

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 6/2007

dotyczące skuteczności pomocy technicznej w kontekście rozwoju
zdolności, wraz z odpowiedziami Komisji

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

(2007/C 312/02)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
GLOSARIUSZ		5
STRESZCZENIE	I–VIII	6
WSTĘP	1–6	7
ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE	7–8	7
UWAGI	9–43	8
Czy Komisja dysponuje właściwą strategią do rozwijania zdolności instytucjonalnych, uwzględniającą wykorzystanie pomocy technicznej?	9–12	8
Nieodpowiednia analiza aspektów instytucjonalnych w krajowych dokumentach strategicznych	10–11	8
Brak wytycznych dotyczących pomocy technicznej	12	8
Czy właściwie zaplanowano działania w ramach pomocy technicznej w odniesieniu do projektów rozwijania zdolności?	13–17	8
Trafny wybór projektów przy często nieodpowiednich założeniach koncepcyjnych	14–16	9
Zaangażowanie podmiotów lokalnych kwestią kluczową, nie zawsze jednak uwzględnianą przez Komisję	17	9
Czy wydajnie realizowano działania w ramach pomocy technicznej?	18–34	9
Długi etap przygotowawczy często prowadzi do dezaktualizacji koncepcji projektu	19–21	10
Problemy w czasie procedury przetargowej i etapu początkowego skracają czas dostępny na realizację	22–26	10
Częste zastępowanie ekspertów po udzieleniu zamówienia	27	11
Nieodpowiednie kryteria wyboru pomocy technicznej	28	12

	Punkty	Strona
Ograniczony wybór wśród procedur przetargowych	29–30	12
Niewydajne wykorzystywanie pomocy technicznej	31	12
Stopień koordynacji działań donatorów w poszczególnych krajach jest zróżnicowany	32	12
Procedury realizacyjne wciąż niesprzyjające zaangażowaniu podmiotów lokalnych	33–34	12
Czy właściwie monitorowano i oceniano działania w ramach pomocy technicznej i ich realizację?	35–39	13
Czy, z punktu widzenia rozwoju zdolności, działania w ramach pomocy technicznej były skuteczne?	40–43	13
Satysfakcjonujący wkład pomocy technicznej jednak brak gwarancji powodzenia projektów	40–42	13
Niepewna trwałość	43	14
WNIOSKI I ZALECENIA	44–48	14
Załącznik I — Wykaz skontrolowanych projektów i programów		17
Załącznik II — Skuteczność i szanse na trwałość skontrolowanych projektów i programów		18
Odpowiedzi Komisji		19

GLOSARIUSZ

AKP	Państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku
Umowa finansowa	Dokument podpisany między Komisją a krajem partnerskim, opisujący konkretny projekt lub program podlegający finansowaniu. Stanowi on formalne zobowiązanie Unii Europejskiej i kraju partnerskiego do sfinansowania opisanych działań.
Decyzja o finansowaniu	Decyzja o przeznaczeniu środków na konkretny projekt lub program podjęta przez Komisję na podstawie propozycji finansowania.
Propozycja finansowania	Jest to projekt przygotowany przez służby Komisji i przedstawiony do zaopiniowania odpowiedniemu komitetowi finansowemu złożonemu z przedstawicieli państw członkowskich, a po uzyskaniu pozytywnej opinii przedkładany do decyzji Komisji. Dokument ten opisuje kontekst, charakter, zakres i cele, konkretnego projektu lub programu oraz działania niezbędne do jego realizacji i wysokość przeznaczonych na ten cel środków.
MCR	Milenijne Cele Rozwoju to osiem celów, które powinny zostać osiągnięte do 2015 r., obejmujących takie kwestie jak zmniejszenie o połowę skrajnego ubóstwa, ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, czy też zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym — przyjętych na Szczycie Milenijnym ONZ we wrześniu 2000 r. przez wszystkie kraje oraz główne światowe instytucje działające na rzecz rozwoju.
OECD/DAC	Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.
Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy	Oświadczenie przyjęte na forum wysokiego szczebla w Paryżu (28 lutego – 2 marca 2005 r.) przez dużą grupę krajów i organizacji, zawierające szereg zobowiązań dotyczących zaangażowania, harmonizacji, dostosowania, wyników oraz wzajemnej rozliczalności, mających na celu zwiększenie skuteczności pomocy.

STRESZCZENIE

I. Pomoc techniczna jest środkiem wykorzystywanym w wielu rozmaitych programach i projektach na rzecz rozwoju. Można ją zdefiniować jako zatrudnianie ekspertów w celu przekazywania specjalistycznej wiedzy i umiejętności oraz tworzenia i wzmacniania instytucji. W ostatnich latach w coraz większym stopniu stosowana jest do wspierania rozwoju zdolności organów administracji centralnej i lokalnej w krajach beneficjentach, w takich dziedzinach jak zarządzanie finansami publicznymi, ochrona zdrowia i edukacja itp. Skierowanie uwagi na funkcjonowanie organów administracji jest wynikiem wzrostu świadomości wśród donatorów, w tym Unii Europejskiej, że brak zdolności instytucjonalnych stanowi podstawową przeszkodę na drodze do zrównoważonego rozwoju (patrz: pkt 1–6).

II. Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał było określenie, w jakim stopniu Komisja gwarantuje, że pomoc techniczna przyczynia się do rozwoju zdolności instytucjonalnych w krajach beneficjentach. Dokonano tego poprzez ocenę podejścia Komisji do rozwoju zdolności oraz do wykorzystania pomocy technicznej, a także sposobu, w jaki zarządza ona przygotowaniem i realizacją działań pomocy technicznej w ramach projektów rozwijania zdolności (patrz: pkt 7–8).

III. Mimo iż budowanie zdolności instytucjonalnych zostało uznane w ramach polityki rozwoju Wspólnoty Europejskiej za kluczowy element w walce z ubóstwem, Komisja, w opracowanych przez siebie krajowych dokumentach strategicznych nie umieściła kompleksowej oceny braków w zakresie zdolności instytucjonalnych, ani też nie określiła priorytetowych potrzeb w zakresie rozwoju zdolności w obrębie administracji i instytucji rządów beneficjentów. Komisja nie dysponuje także wytycznymi co do roli, jaką powinna odgrywać pomoc techniczna w tym kontekście (patrz: pkt 9–12).

IV. Wybór projektów jest przeważnie trafny, lecz założenia koncepcyjne pozostają często nieodpowiednie z powodu zbyt ambitnych celów, napiętego harmonogramu oraz niedostatecznej oceny braków występujących w otoczeniu instytucjonalnym oraz w poziomie zaangażowania podmiotów lokalnych w realizację projektów (patrz: pkt 13–17).

V. Realizację projektów często utrudnia szereg problemów, w tym przedłużające się etapy przygotowawcze i początkowe, co prowadzi do dezaktualizacji założeń koncepcyjnych projektu w momencie rozpoczęcia realizacji i znacząco skraca czas na nią przeznaczony. Zatrudnianie ekspertów w dziedzinie pomocy technicznej często pogłębia opóźnienia, gdyż w momencie udzielenia zamówienia często okazują się, że wybrani eksperci nie są już dyspozycyjni. Obecne procedury przetargowe dotyczące zatrudniania ekspertów w dziedzinie pomocy technicznej nie sprzyjają udziałowi instytucji publicznych, mimo iż w niektórych obszarach właśnie w takich organizacjach można by znaleźć lepiej wykwalifikowanych specjalistów. Donatorzy wciąż zapewniają pomoc techniczną głównie poprzez oddzielne, nieskoordynowane projekty, a procedury realizacyjne nie zachęcają do zaangażowania się podmiotów lokalnych (patrz: pkt 18–34).

VI. Sprawozdawczość, monitoring i ocena projektów są w większości przypadków odpowiednie. Nie istnieje jednak system informacji zarządczej, który służyłby ocenianiu i rejestrowaniu jakości pomocy technicznej udzielonej przez ekspertów lub firmy i który dostarczałby informacji przydatnych podczas podejmowania decyzji o udzielaniu zamówień publicznych w dziedzinie pomocy technicznej (patrz: pkt 35–39).

VII. Rezultaty projektów są bardzo zróżnicowane, jednak Trybunał stwierdza, iż w świetle często trudnych warunków, w których projekty są realizowane, rezultaty te oraz wkład wniesiony przez pomoc techniczną można uznać za dość zadowalające. Jakość świadczonych pomocy technicznej była zazwyczaj oceniana jako satysfakcjonująca, jednak inne istotne czynniki zmniejszały skuteczność udzielonego wsparcia. Choć Komisja nie ma wpływu na niektóre z tych czynników, to powinna jednak lepiej je przewidywać (patrz: pkt 40–43).

VIII. Na podstawie tych uwag Trybunał przedstawił szczegółowe zalecenia, które mogą pomóc Komisji w opracowaniu bardziej ukierunkowanego i zorganizowanego podejścia do wykorzystania pomocy technicznej, w celu skuteczniejszego działania na rzecz rozwoju zdolności (patrz: pkt 44–48).

WSTĘP

1. Współpraca na rzecz rozwoju podzielona jest na dwa rodzaje współpracy lub pomocy: pomoc finansową i pomoc techniczną, czyli innymi słowy „pieniądze” i „specjalistyczną wiedzę” lub „pomysły”. Niniejsze sprawozdanie obejmuje przeprowadzoną przez Trybunał kontrolę pomocy technicznej, którą Komisja definiuje jako zatrudnianie specjalistów, konsultantów, szkoleniowców, doradców, itp. w celu przekazywania specjalistycznej wiedzy i umiejętności oraz tworzenia i wzmacniania instytucji ⁽¹⁾.

