypadku nie istnieje uzasadnienie stwierdzenia, że pociąga on za sobą koszty przewyższające koszty bezpośredniej realizacji. Komisja dopilnuje jednak, aby organ ONZ przy okazji sprawozdania końcowego z tego działania przekazał informacje dotyczące wspomnianego przypadku oraz, jeżeli zgodność z art. 5 nie zostanie wykazana, rozważy podjęcie odpowiednich środków naprawczych, w tym ewentualnie wystosowania nakazu odzyskania środków skierowanego do organu ONZ.

W przypadku pomocy humanitarnej Komisja wspiera jedynie koszty bezpośrednie pośrednika. Może to obejmować płatności na rzecz innych organizacji. Płatności dokonywane przez ONZ w przypadku działań bezpośrednio związanych z projektem muszą być zgodne ze zwykłymi procedurami stosowanymi przez tę organizację oraz mieścić się w ramach czasowych przewidzianych w celach projektu.

23.

Sytuacja, w której udziela się pomocy w Sudanie, jest szczególnie złożona i trudna. Bez odpowiedniego transportu, magazynowania i postępowania z żywnością istnieje ryzyko, że żywność ulegnie zniszczeniu lub nie dotrze do końcowych beneficjentów. Południowy Sudan i Darfur to dwa regiony, w których infrastruktura jest bardzo uboga, sektor prywatny nie istnieje i bardzo trudno jest znaleźć wykwalifikowanych pracowników, a ich zatrudnienie jest bardzo kosztowne. Wszystkie powyższe czynniki sprawiają, że dodatkowe koszty obsługi są wyższe niż zwykły poziom kosztów w innych miejscach. W związku z tym potrzebny jest dodatkowy nadzór. Takie koszty stanowią koszty bezpośrednie zgodnie z art. 3 ust. 2 tiret pierwsze FAFA.

Komisja finansuje dodatkowe koszty obsługi, o ile są to koszty ponoszone bezpośrednio w związku z udzielaniem pomocy humanitarnej.

24.

Oprócz przykładu transportu żywności wspomnianego przez Trybunał, Komisja przekazuje pomoc za pośrednictwem ONZ także w innych obszarach, w których dobrze znana jest zdolność ONZ do szybkiego dostarczania pomocy, w szczególności obszarach działań pokryzysowych i odbudowy. W „Ocenie zewnętrznej współpracy Komisji z krajami partnerskimi za pośrednictwem organów należących do struktur ONZ” znajdują się pozytywne przykłady przekazywania środków za pośrednictwem ONZ w sytuacjach kryzysowych lub pokryzysowych, w przypadku których cechy ONZ (np. neutralność, wiedza specjalistyczna, obecność w terenie) były pomocne w zapewnieniu dotarcia pomocy KE do beneficjentów.

Dostosowanie EAMR pozwoliło na wskazanie programów, w przypadku których występują opóźnienia, dzięki czemu możliwe jest podjęcie działań naprawczych. Doświadczenia takie brane są pod uwagę w procesie podejmowania decyzji.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1 — Przykłady powolnej realizacji pomocy

Realizacja tymczasowego programu rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji (IDDRP) kierowana przez organ ONZ w Sudanie rzeczywiście uległa opóźnieniu. Do czerwca 2008 r. było to jednak w dużej mierze spowodowane brakiem woli politycznej ze strony sygnatariuszy ogólnego porozumienia pokojowego. Był to czynnik, na który ONZ nie miała wpływu. Z tego powodu delegatura i rząd Sudanu wyraziły zgodę na przedłużenie projektu do czerwca 2009 r. bez dodatkowych kosztów. Mimo że proces rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji nabrał szybkiego tempa po czerwcu 2008 r., nadal występowały jednak pewne dodatkowe opóźnienia.

Po drugim przedłużeniu projektu skupiono się na konkretnych i wyraźnie widocznych działaniach. Pozostałe pierwotnie zaplanowane działania, które z przyczyn politycznych nie mogły być zrealizowane do końca czerwca 2009 r., są finansowane przez innych darczyńców.

Problem powolnego tempa realizacji IDDRP był regularnie omawiany z ONZ.

