



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 13

2013

POMOC ROZWOJOWA UE
DLA **AZJI ŚRODKOWEJ**

PL



Sprawozdanie specjalne nr 13 // 2013

POMOC ROZWOJOWA UE DLA AZJI ŚRODKOWEJ

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

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

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

Sprawozdanie specjalne nr 13 // 2013

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć
w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

ISBN 978-92-9241-486-3
doi:10.2865/7183

© Unia Europejska, 2013
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

WYKAZ SKRÓTÓW

I-VII STRESZCZENIE

1-14 WSTĘP

3-6 UNIA EUROPEJSKA A AZJA ŚRODKOWA

7-14 POMOC ROZWOJOWA UE

13-14 PRZEGLĄDY DOKONYWANE PRZEZ RADĘ I PARLAMENT EUROPEJSKI

15-17 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

18-81 USTALENIA

18-36 PRZYDZIAŁ BUDŻETU

19-21 KOMISJA WYZNACZYŁA SZEROKIE PRIORYTETY OGÓLNE NA WYDATKOWANIE BUDŻETU

22-23 PRZY PLANOWANIU POMOCY ROZWOJOWEJ I PRZYDZIAŁU BUDŻETU KOMISJA W NIEKTÓRYCH KWESTIACH ODDALIŁA SIĘ OD NAJLEPSZEJ PRAKTYKI...

24-30 ...JEDNAK W PRAKTYCE PODJĘŁA ROZSĄDNE DECYZJE W ZAKRESIE PRZYDZIAŁU BUDŻETU

31 POZIOM POMOCY ODZWIERCIEDLAŁ POZIOM DOBROBYTU W DANYM KRAJU

32-35 POMOCĄ OBJĘTO ZBYT WIELE SEKTORÓW...

36 ...CO JEDNAK ODZWIERCIEDLAŁO STRATEGICZNE PRIORYTETY KOMISJI

37-62 WPROWADZANIE POLITYKI W ŻYCIE

38-39 KOMISJA ZAPEWNIŁA POMOC, WYKORZYSTUJĄC RÓŻNE SPOSOBY JEJ PRZEKAZYWANIA

40-44 LICZNE MAŁE PROJEKTY I INSTRUMENTY FINANSOWE: WYZWANIE ZWIĄZANE Z ZARZĄDZANIEM

45-51 MAŁO UWAGI POŚWIĘCONO KOSZTOM ADMINISTRACYJNYM

52	CELE I WSKAŹNIKI: NIEJEDNOLITY OBRAZ SYTUACJI
53–58	WSPARCIE BUDŻETOWE: KOMISJA MOGŁA BYĆ BARDZIEJ RYGORYSTYCZNA...
59–62	...I NIE POWIĄZAŁA TEGO WSPARCIA BEZPOŚREDNIO Z WARUNKAMI MAJĄCYMI NA CELU MINIMALIZACJĘ KORUPCJI
63–81	WDRAŻANIE I SPRAWOZDAWCZOŚĆ
64–67	OGÓLNE WDRAŻANIE PRZEBIEGAŁO WOLNO, ALE W ZRÓŻNICOWANYM TEMPIE...
68–72	...A PROGRAMY REGIONALNE NIE OSIĄGNĘŁY FAKTYCZNIE REGIONALNEGO WYMIARU
73–77	WNIOSKI WYCiąGNIETE Z DOŚWIADCZENIA: SUKCESY, ALE RÓWNIEŻ UTRACONE SZANSE
78–81	SPRAWOZDAWCZOŚĆ: BARDZIEJ W ZAKRESIE DZIAŁAŃ NIŻ WYNIKÓW

82–86 WNIOSKI

87 ZALECENIA

ZAŁĄCZNIK I — INFORMACJE OGÓLNE DOTYCZĄCE REPUBLIK AZJI ŚRODKOWEJ

ZAŁĄCZNIK II — SKONTROLOWANE PROGRAMY

ZAŁĄCZNIK III — KOSZTY ADMINISTRACYJNE KOMISJI

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

WYKAZ SKRÓTÓW

- BOMCA:** program zarządzania granicami w Azji Środkowej
- CADAP:** program antynarkotykowy dla Azji Środkowej
- CRIS:** wspólny system informacyjny RELEX (CRIS)
- DCI:** instrument współpracy na rzecz rozwoju
- EBOR:** Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
- EIDHR:** Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka
- ENPI:** Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa
- ESDZ:** Europejska Służba Działań Zewnętrznych
- IFS:** Instrument na rzecz Stabilności
- INOGATE:** program INOGATE (Międzynarodowy transport ropy naftowej i gazu do Europy)
- MCR:** milenijne cele rozwoju
- MFW:** Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- NGO:** organizacja pozarządowa
- OBWE:** Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
- OECD:** Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- PKB:** produkt krajowy brutto
- PPP:** parytet siły nabywczej
- SMART:** zdefiniowane, mierzalne, osiągalne, istotne, określone w czasie
- TACIS:** pomoc techniczna dla Wspólnoty Niepodległych Państw
- TFUE:** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TRACECA: korytarz transportowy Europa–Kaukaz–Azja

UE: Unia Europejska

UNICEF: Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci

UPiW: Umowa o partnerstwie i współpracy

USD: dolar amerykański

STRESZCZENIE

I.

Kontrola miała na celu ocenę sposobu, w jaki Komisja oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) zaplanowały pomoc rozwojową dla republik Azji Środkowej (Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu) w okresie 2007–2012, oraz jak zarządzały tą pomocą.

II.

W wyniku kontroli stwierdzono, że Komisja i ESDZ w trudnych okolicznościach poczyniły znaczne starania, aby zaplanować i wdrożyć program pomocy rozwojowej UE dla Azji Środkowej, przedstawiony w regionalnym dokumencie strategicznym z kwietnia 2007 r. Planowanie i przydzielanie pomocy przebiegło ogólnie w sposób zadowalający. Wdrażanie miało mniej zadowalający przebieg.

III.

Komisja omówiła priorytety z krajami partnerskimi i starała się dostosować swoje plany przydzielania pomocy do priorytetów krajowych. W rozkładzie geograficznym pomocy uwzględniono poziom dobrobytu w danym kraju. Wszystkie wybrane projekty, w ramach których UE udzieliła wsparcia, przyczyniały się do realizacji szeroko zakrojonych celów wyznaczonych w regionalnym dokumencie strategicznym. Jednakże Komisja przekazała pomoc większej liczbie sektorów niż wynikałoby to z najlepszej praktyki.

IV.

Przy wdrażaniu swoich planów Komisja skorzystała z wielu różnych sposobów przekazywania pomocy. Pomocą objęto dużą liczbę niewielkich projektów, co spowodowało większe obciążenie administracyjne delegatur. Zarządzanie programem było ponadto utrudnione z uwagi na szeroką gamę wykorzystywanych instrumentów finansowych oraz złożoną strukturę zarządczo-sprawozdawczą, co utrudnia ustalenie, jak duże były wydatki UE na poszczególne sektory oraz poszczególne państwa Azji Środkowej. Komisja nie podjęła próby oceny ogólnych kosztów administracyjnych programu pomocy rozwojowej w Azji Środkowej.

V.

Komisja mogła i powinna była być bardziej rygorystyczna w zarządzaniu programami wsparcia budżetowego w Tadżykistanie i Kirgistanie i powiązać je ze specjalnymi działaniami przeciwko korupcji. Decyzje o wypłacie środków opierano raczej na zobowiązaniach krajów partnerskich do przeprowadzenia reform niż na osiągniętym postępie.

VI.

Ogólnie wdrażanie przebiegało powoli, chociaż jego tempo było znacznie zróżnicowane. Programy regionalne nie osiągnęły faktycznie regionalnego wymiaru; znaczna ich część obejmowała instrumenty wielostronne, z których kraje partnerskie korzystały indywidualnie. Komisja ustanowiła rozwiązania umożliwiające jej korzystanie z doświadczenia i stopniową poprawę programów z biegiem czasu. Proces ten przyniósł przydatne efekty, które jednak w niektórych przypadkach nie były dostępne na czas, w innych przypadkach nie zastosowano się do użytecznych zaleceń. W sprawozdaniach skupiano się bardziej na działaniach niż na wynikach.

VII.

Niniejsze sprawozdanie zawiera zalecenia dotyczące sposobu, w jaki doświadczenia nabyte w okresie 2007–2012 mogą zostać wykorzystane w dalszej współpracy UE z tym regionem.

WSTĘP

1. W niniejszym sprawozdaniu omówiono, w jaki sposób zaplanowano pomoc rozwojową Unii Europejskiej (UE) dla pięciu republik Azji Środkowej (Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu) w okresie 2007–2012 (zob. **mapa**) oraz jak tą pomocą zarządzano.

MAPA

AZJA ŚRODKOWA



Źródło: Na podstawie mapy Azji Środkowej ONZ nr 3763, wersja 7, grudzień 2011 r. Odpowiedzialność za dostosowanie mapy spoczywa wyłącznie na Europejskim Trybunale Obrachunkowym.

2. Powyższe pięć krajów, które uzyskały niepodległość w następstwie upadku Związku Radzieckiego w 1991 r., w znacznym stopniu różni się między sobą pod względem wielkości populacji, terytorium, zasobów naturalnych oraz dobrobytu. Kazachstan i Turkmenistan dysponują dużymi zasobami ropy i gazu, których eksport przekłada się na względnie wysoki poziom PKB na mieszkańca. Pod względem realizacji milenijnych celów rozwoju (MCR) sytuacja jest zróżnicowana (zob. **załącznik I** zawierający bardziej szczegółowe informacje na temat poszczególnych państw). Różna jest również gotowość poszczególnych państw do współpracy i integracji z resztą świata.

UNIA EUROPEJSKA A AZJA ŚRODKOWA

3. UE aktywnie angażuje się w państwach Azji Środkowej, odkąd stały się one niepodległe. W dokumencie strategicznym Komisji na lata 2002–2006 na rzecz Azji Środkowej wyznaczono kluczowe cele strategii pomocowej. Miały one skupiać się na wspieraniu stabilności i bezpieczeństwa w państwach Azji Środkowej oraz na wspieraniu tych państw na drodze zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz w działaniach mających na celu ograniczanie ubóstwa.
4. Na okres 2007–2013 Komisja Europejska wyznaczyła plany pomocy rozwojowej w regionalnym dokumencie strategicznym przyjętym w kwietniu 2007 r.¹ Polityka UE wobec Azji Środkowej w okresie objętym kontrolą została przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2007 r. i zawarto ją w dokumencie Rady: „Unia Europejska a Azja Środkowa: Strategia na rzecz nowego partnerstwa”², w którym poparto podejście Komisji.
5. Za pośrednictwem strategii Rady oraz programu pomocy Komisja zdefiniowała priorytety współpracy z regionem jako całością, podkreślając bezpieczeństwo i stabilność jako główne cele strategiczne. W strategii popiera się aktywną współpracę z państwami Azji Środkowej w celu promowania pokoju, demokracji i dobrobytu gospodarczego. W szczególności:
- zaproponowano pełne wykorzystanie instrumentów, programów, umów o współpracy³ i dialogu politycznego;
 - podjęto próby zrównoważenia podejść dwustronnych za pomocą działań mających na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom regionalnym⁴;
 - zidentyfikowano siedem głównych obszarów politycznych o szczególnym znaczeniu⁵; oraz

¹ Komisja Europejska, Regionalny dokument strategiczny w sprawie pomocy dla Azji Środkowej na lata 2007–2013.

² Przyjęty przez Radę Europejską w dniach 21–22 czerwca 2007 r. (dokument Rady nr 11177/1/07). Opublikowany przez Radę w październiku 2007 r. pt. „European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership” (Unia Europejska a Azja Środkowa: Strategia na rzecz nowego partnerstwa) (ISBN 978-92-824-2244-1).

³ Obecnie obowiązują umowy o partnerstwie i współpracy (UPIW) z Kazachstanem, Kirgistanem, Tadżykistanem i Uzbekistanem. Na koniec maja 2013 r. UPIW z Turkmenistanem nie została jeszcze ratyfikowana.

⁴ Przykładowe wspólne wyzwania regionalne obejmują: przestępczość zorganizowaną, handel ludźmi, narkotykami i bronią, terroryzm i kwestie związane z nieprolifacją, dialog międzykulturowy, energię, zanieczyszczenie środowiska, gospodarkę wodną, migrację, zarządzanie granicami oraz infrastrukturę transportową.

⁵ W szczególności (i) dobre rządy, praworządność, prawa człowieka oraz demokratyzacja; (ii) kształcenie i szkolenie; (iii) rozwój gospodarczy, handel i inwestycje; (iv) transport i energia; (v) zrównoważenie środowiskowe i gospodarka wodna; (vi) radzenie sobie ze wspólnymi zagrożeniami i wyzwaniami; (vii) dialog międzykulturowy.

- zwiększono budżet pomocowy UE w perspektywie finansowej 2007–2013 do ok. 750 mln euro na cały okres⁶.

6. W 1993 r. Komisja Europejska otworzyła delegaturę w Kazachstanie, a pod koniec 2009 r. przekształciła oddziały w Kirgistanie i Tadżykistanie w pełnoprawne delegatury UE⁷. W 2012 r. utworzono delegaturę UE w Uzbekistanie. W 2005 r. Rada Europejska mianowała Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Azji Środkowej⁸, którego zadaniem było wspieranie dobrych stosunków między UE a krajami Azji Środkowej oraz wzmacnianie stabilności, współpracy, demokracji i poszanowania praw człowieka w regionie, jak również zwiększanie skuteczności i widoczności UE w regionie.

POMOC ROZWOJOWA UE

7. W latach 1991–2013 UE przeznaczyła na pomoc rozwojową i humanitarną dla tych państw ponad 2,1 mld euro, z czego 750 mln euro w okresie 2007–2013. W okresie 2007–2012 Komisja wypłaciła 435 mln euro pomocy rozwojowej dla Azji Środkowej, przy czym głównymi beneficjentami były Kirgistan i Tadżykistan (zob. **wykres 1**).

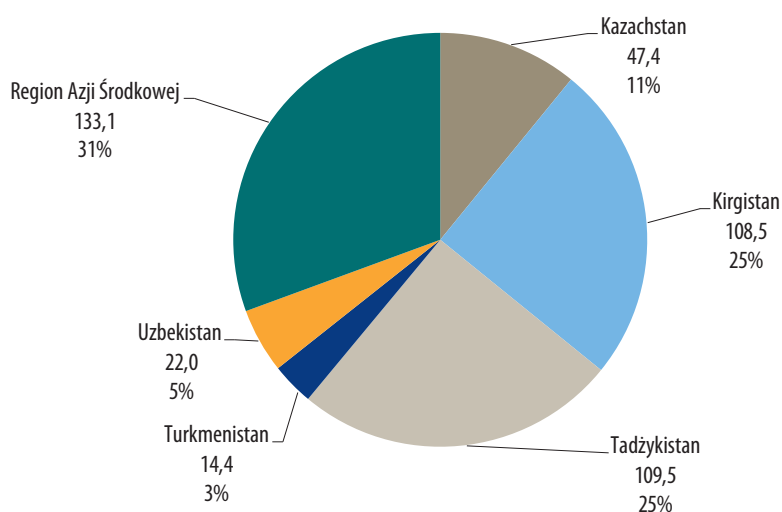
⁶ Pomoc UE jest wdrażana głównie w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju [rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 378 z 27.12.2006, s. 41)].

⁷ W 2011 r. całkowita liczba pracowników zajmujących się pomocą rozwojową w trzech delegaturach wynosiła 74.

⁸ Decyzja Rady 2012/328/WPZiB z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Azji Środkowej (Dz.U. L 165 z 26.6.2012, s. 59).