2. Pomoc techniczna jest środkiem wykorzystywanym w wielu rozmaitych programach i projektach na rzecz rozwoju, a jej znaczenie lub skuteczność oceniane są poprzez wkład, jaki wnosi w wytworzenie produktów i rezultatów odpowiednich projektów i programów. Do szczegółowych dziedzin i zadań w kontekście współpracy na rzecz rozwoju, w której pomoc techniczna odgrywała lub odgrywa rolę, zalicza się:

- a) projektowanie oraz nadzór nad pracami, takimi jak budowa dróg;
- b) zarządzanie projektem, w którym eksperci ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za realizację działań;
- c) usługi doradcze, w przeszłości często w takich dziedzinach jak rozwój obszarów wiejskich lub rolniczych. Ostatnio w coraz większym stopniu usługi te wykorzystywane są do poprawy sytuacji w obszarach należących do kompetencji władz centralnych, w tym w zarządzaniu finansami publicznymi, ochronie zdrowia, edukacji oraz sądownictwie, a także do wspierania innych instytucji publicznych, władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych.

3. Skierowanie uwagi na funkcjonowanie organów administracji centralnej i lokalnej jest wynikiem wzrostu świadomości wśród donatorów, w tym Unii Europejskiej, że brak zdolności instytucjonalnych stanowi podstawową przeszkodę na drodze do zrównoważonego rozwoju. Rozwój zdolności stał się zatem jedną z centralnych dziedzin polityki rozwoju Wspólnoty Europejskiej, zarówno tej sformułowanej w 2000 r., jak i nowej z 2005 r. ⁽²⁾

⁽¹⁾ Na określenie rozmaitych usługodawców w niniejszym sprawozdaniu używany jest termin „ekspert”.

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Polityka rozwoju Wspólnoty Europejskiej, 26.4.2000 COM(2000) 212 wersja ostateczna.

Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji: „Europejski konsens w sprawie polityki rozwoju”, posiedzenie Rady w składzie Sprawy Ogólne i Stosunki Zewnętrzne z dnia 22 listopada 2005 r. (14820/05).

4. Znaczenie rozwoju zdolności zostało także podkreślone w niedawno opracowanym dokumencie OECD/DAC ⁽³⁾, w którym stwierdzono, że odpowiednie zdolności na szczęblu są jednym z podstawowych brakujących czynników w bieżących wysiłkach zmierzających do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju. Wysiłki na rzecz rozwoju w wielu spośród uboższych krajów nie powiodą się, nawet jeżeli będą wspierane znacznie wyższymi funduszami, jeśli nie będzie poświęcało się większej i baczniejszej uwagi rozwojowi trwałych zdolności ⁽⁴⁾.

5. Dalsze potwierdzenie znaczenia rozwoju zdolności można odnaleźć w deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy z marca 2005 r. ⁽⁵⁾, w której czytamy, że zdolność krajów partnerskich do planowania, zarządzania, realizacji oraz rozliczania rezultatów polityki i programów ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów rozwoju. Podkreśla ona konieczność bazowania wsparcia donatorów na ile to tylko możliwe na krajowych strategiach rozwoju, instytucjach oraz procedurach krajów partnerskich oraz dostarczania wsparcia w celu zaradzenia brakom w zakresie zdolności instytucjonalnych krajów partnerskich. Choć rozwój zdolności może być wspierany przy pomocy wielu rozmaitych działań, takich jak szkolenia, stypendia, sprzęt i oprogramowanie komputerowe, dokumentacja czy nawet infrastruktura fizyczna, to jednak pomoc techniczna pozostaje najważniejszym instrumentem stosowanym w tym kontekście.

6. Systemy rachunkowości i informacji zarządczej Komisji nie pozwoliły Trybunałowi na uzyskanie precyzyjnych i wiarygodnych informacji na temat nakładów poniesionych na pomoc techniczną, bądź to za pośrednictwem Europejskich Funduszy Rozwoju bądź to budżetu ogólnego. Trybunał oszacował całkowitą wartość zobowiązań z tytułu umów o pomoc techniczną, podpisanych w latach 2000–2005 i wciąż otwartych na początku 2006 r., na około 2 200 mln euro ⁽⁶⁾. Nie można było oszacować, jaką część pomocy technicznej, pochłonęły działania na rzecz rozwoju zdolności.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

7. Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał było określenie, w jakim stopniu Komisja gwarantuje, że finansowana ⁽⁷⁾ przez nią pomoc techniczna przyczynia się do rozwoju zdolności instytucjonalnych w krajach beneficjentach. Kontrola miała w szczególności udzielić odpowiedzi na następujące pytania:

- a) Czy Komisja dysponuje właściwą strategią do rozwijania zdolności instytucjonalnych, uwzględniającą wykorzystanie pomocy technicznej?
- b) Czy właściwie zaplanowano działania w ramach pomocy technicznej w odniesieniu do projektów rozwijania zdolności?