Należy wziąć pod uwagę trudną sytuację w południowym Sudanie. Jeżeli chodzi o budowę kancelarii prawnych, chociaż prawdą jest, że partner nie wykonał należycie swoich zadań, ale niewłaściwe byłoby obarczanie go całą winą, którą częściowo ponoszą także niechętni do współpracy beneficjenci. Delegatura ściśle monitorowała ten projekt i kiedy stało się oczywiste, że jego realizacja nie tylko postępuje powoli, lecz również że opcje przedłużenia przedstawione przez partnera spowodują znaczne zmniejszenie zakresu prac, podjęto decyzję o odrzuceniu wniosku.

Projekt utworzenia obozu dla uchodźców obejmował dwie części: przeprowadzenie badania społeczno-ekonomicznego wśród palestyńskich uchodźców obejmującego wszystkie dziedziny oraz utworzenie obozu. Obie części były wzajemnie powiązane. Pierwsze zadanie było bardzo złożone i na jego wykonanie potrzeba było więcej czasu niż przewidywano. Proces odbudowy stanowi delikatną kwestię, ponieważ może być postrzegany jako działanie podważające prawo do powrotu – ONZ poświęciła więc znaczną ilość czasu na wyjaśnienie swojego podejścia uchodźcom i uzyskanie ich poparcia.

Organowi ONZ pozwolono na elastyczność w osiąganiu celów programu ze względu na znaczenie wyników inicjatywy. Elastyczność miała również umożliwić ONZ zinstytucjonalizowanie tego podstawowego podejścia w ramach programu dotyczącego utworzenia obozu i odpowiedniego departamentu służącego milionom uchodźców na Okupowanym Terytorium Palestyny, w Syrii, Jordanii i Libanie.

25.

W ostatnich latach Komisja podjęła znaczne wysiłki w celu zapewnienia odpowiedniego wyeksponowania wkładów udziałnych za pośrednictwem ONZ oraz szerokiego rozpowszechnienia wyników interwencji Wspólnoty. ONZ jest świadoma swoich obowiązków na mocy FAFA i w najwyższym stopniu zaangażowała się w zapewnienie przestrzegania litery i ducha tych postanowień. Przyjęto wspólne wytyczne dotyczące eksponowania roli UE i włączono je do podręcznika dotyczącego komunikacji i eksponowania zewnętrznych działań UE (Communication and Visibility Manual for EU External Actions) w kwietniu 2008 r. Powyższe inicjatywy i zobowiązania mają łącznie zapewnić odpowiednie wyeksponowanie roli KE w ramach partnerstwa z ONZ.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Informacje zwrotne przedstawiane przez delegatury w ramach regularnej sprawozdawczości pokazują, że kwestię tę rozwiązuje się na szczeblu terenowym i że podejmuje się także wysiłki w celu zapewnienia przekazywania informacji z terenu społeczeństwu w UE. Zasadniczo jeśli chodzi o eksponowanie roli UE, wnioski z wizyt kontrolnych są także pozytywne.

Ponadto od 2006 r. sama ONZ przygotowuje roczne sprawozdanie dotyczące partnerstwa, w którym przedstawia szerokiemu gronu odbiorców wyniki partnerstwa ONZ–UE w zakresie rozwoju i współpracy humanitarnej.

26.

Instrukcje wydane przez EuropeAid dla pracowników delegatur gwarantują, że każdy wniosek o przekazanie środków za pośrednictwem organizacji międzynarodowej opatrzonej zostaje jasnym uzasadnieniem w formie pisemnej. W instrukcjach tych wymaga się od nich, aby podczas rozpatrywania wniosków o finansowanie za pośrednictwem ONZ udokumentowali swoją ocenę wartości dodanej takiego podejścia oraz uwzględnili alternatywne rozwiązania i kwestię opłacalności.

Ponadto Komisja przeprowadza ocenę partnerów i projektów, w ramach której bada się wydajność i skuteczność dostarczania pomocy. Oceny te są podawane do publicznej wiadomości.

Kwestia pomocy humanitarnej została omówiona w odpowiedzi na pkt 48.

27.

W odniesieniu do pomocy humanitarnej Komisja zapewni lepsze dokumentowanie rozważanych rozwiązań alternatywnych i uzupełniających.

28.

W rozporządzeniu finansowym przewiduje się możliwość przekazywania wkładów przez państwa członkowskie bezpośrednio do budżetu Komisji, jeżeli zezwala na to podstawa prawna.

32.