WYKRES 1

PŁATNOŚCI UE NA RZECZ AZJI ŚRODKOWEJ W OKRESIE 2007–2012 W PODZIALE NA KRAJE I REGIONY (W MLN EURO ORAZ JAKO WARTOŚĆ PROCENTOWA)



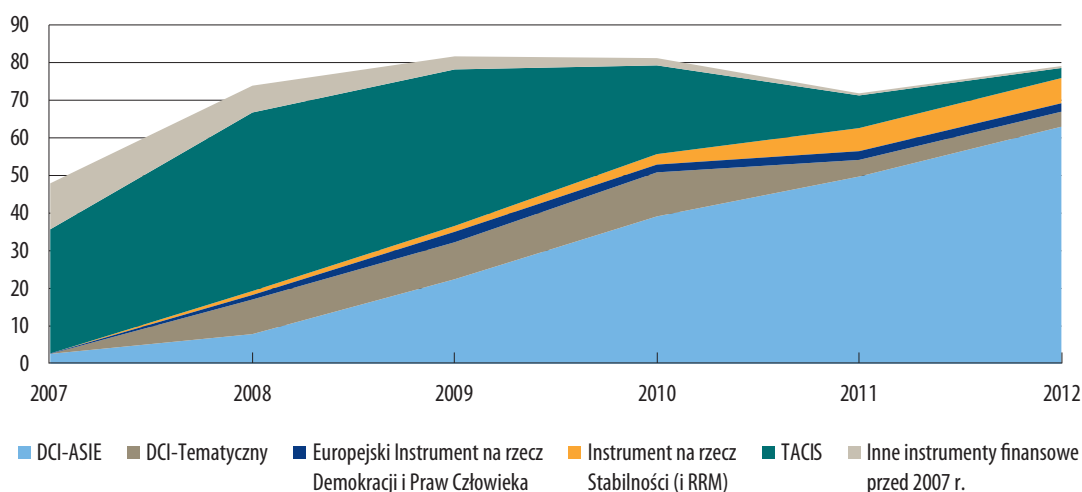
Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych pochodzących ze wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS) Komisji.

8. W początkowych latach tego okresu wydatków dokonywano głównie w ramach pomocy technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw (program TACIS), której głównym celem było wspieranie przejścia na gospodarkę rynkową oraz wzmocnienie demokracji i praworządności.
9. W 2007 r. program TACIS został zastąpiony instrumentem współpracy na rzecz rozwoju (DCI), którego głównymi celami są ograniczenie ubóstwa, zrównoważona gospodarka i rozwój społeczny, jak również integracja krajów rozwijających się z gospodarką światową. W tym okresie dofinansowanie było przekazywane również w ramach innych instrumentów, takich jak Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) oraz Instrument na rzecz Stabilności (IfS) łącznie z mechanizmem szybkiego reagowania (zob. **wykres 2**).
10. Budżet UE przeznaczony na pomoc rozwojową dla państw Azji Środkowej wyniósł średnio 89 mln USD w latach 2010 i 2011 w porównaniu z 175 mln USD ze strony Stanów Zjednoczonych, 165 mln USD ze strony Turcji, 124 mln USD ze strony Japonii oraz 109 mln USD ze strony Niemiec⁹.

⁹ Na podstawie statystyk dotyczących oficjalnej pomocy rozwojowej opublikowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

WYKRES 2

PŁATNOŚCI UE NA RZECZ AZJI ŚRODKOWEJ W OKRESIE 2007–2012 W PODZIALE NA INSTRUMENTY FINANSOWE (W MLN EURO)



Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych pochodzących ze wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS) Komisji.

- 11.** Pod względem ogólnego znaczenia gospodarczego pomoc rozwojowa stanowi niewielką część ogólnych przepływów finansowych kierowanych do regionu. W szczególności w przypadku Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu oficjalna pomoc rozwojowa¹⁰ stanowi mniej niż 5% rocznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i mniej niż 0,2% rocznego produktu krajowego brutto (PKB). W latach 1991– 2011 Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) przeznaczył 5 945 mln euro w formie pożyczek, udziałów kapitałowych i gwarancji dla pięciu wspomnianych krajów, z czego 408 mln euro wypłacono w 2011 r.
- 12.** Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid oraz, od 2011 r., Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)¹¹ są odpowiedzialne za formułowanie polityki rozwojowej UE, za wieloletnie planowanie instrumentów pomocy zewnętrznej oraz za określanie polityki sektorowej w ramach takiej pomocy. Ma to miejsce w Brukseli z pomocą delegatur UE w krajach partnerskich.

PRZEGLĄDY DOKONYWANE PRZEZ RADĘ I PARLAMENT EUROPEJSKI

- 13.** Rada regularnie ocenia postępy we wdrażaniu strategii UE dla Azji Środkowej. W ostatnim przeglądzie¹² Rada zawarła wniosek, że strategia jest nadal aktualna, a w jej wdrażaniu poczyniono postępy. Niemniej jednak Rada uznała, że należy lepiej ukierunkować wysiłki UE, tak aby przyczynić się do większej widoczności i wpływu działań UE w Azji Środkowej.
- 14.** W sprawozdaniu z 2011 r.¹³ Parlament Europejski uznał, że fundusze UE były niewystarczające, aby UE mogła mieć wpływ we wszystkich siedmiu obszarach uznanych za priorytetowe przez Radę¹⁴, i wezwał do dokładniejszego zdefiniowania priorytetów polityki. Parlament podkreślił, że kraje partnerskie muszą przestrzegać międzynarodowych standardów w zakresie demokracji, sprawowania dobrych rządów, praworządności oraz praw człowieka. W związku z obawami dotyczącymi korupcji Parlament wezwał Komisję do przedstawienia sprawozdania, na które nadal oczekuje, na temat wykorzystania sektorowego wsparcia budżetowego w Kirgistanie i Tadżykistanie.

¹⁰ Na podstawie statystyk OECD dotyczących lat 2010 i 2011 średnia roczna kwota oficjalnej pomocy rozwojowej dla Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu wyniosła 484 mln USD w porównaniu ze średnim rocznym poziomem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w tym samym okresie wynoszącym 11 093 mln USD oraz PKB (według parytetu siły nabywczej) wynoszącym 347 mld USD łącznie dla tych trzech państw. Dane pochodzą odpowiednio ze sprawozdania EBOR i publikacji The World Fact Book.

¹¹ ESDZ przejęła obowiązki poprzedniej Dyrekcji Generalnej Komisji RELEX.

¹² Rada Unii Europejskiej, konkluzje w sprawie Azji Środkowej przyjęte na 3179. posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych w Luksemburgu w dniu 25 czerwca 2012 r. oraz dokument Rady nr 11455/12.

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie postępów w realizacji strategii UE wobec Azji Środkowej, Strasburg, P7_TA(2011)0588.

¹⁴ Rada wyznaczyła następujące priorytety:
a) dobre rządy, praworządność, prawa człowieka oraz demokracja;
b) kształcenie i szkolenie;
c) rozwój gospodarczy, handel i inwestycje;
d) transport i energia;
e) zrównoważenie środowiskowe i gospodarka wodna; f) radzenie sobie ze wspólnymi zagrożeniami i wyzwaniami; g) dialog międzykulturowy.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

15. Kontrola miała na celu ocenę, w jaki sposób Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz Komisja zaplanowały pomoc rozwojową dla Azji Środkowej w okresie 2007–2012, w szczególności pomoc udzieloną w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, który był głównym instrumentem finansowania, oraz w jaki sposób zarządzały tą pomocą. W trakcie kontroli sprawdzono:

- czy przy przydzielaniu budżetu Komisja kierowała się najlepszą praktyką oraz uwzględniła priorytety wyznaczone dla pomocy rozwojowej w Azji Środkowej;
- czy Komisja dostarczyła pomoc rozwojową w odpowiedni sposób;
- czy Komisja z powodzeniem wdrożyła swoją politykę pomocy, rozwinęła ją z uwzględnieniem zdobytego doświadczenia oraz przekazała odpowiednie sprawozdania.

Inne aspekty strategii UE, takie jak dialog polityczny, nie zostały objęte zakresem kontroli.

16. Prace kontrolne zostały przeprowadzone między czerwcem a listopadem 2012 r. Ocena kontrolna opierała się na przeglądzie dokumentacji, analizach i wywiadach. W październiku 2012 r. w Kirgistanie, Tadżykistanie i Uzbekistanie przeprowadzono wizyty, w trakcie których kontrolerzy przeprowadzili wywiady z pracownikami delegatur UE, przedstawicielami władz krajowych, ambasad państw członkowskich, ekspertami technicznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, innymi darczyńcami i zaangażowanymi stronami. Kontrolerzy poddali analizie w sumie 21 programów pomocowych (19 programów dotyczących poszczególnych krajów oraz dwa programy regionalne, zob. **załącznik II**¹⁵).

17. Podczas kontroli posłużono się analizami z innych źródeł, np. badaniami i sprawozdaniami innych darczyńców. Trybunał przeprowadził ankietę dotyczącą koordynacji darczyńców oraz spostrzeżeń innych darczyńców dotyczących pracy UE w terenie, która to ankieta została wysłana do urzędników wyższego szczebla organizacji innych darczyńców rezydujących w każdej z pięciu republik Azji Środkowej¹⁶.

¹⁵ Wyselekcjonowane tak, aby obejmowały 70% wypłat w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju w okresie 2007–2011 w Kirgistanie i Uzbekistanie oraz programy sektorowego wsparcia budżetowego w Tadżykistanie.

¹⁶ Spośród 91 odbiorców na ankietę odpowiedziało 28 osób.

USTALENIA

PRZYDZIAŁ BUDŻETU

- 18.** Poniższe punkty 19–36 zawierają analizę sposobu, w jaki Komisja przydzieliła budżet UE: w jakim zakresie kierowała się najlepszą praktyką oraz zadeklarowanymi priorytetami pomocy rozwojowej w Azji Środkowej.

KOMISJA WYZNACZYŁA SZEROKIE PRIORYTETY OGÓLNE NA WYDATKOWANIE BUDŻETU

- 19.** Jak wyjaśniono w pkt 4, Komisja wyznaczyła priorytety dla wydatków w regionalnym dokumencie strategicznym zgodnie z polityką UE w sprawie Azji Środkowej. W regionalnym dokumencie strategicznym przypomniano, że głównym celem polityki rozwojowej UE jest ograniczenie ubóstwa stanowi, a wspieranie dobrych rządów oraz większego poszanowania praw człowieka stanowią cele poboczne¹⁷. Wskazano także trzy sektory priorytetowe dla pomocy rozwojowej UE:

- wspieranie współpracy na szczeblu regionalnym, obejmującej w szczególności: sieci oraz integrację rynkową, zarządzanie środowiskiem, granicami oraz migracją, cła, walkę z przestępczością zorganizowaną oraz współpracę transgraniczną między osobami fizycznymi oraz w ramach społeczeństwa obywatelskiego;
- ograniczenie ubóstwa oraz podwyższanie standardu życia w szczególności poprzez rozwój społeczności lokalnych oraz ukierunkowane programy rozwoju obszarów wiejskich, jak również reformy w rolnictwie i systemie ochrony socjalnej;
- wspieranie demokratyzacji, praw człowieka, dobrych rządów i reform gospodarczych.

- 20.** Komisja postawiła sobie za cel przeznaczenie odpowiednio 30–35%, 40–45% i 20–25% łącznego budżetu na te trzy cele.

- 21.** Następnie Komisja podzieliła okres na dwa podokresy (2007–2010 i 2011–2013) i sporządziła program orientacyjny dla pierwszego okresu, zawierający bardziej szczegółowe plany w zakresie przydzielania pomocy oraz identyfikowania priorytetów szczegółowych. Na podstawie przeglądu śródk okresowego dokonanego w 2010 r. Komisja doszła do wniosku, że nie ma potrzeby wprowadzania znaczących poprawek. W oparciu o ten przegląd przygotowała plany wydatków na okres 2011–2013.

¹⁷ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej, Konsensus Europejski w sprawie rozwoju (Dz.U. C 46 z 24.2.2006, s. 1).

PRZY PLANOWANIU POMOCY ROZWOJOWEJ I PRZYDZIAŁU BUDŻETU KOMISJA W NIEKTÓRYCH KWESTIACH ODDALIŁA SIĘ OD NAJLEPSZEJ PRAKTYKI...

- 22.** Uznana najlepsza praktyka w zakresie przydzielania pomocy rozwojowej, zgodnie z treścią np. Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy¹⁸ oraz Unijnego kodeksu postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy w ramach polityki na rzecz rozwoju¹⁹, obejmuje następujące zasady:
- priorytety rozwojowe ustalone w ramach strategii krajowych, dialogów politycznych oraz programów współpracy rozwojowej powinny wynikać z jasnej analizy strategii rozwojowych kraju będącego odbiorcą pomocy, jego instytucji i procedur;
 - jeśli pomoc ma być w pełni skuteczna, odbiorcy pomocy powinni posiadać strategie rozwojowe i programy wspierane przez darczyńców;
 - każdy z darczyńców UE powinien skoncentrować swoje działania w wybranym kraju na maksymalnie trzech sektorach.
- 23.** Regionalny dokument strategiczny i program orientacyjny uzasadniają jedynie w ograniczonym stopniu szczegółowy wybór przez Komisję priorytetów w zakresie wydatków, na przykład w kwestii kwoty wydatków, jaką powinno się przeznaczyć na programy regionalne, a jaką na programy dwustronne, lub dla czego określone sektory lub programy miałyby być najbardziej korzystne ekonomicznie z perspektywy celów UE. W rzeczywistości zachowano znaczącą ciągłość z wcześniejszymi modelami wydatkowania w wymienionych państwach.

...JEDNAK W PRAKTYCE PODJĘŁA ROZSĄDNE DECYZJE W ZAKRESIE PRZYDZIAŁU BUDŻETU

- 24.** Z drugiej strony przydział środków przez Komisję pod wieloma aspektami stanowił rozsądną próbę wdrożenia priorytetów zawartych w regionalnym dokumencie strategicznym.
- 25.** Ciągłość w przydzielaniu środków umożliwiła Komisji optymalne wykorzystanie doświadczenia zdobytego wcześniej, w szczególności w Tadżykistanie i Kirgistanie.

¹⁸ OECD, *Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy*, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

¹⁹ Rada Unii Europejskiej, 9558/07, Bruksela, 15 maja 2007 r.

- 26.** Komisja zadbała o to, aby zagwarantować, że przydział środków będzie w zadowalającym stopniu spójny z przydziałami innych darczyńców, unikając w ten sposób nakładania się działań oraz przyczyniając się do koordynacji działań darczyńców. Trzy czwarte respondentów, którzy wypełnili ankietę Trybunału, pochwala wybór sektorów, które miały uzyskać pomoc. Dwie trzecie respondentów uznało, że Komisja objęła wsparciem programy dobrej jakości, w szczególności w sektorach praw człowieka i promowania społeczeństwa obywatelskiego.
- 27.** Komisja napotkała szczególne wyzwania pod względem koordynacji działań z krajami partnerskimi:
- Kazachstan, Turkmenistan i Uzbekistan, niebędące sygnatariuszami Deklaracji paryskiej, nie dokonały oceny potrzeb w zakresie pomocy rozwojowej ani nie opracowały strategii ograniczania ubóstwa w formie stosowanej w planowaniu UE;
 - zgodnie z regionalnym dokumentem strategicznym celem pomocy rozwojowej UE było wspieranie wdrażania jej strategii politycznej ze szczególnym uwzględnieniem starań UE w zakresie wspierania dobrobytu, solidarności, praw człowieka i demokracji, godnej pracy, bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju na całym świecie. Dla rządów partnerskich prawa człowieka, dobre rządy oraz cele rozwojowe, takie jak ograniczanie ubóstwa, nie zawsze stanowią najwyższy priorytet;
 - w krajowych dokumentach planowania może brakować jasnych celów. Na przykład w Kirgistanie plan działań w ramach Strategii Rozwoju Kraju na lata 2009–2011 obejmował 508 działań w 19 różnych sektorach.
- 28.** Niezależnie od powyższych trudności Komisja omówiła priorytety w zakresie pomocy z rządami krajów będących odbiorcami pomocy i podjęła próby dopasowania dofinansowania do planów krajowych, jeśli były one dostępne. Wyniki tego procesu zostały uwzględnione w regionalnym dokumencie strategicznym oraz programach orientacyjnych.
- 29.** Programy i projekty, które Trybunał skontrolował w Kirgistanie i w Tadżykistanie, były zgodne zarówno ze strategią Komisji, jak i – na tyle na ile można to ustalić – z priorytetami rządów krajów będących odbiorcami pomocy. Na przykład:
- w Kirgistanie w ramach pomocy przekazanej przez Komisję na sektor edukacji poczynawszy od 2009 r. wsparto rządowe plany przeprowadzenia reform i rozwoju krajowego systemu edukacji;

- w Tadżykistanie pomoc Komisji w zakresie ochrony socjalnej została odpowiednio dopasowana do priorytetów rządowych w sektorze socjalnym, które miały na celu zwiększenie ilości i polepszenie jakości usług socjalnych skierowanych do ludzi ubogich oraz osiągnięcie odpowiednich milenijnych celów rozwoju.

- 30.** Podobnie projekty, jakie Trybunał przeanalizował w Uzbekistanie (np. wsparcie reformy systemu sądownictwa karnego oraz systemów ochrony zdrowia matki i dziecka), były zgodne z potrzebami kraju określonymi przez rząd. Z drugiej strony dopasowanie do potrzeb wskazanych przez rząd niekoniecznie przekładało się na pełne wsparcie ze strony władz podczas wdrażania projektów. Na przykład ekspertom międzynarodowym pracującym nad reformą sądownictwa karnego odmówiono dostępu do więzień i postępowań sądowych. Aby zapewnić współpracę rządu przy programie ograniczenia niedożywienia wśród dzieci, Komisja musiała położyć nacisk na promowanie zdrowej diety dla matek i dzieci, ponieważ uzbecki rząd nie chciał przyznać, że niedożywienie istnieje.