⁽³⁾ DAC Network on Governance: „The challenge of capacity development: working towards good practice”, luty 2006 r. DAC to Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

⁽⁴⁾ Milenijne Cele Rozwoju lub MCR — patrz: www.un.org/millenniumgoals oraz glosariusz.

⁽⁵⁾ Patrz: www.aidharmonization.org oraz glosariusz.

⁽⁶⁾ Podzielone prawie równomiernie pomiędzy Europejskie Fundusze Rozwoju (pokrywające kraje AKP) oraz budżet ogólny (pokrywający trzy główne programy geograficzne dla Bliskiego Wschodu i południowej części basenu Morza Śródziemnego, Ameryki Łacińskiej oraz Azji).

⁽⁷⁾ Bądź to za pośrednictwem budżetu ogólnego, bądź poprzez Europejskie Fundusze Rozwoju.

- c) Czy wydajnie realizowano działania w ramach pomocy technicznej?
- d) Czy właściwie monitorowano i oceniano działania w ramach pomocy technicznej i ich realizację?
- e) Czy, z punktu widzenia rozwoju zdolności, działania w ramach pomocy technicznej były skuteczne?

8. Trybunał zbadał podejście i działania Komisji, na poziomie polityki i projektu, w odniesieniu do 12 krajów beneficjentów, wybranych spośród czterech różnych obszarów geograficznych otrzymujących pomoc rozwojową: Afryki, Azji, Ameryki Łacińskiej oraz regionu Morza Śródziemnego⁽¹⁾. W pięciu spośród tych krajów przeprowadzono kontrole na miejscu, a w siedmiu dokonano kontroli dokumentacji, a także przesłano kwestionariusze do przedstawicielstw i odpowiednich władz w poszczególnych krajach. Z wykazu projektów rozwijania zdolności wybrano 32, w których ramach, w latach 2000–2006, zrealizowano 33 umowy o pomoc techniczną. Całkowita kwota przeznaczona na skontrolowane projekty wyniosła 400 mln euro, w tym około 144 mln euro poświęcono na wydatki na pomoc techniczną. *Załącznik I* zawiera pełną listę 32 skontrolowanych projektów i programów.

UWAGI

Czy Komisja dysponuje właściwą strategią do rozwijania zdolności instytucjonalnych, uwzględniając wykorzystanie pomocy technicznej?

9. Komisja uwzględniła zasady ogólnej polityki rozwoju Wspólnoty Europejskiej w obejmujących zwykle okres pięciu lat strategiach dla poszczególnych krajów, które przyjmują formę krajowych dokumentów strategicznych lub bardziej szczegółowych krajowych programów indykatorywnych. Na podstawie tych dokumentów⁽²⁾, w regionach objętych kontrolą Trybunał zbadał czy Komisja dokonuje systematycznej oceny mocnych i słabych stron zdolności instytucjonalnych krajów otrzymujących pomoc, a także czy ogólne potrzeby tych krajów w zakresie rozwoju zdolności zostały określone i uporządkowane według stopnia ważności oraz przełożone na potrzeby w zakresie pomocy technicznej.

Nieodpowiednia analiza aspektów instytucjonalnych w krajowych dokumentach strategicznych

10. Badanie odpowiednich dokumentów programowych Komisji, dotyczących krajów objętych kontrolą, jak również przygotowanych przez poszczególne kraje narodowych planów rozwoju i/lub strategicznych dokumentów dotyczących zmniejszenia ubóstwa wykazało wzrastające uznanie dla znaczenia rozwoju zdolności. Jednakże Komisja nie przedstawiła kompleksowej oceny braków instytucjonalnych na poziomie krajowym,

⁽¹⁾ Te 12 krajów to: Algieria, Angola, Benin, Uganda, Wietnam (we wszystkich przeprowadzono kontrole na miejscu) oraz Czad, Indonezja, Meksyk, Maroko, Nigeria, Peru, Sierra Leone (przegląd dokumentacji).

⁽²⁾ W momencie przeprowadzenia kontroli krajowe dokumenty strategiczne (KDS) pokrywały lata 2002–2007 (dla krajów objętych EFR) lub 2002–2006 (dla krajów nieobjętych EFR). Jeżeli tylko nowe KDS na okres 2007/8–2013 zostały udostępnione, także one poddane zostały kontroli.

ani też nie określiła priorytetowych potrzeb w zakresie rozwoju zdolności w obrębie administracji i instytucji rządów beneficjentów. W rezultacie, kluczowe sektory do wsparcia przez WE wyselekcjonowano bez dostępu do tych informacji, ryzykując przy tym, że potencjalnie ważne sektory lub programy, wymagające wsparcia donatorów mogą zostać pominięte.