W czerwcu 2009 r. zmieniono zakres wymagań i obowiązków stosowany do przeprowadzania ocen zgodności i obecnie przewiduje, że ocenie podlega sposób kontrolowania przez daną jednostkę systemów innych jednostek, jeżeli stosuje ona procedury inne niż własne (np. lokalne systemy krajów otrzymujących pomoc lub organu wdrażającego) w celu realizacji projektów lub programów.

W przypadku przekazania danego zadania agencji ONZ, sposobem postępowania stosowanym przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem finansowym jest wspólne zarządzanie. W związku z tym agencja ONZ w realizacji pomocy humanitarnej stosuje swoje procedury. Agencja ONZ może przekazać niektóre zadania związane z realizacją innym stronom, działającym w jej imieniu. W przytoczonym przypadku istotę osiągniętego wyniku stanowiła wartość dodana wynikająca z koordynacji przez organ ONZ działań nadzwyczajnych, w których uczestniczyło wiele innych podmiotów.

33.

Komisja przyznaje, że jakość i harmonogram sprawozdawczości ONZ nie są optymalne. Komisja stale poświęca uwagę tej sprawie, a problem sprawozdawczości został ujęty we wspomnianej wyżej instrukcji wydanej przez EuropeAid dla delegatur.

ODPOWIEDZI KOMISJI

W wytycznych dotyczących sprawozdawczości przyjętych w 2007 r. jasno określono obowiązki ONZ, dzięki czemu sytuacja uległa poprawie. Kwestia sprawozdawczości jest także regularnie omawiana z ONZ. W rezultacie udzielono dodatkowych wyjaśnień w zakładce „Najczęściej zadawane pytania”, która została umieszczona na stronie internetowej EuropeAid w styczniu 2009 r.

Komisja docenia potrzebę wskaźników wyniku i oddziaływania i razem z innymi darczyńcami pracuje nad ustaleniem takich wskaźników. Opracowanie takich środków jest jednak trudne, a wśród darczyńców nie ma konsensusu w sprawie zadowalającego sposobu pomiaru wyników. EuropeAid zakończyło niedawno badanie przeprowadzone na podstawie sprawozdań monitorujących *ex post*, dotyczące czynników, które decydują o dobrej lub słabej realizacji pomocy. Komisja rozpoczęła także opracowywanie wspólnych metod monitorowania, które mogłyby być stosowane wraz z agencjami ONZ, jeżeli ONZ podejmą takie zobowiązanie.

Ramka 2 — Utrudniony pomiar wyników

W celu przezwyciężenia trudności związanych z krótkimi okresami sprawozdawczości Komisja przeprowadza oceny działań humanitarnych, które obejmują także oddziaływanie pomocy humanitarnej.

34.

Komisja bada sposoby ograniczenia przeznaczania środków na specjalne cele (*earmarking*) zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi. Należy jednak mieć na uwadze, że ze względów operacyjnych, technicznych lub prawnych przeznaczenie środków na specjalne cele może okazać się konieczne. Dotyczy to na przykład programów EFR, w ramach których stosuje się ograniczenia prawne polegające na tym, że przydzielone środki pieniężne można wykorzystywać jedynie w krajach AKP.

W obszarze pomocy humanitarnej większość dotacji pochodzących od wielu darczyńców jest przeznaczana na specjalne cele, aby zachować zgodność z rozporządzeniem dotyczącym pomocy humanitarnej pod względem na przykład ograniczeń dotyczących czasu trwania projektu.

Komisja dąży do zagwarantowania, aby w przypadku nieprzeznaczenia środków na specjalne cele, cele programów były określone w jasny sposób, który będzie umożliwiał wykazanie i monitorowanie wyników.

35.

Przeznaczanie środków na specjalne cele ma miejsce wyłącznie z powodów wymienionych w pkt 34, związane z tym koszty są więc konieczne i nie mogą być uznane za bezproduktywne wykorzystywanie zasobów.