POZIOM POMOCY ODZWIERCIEDLAŁ POZIOM DOBROBYTU W DANYM KRAJU

- 31.** Komisja przeznaczyła najwyższy poziom pomocy dla krajów, które w jej opinii były krajami najbardziej potrzebującymi, a jednocześnie najbardziej skłonnymi do najlepszego wykorzystania tej pomocy i mającymi do tego odpowiednie zdolności, czyli Tadżykistan i Kirgistan. Przydział pomocy dla tych dwóch krajów w przeliczeniu na mieszkańca był trzy razy większy niż w przypadku pozostałych trzech krajów będących odbiorcami pomocy (zob. **tabela 1** i **załącznik I**).

TABELA 1

ŁĄCZNA POMOC PRZYDZIELONA W RAMACH INSTRUMENTU WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU (DCI) W AZJI ŚRODKOWEJ NA PODSTAWIE REGIONALNEGO DOKUMENTU STRATEGICZNEGO NA OKRES 2007–2013 ORAZ PKB NA MIESZKAŃCA

Obszar	Suma przydzielonych środków na lata 2007–2013 (w mln EUR)	PKB na mieszkańca w 2007 r. (w USD, w cenach bieżących)
Kazachstan	74	6771
Kirgistan	106	722
Tadżykistan	128	563
Turkmenistan	53	2606
Uzbekistan	71	830
Region	242	
Suma	674	

Źródło: Rozwój współpracy UE–Azja Środkowa, Komisja Europejska, 2011 oraz Bank Światowy, Wskaźniki Rozwoju Światowego.

POMOCĄ OBJĘTO ZBYT WIELE SEKTORÓW...

- 32.** Podejście Komisji zostało ocenione jako mniej zadowolające pod względem liczby sektorów, do których skierowano pomoc.
- 33.** Jak wskazano w pkt 22, zgodnie z przewodnią zasadą polityki rozwoju, którą zastosowała Komisja, darczyńcy UE powinni docelowo skupić swoje wysiłki na maksymalnie trzech sektorach w danym kraju partnerskim, tak aby zoptymalizować wyniki i obniżyć koszty transakcji.
- 34.** Niezależnie od niewielkiego zakresu programu pomocy rozwojowej w Azji Środkowej Komisja nie stosowała tej zasady rygorystycznie. Wybrała ona cztery sektory, dla których przeznaczyła pomoc w Kirgistanie (sprawowanie dobrych rządów, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, edukacja i ochrona socjalna), pięć sektorów w Tadżykistanie (sprawowanie dobrych rządów, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, ochrona socjalna, sektor prywatny i sektor ochrony zdrowia), a w Uzbekistanie – sześć (sektor prywatny, sprawowanie dobrych rządów, sektor ochrony zdrowia, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, ochrona środowiska i sektor energetyczny oraz edukacja).
- 35.** Ponadto Komisja przekazała dofinansowanie w ramach pomocy rozwojowej UE wielu dodatkowym sektorom poprzez kanały programów regionalnych i tematycznych. W ramach tych programów wsparciem objęto takie sektory jak: sektor energetyczny, transport, ochrona środowiska, gospodarka wodna, zarządzanie granicami i walka z narkotykami, praworządność, demokracja i prawa człowieka, rozwój sektora prywatnego i szkolnictwo wyższe.

...CO JEDNAK ODZWIERCIEDLAŁO STRATEGICZNE CELE KOMISJI

- 36.** Analiza bazy danych Komisji przeprowadzona przez Trybunał nie wykazała żadnych ważniejszych przypadków, w których pomoc została przekazana na programy krajowe, które nie skupiały się na jednym z szerzej zakrojonych celów – ograniczaniu ubóstwa i poprawie sposobu sprawowania rządów; wiele programów krajowych miało na celu zarówno ograniczanie ubóstwa, jak i dobre rządy. Sumy zakontraktowane do końca 2012 r. odzwierciedlały priorytety wyznaczone w regionalnym dokumencie strategicznym (zob. pkt 20).

WPROWADZANIE POLITYKI W ŻYCIE

- 37.** Poniższe punkty 38–62 zawierają analizę metod, w oparciu o które Komisja przekazała pomoc: wybór sposobów przekazywania pomocy przez Komisję, waga, jaką Komisja przyłożyła do kosztów administracyjnych, ocena czy programy obejmowały jasne cele i wskaźniki wykonania umożliwiające monitorowanie, jak również koncepcja oraz sposób zarządzania przez Komisję wsparciem budżetowym w dwóch republikach Azji Środkowej.

²⁰ Ustęp 113 Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju.

KOMISJA ZAPEWNIŁA POMOC, WYKORZYSTUJĄC RÓŻNE SPOSOBY JEJ PRZEKAZYWANIA

- 38.** Komisja wdrożyła swój program pomocowy na wiele sposobów, w zależności od okoliczności (zob. przykłady w **ramce 1**):
- umowy o wkładach finansowych z organizacjami międzynarodowymi w przypadkach, gdy organizacje te prowadziły działania w krajach partnerskich i zostały zaakceptowane jako partnerzy przez odpowiednie władze;
 - wsparcie budżetowe w przypadkach, które kwalifikują się do takiej pomocy, z zaznaczeniem, że jeśli warunki na to pozwalają, będzie to *preferowana metoda współpracy na rzecz rozwoju* zgodnie z Konsensusem europejskim w sprawie rozwoju²⁰;
 - dotacje dla organizacji pozarządowych (NGO) tam, gdzie istniało aktywne społeczeństwo obywatelskie;
 - zamówienia na usługi (oraz kilka zamówień na roboty), a w szczególności pomoc techniczna w przypadkach, w których celem jest konwergencja ze standardami europejskimi i dobrymi praktykami, w połączeniu z sektorowym wsparciem budżetowym.

PRZYKŁADY PROGRAMÓW FINANSOWANYCH PRZEZ UE

Umowa o wkładzie finansowym z organizacją międzynarodową

Projekt wsparcia dla reformy więziennictwa ma na celu poprawę sposobu zarządzania więzieniami oraz resocjalizacji więźniów poprzez opracowanie programu reform więziennictwa w Kirgistanie. Poprawa higieny oraz wspieranie działalności zarobkowej to niektóre z działań założonych w programie. Ogólny budżet przeznaczony na to działanie realizowane przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości to 2,78 mln euro, z czego wkład UE to 2,5 mln euro.

Program wsparcia budżetowego

Program wspierania polityki sektorowej w zakresie ochrony socjalnej i zarządzania finansami publicznymi w Kirgistanie jest finansowany w oparciu o geograficzne i tematyczne instrumenty finansowania. Siedmioletni dokument strategiczny zakłada przydzielenie na ten program 53 mln euro. Część związana z ochroną socjalną ma na celu rozwinięcie bardziej skutecznego systemu pomocy socjalnej, który poprawiłby warunki osób wymagających szczególnej troski oraz najbardziej potrzebujących dzieci. Równolegle część dotycząca zarządzania finansami publicznymi ma na celu wsparcie rządu Kirgistanu w usprawnieniu procedur związanych z budżetem rocznym pod względem przejrzystości, przewidywalności, rozliczalności oraz kontroli wewnętrznych.

Dotacja dla organizacji pozarządowej

Komisja współfinansowała 80% projektu na rzecz **wsparcia dzieci i rodzin potrzebujących pomocy** kwotą 200 000 euro. Projekt jest wdrażany przez uzbecki oddział międzynarodowej organizacji pozarządowej SOS Wioski Dziecięce, działającej w Uzbekistanie od 1996 r. Umowa została podpisana w 2011 r. w ramach programu partnerskiego budowania zdolności instytucjonalnych, mającego na celu poprawę standardu życia grup wymagających szczególnej troski w Uzbekistanie poprzez wzmocnienie współpracy między organizacjami pozarządowymi a władzami krajowymi.

Zamówienie na usługi: program pomocy technicznej połączony z programem sektorowego wsparcia budżetowego

Tadżykistan. Począwszy od 2007 r. w celu wspierania programu wsparcia budżetowego sektora ochrony socjalnej Komisja opracowała **program pomocy technicznej i budowania zdolności** skupiający się na: a) lepszym ukierunkowaniu i lepszej racjonalizacji programów świadczeń socjalnych; b) rozwoju usług socjalnych; c) modernizacji systemu instytucji pomocy społecznej; d) opracowaniu polityki rynku pracy. Ogólny budżet programu wynosi 5 mln euro i został rozpisany na siedem europejskich przedsiębiorstw świadczących usługi doradcze, w oparciu o umowy o wartości od 90 000 euro do 2,5 mln euro.

39. Komisja skorzystała ze wszystkich tych sposobów przekazywania pomocy (zob. **tabela 2**).

LICZNE MAŁE PROJEKTY I INSTRUMENTY FINANSOWE: WYZWANIE ZWIĄZANE Z ZARZĄDZANIEM

40. Zgodnie z **tabelą 2** dotacje i zamówienia na usługi stanowiły dużą pod względem liczby (ale niewielką pod względem wartości) część działań pomocowych Komisji w Azji Środkowej. Skutki administracyjne tak dużej liczby programów mogą być znaczące²¹.
41. Delegatura UE w Kirgistanie w momencie kontroli zarządzała 56 umowami. Stwierdziła ona, że możliwość skontrolowania przez nią na miejscu działań realizowanych w ramach umów była znacznie ograniczona. Delegatura zapewniała ponadto wsparcie²² w kolejnych 99 umowach zarządzanych przez służby centrali.

²¹ Na przykład w przypadku programów dotacji personel Komisji, łącznie z personelem delegatur, musi zająć się zarządzaniem całym cyklem projektowym, czyli opracowywaniem i ogłaszaniem zaproszeń do składania wniosków, instruowaniem uczestników, przygotowywaniem i podpisywaniem umów, monitorowaniem i nadzorowaniem wdrażania, zarządzaniem cyklami finansowymi i płatnościami, organizowaniem kontroli i ocen oraz sprawozdawczością.

²² Ten rodzaj pomocy obejmuje przekazanie informacji zwrotnej na temat wniosków przedłożonych przez beneficjentów, koordynowanie działań w ramach projektu w kraju oraz reprezentowanie poprzez udział w komitetach, szkoleniach itd.

TABELA 2

KWOTY ZAKONTRAKTOWANE W RAMACH INSTRUMENTU WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU ORAZ PROGRAMÓW TEMATYCZNYCH INSTRUMENTU WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU MIĘDZY 2007 R. A KOŃCEM 2012 R. W ROZBICIU NA SPOSOBY PRZEKAZANIA

	Liczba podpisanych umów/kontraktów	Suma zakontraktowana do końca 2012 r. (w mln EUR)	% sumy całkowitej (pod względem wartości)
Umowy o wkładzie finansowym	33	128	36%
Programy wsparcia budżetowego	15	98	28%
Dotacje dla NGO	143	61	17%
Zamówienia na usługi i roboty	244	66	19%
	435	353	100%

Źródło: Przeprowadzona przez Trybunał analiza danych pochodzących ze wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS) Komisji.

42. Komisja przekazuje pomoc rozwojową w Azji Środkowej w oparciu o różne instrumenty finansowania. Główne źródło finansowania stanowi instrument współpracy na rzecz rozwoju realizowany za pośrednictwem geograficznego programu na rzecz Azji oraz pięciu tematycznych instrumentów DCI: Bezpieczeństwo żywnościowe, Podmioty niepubliczne i władze lokalne w procesie rozwoju, Migracja i azyl, Środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym energią, oraz Inwestowanie w ludzi. Dofinansowanie dla Azji Środkowej przekazywane jest również w ramach pięciu ogólnosiękatowych instrumentów (zob. pkt 8), jak również w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), który wchodzi w zakres odpowiedzialności różnych sekcji centrali Komisji.

43. Ta paleta źródeł finansowania dodatkowo skomplikowała zarządzanie wydatkami UE, zarówno w ramach delegatur, jak i centralnie. Na przykład delegatura w Kirgistanie przy 31 z 56 umów, którymi zarządzała w momencie kontroli, współpracowała z działem geograficznym EuropeAid dla Azji Środkowej. Przy pozostałych 25 współpracowała z sześcioma innymi działami EuropeAid oraz jednym działem ESDZ. Wsparcie delegatury dla kolejnych 99 umów wymagało współpracy z 11 jednostkami EuropeAid, dwoma innymi delegaturami UE (w Kazachstanie i Tadżykistanie), ESDZ, Dyrekcją Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji oraz Dyrekcją Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych.

44. Mnogość instrumentów finansowania utrudnia również ustalenie (bez korzystania z czasochłonnych narzędzi opracowanych specjalnie na ten cel), jaką kwotę UE wydała w Azji Środkowej z podziałem na kraje i sektory:

- wspólny system informacyjny RELEX (CRIS) Komisji nie umożliwia identyfikacji wydatków w podziale na państwa partnerskie w ramach programów regionalnych²³;
- sprawozdania CRIS nie obejmują składnika krajowego programów o zasięgu regionalnym i ogólnosiękatowym, w szczególności w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) i Instrumentu na rzecz Stabilności (IfS);
- ponadto Komisja nie wyszczególnia wydatków w krajach Azji Środkowej w ramach programów finansowanych przez Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa²⁴.

²³ Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 5/2012 pt. „CRIS – Wspólny system informacyjny RELEX (Common RELEX Information System)” (www.eca.europa.eu).

²⁴ Takie jak korytarz transportowy Europa–Kaukaz–Azja (TRACECA) i międzynarodowy transport ropy naftowej i gazu do Europy (INOGATE).

MAŁO UWAGI POŚWIĘCONO KOSZTOM ADMINISTRACYJNYM

45. Przekazywanie pomocy rozwojowej, często w trudnych okolicznościach, może być działaniem wymagającym znacznych nakładów pracy oraz kosztów. Przy podejmowaniu decyzji o tym, ile i jak wydać, należy rozważyć z jednej strony prawdopodobne wyniki działań, a z drugiej koszty, przy czym wyniki (szczególnie w tak wrażliwym obszarze, jakim jest Azja Środkowa) należy oceniać z perspektywy kompleksowej. Niemniej jednak można oczekiwać, że agencja udzielająca pomocy będzie miała świadomość kosztów wiążących się z zarządzaniem budżetem pomocy.

46. Komisja zarządza kosztami administracyjnymi z wykorzystaniem różnych metod, łącznie z oceną obciążenia pracą w poszczególnych delegaturach. Komisja nie ustanowiła jednak systemu sprawozdawczości w zakresie ogólnych kosztów administracyjnych związanych z przekazywaniem pomocy rozwojowej na szczeblu regionalnym i krajowym.

47. Trybunał oszacował koszty administracyjne działań rozwojowych Komisji w Azji Środkowej w oparciu o dane Komisji. W swoich szacunkach uwzględnił on koszty personelu oraz koszty administracyjne związane z pracownikami zajmującymi się pomocą rozwojową w centrali oraz w delegaturach. W ocenie kosztów wzięto również pod uwagę wydatki pomocnicze (np. Domy Europy²⁵, doradztwo, usługi monitorowania).

48. Trybunał wyliczył, że właściwe koszty administracyjne w 2011 r., ostatnim pełnym roku w momencie kontroli, wyniosły 10,5 mln euro (zob. **załącznik III**). Z tej kwoty 6,6 mln euro (63%) przeznaczono na pracę związaną ze współpracą na rzecz rozwoju (wynagrodzenia pracowników i inne wydatki operacyjne) w trzech delegaturach, które funkcjonowały w tym czasie (zob. pkt 6); koszty związane z pracownikami centrali wyniosły 1,8 mln euro (17%), a różne wydatki pomocnicze (w tym koszty doradztwa wspierającego określenie i opracowanie projektów, monitorowanie ukierunkowane na wyniki i ocenę, jak również koszty związane z Domami Europy) wyniosły 2,1 mln euro (20%)²⁶.

49. Suma ta stanowi 14,6% całości wydatków na rozwój w Azji Środkowej w 2011 r. (71,7 mln euro)²⁷. Tę wartość procentową należy postrzegać bardziej jako rząd wielkości niż jako dokładny szacunek: obliczenia są wrażliwe na przykład na zmiany poziomu rocznych wypłat.

²⁵ Domy Europy ustanowione przez Komisję odgrywają rolę biur wsparcia technicznego dla działań UE, jak również zwiększają świadomość na temat polityk UE i widoczność UE w krajach, w których nie ma delegatury UE.