11. W roku 2005 Komisja sporządziła wewnętrzny dokument koncepcyjny na temat oceny instytucji i rozwoju zdolności (ang. *Institutional Assessment and Capacity Development*), opisujący znaczenie oraz wagę rozwijania zdolności. Dokument dostarcza wskazówek, w jaki sposób oceniać zdolność instytucjonalną oraz wspierać proces rozwijania zdolności. Jednak wskazówki te nie mają zastosowania do krajowych dokumentów strategicznych. Na niższym poziomie planów sektorowych przywiązuje się już większą wagę do kwestii rozwoju zdolności — choć w bardzo ogólnym zakresie. Plany te przygotowywane są po dokonaniu wyboru kluczowych sektorów, do których skierowane zostanie wsparcie w poszczególnych krajach beneficjentach.

Brak wytycznych dotyczących pomocy technicznej

12. Mimo iż pomoc techniczna jest narzędziem od dawna istniejącym i często stosowanym w finansowanych przez Komisję projektach i programach rozwijania zdolności, to Komisja nie określiła ani roli, jaką odgrywa pomoc techniczna, ani jej wkładu w rozwój zdolności. Brakuje także szczegółowych wskazówek, którymi mogłyby kierować się przedstawicielstwa podczas przygotowywania projektów, opisujących kiedy i jak należy stosować ten instrument w odniesieniu do rozwoju zdolności. Co więcej, instrument twinningowy, stosowany z powodzeniem do zapewnienia pomocy technicznej w krajach kandydujących (a ostatnio także w krajach objętych polityką sąsiedztwa), nie był jak dotąd dostępny dla krajów AKP, krajów azjatyckich lub krajów Ameryki Łacińskiej. Choć dokument koncepcyjny, wspomniany w pkt 11 zawiera pewne uwagi na temat kwestii związanych z pomocą techniczną, to jednak nie dostarcza wytycznych dotyczących wykorzystania różnych rodzajów pomocy technicznej w różnych sytuacjach, sektorach lub krajach.

Czy właściwie zaplanowano działania w ramach pomocy technicznej w odniesieniu do projektów rozwijania zdolności?

13. W przypadku 32 skontrolowanych projektów Trybunał ocenił do jakiego stopnia wybór tych projektów był spójny z krajowymi strategiami Komisji i krajów partnerskich, czy w koncepcji projektu jasno określono cele oraz odpowiednie wskaźniki wykonania, a także czy właściwie uzasadniono zaproponowany rodzaj oraz nakład pomocy technicznej. Następnie Trybunał zbadał czy władze krajów beneficjentów aktywnie uczestniczyły w przygotowywaniu projektu oraz wykazały wyraźne oznaki zaangażowania w realizację projektu.

Trafny wybór projektów przy często nieodpowiednich założeniach koncepcyjnych

14. Wszystkie skontrolowane projekty były spójne z krajowymi dokumentami strategicznymi Komisji oraz z wytyczonymi w nich priorytetami sektorowymi. Zasadniczo były one także zgodne z ogólnymi priorytetami rozwoju zaangażowanych krajów korzystających z pomocy.

15. W założeniach koncepcyjnych około trzech czwartych zbadanych projektów występowało co najmniej jedno z poniżej opisanych uchybień:

- założenia koncepcyjne projektów były nadmiernie skomplikowane, obejmowały liczne elementy i wielu uczestników,
- ustalały zbyt ambitne cele i stosunkowo krótkie okresy realizacji,
- cele projektu były opisane w sposób ogólnikowy, kiedy więc ustalono wskaźniki wykonania, również one były w większości bardzo ogólnikowe, o charakterze jakościowym i ograniczonej przydatności do dokonania właściwej oceny późniejszej realizacji,
- istniejące braki instytucjonalne w środowisku projektu nie zostały wystarczająco oszacowane.

Te czynniki utrudniają z kolei właściwe określenie i realizowanie zadań pomocy technicznej.

16. Podczas gdy wszystkie skontrolowane projekty uwzględniały pomoc techniczną jako ważny wkład, to w około połowie przypadków dokumentacja projektowa proponowała pewne rodzaje (międzynarodowa lub lokalna) i nakłady (zadania długo lub krótkoterminowe) pomocy technicznej, bez jednoznacznego umotywowania proponowanej kombinacji środków. Ponadto brak było jednoznaczności co do oczekiwanej roli ekspertów, gdyż zadania doradcze w odniesieniu do celów projektu w zakresie rozwijania zdolności zazwyczaj musiały być powiązane z działaniami „uzupełniającymi”, polegającymi na wspieraniu zainteresowanej instytucji w jej stałych zadaniach.