Ramka 3 — Przykłady przeznaczania środków na specjalne cele

Decyzja o wsparciu przez Komisję wyborów w Gujanie została podjęta, zanim wiadomo było, że w pomoc zaangażowani będą inni darczyńcy i że za koordynację odpowiedzialny będzie organ ONZ. Pierwotnie Komisja negocjowała z komisją wyborczą i podjęła decyzję o finansowaniu szeregu działań, które chciała wesprzeć. W związku z tym, aby uniknąć dalszych zmian i opóźnień, utrzymała podejście oparte na przeznaczeniu środków na specjalny cel. W końcu Zjednoczone Królestwo i CIDA opowiedziały się za finansowaniem nieopartym na przeznaczeniu na specjalne cele środków przekazywanych za pośrednictwem organu ONZ, a Amerykańska Agencja ds. Rozwoju Międzynarodowego (USAID) przyznała swoje finansowanie bezpośrednio komisji wyborczej. Jeżeli chodzi o rejestrowanie wydatków w systemie rachunkowości ONZ, ONZ przechodzi obecnie na sporządzanie budżetu zadaniowego, co sprawia, że uzgadnianie według pozycji budżetowych określonych w umowie w sprawie wkładu finansowego staje się kosztowne. Komisja nie nalega na przyjęcie przez ONZ określonego formatu budżetu, lecz sporządzanie budżetu od początku zgodnie z systemem rachunkowości ONZ ułatwiłoby jego zrozumienie i późniejszą sprawozdawczość.

ODPOWIEDZI KOMISJI

36.

Komisja zgadza się ze opinią Trybunału, że wnosząc wkład w ogólny budżet agencji ONZ, mogła zaangażować się w dialog na wysokim szczeblu w celu ulepszenia systemu pomiaru wyników działania tego organu oraz udostępniania klarownych i wiarygodnych informacji na temat używanych rezultatów.

38.

ROM jest kompleksowym i ukierunkowanym na rezultaty systemem monitorowania, który może uzupełnić niewystarczające samodzielne monitorowanie prowadzone przez agencje wdrażające, ponieważ umożliwia dokonanie prawidłowego przeglądu realizacji projektów na podstawie jasno określonych kryteriów. ROM opiera się na kontroli próby z zakresem zmieniającym się w zależności od czynników takich jak wielkość projektu i dostępność do projektu na szczeblu terenowym (ze względu na bezpieczeństwo i inne kwestie) Zakres projektów objętych ROM może także zmieniać się w zależności od regionu i nie musi różnić się w przypadku projektów realizowanych przez ONZ.

Komisja rozpoczęła opracowywanie wspólnych metod monitorowania, które mogłyby być stosowane wraz z agencjami ONZ, jeżeli ONZ podejmą takie zobowiązanie.

Ramka 4 — Ograniczenia monitoringu w terenie prowadzonego przez EuropeAid

Otwarcie biura w Jubie opóźniło się z przyczyn kadrowych i ze względów bezpieczeństwa. Komisja zapewniła ograniczoną, ale stałą obecność od początku 2006 r., zaś kompleks UE otwarto w sierpniu 2009 r.

Realizowany przez organ ONZ projekt w Sudanie Południowym dotyczący budowy kancelarii prawnych przebiegał sprawnie przez pierwszy rok i obejmował regularne aktualizacje i posiedzenia komitetu sterującego. Kiedy okazało się, że opóźnienia wpływają na realizację działań, delegatura zwiększyła monitorowanie i utrzymywała regularny kontakt z organem ONZ, co doprowadziło do decyzji o odrzuceniu wniosku o przedłużenie.

Od tamtej pory w Sri Lance Komisja wzmocniła niezależną kontrolę jakości przed zatwierdzeniem ukończonych robót.

40.

Komisja posługuje się szeregiem narzędzi w celu uzyskania pewności dotyczącej wykorzystania środków wspólnotowych. Oprócz wizyt weryfikacyjnych inne obszary kontroli obejmują proces badania zgodności, w ramach którego sprawdza się, czy procedury rachunkowości, kontroli wewnętrznej, audytu zewnętrznego i udzielania zamówień stosowane przez agencje ONZ są zgodne ze standardami międzynarodowymi. Komisja opiera się także na sprawozdawczości samych organizacji, kładąc nacisk na to, aby sprawozdania skupiały się na wynikach, i w miarę potrzeby dokonując przeglądu częstotliwości i treści sprawozdań. Uzupełnieniem tych narzędzi jest monitorowanie wewnętrzne, w tym monitorowanie w terenie i sprawozdawczość zarządcza. Razem te różne narzędzia umożliwiają Komisji uzyskanie pewności, że zarządzanie środkami finansowymi jest odpowiednie i zgodne z najwyższymi standardami międzynarodowymi.