²⁶ W obliczeniach do wydatków pomocniczych nie włączono kosztów pomocy technicznej związanej z wdrażaniem konkretnych projektów w krajach partnerskich.

²⁷ Wyłączenie z obliczeń kosztów doradztwa związanych z określeniem projektów, monitorowaniem ukierunkowanym na wyniki i oceną obniżyłoby tę wartość do 12,7%.

- 50.** Ponadto indywidualne budżety programów obejmowały koszty administracyjne. Na przykład z przeprowadzonej przez Trybunał analizy 20 dotacji i umów o wkładzie finansowym z organizacjami międzynarodowymi wynika, że ogólne koszty administracyjne stanowiły średnio 6% ich budżetów. W przypadku programów wsparcia budżetowego odpowiednie dane procentowe były dużo niższe. Koszt regularnych ocen postępów, jakie zostały zlecone ekspertom zewnętrznym, zwiększył budżet programu o nawet 1,1% w Tadżykistanie i około 1,6% w Kirgistanie.
- 51.** Jako że Komisja nie uwzględnia w swoich sprawozdaniach wskaźnika dotyczącego kosztów administracyjnych, nie ma możliwości porównania tych danych szacunkowych z kosztami, jakie są ponoszone w związku z programami pomocowymi w innych miejscach na świecie. Trybunał zauważa jednak z niepokojem, że Komisja posiada niedokładne dane dotyczące kosztów administracyjnych, stanowiących znaczącą część kosztów prowadzenia pomocy rozwojowej w Azji Środkowej.

CELE I WSKAŹNIKI: NIEJEDNOLITY OBRAZ SYTUACJI

- 52.** Przeprowadzona przez Trybunał ocena programów w trzech wizytowanych krajach nie pozwoliła wyciągnąć jednoznacznych wniosków, jeśli chodzi o ustalanie celów SMART (oraz wskaźników służących do ich oceny), co ilustrują poniższe przykłady:
- w Tadżykistanie sześć na siedem przebadanych programów pomocy technicznej miało dokładnie wyznaczone wartości docelowe produktów w zakresie przygotowania badań sektorowych, strategii, wytycznych oraz zaleceń dla rządu. Z drugiej strony cele programu pomocy technicznej dla Ministerstwa Finansów były niedokładnie określone;
 - w Kirgistanie program informacyjny o bezpieczeństwie żywnościowym zawierał ogólne wskaźniki, takie jak: „informacje na temat bezpieczeństwa żywnościowego są z reguły oceniane jako dokładne i przekazywane w odpowiednim czasie”, „szkoli się odpowiednią liczbę pracowników” lub „przydatność prognoz dotyczących upraw”. Z drugiej strony w programie „operacjonalizacji dobrych rządów na rzecz sprawiedliwości społecznej” określono cele kwantyfikowane;
 - w Uzbekistanie dwa na cztery programy objęte badaniem zawierały cele kwantyfikowalne, ale nie określono w nich żadnych punktów odniesienia ani wartości wyjściowych, które umożliwiłyby ocenę wartości dodanej programów.

WSPARCIE BUDŻETOWE: KOMISJA MOGŁA BYĆ BARDZIEJ RYGORYSTYCZNA...

53. Sektorowe wsparcie budżetowe polega na przekazaniu zasobów UE do skarbu państwa kraju beneficjenta celem wsparcia określonych celów polityk sektorowych oraz celów reform. Pomoc rozwojowa Komisji w Azji Środkowej objęła sektorowe wsparcie budżetowe w Kirgistanie i Tadżykistanie na rzecz ochrony socjalnej, w ramach którego wypłacono odpowiednio 39,4 mln euro i 24,4 mln euro w okresie 2007–2012.

54. Komisja wymaga, aby każdy kraj, który otrzymuje wsparcie budżetowe, opracował odpowiedni i wiarygodny program mający na celu poprawę zarządzania finansami publicznymi²⁸. Aby zagwarantować, że w ramach programu sektorowego wsparcia budżetowego zrealizowane zostaną założone cele, zarówno pod względem rozwoju sektorowego, jak i poprawy zarządzania finansami publicznymi, Komisja przedstawia odpowiednie warunki. Komisja wypłaca wsparcie budżetowe w transzach rozłożonych na kilka lat, a ich wypłata jest uzależniona od tego, czy dany kraj spełnia powyższe warunki, które mają być jasne i rygorystycznie egzekwowane, jeśli mają być skuteczne.

55. Komisja stosowała ten model w programach wsparcia budżetowego w Tadżykistanie i w Kirgistanie. Rządy obydwu tych krajów realizowały programy w zakresie zarządzania finansami publicznymi, w obydwu przypadkach Komisja dokonywała wypłaty sektorowego wsparcia budżetowego w zależności od osiągniętych postępów.

56. W 2007 r. Komisja zawiesiła program sektorowego wsparcia budżetowego dla Tadżykistanu na dwa lata, ponieważ Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) odkrył, że Ministerstwo Finansów wystawiło gwarancje, które narażyły na ryzyko budżet państwa oraz stabilność makroekonomiczną. Program został wznowiony w 2009 r. w następstwie porozumienia zawartego z MFW. Reakcja Komisji przyczyniła się do rozwiązania tej problematycznej kwestii.

²⁸ Na podstawie słabych i mocnych stron wynikających z oceny rozliczalności finansowej wydatków publicznych. Ramy oceny wyników programu wydatków publicznych i sposobu zarządzania finansami publicznymi są narzędziem służącym do oceny systemu zarządzania finansami publicznymi w danym kraju z wykorzystaniem 28 wskaźników.

57. Jednak w innych przypadkach egzekwowanie przez Komisję warunków w zakresie zarządzania finansami publicznymi nie było wystarczająco rygorystyczne. Komisja wypłaciła środki w ramach wsparcia budżetowego dla Kirgistanu w trzech transzach²⁹, z których każda została poprzedzona oceną postępów w zakresie osiągania celów zarządzania finansami publicznymi³⁰. Komisja oceniła, że postępy były powolne, jednak zezwoliła na wypłatę każdej z trzech transz, głównie dlatego, że uważała, iż władze Kirgistanu wciąż deklarowały gotowość do przeprowadzania dalszych reform. Nie było jasnego dowodu popierającego tę opinię. Podstawą uzasadnienia decyzji Komisji o wypłatach środków jest jej ocena gotowości krajów partnerskich do przeprowadzenia reform, a nie faktycznie poczyniony postęp³¹.

58. W odniesieniu do sektorowego wsparcia budżetowego na ochronę socjalną w okresie 2007–2009 w Tadżykistanie Komisja nie określiła sztywnych terminów, w ramach których rząd miał wypełnić warunki. W związku z powyższym kraj partnerski nie miał żadnego bodźca, aby przeprowadzić wymagane reformy, a wdrażanie reform wymaganych od władz opóźniło się. Komisja wyeliminowała jednak ten słaby punkt w kolejnym programie sektorowego wsparcia budżetowego.

...I NIE POWIĄZAŁA TEGO WSPARCIA BEZPOŚREDNIO Z WARUNKAMI MAJĄCYMI NA CELU MINIMALIZACJĘ KORUPCJI

59. Korupcja stanowi poważny problem w republikach Azji Środkowej. Zgodnie ze wskaźnikiem postrzegania korupcji organizacji Transparency International wszystkie powyższe republiki zostały ocenione poniżej 28 na 100 w 2011 r., przy czym Kirgistan, Turkmenistan i Uzbekistan znalazły się wśród ostatnich 10% spośród 182 krajów, w których przeprowadzono ankietę. Ponadto organizacje międzynarodowe regularnie donoszą o niewielkich postępach w realizacji strategii walki z korupcją w Kirgistanie i Tadżykistanie³².

60. Taka wszechobecna korupcja może wpływać na reputację Komisji oraz obniżać skuteczność programów pomocy.

61. Do walki z korupcją można wykorzystać programy w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Tego rodzaju programy w Tadżykistanie i Kirgistanie obejmowały środki mające na celu zwiększenie wydajności i przejrzystości zarządzania finansami publicznymi, które mogłyby również pomóc w obniżeniu korupcji, takie jak wzmocnienie kontroli wewnętrznych oraz ulepszenie procedur udzielania zamówień i kontroli wewnętrznych w administracji publicznej.

²⁹ Czerwiec 2008 r., grudzień 2010 r., lipiec 2011 r.

³⁰ W tej ocenie Komisja oparła się na sprawozdaniach konsultantów zewnętrznych.

³¹ Ta praktyka różni się od zaleceń Trybunału zawartych w sprawozdaniu specjalnym nr 11/2010 „Zarządzanie przez Komisję ogólnym wsparciem budżetowym w krajach AKP, Ameryki Łacińskiej i Azji”: Komisja powinna opierać decyzje o wypłacie na bardziej ustrukturyzowanym i sformalizowanym wykazaniu odpowiedniego postępu w danym okresie poprzez jasne ustanowienie kryteriów oceny postępów, ocenę dokonanych postępów oraz wyjaśnienie powodów, z jakich postępy nie są zgodne z planem.

³² Sprawozdania Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD): Istambulski plan działania przeciw korupcji, druga faza monitoringu, Republika Kirgiska, sprawozdanie z postępu prac z dnia 24 lutego 2010 r. i Istambulski plan działania przeciw korupcji, druga faza monitoringu, Tadżykistan, sprawozdanie z postępu prac z dnia 16 lutego 2012 r.

- 62.** Komisja wdraża programy w zakresie zarządzania finansami publicznymi, programy współpracy technicznej oraz reform systemu sprawiedliwości, co z pewnością ma pozytywny wpływ na zapobieganie korupcji. Jednakże Komisja nie podjęła próby bezpośredniego powiązania swoich programów wsparcia budżetowego ze szczególnymi działaniami przeciw korupcji, na przykład z penalizacją korupcji, środkami zapobiegania korupcji czy wzmocnieniem rozliczalności instytucji publicznych.

WDRAŻANIE I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

- 63.** Poniższe punkty 64–81 zawierają analizę trzech aspektów zarządzania przez Komisję polityką pomocową w okresie objętym kontrolą: do jakiego stopnia i w jakim tempie Komisji udało się wdrożyć swoją politykę pomocową, czy zmodyfikowała ona swoje programy z perspektywy zdobytego doświadczenia oraz w jaki sposób prowadziła sprawozdawczość dotyczącą przekazywania pomocy rozwojowej w Azji Środkowej.

OGÓLNE WDRAŻANIE PRZEBIEGAŁO WOLNO, ALE W ZRÓŻNICOWANYM TEMPIE ...

- 64.** Na koniec 2012 r. 50% całości zobowiązań zaplanowanych na okres 2007–2013 w ramach instrumentu współpracy w Azji Środkowej zostało zakontraktowanych, a 27% wypłaconych (zob. **tabela 3**).

TABELA 3

STRATEGIA REGIONALNA AZJA ŚRODKOWA 2007–2013. WDRAŻANIE W RAMACH INSTRUMENTU WSPÓŁPRACY W AZJI ŚRODKOWEJ NA DZIEŃ 31.12.2012 R. UMOWY I WYPŁATY

Obszar	Suma przydzielonych środków na lata 2007–2013 (w mln EUR)	Kwoty zakontraktowane 2007–2012	Kwoty wypłacone 2007–2012
Kazachstan	74	60%	28%
Kirgistan	106	73%	45%
Tadżykistan	128	65%	32%
Turkmenistan	53	21%	13%
Uzbekistan	71	28%	9%
Region	242	42%	26%
Suma	674	50%	27%

Źródło: Publikacja „EU–Central Asia Development Cooperation”, Komisja Europejska, 2011 r. oraz dane ze wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS).

- 65.** Podczas kontroli wykryto przypadki znacznych opóźnień w rozpoczęciu realizacji programów. Na przykład w przypadku próby programów przeanalizowanych w Uzbekistanie średnio dwa lata trwało doprowadzenie do podpisania umowy w sprawie finansowania, a jeden rok trwało doprowadzenie do rozpoczęcia wdrażania programu. Do opóźnienia wdrażania strategii przyczyniły się skomplikowane procedury biurokratyczne w organach administracji krajów będących odbiorcami pomocy, trudności w znalezieniu odpowiednich działań podlegających dofinansowaniu oraz złożone procedury Komisji. Około trzech czwartych respondentów biorących udział w ankiecie Trybunału skierowanej do darczyńców oceniło wymogi proceduralne i prawne Komisji jako zbyt skomplikowane.
- 66.** Szybkość wdrażania znacznie różniła się w poszczególnych krajach będących odbiorcami pomocy. Postępy były szczególnie powolne w Turkmenistanie i Uzbekistanie. Było to spowodowane głównie różnicami w priorytetach i podejściach do współpracy na rzecz rozwoju między UE a tymi krajami. Ponadto ważne wydarzenia polityczne, takie jak wydarzenia w Andidżanie w Uzbekistanie w maju 2005 r., spowolniły działania w zakresie współpracy na rzecz rozwoju w trakcie pierwszych trzech lat okresu objętego kontrolą i Komisja miała trudności w nadrobieniu straconego czasu.
- 67.** W Kirgistanie i Tadżykistanie wdrażanie przebiegało szybciej. Odzwierciedla to lepszą współpracę na rzecz rozwoju między UE a tymi dwoma krajami, które podpisały Deklarację paryską. W okresie objętym kontrolą znaczna część pomocy dla tych krajów partnerskich została dostarczona w ramach sektorowego wsparcia budżetowego. W okresie 2007–2012 Komisja przekazała wsparcie budżetowe w kwocie 24,4 mln euro dla Tadżykistanu (22% przekazanej pomocy) i 39,4 mln euro dla Kirgistanu (36% przekazanej pomocy).

...A PROGRAMY REGIONALNE NIE OSIĄGNĘŁY FAKTYCZNIE REGIONALNEGO WYMIARU

- 68.** Zgodnie z regionalnym dokumentem strategicznym oraz strategią UE Komisja przeznaczyła około jedną trzecią budżetu strategii na programy regionalne mające na celu wsparcie wysiłków politycznych na rzecz współpracy regionalnej (zob. pkt 19–20). Pomimo spójności z celami strategii programy regionalne nie osiągnęły faktycznie regionalnego wymiaru ani pod względem wspólnego wdrażania, ani pod względem wpływu na region, jak zakładano w strategii rozwoju³³.

³³ Komisja Europejska, Regionalny dokument strategiczny w sprawie pomocy dla Azji Środkowej na lata 2007–2013.

- 69.** Przeprowadzenie programów regionalnych przysporzyło Komisji dodatkowych trudności. Na każdym etapie przygotowywania programu musiała ona uzyskać zgodę wszystkich krajów będących odbiorcami pomocy, pomimo że stopień zaangażowania politycznego w poszczególne programy regionalne był różny dla każdego z krajów oraz dla każdego z programów.
- 70.** Znaczna część funduszy regionalnych przewidzianych w regionalnym dokumencie strategicznym³⁴ została przeznaczona na takie programy, jak Erasmus i Tempus (36%) oraz Instrument Inwestycyjny dla Azji Środkowej (29%). Te programy przeznaczone dla wielu krajów – zamiast wspierać współpracę między republikami Azji Środkowej – były głównie repliką podobnych działań w więcej niż jednym kraju będącym odbiorcą pomocy.
- 71.** Program zarządzania granicami w Azji Środkowej (BOMCA) stanowi przykład zróżnicowanego uczestnictwa wśród krajów będących odbiorcami pomocy. Program ten skupia się na reformie systemu zarządzania granicami. Strategicznym celem długoterminowym programu jest przyjęcie standardów i dobrych praktyk UE w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami, na co przeznaczono w sumie 33,7 mln euro w okresie 2003–2014. Program BOMCA jest wdrażany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju z siedzibą główną w Bishkek i z oddziałami w każdej z pięciu republik.
- 72.** Kirgistan i Tadżykistan względnie angażują się w udział w programie BOMCA. Jednak po niemal dziesięciu latach jego wdrażania Uzbekistan i Turkmenistan uczestniczą jedynie w niektórych regionalnych działaniach budowania zdolności i niechętnie dzielą się swoim profesjonalnym doświadczeniem z innymi krajami.

³⁴ W ramach regionalnego dokumentu strategicznego na współpracę regionalną przeznaczono 242 mln euro.