Ramka 1

Przykład uchybień w koncepcji projektu

Program wsparcia sektora ochrony zdrowia — Angola

Cele projektu zawierały: wzmocnienie zdolności instytucjonalnych na poziomie centralnym i prowincjonalnym, polepszenie podstawowych świadczeń w zakresie ochrony zdrowia, poprawę dostępności podstawowych leków oraz ustanowienie systemu zapobieganiu rozprzestrzeniania się HIV. Mimo iż ocena wcześniejszego projektu wspominała o trudnościach związanych ze skłonieniem Ministerstwa Zdrowia do odegrania aktywnej roli, w studium wykonalności nie przeprowadzono oceny lokalnych zdolności do zapewnienia skutecznej realizacji tego ambitnego projektu. Dopiero po rozpoczęciu projektu stwierdzono, że niektórzy angolscy partnerzy nie posiadają odpowiedniej zdolności do realizacji projektu. W przygotowanym przez ekspertów sprawozdaniu wstępnym stwierdzono, że projekt był zbyt ambitny, ale zmiany wprowadzono dopiero na 18 miesięcy przed zakończeniem jego realizacji, znacząco ograniczając cele i działania.

Zaangażowanie podmiotów lokalnych kwestią kluczową, nie zawsze jednak uwzględnianą przez Komisję

17. Zaangażowanie w planowany rozwój instytucjonalny ze strony instytucji beneficjenta jak również ze strony jej pracowników jest kluczowym czynnikiem decydującym o warunkach, w jakich pomoc techniczna może funkcjonować, a tym samym przyczyniającym się do pomyślnej realizacji planów rozwijania zdolności. Komisja, mając tego świadomość, zazwyczaj włączała lokalne instytucje beneficjentów w fazę przygotowywania założeń koncepcyjnych swoich projektów. Niewystarczająco jednakże oceniała ryzyko wynikające z możliwości niewywiązania się władz kraju beneficjenta z podjętych zobowiązań. Fakt, że władze kraju beneficjenta podpisują umowę finansową z donatorem nie oznacza automatycznie, iż sformułowane w większości umów projektowych założenia o zobowiązaniu się rządu do reform, zostaną zrealizowane. Nie oznacza to także, że wszyscy pracownicy instytucji lub osoby w jakiś sposób związane z projektem, będą wspierać jego realizację. Już wielokrotnie pracownicy instytucji otrzymujących pomoc okazywali brak zainteresowania.

Ramka 2

Przykład nieodpowiedniego zaangażowania podmiotów lokalnych

Projekt ochrony zdrowia — Benin

Celem projektu była poprawa jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej. Jednakże eksperci musieli borykać się z licznymi problemami, takimi jak nieprawidłowości w zarządzaniu kadrami w sektorze ochrony zdrowia, charakteryzujące się częstymi przesunięciami lub arbitralnym przyznawaniem stanowisk, co negatywnie wpływało na motywację pracowników. Słabe zaangażowanie ministerstwa w projekt spowodowało liczne opóźnienia; odmówiło ono np. oddelegowania pracowników do pełnienia roli lokalnych partnerów jednostek zarządzających projektem. Innym pracownikom, mającym spełniać rolę osób kontaktowych pomiędzy różnymi dyrekcjami ministerstwa a osobami odpowiedzialnymi za realizację projektu, brakowało motywacji gdyż uważali, że za tę działalność, traktowaną jako „dodatkowa praca”, należało im się wynagrodzenie. Komisja słusznie sprzeciwia się takim płatnościom.

Czy wydajnie realizowano działania w ramach pomocy technicznej?

18. W celu ocenienia czy projekty realizowane były wydajnie, Trybunał zbadał czy projekt rozpoczął się w wyznaczonym czasie i był realizowany zgodnie z planem, czy zamówienia w zakresie pomocy technicznej i jej uruchamianie odbywało się bez zbędnych opóźnień, czy poziom koordynacji z powiązаныmi projektami lub działaniami był odpowiedni oraz czy procedury realizacyjne projektu zachęcały do zaangażowania się instytucji beneficjentów.

Długi etap przygotowawczy często prowadzi do dezaktualizacji koncepcji projektu

19. Etap przygotowywania zbadanych projektów trwał zazwyczaj od roku do dwóch lat. Wiązał się on z podjęciem szeregu wymaganych kroków, w tym co najmniej jedną wizytą konsultantów (w celu identyfikacji i określenia potrzeb), dwiema turami doradztwa i wymiany uwag w ramach grupy ds. wsparcia jakości⁽¹⁾ odbywającymi się w centrali Komisji oraz poddaniem propozycji finansowania pod obrady odpowiedniego komitetu doradczego państw członkowskich.