ODPOWIEDZI KOMISJI

41.

Liczba wizyt weryfikacyjnych w ONZ faktycznie wzrosła w ostatnich latach, osiągając najwyższy poziom w planie rocznym na 2007 r. Wizyty weryfikacyjne są jednak jednym z wielu innych środków, którymi dysponuje Komisja w celu uzyskania pewności co do właściwego sposobu wykorzystywania swoich środków.

42.

Podejście do tych weryfikacji jest różne, ale staje się coraz bardziej pozytywne. Przeprowadza się regularnie wizyty weryfikacyjne, podejmuje się częste kontakty z przedstawicielami ONZ w Brukseli w celu wyjaśnienia wszelkich nieporozumień, między KE i ONZ uzgodniono wspólne zakresy wymagań i obowiązków dla wizyt weryfikacyjnych, organizuje się także wspólne szkolenia KE i ONZ, podczas których przedstawia się między innymi klauzulę dotyczącą weryfikacji i wizyt weryfikacyjnych. W szkoleniach wzięło dotychczas udział około 150 pracowników ONZ.

Ramka 5 — Wieloletnie kontrowersje wokół weryfikacji prowadzonych przez Komisję

Komisja nieprzerwanie uznaje i szanuje prawo kontrolerów ONZ do przeprowadzania kontroli. Popiera także zasadę jednolitej kontroli. Ze swojej strony ONZ uznaje prawo Komisji do uzyskania pewności dotyczącej wykorzystania jej środków. Powyższe zasady są zawarte w klauzuli dotyczącej weryfikacji FAFA.

Komisja odrzuciła wniosek głównego rewidenta ONZ o wstrzymanie wizyt weryfikacyjnych i przyjęła opinię, że wizyty weryfikacyjne nie są audytami, ponieważ istnieją znaczne różnice dotyczące na przykład celów, zakresu i poziomów badania.

43.

Komisja faktycznie opiera się na wynikach prac kontrolerów ONZ w celu uzyskania pewności co do wykorzystania jej funduszy, ponieważ – jak wynika z ocen zgodności – dają one gwarancję równoważną ze standardami przyjętymi na szczeblu międzynarodowym. Komisja opiera się także na klauzuli dotyczącej weryfikacji jako dodatkowym środkiem uzyskania pewności w odniesieniu do finansowanych przez nią działań.

Komisja jest związana swoim rozporządzeniem finansowym (art. 53d) oraz przepisami wykonawczymi do tego rozporządzenia (art. 35 ust. 4), które stanowią, że w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet poprzez zarządzanie wspólne, zastosowanie mają umowy dotyczące weryfikacji. Komisja konsekwentnie broni swojego prawa do przeprowadzania wizyt weryfikacyjnych, a przyjmując wspólny zakres wymagań i obowiązków dla wizyt weryfikacyjnych, podjęła próbę poprawy sposobu realizacji tych wizyt.

Komisja będzie nadal badała dodatkowe środki służące uzyskaniu pewności co do działań, które finansuje za pośrednictwem systemu audytu i kontroli ONZ.

44.

Rosnąca w ostatnich latach liczba wizyt weryfikacyjnych faktycznie wywołała dyskusję na temat realizacji tych wizyt. Większość problemów została jednak rozwiązana wspólnie z przedstawicielstwami ONZ w Brukseli i Komisja uważa, że poczyniono znaczne postępy umożliwiające sprawną realizację ogólnego procesu wizyt weryfikacyjnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6 — Przykłady ograniczonego dostępu dla Komisji

Podczas weryfikacji projektu wsparcia przez Komisję wyborów w Gujanie protokoły bezpieczeństwa organu ONZ ograniczyły dostęp do systemu rachunkowości. Zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w sprawozdaniu z wizyty weryfikacyjnej, podczas wizyty przedstawiono jednak szczegółowy wykaz transakcji obejmujących środki każdego z darczyńców oraz zapewniono dostęp do dokumentacji uzupełniającej.

Trybunał zauważa, że kontrolerom programu na rzecz walki z polio nie pozwolono wykonać kopii dokumentów. Zgodnie z warunkami FAFA dostarczenie kopii dokumentów nie jest obowiązkiem i może nawet zależeć od zgody kolegium biegłych rewidentów ONZ. W przypadku większości wizyt weryfikacyjnych nie wystąpiły jednak w tym względzie żadne trudności.