WNIOSKI WYCIĄGNIĘTE Z DOŚWIADCZENIA: SUKCESY, ALE RÓWNIEŻ UTRACONE SZANSE

- 73.** W 2010 r. Komisja przeprowadziła przegląd śródkresowy (zob. pkt 21) mający na celu ocenę tego, czy priorytety oraz sposoby przekazywania pomocy, na których opierał się pierwszy program orientacyjny 2007–2010, są nadal odpowiednie. W wyniku tego przeglądu w programie orientacyjnym na lata 2011–2013 uwzględniono zmiany zachodzące w krajach partnerskich, takie jak stopniowy rozwój społeczeństwa obywatelskiego, potrzebę połączenia programów pomocy technicznej ze wsparciem budżetowym oraz programami reform instytucjonalnych, a także potrzebę wspierania lokalnej produkcji i infrastruktury.
- 74.** W programie orientacyjnym uwzględniono również niektóre nowe rodzaje programów, które przetestowano w innych regionach geograficznych, takie jak Instrument Inwestycyjny³⁵. Komisja nie skorzystała jednak z szansy na nadanie większego priorytetu wspieraniu projektów partnerstwa i delegowania personelu między administracjami UE i Azji Środkowej, co w strategii Rady na rzecz stosunków między UE a Azją Środkową uznano za kwestię priorytetową.
- 75.** W trakcie okresu objętego kontrolą Komisja dołożyła starań, aby wyciągać wnioski ze zdobytego doświadczenia i usprawniać programy. Względna stabilność i ciągłość pomocy Komisji pod względem sektorów priorytetowych, sposobów przekazywania pomocy i programów pozwoliły uwzględnić zdobyte doświadczenie. W ramach programów dwustronnych, takich jak program poprawy świadczeń zdrowotnych dla matki i dziecka w Uzbekistanie (zob. **ramka 2**) oraz druga odsłona Programu rozwoju instytucjonalnego i partnerstwa, wprowadzono zmiany w oparciu o doświadczenie zdobyte na poprzednich etapach. Również Program antynarkotykowy dla Azji Środkowej (CADAP) stanowi przykład programu regionalnego, w przypadku którego zdobyte doświadczenie przełożyło się na dopasowanie do potrzeb krajów partnerskich.
- 76.** Z drugiej strony dwa sprawozdania z monitorowania ukierunkowanego na wyniki (ROM), w których oceniono wpływ i trwałość fazy 7 programu BOMCA, zostały udostępnione dopiero po opracowaniu projektu następnej fazy.

³⁵ Programy zainicjowane wcześniej w Afryce (2007) i państwach sąsiedzkich (2008).

77. Programy wsparcia budżetowego w Kirgistanie i w Tadżykistanie opierały się na wcześniejszych porównywalnych programach promujących bezpieczeństwo żywnościowe. Komisja oceniła doświadczenie nabyte we wcześniejszych programach w 2008 r. i wprowadziła poprawki do obszarów w danych sektorach oraz w zakresie pomocy technicznej dla tych programów. Jednakże Komisja nie wzięła pod uwagę przydatnych zaleceń, na przykład:

- aby programy obejmowały okres kilku lat, ponieważ jeden rok to okres zbyt krótki pod względem możliwości oceny ogólnych postępów oraz przewidywalności pomocy;
- aby jasno określić warunki wypłacania środków;
- aby skupić się na kilku kluczowych obszarach, a dwa lub trzy warunki rozłożyć na okres kilku lat.

RAMKA 2

UZBEKISTAN

Poprawa świadczeń zdrowotnych dla matki i dziecka to program skupiający się na osiągnięciu milenijnych celów rozwoju (MCR) nr 4 – Zmniejszenie wskaźnika umieralności dzieci – i nr 5 – Poprawa stanu zdrowia kobiet ciężarnych i położnic. Program rozpoczął się w 2007 r. z budżetem 3,5 mln euro i jest wdrażany przez Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF) przy współpracy uzbeckiego Ministerstwa Zdrowia. W następstwie pozytywnej oceny programu w 2010 r. Komisja podjęła decyzję o finansowaniu drugiej fazy programu z dodatkowym budżetem 7,2 mln euro.

SPRAWOZDAWCZOŚĆ: BARDZIEJ W ZAKRESIE DZIAŁAŃ NIŻ WYNIKÓW

- 78.** Komisja sporządza dwa kluczowe sprawozdania roczne dotyczące pomocy rozwojowej. Najpierw dyrektor generalny EuropeAid sporządza roczne sprawozdanie z działalności Dyrekcji Generalnej. Następnie Komisja publikuje sprawozdanie roczne na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji. Oba te sprawozdania zawierają rozdziały poświęcone pomocy rozwojowej dla Azji Środkowej.
- 79.** Roczne sprawozdania z działalności zawierają siedem wskaźników dla Azji Środkowej³⁶. Mimo iż mają one ogólne znaczenie dla powodzenia pomocy rozwojowej UE w Azji Środkowej, różnią się one od wskaźników określonych w regionalnym dokumencie strategicznym oraz programach orientacyjnych. Nie są one również bezpośrednio powiązane z zakładanymi wynikami nowej strategii Rady na rzecz partnerstwa z Azją Środkową.
- 80.** Sekcja dotycząca Azji Środkowej w sprawozdaniach rocznych na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy ma formę opisową. Choć przytacza się w niej pewne przykłady, zawiera ona niewielką ilość informacji na temat mierzalnych wyników działań UE oraz ich wpływu na populację. Nie przedstawia się w niej również wskaźników mających zastosowanie do działań UE ani nie porównuje osiągnięć z zakładanymi celami. W sprawozdaniu ogólnie unika się odniesień do trudności i przeszkód napotkanych podczas realizacji celów UE.
- 81.** Żadne ze wspomnianych sprawozdań nie zawiera porównania rozłożenia wydatków z rozłożeniem przedstawionym w regionalnym dokumencie strategicznym (zob. pkt 20) ani nie zawiera informacji na temat kosztów administracyjnych (zob. pkt 45–51).

³⁶ Te wskaźniki to: (i) Umowy o partnerstwie i współpracy: liczba ratyfikowanych UPIW; (ii) Demokratyzacja/praworządność: liczba krajów, które czynią kroki w kierunku wyborów zgodnych z normami OBWE i standardami Rady Europy/Komisji Weneckiej; (iii) Inicjatywa na rzecz edukacji w Azji Środkowej: liczba krajów Azji Środkowej, które przystąpiły do procesu bolońskiego; (iv) Środowisko/woda/energia: kraje, które przyjęły krajowe strategie dotyczące zmian klimatu, oraz te, które wdrażają strategie UE; (v) MCR 1 – Procent populacji Azji Środkowej poniżej poziomu ubóstwa; (vi) MCR 4 – Umieralność dzieci; (vii) MCR 6 – Zwalczanie HIV/AIDS, malarii i innych chorób.

WNIOSKI

82. Komisja i ESDZ w trudnych okolicznościach poczyniły znaczne starania, aby zaplanować i wdrożyć program pomocy rozwojowej UE dla Azji Środkowej, przedstawiony w regionalnym dokumencie strategicznym z kwietnia 2007 r. Planowanie i przydzielanie pomocy przebiegły ogólnie w sposób zadowalający. Wdrażanie przebiegło mniej zadowalająco.

83. Komisja omówiła priorytety z krajami partnerskimi i starała się dostosować swoje plany przydzielania pomocy do krajowych priorytetów. W rozkładzie geograficznym pomocy uwzględniono poziom dobrobytu w danym kraju. Wszystkie wybrane projekty, w ramach których UE udzieliła wsparcia, przyczyniały się do realizacji szeroko zakrojonych celów wyznaczonych w regionalnym dokumencie strategicznym. Jednakże Komisja przekazała pomoc większej liczbie sektorów niż wynikałoby to z najlepszej praktyki.

84. Przy wdrażaniu swoich planów Komisja skorzystała z wielu różnych sposobów przekazywania pomocy. Pomocą objęto dużą liczbę niewielkich projektów, co spowodowało większe obciążenie administracyjne dla delegatury. Zarządzanie programem było ponadto utrudnione z uwagi na szeroką gamę wykorzystywanych instrumentów finansowych oraz złożoną strukturę zarządczo-sprawozdawczą, co utrudnia ustalenie, jak duże były wydatki UE na poszczególne sektory oraz poszczególne państwa Azji Środkowej. Komisja nie podjęła próby oceny ogólnych kosztów administracyjnych programu pomocy rozwojowej w Azji Środkowej.

85. Komisja mogła i powinna była być bardziej rygorystyczna w zarządzaniu programami wsparcia budżetowego w Tadżykistanie i Kirgistanie i powiązać je ze specjalnymi działaniami przeciw korupcji. Decyzje o wypłacie środków opierano raczej na zobowiązaniach krajów partnerskich do przeprowadzenia reform niż na osiągniętym postępie.

86. Ogólnie wdrażanie przebiegało powoli, chociaż jego tempo było znacznie zróżnicowane. Programy regionalne nie osiągnęły faktycznie regionalnego wymiaru; znaczna ich część obejmowała instrumenty wielostronne, z których kraje partnerskie korzystały indywidualnie. Komisja ustanowiła rozwiązania umożliwiające jej korzystanie z doświadczenia i stopniową poprawę programów z biegiem czasu. Proces ten przyniósł przydatne efekty, które jednak w niektórych przypadkach nie były dostępne na czas, w innych przypadkach nie zastosowano się do użytecznych zaleceń. W sprawozdaniach skupiano się bardziej na działaniach niż na wynikach.

ZALECENIA

87. Zakładając, że programy pomocy rozwojowej Unii Europejskiej dla Azji Środkowej będą kontynuowane³⁷, Trybunał zaleca, aby podczas planowania i wdrażania przyszłej pomocy rozwojowej dla Azji Środkowej Komisja i ESDZ oparły się na doświadczeniu zdobytym w okresie 2007–2012. W szczególności Komisja i ESDZ powinny:

- zaplanować przyszłe programy regionalne w taki sposób, aby mogły one osiągnąć faktycznie regionalny wymiar;
- skoncentrować całą udzieloną pomoc na niewielkiej liczbie sektorów;
- opracować system umożliwiający obliczanie ogólnych kosztów administracyjnych związanych z przekazywaniem pomocy rozwojowej oraz sprawozdawczość w tym zakresie;
- określić i stosować konkretne i obiektywnie sprawdzalne warunki w odniesieniu do wszelkich kontynuowanych programów wsparcia budżetowego, przykładając szczególną wagę do mechanizmów zapobiegania korupcji;
- usprawnić koncepcję programów oraz przekazywanie pomocy z perspektywy zdobytego doświadczenia i zmieniających się okoliczności;
- przygotowywać sprawozdania na temat wyników oraz wpływu w sposób umożliwiający porównanie z planami i celami.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 października 2013 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

³⁷ COM(2011) 840 final z dnia 7 grudnia 2011 r.

INFORMACJE OGÓLNE DOTYCZĄCE REPUBLIK AZJI ŚRODKOWEJ

Kraj	Kazachstan	Kirgistan	Tadżykistan	Turkmenistan	Uzbekistan	Źródło
Informacje ogólne						
Obszar (w tys. km ²)	2 725	200	143	488	447	1
Populacja (w tys., dane szacunkowe na lipiec 2013 r.)	17 736	5 548	7 910	5 055	28 661	1
Przyrost populacji (dane szacunkowe na lipiec 2013 r.)	1,20%	0,97%	1,79%	1,15%	0,94%	1
Gospodarka						
PKB (PPP w mld USD, dane szacunkowe na 2012 r.)	231,3	13,47	17,72	47,55	104,7	1
PKB na mieszkańca (PPP w USD)	13 040	2 430	2 240	9 410	3 650	1
Przyrost PKB w 2011 r.	7,5%	5,7%	7,4%	14,7%	8,3%	2
Oficjalna pomoc rozwojowa (ODA)						
ODA otrzymana na mieszkańca (w USD)	18	65	55	7	7	3
ODA UE na mieszkańca (w USD)	1,0	5,6	4,0	1,9	0,4	4
Korupcja i reformy instytucjonalne						
Wskaźnik postrzegania korupcji (0 najgorzej – 100 najlepiej)	28	24	22	17	17	5
Społeczeństwo obywatelskie (1 najlepiej – 7 najgorzej)	6,00	4,75	6,00	7,00	7,00	6
System sądownictwa i jego niezależność (1 najlepiej – 7 najgorzej)	6,50	6,25	6,25	7,00	7,00	6
Wskaźnik demokracji (1 najlepiej – 7 najgorzej)	6,54	6,00	6,18	6,93	6,93	6

Źródła:

- 1 The World Fact Book Centralnej Agencji Wywiadowczej, aktualizacja z 2013 r.
- 2 Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), wskaźniki tranzytacji 2012.
- 3 Bank Światowy 2012, roczna średnia obliczona w oparciu o dane z lat 2008, 2009 i 2010.
- 4 Szacunki Trybunału oparte na średnich rocznych wypłatach w latach 2007–2012 na podstawie bazy danych CRIS (programy regionalne są jednolicie rozłożone na kraje partnerskie).
- 5 Transparency International, wskaźniki postrzegania korupcji, 2012.
- 6 Freedom house, „Nations in Transit” (Narody przechodzące transformację), 2012.

SKONTROLOWANE PROGRAMY

Instrument	Numer decyzji	Program	Przeznaczona kwota (w tys. EUR)
Kirgistan			
DCI-ASIE	19225	Wsparcie dywersyfikacji gospodarczej w Kirgistanie, Agrop przetwarzanie	1 600
DCI-ASIE	19222	Wsparcie dla reformy więziennictwa w Kirgistanie	3 000
DCI-ASIE	19241	Wsparcie dla sektora szkolnictwa w Kirgistanie	5 500
DCI-ASIE	19237	Program wsparcia polityki sektorowej – Ochrona socjalna i zarządzanie finansami publicznymi – Kirgistan 2007/09	9 000
DCI-ASIE	21363	Program wsparcia polityki sektorowej – Ochrona socjalna i zarządzanie finansami publicznymi – Republika Kirgiska 2007–2009 – 3. przydział środków	9 000
DCI-ASIE	20590	Operacjonalizacja dobrych rządów na rzecz sprawiedliwości społecznej	3 000
DCI-ASIE	22484	Program wsparcia polityki sektorowej, Sektor socjalny – Kirgistan 2010	13 000
DCI-ASIE	21058	Zarządzanie granicami w Azji Środkowej – Faza 8 (BOMCA 8)	8 000
DCI-ASIE	19812	Program antynarkotykowy dla Azji Środkowej – Faza 5 (CADAP 5)	5 000
DCI-FOOD	19169	Program wsparcia polityki sektorowej – Ochrona socjalna i zarządzanie finansami publicznymi – Kirgistan 2007/09	9 000
DCI-FOOD	21863	Wsparcie na rzecz usprawnienia systemu informacyjnego w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego w Republice Kirgiskiej	2 000
Suma			68 100
Tadżykistan			
DCI-ASIE	21994	Program wsparcia na rzecz rozwoju ludzkiego	26 000
DCI-ASIE	19236	Program wsparcia polityki sektorowej – Ochrona socjalna, Tadżykistan 2007/09	9 000
DCI-ASIE	19667	Pomoc techniczna mająca na celu wsparcie polityki sektora socjalnego w Tadżykistanie	5 000
DCI-ASIE	20325	Projekt modernizacji zarządzania finansami publicznymi	2 000
DCI-FOOD	19168	Program bezpieczeństwa żywnościowego – Tadżykistan – 2007	9 000
DCI-FOOD	21365	Wsparcie siatki bezpieczeństwa socjalnego – Globalny instrument żywnościowy (Tadżykistan)	7 750
Suma			58 750
Uzbekistan			
DCI-ASIE	20509	Wsparcie reform systemu sądownictwa i więziennictwa w Uzbekistanie	10 000
DCI-ASIE	22308	Program rozwoju instytucjonalnego i partnerstwa	2 200
DCI-ASIE	22311	Wzmocnienie ustroju dwuizbowego parlamentu oraz tworzenia sieci kontaktów z władzami regionalnymi	2 000
DCI-ASIE	22373	Poprawa świadczeń zdrowotnych dla matki i dziecka w Uzbekistanie – Faza II	6 700
Suma			20 900

Źródło: EuropeAid – baza danych systemu informacyjnego RELEX (CRIS).

KOSZTY ADMINISTRACYJNE KOMISJI

WSTĘP

1. Trybunał oszacował koszty administracyjne poniesione przez Komisję podczas udzielania pomocy Azji Środkowej.
2. Trybunał wziął pod uwagę następujące elementy kosztów:
 - koszty personelu: wynagrodzenia, dodatki i emerytury urzędników Komisji, pracowników kontraktowych oraz pracowników lokalnych zatrudnionych przy pomocy rozwojowej dla Azji Środkowej, zarówno w centrali, jak i w delegaturach UE;
 - biura, wyposażenie i inne koszty bieżące związane z personelem centrali oraz delegatur;
 - wydatki pomocnicze związane z pomocą rozwojową dla Azji Środkowej poniesione przez Komisję na jej własne cele (a nie na cele krajów będących odbiorcami pomocy), łącznie z kosztami usług doradczych w zakresie określenia i opracowania projektów oraz monitorowania ukierunkowanego na wyniki i oceny, jak również koszty związane z Domami Europy¹.