20. Po przyjęciu przez Komisję propozycji, następuje procedura przetargowa (patrz: pkt 22–26), zmierzająca do zatrudnienia potrzebnych ekspertów. Kiedy już przyjadą oni na miejsce aby rozpocząć realizację projektu, co zazwyczaj następuje co najmniej dwa do trzech lat od rozpoczęcia etapu przygotowawczego, okazuje się często, że lokalne warunki uległy zmianie: pojawiła się nowa sytuacja polityczna lub nastąpiły inne zmiany (wybory, nowe nominacje, nowe kierunki krajowej polityki), albo też inni donatorzy rozpoczęli realizację projektów. W efekcie, eksperci często stwierdzają, że pierwotne założenia projektu utraciły ważność lub też niektóre z zaplanowanych działań przestały być odpowiednie. Oznacza to, iż w takich przypadkach eksperci muszą najpierw zweryfikować bieżące potrzeby w zakresie rozwoju zdolności beneficjentów i poprawić założenia koncepcyjne projektu pod tym kątem, zanim będą mogli przystąpić do właściwych działań związanych z przygotowaniem szczegółowego planu pracy w ramach projektu.

21. Jednakże takie poprawki rzadko dokonywane są na początku realizacji projektu, ze względu na potrzebny do tego nakład pracy administracyjnej i czasu niezbędnego do uzyskania zgody na wprowadzenie zmian do umowy finansowej. Zazwyczaj Komisja rozpoczyna realizację projektu zgodnie z koncepcją, a z decyzją o wprowadzeniu zmian czeka do oceny śródkresowej (którą normalnie przeprowadza się po około dwóch latach realizacji projektu). Na tym etapie, czas pozostający na wprowadzenie jakichkolwiek niezbędnych zmian jest już bardzo ograniczony, ze szkodą dla ogólnej skuteczności projektu.

Ramka 3

Przykład długiego okresu przygotowawczego, powodującego dezaktualizację koncepcji

Europejski program pomocy technicznej dla Wietnamu (ETV2)

Projekt został przygotowany na podstawie dwóch odrębnych wizyt na miejscu, które odbyły się w październiku 2000 r. i w lipcu 2002 r. Umowę finansową podpisano w kwietniu 2003 r., lecz z rozmaitych powodów umowa o pomoc techniczną została podpisana dopiero w sierpniu 2005 r. Realizacja projektu rozpoczęła się dopiero w styczniu 2006 r., głównie ponieważ pierwotnie wyznaczony kierownik zespołu nie był już dyspozycyjny i musiano znaleźć zastępstwo. Od czasu przygotowania projektu upłynęło trzy i pół roku i, ze względu na szybkie tempo zmian w Wietnamie, wiele z zaplanowanych działań przestało być adekwatne. Zatem najważniejszym zadaniem ekspertów na początkowym etapie stało się ponowne opracowanie założeń koncepcyjnych projektu i w rezultacie na realizację działań związanych z projektem pozostała mniej niż połowa zaplanowanego czasu.

Problemy w czasie procedury przetargowej i etapu początkowego skracają czas dostępny na realizację

22. Podmioty świadczące pomoc techniczną potrzebną do realizacji projektów są zazwyczaj wyłaniane w drodze międzynarodowego przetargu ograniczonego⁽²⁾. Przeprowadzenie tej procedury pochłania przeważnie około sześciu do ośmiu miesięcy. Ponieważ procedura przetargowa rozpoczyna się najczęściej dopiero po podpisaniu umowy finansowej, do momentu przybycia ekspertów na miejsce upływa co najmniej 10 miesięcy (osiem miesięcy na przetarg i dwa miesiące na rozpoczęcie pracy przez ekspertów). Okres ten brany jest pod uwagę przy określaniu oficjalnego okresu realizacji projektu w umowie finansowej.

23. Jednakże przeprowadzona przez Trybunał kontrola 32 projektów wykazała, iż wiele problemów pojawiło się w czasie procedury przetargowej lub w związku z rozpoczęciem projektów, co opóźniło działania związane z projektami i ograniczyło czas dostępny na ich realizację. Do typowych problemów należą:

- a) przetargi nierozstrzygnięte z powodu braku wystarczającej liczby ważnych ofert i wymagające w związku z tym powtórzenia;
- b) opóźnienia w powoływaniu komitetu oceniającego oferty;
- c) późne przybycie ekspertów;
- d) późne wyznaczenie potrzebnych pracowników, działających w charakterze partnerów lokalnych;
- e) trudności w organizowaniu struktur wspomagających realizację projektu, takich jak obiekty biurowe, rachunki bankowe na potrzeby projektu, podręczniki i procedury projektowe;
- f) większe niż oczekiwano trudności wiążące się z opracowaniem ogólnego planu pracy;
- g) konieczność zmiany koncepcji projektu w trakcie fazy wstępnej.

W efekcie, w zasadzie we wszystkich zbadanych projektach, faktyczny etap realizacji okazał się zbyt krótki lub prawdopodobnie okaże się zbyt krótki, aby można było zrealizować wszystkie zaplanowane działania i osiągnąć zamierzone rezultaty.

⁽¹⁾ Grupy ds. wsparcia jakości są wewnętrznymi, międzyresortowymi grupami Komisji, które dokonują partnerskich ocen środków pomocy zewnętrznej, którymi zarządza EuropeAid, na etapie ich identyfikacji i określania.