Trudnościami napotkanymi w 2008 r. w ramach procesu weryfikacji zajęła się grupa robocza FAFA, która określiła wspólny zakres wymagań i obowiązków dla weryfikacji. Zostały one następnie sprawdzone przez DG ECHO z zadowalającym skutkiem podczas ostatniej wizyty weryfikacyjnej w czerwcu 2009 r. w Burundi.

45.

Trybunał uczestniczył jako obserwator w piątym i szóstym corocznym spotkaniu grupy roboczej FAFA. W protokole z piątego spotkania grupy roboczej stwierdza się: „Europejski Trybunał Obrachunkowy i panel kontrolerów zewnętrznych ONZ są zdecydowanie gotowi do pilnego omówienia zastosowania zasady jednolitej kontroli w celu umożliwienia KE uzyskania pewności”.

46.

Poza postanowieniami FAFA prawo dostępu Trybunału do informacji wyraźnie określa art. 16 ust. 4 ogólnych warunków umowy w sprawie standardowego wkładu finansowego z organizacją międzynarodową.

Komisja w pełni poparła wniosek Trybunału dotyczący otrzymania od organów ONZ niezbędnych dowodów uzupełniających; zasada ta jest wyraźnie określona w FAFA. W przypadku otrzymania przez Komisję od Trybunału informacji o trudnościach napotkanych w tym względzie Komisja może zwrócić się do swoich partnerów w ONZ w celu znalezienia rozwiązania i zagwarantowania, że Trybunał uzyska wymagane informacje.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WNIOSKI I ZALECENIA

48.

W następstwie rozważenia oceny przekazywania środków finansowych za pośrednictwem organów ONZ w dniu 17 czerwca 2009 r. wydano instrukcje dla pracowników EuropeAid i delegatur. W instrukcjach tych wymaga się od nich, aby podczas rozpatrywania wniosków o finansowanie za pośrednictwem ONZ udokumentowali swoją ocenę wartości dodanej takiego podejścia oraz uwzględnili alternatywne rozwiązania i kwestię opłacalności.

DG ECHO udziela finansowania, stosując podejście oparte na potrzebach. Otrzymuje wnioski o finansowanie zarówno od organizacji pozarządowych, jak i organizacji międzynarodowych. Każdy z tych wniosków podlega badaniu i ocenie ze względu na jego własne zalety w oparciu o szczegółową matrycę logiczną. Wniosek zostaje także porównany z innymi wnioskami w celu zapewnienia komplementarności i najlepszego stosunku jakości do ceny. W wielu przypadkach pośrednictwo ONZ jest jedynym możliwym środkiem, aby zapewnić dostarczenie towarów do beneficjentów.

Zalecenie 1

W dniu 17 czerwca 2009 r. wydano instrukcje dotyczące współpracy z organizacjami międzynarodowymi dla pracowników EuropeAid i delegatur.

49.

Solidność procedur finansowych jest oceniana *ex ante* w ramach czterofilarowej analizy przeprowadzanej w odniesieniu do każdej organizacji. Jakość wdrażania procedur finansowych ocenia się na szczeblu terenowym podczas wizyt weryfikacyjnych. W związku z tym Komisja uważa, że mechanizmy monitorowania pozwalają uzyskać odpowiednie informacje na temat solidności procedur finansowych.

Komisja jest związana swoim rozporządzeniem finansowym (art. 53d) oraz przepisami wykonawczymi do tego rozporządzenia (art. 35 ust. 4), które stanowią, że w przypadku gdy Komisja wykonuje budżet poprzez zarządzanie wspólne, zastosowanie mają umowy dotyczące weryfikacji. Komisja konsekwentnie broni swojego prawa do przeprowadzania wizyt weryfikacyjnych, a przyjmując wspólny zakres wymagań i obowiązków dla wizyt weryfikacyjnych, podjęła próbę poprawy sposobu realizacji tych wizyt.

W 2007 r. ONZ i Komisja porozumiały się w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących sprawozdawczości, które znacznie wpływają na poprawę jakości sprawozdawczości ONZ, w szczególności w odniesieniu do aspektów finansowych.