ŹRÓDŁA I METODA OBLICZENIOWA

3. Trybunał zidentyfikował następujące koszty roczne:

¹ Nie włączono kosztów pomocy technicznej związanej z wdrażaniem konkretnych projektów w krajach partnerskich.

ZAŁĄCZNIK III

**SZACUNKOWE KOSZTY ADMINISTRACYJNE ZWIĄZANE
Z PLANOWANIEM I WDRAŻANIEM POMOCY ROZWOJOWEJ UE
DLA AZJI ŚRODKOWEJ**

Opis	w tys. EUR	Źródło / Uwagi
Koszty administracyjne centrali (koszty przypisane do pomocy rozwojowej)	1 786	Dane za 2011 r. ¹
Koszty administracyjne delegatur (koszty przypisane do pomocy rozwojowej)	6 611	Dane za 2011 r. ²
<i>Suma częściowa</i>	8 397	
Wydatki pomocnicze – Domy Europy – Określenie i opracowanie projektów – Monitorowanie ukierunkowane na wyniki – Ewaluacje	700 560 700 145	Średnie roczne kwoty obliczone przez zespół kontrolny na podstawie danych z systemu CRIS w odniesieniu do umów, począwszy od 2007 r. (do celów monitorowania ukierunkowanego na wyniki 2008–2011)
<i>Suma częściowa</i>	2 105	
<i>Suma całkowita</i>	10 502	

¹ Na podstawie standardowych koszty zatrudnionych urzędników zgodnie z oceną skutków finansowych regulacji. Koszt standardowy został przekazany przez Dyрекcję Generalną Komisji ds. Budżetu i zawiera wynagrodzenia i dodatki łącznie z kosztami biura i wyposażenia.

² W odniesieniu do urzędników i pracowników kontraktowych koszt opiera się na średniej odnoszącej się do pracowników delegatur. W przypadku pracowników lokalnych i lokalnych kosztów bieżących wykorzystano rzeczywiste koszty poniesione przez ESDZ.

OGRANICZENIA

4. Niektóre wydatki administracyjne nie zostały uwzględnione. Koszty związane z emeryturami pracowników zostały uwzględnione wyłącznie w przypadku pracowników lokalnych zatrudnionych w delegaturach, a nie dla urzędników lub pracowników kontraktowych.
5. Nie uwzględniono żadnej kwoty w odniesieniu do pomocy udzielonej przez inne działy Komisji (administracja, szkolenia, IT itd.) lub przez ESDZ.
6. Dane liczbowe odnoszą się do 2011 r. Delegatury w Kazachstanie, Kirgistanie i Tadżykistanie były w pełni operacyjne przez cały ten rok. W Uzbekistanie i Turkmenistanie funkcjonowały Domy Europy.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

STRESZCZENIE

II.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że obiektywne trudności państw Azji Środkowej dotyczące postępów w zakresie planu reform oraz ich ram instytucjonalnych stanowią jeden z głównych czynników ograniczających realizację współpracy na rzecz rozwoju.

III.

Komisja i ESDZ poczyniły szczególne starania, zwłaszcza w odniesieniu do wieloletniego programu orientacyjnego na lata 2011–2013, aby skoncentrować obszary interwencji w ramach pomocy dwustronnej. Dodatkowe sektory wynikają z komponentów regionalnych i tematycznych: są one integralną częścią rozporządzenia w sprawie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, które Komisja musi w pełni wdrożyć.

IV.

Komisja i ESDZ pragną przypomnieć, że:

- decyzja dotycząca sposobu wdrażania jest wynikiem szczegółowej analizy i zintegrowanej oceny każdego programu oraz obejmuje proces konsultacji i kontroli jakości,
- Komisja pracuje nad zmniejszeniem liczby niewielkich projektów, które powstają głównie w wyniku programów tematycznych, w przypadku których podejmowane działania mają z natury ograniczony wpływ,
- instrumenty finansowe wynikają z obowiązującej podstawy prawnej; sprawozdawczość w zakresie wdrażania z konieczności obejmuje służby centrali o różnym zasięgu geograficznym i tematycznym,
- dostępne są informacje na temat wydatków dotyczące poszczególnych programów i instrumentów,
- Komisja stosuje już różne narzędzia służące do oceny kosztów administracyjnych związanych ze współpracą na rzecz rozwoju.

V.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że bieżące programy wsparcia budżetowego są powiązane ze specjalnymi środkami zapobiegania korupcji.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

WSTĘP

Kryteria kwalifikowalności do wsparcia budżetowego wymagają zastosowania całościowego podejścia opartego na wiarygodności i pozytywnym wdrażaniu, które z zasady mają charakter ogólny. Podstawą zadowalających postępów powinno być podejście dynamiczne, w ramach którego porównuje się przeszłe i ostatnie wyniki polityki z oczekiwaniami dotyczącymi reform, dopuszczając jednocześnie nieoczekiwane przypadki i działania naprawcze oraz – w razie potrzeby – konieczność dostosowania celów i założeń.

VI.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że obiektywne trudności państw Azji Środkowej dotyczące postępów w zakresie planu reform oraz ich ram instytucjonalnych i politycznych stanowią jeden z głównych czynników ograniczających realizację współpracy na rzecz rozwoju.

Komisja i ESDZ zwracają uwagę na szczególny charakter programów regionalnych w przypadku Azji Środkowej, które zapewniają możliwości prowadzenia dialogu oraz promują stosunki dobrosąsiedzkie i współpracę regionalną. Osiągnięcie prawdziwie regionalnego wymiaru nie zawsze jest możliwe, biorąc pod uwagę obecną sytuację polityczną w Azji Środkowej.

W stosownych przypadkach Komisja zawsze uwzględniła zalecenia wynikające z realizacji programów.

VII.

Komisja i ESDZ zwrócić szczególną uwagę na zalecenia Trybunału oraz podejmą stosowne działania następcze z myślą o dalszej współpracy we wszystkich przypadkach, w których jest to właściwe i wykonalne.

13.

Zalecenia Rady, zgodnie z którymi wysiłki UE powinny być lepiej ukierunkowane oraz powinny przyczyniać się do widoczności i wpływu działań UE w Azji Środkowej, zostały należycie uwzględnione. Działania obejmują wiodącą rolę UE w inicjatywach przewodnich podejmowanych przez same państwa członkowskie UE – Francję i Niemcy w odniesieniu do praworządności, Włochy i Rumunię w odniesieniu do ochrony środowiska i gospodarki wodnej, przy aktywnym wsparciu ze strony Finlandii.

Zwiększenie wpływu i widoczności UE następuje również wówczas, gdy realizację unijnych programów pomocy powierza się bezpośrednio konsorcjom państw członkowskich UE lub agencjom UE – na przykład w obszarach praworządności, zarządzania granicami, walki z narkotykami, edukacji i ochrony środowiska, zaś w przypadku funduszy inwestycyjnych wpływ i widoczność UE zwiększają unijne instytucje finansowe (EBOR, Europejski Bank Inwestycyjny, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Agence Française de Développement).

14.

Mając na uwadze wnioski Parlamentu Europejskiego, Komisja i ESDZ przypominają, że przydziały środków dla poszczególnych państw wynikają z ostatecznych decyzji władz budżetowych UE, natomiast o priorytetach polityki ostatecznie decyduje Rada UE.

Celem ram rozwoju i współpracy nie jest objęcie wszystkich elementów polityki w ramach strategii UE wobec Azji Środkowej. Wsparcie udzielane w ramach współpracy na rzecz rozwoju koncentruje się na wdrażaniu strategii w wybranych obszarach, takich jak praworządność, edukacja oraz ochrona środowiska/gospodarka wodna.

Strategia UE wobec Azji Środkowej stanowi wspólny program na rzecz wzmocnionej współpracy, uzupełniony regularnym dialogiem na temat polityki sektorowej. Obszary priorytetowe, które uzgodniono z państwami członkowskimi UE i państwami Azji Środkowej, obejmują praworządność, demokrację i prawa człowieka.

W 2012 r. Komisja przyjęła nowy zbiór wytycznych w sprawie wsparcia budżetowego, które obejmują szczegółowe wymogi dotyczące poprawy norm w zakresie sprawozdawczości, a także odnoszą się do kwestii korupcji. W kontekście każdego wniosku o wypłatę na rzecz Tadżykistanu i Kirgistanu przeprowadza się regularną ocenę operacji wsparcia budżetowego. Parlament ma dostęp do przedmiotowych dokumentów.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

USTALENIA

23.

Zgodnie z krytyką Trybunału regionalny dokument strategiczny i programy orientacyjne zawierają jedynie ograniczone uzasadnienie szczegółowego wyboru przez Komisję priorytetów w zakresie wydatków zarówno pod względem wyboru sektorów priorytetowych, jak i w kwestii podziału wydatków na programy regionalne i dwustronne. Mimo możliwego braku szczegółowych informacji na ten temat w dokumentach strategicznych, przedmiotowych wyborów dokonano starannie i zgodnie z właściwymi dokumentami planowania i dokumentami strategicznymi.

Decyzja w sprawie przydziału środków finansowych różnym sektorom jest wymagającym zadaniem polegającym na osiągnięciu równowagi między koncentracją na mniejszej liczbie sektorów a oceną ryzyka, jakie wiąże się ze skierowaniem środków pomocowych do zbyt wąskiej grupy sektorów. Przedmiotowe decyzje mają charakter dynamiczny i ulegały one zmianom podczas okresu programowania na lata 2007–2013. Ponadto główną zasadą programowania w przypadku łączenia programów regionalnych i dwustronnych jest komplementarność celów polityki, które są bardziej szczegółowe na poziomie krajowym – na przykład ograniczanie ubóstwa, świadczenie usług społecznych, rozwój lokalny, oraz bardziej przekrojowe na poziomie regionalnym. Podczas okresu programowania zawsze uznawano przewagę dwustronnej puli środków nad pulą regionalną. W oparciu o doświadczenie z poprzednich programów Komisja omówiła priorytety w zakresie pomocy z rządami państw będących odbiorcami pomocy i podjęła próby dopasowania swoich ram współpracy do planów krajowych, jeśli były one dostępne.

Należy uznać za prawidłowe, że w stosownych przypadkach ciągłość wsparcia była istotnym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji w sprawie przydziału środków, ponieważ jednym z głównych celów jest zapewnienie stabilności reform. Podejście sektorowe wybrane przez UE w celu promowania reform wymaga pewnego stopnia ciągłości pod względem zaangażowania i wsparcia.

Należy podkreślić, że programowanie przeprowadzono mimo obiektywnych trudności występujących w Azji Środkowej, tj. pomimo faktu, że większość państw Azji Środkowej nie opracowała krajowych strategii rozwojowych ani nie przestrzega ram w zakresie rozwoju i współpracy (Deklaracji paryskiej).

30.

Ustalenie Trybunału odzwierciedla ogólną trudną sytuację polityczną i instytucjonalną w Uzbekistanie. Mimo trudności spowodowanych okresami napięć politycznych między UE a Uzbekistanem, ograniczeń strukturalnych w podejściu tego państwa do współpracy na rzecz rozwoju oraz braku delegatury Unii w terenie w ramach współpracy na rzecz rozwoju w latach 2005–2012 udało się jednak zrealizować w Uzbekistanie konkretne działania.

W ostatnich latach podjęto szczególne starania w celu zwiększenia stopnia odpowiedzialności władz uzbeckich za programy współpracy, co doprowadziło do innowacyjnych działań, takich jak reforma sądownictwa i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

32.

Zobacz odpowiedź na pkt 34.

34.

Komisja w pełni zgadza się z zasadą skuteczności pomocy, zgodnie z którą należy skupić działania pomocowe na maksymalnie trzech sektorach w ramach programowania pomocy na rzecz każdego z krajów partnerskich. Komisja dołożyła wszelkich starań, aby zastosować się do tej i innych zasad dotyczących skuteczności pomocy podczas okresu programowania na lata 2007–2013.

W odniesieniu do Kirgistanu w wieloletnim programie orientacyjnym na lata 2011–2013 jako sektory priorytetowe dla współpracy dwustronnej wskazano edukację, praworządność oraz ochronę socjalną/generowanie dochodów. Ponieważ reforma państwowego systemu świadczeń jest bezpośrednio powiązana ze wsparciem na rzecz generowania dochodów dla ludzi ubogich, uznano, że projekty w tym obszarze dotyczą tego samego sektora. Projekty w innych sektorach odpowiadają wieloletnim programom orientacyjnym dotyczącym wcześniejszych okresów.

W odniesieniu do Tadżykistanu w wieloletnim programie orientacyjnym na lata 2011–2013 jako sektory priorytetowe, w których należy przeprowadzić interwencje, wskazano zarządzanie finansami publicznymi, sektory socjalne (zdrowie i ochrona socjalna) oraz rozwój sektora prywatnego. Ponieważ zarządzanie finansami publicznymi jest uznawane za kwestię przekrojową, istnieją *de facto* trzy sektory priorytetowe. Projekty w innych sektorach odpowiadają wieloletnim programom orientacyjnym dotyczącym wcześniejszych okresów.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

W odniesieniu do Uzbekistanu w pierwszym wieloletnim programie orientacyjnym na lata 2007–2010 określono dwa sektory priorytetowe: podwyższanie standardów życiowych za pomocą programów rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego oraz dobre rządy/praworządność. W drugim wieloletnim programie orientacyjnym na lata 2011–2013 wskazano trzy sektory priorytetowe: podwyższanie standardów życiowych za pomocą programów rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego, praworządność i reformę sądownictwa oraz poprawę handlu, warunki prowadzenia działalności gospodarczej i MŚP. Oba wieloletnie programy orientacyjne obejmowały zatem *de facto* te same dwa obszary, mianowicie: podwyższanie standardów życiowych za pomocą programów rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju lokalnego oraz sprawowanie rządów i praworządność.

Wzmianka o ochronie środowiska, sektorze energetycznym oraz edukacji odnosi do obszarów, które są głównie przedmiotem działań podejmowanych na poziomie regionalnym Azji Środkowej w odniesieniu do wszystkich pięciu państw.

35.

Komisja stara się zapewnić pomoc uzupełniającą w obszarach o znaczeniu priorytetowym dla krajów partnerskich, tak aby zwiększyć wpływ i poprawić rezultaty.

Specjalne komponenty regionalne i tematyczne są integralną częścią rozporządzenia w sprawie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, które Komisja musi w pełni stosować. Sektory objęte programem regionalnym są częścią dokumentu programowego dla Azji Środkowej i stanowią realizację kompleksowego podejścia politycznego odpowiadającego potrzebom krajów partnerskich z Azji Środkowej. Kwestiami dotyczącymi praw człowieka zajęto się w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka.

41.

Wśród 56 zgłoszonych umów znalazły się nie tylko główne programy współpracy (> 1 000 000 EUR), lecz także umowy na usługi pomocnicze, takie jak krótkoterminowa pomoc techniczna, audyt itp., o maksymalnej wartości 200 000 EUR za każdą usługę. Obejmują one również umowy w ramach instrumentów finansowych innych niż Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, np. w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Instrumentu na rzecz Stabilności, Instrumentu Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego i innych.

Komisja pragnie również zwrócić uwagę na dwie dodatkowe istotne cechy strukturalne: wiele działań (krótkoterminową pomoc techniczną, monitorowanie, ocenę i inne) można zrealizować wyłącznie za pośrednictwem zamówień publicznych na usługi udzielonych w drodze przetargów przeprowadzonych z wykorzystaniem reguł konkurencji zgodnie z rozporządzeniem finansowym UE. Ponadto środki finansowe przekazywane w ramach dotacji dla organizacji pozarządowych/programów tematycznych, obejmujących również podmioty społeczeństwa obywatelskiego i podmioty lokalne, są z definicji ograniczone i niewielkie.

W przypadku wielu spośród 99 umów zidentyfikowanych przez Trybunał w trakcie kontroli od delegatury w Bishkeku wymaga się jedynie ograniczonych i sporadycznych informacji zwrotnych, które często mają zasięg globalny.

43.

Jeżeli chodzi o ocenę Trybunału dotyczącą palety źródeł finansowania (zob. również pkt 84), Komisja zauważa, że liczba wykorzystanych instrumentów jest uzasadniona z uwagi na ich charakter, ponieważ w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju należy obojętnie skoncentrować się na ograniczonej liczbie sektorów wymagających długoterminowej współpracy strategicznej. Instrumenty tematyczne i instrumenty specjalne, takie jak Instrument na rzecz Stabilności, umożliwiają rozwiązanie innych problemów wymagających natychmiastowego działania, wykraczających jednak poza ograniczony zakres wybranych kluczowych sektorów.

Dostępny jest tylko jeden tryb sprawozdawczości, mianowicie za pośrednictwem sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną przedkładanych DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid.

44. Tired pierwsze

W odniesieniu do uwag Trybunału na temat wydatków krajowych w ramach programu regionalnego Komisja pragnie podkreślić, że założenia programu regionalnego mają na celu właśnie unikanie zwykłego dodawania części państw, w związku z czym z zasady nie przewiduje się podziału budżetu według państw ani na etapie jego opracowywania, ani podczas jego wykonania. Podział taki, którego w istocie domagają się państwa Azji Środkowej, zawsze budził sprzeciw Komisji z uwagi na specyfikę programów regionalnych, tj. stanowią one projekt, w ramach którego środki są inwestowane we wspólne działania i wymianę doświadczeń w celu ułatwienia integracji.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

44. Tired drugie

W odniesieniu do ustaleń Trybunału Komisja zauważa, że po zakontraktowaniu ze wspólnego systemu informacyjnego RELEX (CRIS) można uzyskać konkretne informacje (nie naruszając punktów przedstawionych powyżej). Przed zakontraktowaniem podziały są orientacyjne. We wspólnym systemie informacyjnym RELEX (CRIS) znajdują się zatem informacje dotyczące składnika krajowego programów zakontraktowanych w następstwie globalnego zaproszenia do składania wniosków, z wyjątkiem umów regionalnych z powodu wskazanego powyżej.

44. Tired trzecie

W ostatnich latach ramy współpracy regionalnej z państwami Azji Środkowej uległy dalszej konsolidacji dzięki udziałowi tych państw w regionalnym programie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Wschód) wspierającym reformy i modernizację w sektorach kluczowych dla programu rozwoju tych państw, w których doświadczają one podobnych trudności, zwłaszcza w obszarze edukacji, energetyki, transportu, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, walki z narkotykami, lub w celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i przyciągnięcia inwestycji unijnych. Działania te stanowiły bodziec do wzmocnienia wpływu współpracy UE i osiągnięcia konkretnych wyników.

Sprawozdanie Trybunału jest istotne dla państw Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (za który odpowiada Dyrekcja F w DG ds. Rozwoju i Współpracy) w odniesieniu do obu programów INOGATE i TRACECA, które są jedynymi programami obejmującymi region Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa i rozszerzonymi na Azję Środkową. Chociaż ukierunkowanie sektorowe obu programów jest bardzo wyraźne, Komisja zgadza się, że ponieważ w organizowanych inicjatywach regionalnych biorą udział wszystkie państwa uczestniczące w tych programach, określenie dokładnych kwot finansowania przeznaczonych dla poszczególnych państw nie jest możliwe bez przeprowadzenia czasochłonnej i uciążliwej analizy działań w ramach projektu i związanych z nimi kosztów. Ponadto celem programów regionalnych, zgodnie z ich charakterem i duchem, jest promowanie współpracy na poziomie wielu państw, a nie przydzielanie środków poszczególnym państwom, co mogłoby wzbudzić raczej ducha konkurencji niż współpracy.

45.

Decyzja w sprawie miejsca i sposobu wydatkowania środków budżetowych przeznaczonych na rozwój zależy od szeregu kryteriów (uwarunkowań politycznych, warunków geopolitycznych, potrzeb poszczególnych państw, bezpieczeństwa, wiarygodności państw beneficjentów i partnerów wdrażających itp.) i nie powinna być rozpatrywana jedynie w kontekście kosztów administracyjnych w danym regionie lub państwie.

Gdyby w swoich decyzjach Komisja kierowała się wyłącznie poziomem kosztów administracyjnych, musiałaby zrezygnować z udzielania pomocy rozwojowej za pośrednictwem stosunkowo najbardziej kosztownych form pomocy, na przykład za pośrednictwem organizacji pozarządowych, oraz ze wspierania krajów najslabiej rozwiniętych, co byłoby sprzeczne z celem polityki Komisji.

46.

Komisja ściśle monitoruje swoje koszty administracyjne i w miarę możliwości podejmuje wysiłki w celu ich zmniejszenia (wieloletnie ramy finansowe, ograniczenia budżetowe w ramach rozdziału V, regularne oceny obciążenia pracą, zmieniony regulamin pracowniczy, monitorowanie wyników itp.).

Na poziomie instytucji UE istnieje system obliczania i oceny kosztów związanych z realizacją polityki (w ramach budżetu zadaniowego). Jeżeli Trybunał Obrachunkowy pragnie zakwestionować ten system, zatwierdzony przez władzę budżetową, z uwagi na kwestię spójności powinien dokonać tego na poziomie instytucjonalnym, a nie w kontekście indywidualnej strategii.

47.

Zobacz odpowiedź na pkt 45.

48.

Zobacz odpowiedź na pkt 45.

49.

Komisja uważa, że w wyniku zastosowanej definicji poziom kosztów administracyjnych oceniony przez Trybunał Obrachunkowy jest zawyżony. W swoich obliczeniach Trybunał uwzględnił bowiem koszty stanowiące część takich działań, jak pomoc techniczna związana z określeniem, formułowaniem i oceną projektów oraz grupowaniem wyników (monitorowanie ukierunkowane na wyniki), które uznaje się raczej za części cyklu realizacji projektów niż za koszty administracyjne.

50.

Zobacz odpowiedź na pkt 45.

51.

Zobacz odpowiedź na pkt 45 i 46.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

52.

Komisja zamierza podjąć kolejne działania w celu usunięcia tego słabego punktu w swoich nowych programach, ponieważ udoskonalono systemy gromadzenia danych i systemy statystyczne w krajach partnerskich.

52. Tiret pierwsze

Z uwagi na ówczesny brak oficjalnej strategii zarządzania finansami publicznymi oraz trwające prace nad jej przygotowaniem, a także z powodu niepewności wynikającej z zamrożenia programu wsparcia budżetowego na skutek błędnej sprawozdawczości dotyczącej wykorzystania rezerwy międzynarodowej przez Narodowy Bank Tadżykistanu oraz wstrzymania programu MFW w 2008 r. określono szerzej zakrojone cele.

W związku z tym Komisja musiała zapewnić elastyczność w odpowiednim reagowaniu na te trudności. Dzięki temu uzyskano pewne pole manewru i przestrzeń umożliwiającą uwzględnienie pomocy technicznej w celu wsparcia procesu przygotowywania reform, zwłaszcza w odniesieniu do reform społecznych i zarządzania finansami publicznymi.

52. Tiret drugie

W celu dalszego wspierania ogólnych reform w sektorze bezpieczeństwa żywnościowego pozostawiono stosunkowo mało precyzyjne wskaźniki. Częściowo dzięki tej właśnie elastyczności wspomniany program przyczynił się mimo wszystko do utworzenia drogi w kierunku istotnych reform w takich obszarach, jak badania gospodarstw domowych, systemy gromadzenia informacji na temat cen żywności i szkolenie podmiotów gromadzących dane.

52. Tiret trzecie

Charakter projektów objętych próbą i lokalne warunki utrudniają określenie solidnych wartości wyjściowych. Wskaźniki określono jednak tak szczegółowo jak to możliwe. Komisja pragnie również podkreślić, że z uwagi na szczególne uwarunkowania lokalne podejście dotyczące polityki sektorowej nie jest wykonalne. W związku z tym istnieją wyraźne ograniczenia pod względem możliwości wcześniejszego określenia punktów odniesienia i wartości wyjściowych w szerszej i długoterminowej perspektywie.

54.

W celu kwalifikowania się do otrzymania wsparcia budżetowego państwo musi spełniać cztery kryteria:

- dobrze określona krajowa lub sektorowa polityka w zakresie rozwoju lub reform,
- stabilne ramy makroekonomiczne,
- dobre zarządzanie finansami publicznymi lub wiarygodny i właściwy program na rzecz ciągłej poprawy zarządzania finansami publicznymi,
- przejrzystość budżetu i nadzór nad nim (informacje budżetowe muszą być udostępniane publicznie). Czwarte kryterium kwalifikowalności wprowadzono w 2012 r.

57.

Należy dokonać rozróżnienia między kryteriami kwalifikowalności do otrzymania wsparcia budżetowego, które wymagają całościowego podejścia opartego na wiarygodności i pozytywnym wdrażaniu i które z zasady mają charakter ogólny, a szczegółowymi warunkami związanymi ze zmiennymi transzami, które istotnie muszą być jasne i konkretne. Kryteria kwalifikowalności muszą być spełnione przed rozpoczęciem programu i podczas jego trwania, natomiast warunki należy spełnić, zanim zostaną dokonane płatności.

Podstawą zadowalających postępów powinno być dynamiczne podejście, w ramach którego porównuje się przeszłe i ostatnie wyniki polityki z oczekiwaniami dotyczącymi reform, ale dopuszcza się stosowanie nieoczekiwanych środków i działań naprawczych oraz – w razie potrzeby – dostosowanie celów i założeń. W przypadku niektórych kryteriów (zwłaszcza zarządzania finansami publicznymi) postępy w realizacji pierwotnie określonych etapów reform są szczególnie istotne, natomiast w przypadku innych (np. makroekonomicznych) do potwierdzenia kwalifikowalności wystarczy utrzymanie strategii ukierunkowanych na stabilność. Darczyńcy muszą być świadomi złożoności reform i muszą określić cele, które są bardziej rozsądne i lepiej rozłożone na etapy. Na przykład postępy w zakresie reformy zarządzania finansami publicznymi w obu państwach otrzymujących wsparcie budżetowe są wolniejsze niż oczekiwano. Plany reform w zakresie zarządzania finansami publicznymi, które pierwotnie w dużej mierze były przygotowywane przez zewnętrznych darczyńców, faktycznie były zbyt ambitne i zbyt nisko oszacowano lokalne zdolności do ich wdrożenia. Aby temu zaradzić, skorygowano plany reform i działania w zakresie zarządzania finansami publicznymi, tak aby były bardziej realistyczne, oraz zapewniono dodatkową pomoc techniczną.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

Roczne przeglądy wsparcia budżetowego, wspólne grupy robocze złożone z darczyńców i przedstawicieli strony rządowej oraz monitorowanie zewnętrzne stanowią dodatkowe narzędzia, które wdrożono w celu lepszego promowania i monitorowania postępów.

58.

We wcześniejszych programach istotnie nie określono dostatecznie sztywnych terminów, w których rząd miał wypełnić warunki, i oczywiste jest, że należy unikać mechanizmów zmiennej transzy. Problem ten rozwiązano w nowym projekcie programu, wyznaczając rygorystyczne harmonogramy przeglądów i określone w czasie wskaźniki.

60.

Komisja w pełni zdaje sobie sprawę z problemu korupcji w Azji Środkowej i rozwiązuje go z perspektywy różnych programów sektorowych, kładąc szczególny nacisk na przejrzystość, rozliczalność i skuteczne zarządzanie finansami publicznymi. Oczywiście jest, że rozwój i współpraca jako takie nie są w stanie wyeliminować nawyków i podejść kulturowych głęboko zakorzenionych w zachowaniach społecznych.

61.

Stała poprawa systemów kontroli finansowej i udzielania zamówień publicznych, do której dąży się w kontekście programów wsparcia budżetowego, skutecznie ogranicza skalę korupcji. Korupcja i nadużycia finansowe są stale monitorowane dzięki ramom oceny ryzyka wprowadzonym za pomocą wytycznych w sprawie wsparcia budżetowego UE z 2012 r.

W odpowiedzi na główne zalecenie Trybunału Komisja opracowała udoskonalone ramy zarządzania ryzykiem. Ramy te mają na celu zidentyfikowanie szczególnych zagrożeń związanych ze wsparciem budżetowym i zarządzanie nimi w sposób ustrukturyzowany. Wspomniane ramy mają być aktualizowane co najmniej raz w roku i mają być stale wykorzystywane podczas cyklu programu. Stanowią one podstawowe narzędzie w nowych strukturach zarządzania wsparciem budżetowym. Poziomy zagrożenia są decydującym czynnikiem przy skierowaniu sprawy do komitetu sterującego ds. wsparcia budżetowego, któremu przewodzi dyrektor generalny, a ramy ryzyka stanowią główny element w procesie podejmowania decyzji.

W czerwcu 2010 r. wprowadzono nowy format rocznych sprawozdań monitorujących delegatur w zakresie zarządzania finansami publicznymi obejmujący nowy program oceny postępów w odniesieniu do reformy zarządzania finansami publicznymi. Porównanie osiągnięć z jasnymi i realistycznymi priorytetami w perspektywie krótko- (kolejne 12 miesięcy) i średnioterminowej (kolejne 3 lata) przez rząd kraju będącego odbiorcą pomocy ułatwia ustrukturyzowaną i sformalizowaną ocenę.

W nowych wytycznych w sprawie wsparcia budżetowego z 2012 r. Komisja wprowadziła bardziej rygorystyczną ocenę trzech obecnych kryteriów kwalifikowalności obejmujących stabilne ramy makroekonomiczne (z większą koncentracją na mobilizacji krajowych zasobów), politykę krajową/sektorową i reformy oraz zarządzanie finansami publicznymi (dodając przepis, zgodnie z którym w przypadku niesatysfakcjonującego zarządzania finansami publicznymi przed rozpoczęciem operacji wsparcia budżetowego wymagane jest podjęcie środków krótkoterminowych). Komisja wprowadziła również bardziej rygorystyczne podejście do wybierania i definiowania wskaźników skuteczności działania, kładąc nacisk na stosowanie wskaźników ukierunkowanych na wyniki, które odzwierciedlają uznane zasady najlepszej praktyki.

62.

Komisja pragnie podkreślić, że bieżące programy są powiązane ze specjalnymi środkami zapobiegania korupcji, na przykład zwiększenie automatyzacji wypłacania wynagrodzeń w ramach ogólnej reformy zarządzania finansami publicznymi, co przyczynia się do wyeliminowania praktyki zatrudniania fikcyjnych pracowników w sektorze publicznym. Środki takie bezpośrednio przyczyniają się do zapobiegania korupcji i wzmocnienia rozliczalności instytucji publicznych. Ponadto w sprawozdaniu dotyczącym rozliczalności finansowej wydatków publicznych za 2012 r. wyraźnie wskazano, że reformy sektora socjalnego bezpośrednio wpłynęły na zmniejszenie poziomu korupcji oraz że celem interwencji UE w Tadżykistanie jest wsparcie przedmiotowych reform. Darczyńcy również koordynują swoje działania (podział pracy), przyczyniając się do różnych reform na rzecz walki z korupcją, w szczególności do wsparcia rozwoju kontroli wewnętrznych i zewnętrznych: Departament ds. Rozwoju Międzynarodowego (DFID)/Bank Światowy skoncentrowały się na kontrolach zewnętrznych (umowa partnerska z urzędem kontroli zewnętrznej Zjednoczonego Królestwa), zaś UE – na publicznej wewnętrznej kontroli finansowej (PIFC).

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

64.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że wszystkie zobowiązania pierwszego szczebla zostaną w pełni zrealizowane do końca 2013 r. zgodnie z pełnymi kwotami, jak określono w ramach wieloletniego programu orientacyjnego. Zakontraktowanie i płatności nastąpią w odpowiednim czasie.

65.

Komisja i ESDZ przypominają, że procedury przygotowywania i zatwierdzania współpracy na rzecz rozwoju są określone w utrwalonej podstawie prawnej UE i rozporządzeniu finansowym. Komisja podkreśla, że dwa etapy procedury zależą bezpośrednio od władz uzbeckich, tj. kontrasygnata umowy w sprawie finansowania (ogólna aprobata polityczna) oraz zatwierdzenie zakresu zadań (aprobata techniczna). Oba etapy stanowią wymogi zasadnicze i podlegają określonym ograniczeniom czasowym, które należy wziąć pod uwagę. Z próby projektów Trybunał wybrał programy (Parlament i program partnerski budowania zdolności instytucjonalnych), które zdefiniowano już w 2008 r., ale Uzbekistan odmówił wówczas kontrasygnaty rocznego programu działań na 2008 r. Programy te przedstawiono następnie ponownie wraz z aktualizacjami i dostosowaniami na potrzeby finansowania w ramach rocznego programu działań i budżetu na 2010 r. Czasu, jaki upłynął między początkowym przygotowaniem (w 2008 r.) a ponownym przedstawieniem i zatwierdzeniem (w 2010 r.), tj. ponad dwa lata, nie można sumować.

66.