ROM jest kompleksowym i ukierunkowanym na rezultaty systemem monitorowania, który może uzupełnić samodzielne monitorowanie prowadzone przez agencje wdrażające. Ponadto Komisja rozpoczęła opracowywanie wspólnych metod monitorowania, które mogłyby być stosowane wraz z agencjami ONZ, jeżeli ONZ podjęłaby takie zobowiązanie.

Komisja w pełni poparła wniosek Trybunału dotyczący otrzymania od organów ONZ niezbędnych dowodów uzupełniających; zasada ta jest wyraźnie określona w FAFA. W przypadku otrzymania przez Komisję od Trybunału informacji o trudnościach napotkanych w tym względzie Komisja może zwrócić się do swoich partnerów w ONZ w celu znalezienia rozwiązania i zagwarantowania, że Trybunał uzyska wymagane informacje.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 2

Komisja już opiera się na kontrolach ONZ i będzie nadal badała dodatkowe sposoby uzyskania za pośrednictwem systemu audytu i kontroli ONZ pewności co do działań, które finansuje.

Komisja jest zdania, że stale zapewnia stosowanie FAFA w odniesieniu do klauzuli dotyczącej weryfikacji.

Zalecenie 3

W 2007 r. ONZ i Komisja porozumiały się w sprawie wspólnych wytycznych dotyczących sprawozdawczości, które znacznie wpływają na poprawę jakości sprawozdawczości ONZ, w szczególności w odniesieniu do aspektów finansowych. W wytycznych dotyczących sprawozdawczości podkreśla się potrzebę skupienia się na rezultatach (zob. także odpowiedź na pkt 33).

Zalecenie 4

Komisja monitoruje projekty realizowane przez ONZ według własnych kryteriów. ROM opiera się na kontroli próby z zakresem zmieniającym się w zależności od czynników takich jak wielkość projektu i dostępność do projektu na szczeblu terenowym (ze względu na bezpieczeństwo i inne kwestie). Zakres projektów objętych ROM może także zmieniać się w zależności od regionu i nie musi różnić się w przypadku projektów realizowanych przez ONZ.

Komisja rozpoczęła już opracowywanie wspólnych metod monitorowania, które mogłyby być stosowane wraz z agencjami ONZ.

Zalecenie 5

Doświadczenie współpracy z jedną agencją ONZ jest bardzo przydatne i Komisja zbada sposoby większego skupienia się na wynikach działania ONZ, aby skuteczniej osiągać cele z wykorzystaniem istniejących możliwości dostępnych w ramach rozporządzenia finansowego.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 15/2009

**Pomoc UE realizowana za pośrednictwem organów należących do struktur
Narodów Zjednoczonych: proces podejmowania decyzji i monitorowanie**

Luxembourg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2009 — 45 str. — 21 × 29.7 cm

ISBN 978-92-9207-555-2

doi:10.2865/51353

Jak otrzymać publikacje UE

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w księgarniach (podając tytuł, wydawcę lub numer ISBN)
- bezpośrednio u naszych przedstawicieli handlowych
Dane kontaktowe przedstawicieli handlowych można uzyskać na stronie <http://bookshop.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w przedstawicielstwach lub delegaturach Komisji Europejskiej
Dane kontaktowe przedstawicielstw i delegatur można uzyskać na stronie <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

POMOC KOMISJI REALIZOWANA ZA POŚREDNICTWEM ORGANÓW NALEŻĄCYCH DO STRUKTUR NARODÓW ZJEDNOCZONYCH PRZEKRACZA 1 MLD EURO ROCZNIE. W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU PRZEDSTAWIONO WYNIKI BADANIA, PODCZAS KTÓREGO KONTROLERZY TRYBUNAŁU SPRAWDZALI, CZY DECYZJE O PRZEKAZYWANIU POMOCY ZA POŚREDNICTWEM ONZ BYŁY PODEJMOWANE W WYNIKU PRZEJRZYSTEJ I OBIEKTYWNEJ PROCEDURY WYBORU. ZBADANO RÓWNIEŻ, CZY STOSOWANE MECHANIZMY MONITOROWANIA I KONTROLI POZWALAJĄ UZYSKAĆ ODPOWIEDNIE INFORMACJE NA TEMAT SOLIDNOŚCI PROCEDUR FINANSOWYCH ORAZ TEGO, CZY ŚRODKI FINANSOWE ZOSTAŁY WYKORZYSTANE ZGODNIE ZE SWOIM PRZEZNACZENIEM.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9207-555-2



9 789292 075552