W analizie realizacji projektu w Uzbekistanie należy wziąć pod uwagę ogólną trudną sytuację. Mimo trudności spowodowanych przez okresy napięć politycznych między UE a Uzbekistanem, ograniczeń strukturalnych w podejściu tego państwa do współpracy na rzecz rozwoju oraz braku delegatury Unii w terenie w ramach współpracy z UE na rzecz rozwoju udało się zaplanować i zrealizować konkretne działania w Uzbekistanie w latach 2005–2012.

W Turkmenistanie uciążliwe procedury administracyjne i procedury zatwierdzania często utrudniają szybkie zdefiniowanie i realizację programu.

68.

Jeżeli chodzi o ocenę Trybunału dotyczącą programów regionalnych, Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że cele polityczne UE polegają na wspieraniu stosunków dobrosąsiedzkich między krajami partnerskimi w regionie pełnym napięć oraz na zapewnianiu wspólnych ram odniesienia dla programu reform politycznych w najważniejszych sektorach.

Stopień zaangażowania politycznego w programy regionalne w przypadku poszczególnych państw i programów znacznie się różni, co utrudnia formułowanie ogólnych opinii i wniosków, które byłyby słuszne w odniesieniu do wszystkich pięciu państw.

Mimo że w przypadku programów regionalnych nie można uniknąć skłonności każdego z państw beneficjentów do ich „nacionalizacji”, różne *fora*, szkolenia oraz seminaria stanowią najlepsze dostępne narzędzia służące promowaniu stosunków dobrosąsiedzkich i współpracy regionalnej.

Należy również wziąć pod uwagę złożoną dynamikę polityki regionalnej (rywalizacja między państwami itp.) jako czynnik wpływający na rzeczywistą integrację regionalną. Na przykład powodem wybiórczego udziału/zaangażowania Uzbekistanu w program, niezależnie od jego technicznego charakteru, są delikatne z politycznego punktu widzenia stosunki z sąsiadami, takimi jak Tadżykistan.

70.

Mimo że programy przeznaczone dla wielu państw, takie jak Erasmus Tempus i Instrument Inwestycyjny dla Azji Środkowej (IFCA), są repliką podobnych działań w więcej niż jednym państwie beneficjencie, programy te dostarczają państwom w regionie pozytywnych punktów odniesienia i wzorców do naśladowania, przy czym wyniki i osiągnięcia służą jako podstawa do dalszych postępów w różnych sektorach objętych programem reform, np. w zakresie gospodarki wodnej, ochrony środowiska, sektora energetycznego, wymiany wiedzy. Jeżeli chodzi o program Tempus, Komisja i ESDZ są zdania, że promuje on współpracę międzyregionalną. Istnieje kilka projektów, w których biorą udział uniwersytety z Azji Środkowej z więcej niż jednego państwa.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

Wspólna odpowiedź na pkt 71 i 72

Komisja i ESDZ mogą potwierdzić wysoki poziom uczestnictwa wszystkich państw Azji Środkowej w regionalnych forach i dialogach, warsztatach, wspólnych wizytach naukowych itp., co świadczy o tym, że istnieje gotowość prowadzenia współpracy regionalnej i dialogu. Przykładami takiej gotowości są niewątpliwie spotkania organizowane w ramach inicjatywy na rzecz bezpieczeństwa granic w Azji Środkowej (prowadzonej przez Austrię) oraz inicjatywa w zakresie zarządzania granicami obwodu issykulskiego (w ostatnim spotkaniu uczestniczył nawet Turkmenistan), jak również Środkowoazjatyckie Regionalne Centrum Informacji i Koordynacji. Komisja uważa, że poziom zaangażowania państw beneficjentów w ramach Programu antynarkotykowego dla Azji Środkowej (CADAP) jest nawet wyższy niż w ramach Programu zarządzania granicami w Azji Środkowej (BOMCA) (sprawozdanie z monitorowania ukierunkowanego na wyniki z 2012 r. w sprawie programu CADAP, w którym Kazachstanowi przyznano nawet ocenę „A” za możliwy wpływ wynikający z wysokiego poziomu zaangażowania).

Ostrożna postawa Turkmenistanu i Uzbekistanu w odniesieniu do działań regionalnych dotyczących granic wynika częściowo ze specjalnych elementów programu wspierających te państwa, które najbardziej potrzebują pomocy, tj. Tadżykistan i Kirgistan. Na przykład w ramach czwartego elementu obecnego programu BOMCA 8 jedynie Tadżykistan i Kirgistan otrzymały wsparcie w zakresie infrastruktury materialnej, ponieważ pozostałe trzy państwa są w pełni zdolne do samodzielnego zapewnienia infrastruktury. Niektóre specjalne elementy, jak na przykład element programu BOMCA 7 dotyczący granicy tadżycko-afgańskiej, logicznie zaprojektowano wyłącznie dla Tadżykistanu. Wszystkie państwa uczestniczą w pozostałych elementach, mianowicie dotyczących sektora szkoleń i budowania zdolności. W niektórych przypadkach nieobecność uczestników z Turkmenistanu wynika głównie z trudnego i długotrwałego biurokratyzowanego procesu udzielania zezwoleń na wyjazd za granicę.

74.

W trzecim sprawozdaniu z postępów prac w ramach strategii podkreślono, że zaangażowanie państw członkowskich we wdrażanie unijnej pomocy wywiera znacznie większy wpływ i przynosi lepsze rezultaty. Zmiana ta istotnie zachodzi w odniesieniu do kilku programów i państw w Azji Środkowej, ponieważ w ubiegłych latach Komisja szczególnie promowała tego typu podejście.

Wdrażanie za pośrednictwem konsorcjum państw członkowskich rzeczywiście może stanowić najlepszy sposób przekazania europejskiej wartości dodanej i wiedzy fachowej. Kolejny okres programowania może być również ukierunkowany na działania o charakterze partnerskim typu *twinning*. Nie można jednak po prostu skopiować takiego instrumentu dla innego regionu, lecz należałoby go raczej dostosować do specyfiki krajów partnerskich z Azji Środkowej.

76.

Komisja zgadza się, że całościowa analiza wcześniejszych doświadczeń jest kluczowa dla ciągłego udoskonalania działań. Właśnie z tego powodu Komisja prowadzi obecnie prace nad platformą informatyczną, która zapewni dostęp do informacji operacyjnych (z uwzględnieniem monitorowania ukierunkowanego na wyniki, oceny projektów i programów) w całym cyklu programu, co znacznie ułatwi włączanie wniosków z monitorowania ukierunkowanego na wyniki w proces grupy ds. zapewnienia jakości.

77. Tired pierwsze

W nowym projekcie programu Komisja uwzględniła już dłuższe okresy trwania. Należy jednak zauważyć, że chociaż wcześniejsze programy były finansowane za pomocą rocznych środków na zobowiązania, skutecznie przyczyniały się do osiągnięcia tych samych celów i wyników.

77. Tired drugie

Ogólne warunki udzielenia wsparcia budżetowego odpowiadają procesom, których nie można w pełni przewidzieć z wyprzedzeniem, natomiast szczegółowe warunki wypłacania środków muszą być określone jasno i precyzyjnie. Komisja rozwiązuje ten problem w nowych programach, równoległe do poprawy systemów gromadzenia danych i systemów statystycznych w krajach partnerskich.

77. Tired trzecie

Komisja koncentruje się już na mniejszej liczbie obszarów i warunków w programach obejmujących dłuższe okresy.

79.

Wskaźniki wybrane na potrzeby rocznego sprawozdania z działalności (zgodnie z przypisem 36) obejmują w możliwym zakresie zarówno cele związane z ogólną polityką, jak i ze współpracą na rzecz rozwoju. Z uwagi na ocenę roczną nie można ich postrzegać jako zwykłą replikę wskaźników przedstawionych w długoterminowych dokumentach strategicznych. Niektóre z nich odnoszą się jednak do nadrzędnych celów rozwojowych, odesłanie do MCR (wskaźniki (v), (vi), (vii)). Ponadto wskaźniki te są powiązane ze strategią UE wobec Azji Środkowej: wskaźniki (ii), (iii) i (iv) bezpośrednio odzwierciedlają trzy inicjatywy strategiczne w ramach wspomnianej strategii. Wskaźnik (i) dotyczący UPiW odnosi się do kluczowego dokumentu będącego podstawą stosunków umownych z krajami partnerskimi.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

80.

Sporządzenie sprawozdania rocznego na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji stanowi zobowiązanie prawne; sprawozdanie jest przyjmowane przez kolegium. Co roku Rada wydaje konkluzje w tej sprawie, na podstawie których Komisja przygotowuje następnie sprawozdanie za kolejny rok. W ostatnich latach Rada wyrażała uznanie dla wysiłków Komisji na rzecz większego skoncentrowania się na wynikach. W 2012 r. Rada pochwaliła Komisję za jej starania na rzecz osiągnięcia celów w zakresie zwiększenia rozliczalności i przejrzystości, jak również celów polityki rozwojowej UE ukierunkowanej na wyniki i pomocy zewnętrznej.

Komisja sądzi, że w kolejnym rozporządzeniu w sprawie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju prawdopodobnie zwiększy się nacisk na wyniki.

81.

Celem sprawozdania rocznego jest informowanie społeczeństwa w sposób przystępny i zwięzły; nie jest to zatem odpowiednie miejsce na szczegółową sprawozdawczość administracyjną i finansową.

WNIOSKI

82.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że obiektywne trudności państw Azji Środkowej dotyczące postępów w zakresie planu reform oraz ich ram instytucjonalnych stanowią jeden z głównych czynników ograniczających realizację współpracy na rzecz rozwoju.

83.

Komisja i ESDZ poczyniły szczególne starania, zwłaszcza w odniesieniu do wieloletniego programu orientacyjnego na lata 2011–2013, aby skoncentrować obszary interwencji w ramach pomocy dwustronnej. Dodatkowe sektory wynikają z komponentów regionalnych i tematycznych: są one integralną częścią rozporządzenia w sprawie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, które Komisja musi w pełni wdrożyć.

84.

Komisja i ESDZ pragną przypomnieć, że:

- decyzja dotycząca sposobów wdrażania jest wynikiem szczegółowej analizy i zintegrowanej oceny każdego programu oraz obejmuje proces konsultacji i kontroli jakości,
- Komisja pracuje nad zmniejszeniem liczby niewielkich projektów, które powstają głównie w wyniku programów tematycznych, w przypadku których podejmowane działania mają z natury ograniczony wpływ,
- instrumenty finansowe wynikają z obowiązującej podstawy prawnej; sprawozdawczość w zakresie wdrażania z konieczności obejmuje służby centrali o różnym zasięgu geograficznym i tematycznym,
- dostępne są informacje na temat wydatków dotyczące poszczególnych programów i instrumentów,
- Komisja stosuje już różne narzędzia służące do oceny kosztów administracyjnych związanych ze współpracą na rzecz rozwoju.

85.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że bieżące programy wsparcia budżetowego są powiązane ze specjalnymi środkami zapobiegania korupcji.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

ZALECENIA

Kryteria kwalifikowalności do wsparcia budżetowego wymagają zastosowania całościowego podejścia opartego na wiarygodności i pozytywnym wdrażaniu, które z zasady mają charakter ogólny. Podstawą zadowalających postępów powinno być podejście dynamiczne, w ramach którego porównuje się przeszłe i ostatnie wyniki polityki z oczekiwaniami dotyczącymi reform, dopuszczając jednak nieoczekiwane przypadki i działania naprawcze oraz – w razie potrzeby – konieczność dostosowania celów i założeń.

86.

Komisja i ESDZ pragną podkreślić, że obiektywne trudności państw Azji Środkowej w osiąganiu postępów w zakresie planu reform oraz ich ram instytucjonalnych i politycznych stanowią jeden z głównych czynników ograniczających realizację współpracy na rzecz rozwoju.

Komisja i ESDZ zwracają uwagę na szczególny charakter programów regionalnych w przypadku Azji Środkowej, które zapewniają możliwość prowadzenia dialogu oraz promują stosunki dobrosąsiedzkie i współpracę regionalną. Osiągnięcie prawdziwie regionalnego wymiaru nie zawsze jest możliwe z uwagi na obecną sytuację polityczną w Azji Środkowej.

W stosownych przypadkach Komisja zawsze uwzględnia zalecenia wynikające z realizacji programów.

87. Tired pierwsze

Komisja i ESDZ wdrożą w Azji Środkowej przedmiotowe zalecenie w możliwie największym stopniu, pod warunkiem że poszczególne państwa dojdą do porozumienia w sprawie wspólnych celów i programów (np. programu BOMCA, programu CADAP). Fundusze regionalne są również nadal pomocne we wspieraniu działań prowadzonych przez wiele państw w bardziej efektywny sposób, np. do celów łączenia lub mobilności akademickiej.

87. Tired drugie

Komisja i ESDZ obecnie koncentrują już pomoc dla każdego programu krajowego i dla programów regionalnych w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Nie narusza to specyfiki instrumentów tematycznych, które zostały zaprojektowane przez władzę budżetową do konkretnych celów.

87. Tired trzecie

Komisja i ESDZ nie przyjmują przedmiotowego zalecenia. Komisja i ESDZ uważają, że nie ma konieczności opracowywania nowego systemu umożliwiającego obliczanie ogólnych kosztów administracyjnych związanych z przekazywaniem pomocy rozwojowej oraz sprawozdawczości w tym zakresie. Komisja i ESDZ będą natomiast korzystać z istniejącego systemu sporządzania budżetu zadaniowego, który obejmuje już informacje na temat kosztów administracyjnych. Wszelkie zmiany w tym zakresie powinny być dokonywane na poziomie instytucjonalnym i uzgadniane z władzą budżetową.

87. Tired czwarte

Komisja i ESDZ stosują już konkretne i obiektywnie weryfikowalne warunki w odniesieniu do programów wsparcia budżetowego przewidziane w nowych wytycznych w sprawie wsparcia budżetowego.

87. Tired piąte

Aby udoskonalić koncepcje programów oraz usprawnić przekazywanie pomocy Komisja i ESDZ nieustannie odwołują się do zdobytych doświadczeń, korzystając z przeglądów przeprowadzanych przez grupę ds. zapewnienia jakości oraz informacji zwrotnych uzyskanych w wyniku monitorowania i oceny.

ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ

87. Tiret szóste

Komisja i ESDZ zwracają już szczególną uwagę na ogólne wyniki oraz wpływ współpracy na rzecz rozwoju obejmującej lepiej ukierunkowane i trwałe interwencje powiązane z postępami w zakresie dialogu politycznego oraz skutecznym przekazywaniem wiedzy fachowej i doradztwa w zakresie polityki UE. Komisja i ESDZ uważają jednak, że możliwe są dalsze usprawnienia, i w przyszłości będą dążyć do poprawy sprawozdawczości w zakresie wyników oraz wpływu w następstwie zapowiedzianej tendencji dotyczącej nowego w sprawie Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 13/2013
Pomoc rozwojowa UE dla Azji Środkowej

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2013 — 50 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-486-3

doi:10.2865/7183

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

TRYBUNAŁ SKONTROLOWAŁ, W JAKI SPOSÓB KOMISJA EUROPEJSKA (KE) ORAZ EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH (ESDZ) ZAPLANOWAŁY POMOC ROZWOJOWĄ DLA REPUBLIK AZJI ŚRODKOWEJ (KAZACHSTANU, KIRGISTANU, TA-DŻYKISTANU, TURKMENISTANU I UZBEKISTANU) W LATACH 2007–2012 ORAZ JAK ZARZĄDZAŁY TĄ POMOCĄ. W TRUDNYCH OKOLICZNOŚCIACH PLANOWANIE I PRZYDZIELANIE POMOCY PRZEBIEGŁO OGÓLNIEM W SPOSÓB ZADOWALAJĄCY. WDRAŻANIE MIAŁO JEDNAK MNIEJ ZADOWALAJĄCY PRZEBIEG. TRYBUNAŁ SFORMUŁOWAŁ SZEREG ZALECEŃ. KE ORAZ ESDZ POWINNY ZAPLANOWAĆ PRZYSZŁE PROGRAMY REGIONALNE W TAKI SPOSÓB, ABY MOGŁY ONE OSIĄGNĄĆ FAKTYCZNIE REGIONALNY WYMIAR. POWINNY TAKŻE SKONCENTROWAĆ CAŁĄ UDZIELONĄ POMOC NA NIEWIELKIEJ LICZBIE SEKTORÓW. W ODNIESIENIU DO WSZELKICH KONTYNUOWANYCH PROGRAMÓW WSPARCIA BUDŻETOWEGO KE I ESDZ POWINNY OKREŚLIĆ I STOSOWAĆ KONKRETNE I OBIEKTYWNIEM SPRAWDZALNE WARUNKI, PRZYKŁADAJĄC SZCZEGÓLNĄ WAGĘ DO MECHANIZMÓW ZAPOBIEGANIA KORUPCJI.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