⁽²⁾ Praktyczny przewodnik po procedurach udzielania zamówień w ramach działań zewnętrznych WE: dla umów na usługi o wartości 200 000 euro lub większej obowiązkowo stosuje się procedurę międzynarodowego przetargu ograniczonego.

24. Poza ogólnym terminem wyznaczonym na realizację projektu należy także przestrzegać terminu na zawieranie umów (tzw. reguły D + 3), wprowadzonego rozporządzeniami finansowymi z 2003 r. ⁽¹⁾ Dlatego też wszelkie opóźnienia powstałe po podjęciu decyzji o finansowaniu, np. w czasie przetargu zmierzającego do podpisania głównej umowy o pomoc techniczną lub też w czasie etapu początkowego, w praktyce skracają okres, w którym można by zawierać kolejne umowy związane z realizacją, np. na roboty, dostawy lub inne usługi. Problem ten dotyczy lub może dotyczyć wielu projektów przygotowanych już po wejściu w życie tej reguły. Od dnia 1 maja 2007 r. zaczęła obowiązywać zmiana do rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego ⁽²⁾, która do pewnego stopnia łagodzi ograniczenia wynikające z reguły D + 3, uznając dzień podpisania umowy finansowej za datę, od której liczony jest trzyletni okres. Jednak każde opóźnienie następujące po tej dacie będzie nadal skutkowało skróceniem okresu realizacji, jak również skróceniem okresu przeznaczzonego na zawieranie umów.

25. Z technicznego punktu widzenia istnieje możliwość rozpoczęcia procedury przetargowej wcześniej, tzn. przed podpisaniem umowy finansowej lub wręcz przed podjęciem decyzji o finansowaniu. W takim przypadku ogłoszenie o przetargu musi zawierać „klauzulę zawieszenia” ⁽³⁾. Pomogłoby to skrócić okres, który normalnie upływa pomiędzy podpisaniem umowy finansowej a rozpoczęciem działań związanych z projektem. Stosowanie takiej klauzuli, przynajmniej w stosunku do krajów AKP, w celu zapewnienia wczesnego rozpoczęcia projektu, przewiduje obecnie jeden z załączników do umowy o partnerstwie pomiędzy krajami AKP a UE (umowy z Kotonu z 23 czerwca 2000 r.) ⁽⁴⁾.

26. Zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Komisji dotyczącymi zamówień publicznych, możliwość ta powinna być wykorzystywana jedynie w wyjątkowych przypadkach (bez wskazania jakie to mogłyby być przypadki). Komisja obawia się, że istnieje ryzyko konieczności unieważniania przetargów, a to, gdyby zdarzało się zbyt często, może doprowadzić w przyszłości do zmniejszenia zainteresowania ze strony potencjalnych dostawców usług projektami finansowanymi przez Komisję. Zatem klauzula zawieszenia jest rzadko stosowana. Jednak ryzyko, że projekt zostanie całkowicie anulowany po zakończeniu etapu przygotowawczego i podjęciu decyzji o finansowaniu jest w praktyce ograniczone. W swoich wytycznych Komisja powinna uściślić, w jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami można stosować klauzulę zawieszenia.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1), art. 166 oraz rozporządzenie finansowe z dnia 27 marca 2003 r. mające zastosowanie do 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 83 z 1.4.2003, str. 1), art. 53 i 54. Zasada ta wymaga, aby umowy na roboty, dostawy lub usługi do zrealizowania zawierane były najpóźniej w ciągu trzech lat, począwszy od dnia podjęcia przez Komisję decyzji o finansowaniu projektu.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 390 z 30.12.2006, str. 1), art. 1 ust. 100. Rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do 9. Europejskiego Funduszu Rozwoju nie zostało jeszcze w tym względzie zmienione.

⁽³⁾ Oznacza to, że udzielenie zamówienia będzie uwarunkowane zawarciem umowy finansowej oraz zapewnieniem finansowania.

⁽⁴⁾ Umowa o partnerstwie między krajami AKP a UE, załącznik IV w sprawie procedur realizacji i zarządzania, art. 19.

Ramka 4

Przykład skrócenia okresu realizacji z powodu opóźnień

Rozwijanie zasobów ludzkich w dziedzinie ochrony zdrowia — Uganda

Umowa o pomoc techniczną została podpisana we wrześniu 2003 r., około 18 miesięcy po podpisaniu umowy finansowej, a pierwsi eksperci pojawili się dwa miesiące później. Procedura przetargowa trwała szczególnie długo ze względu na splot różnych czynników, w tym przeniesienie kompetencji w zakresie szkół zajmujących się kształceniem w dziedzinie ochrony zdrowia z Ministerstwa Zdrowia do Ministerstwa Edukacji oraz wewnętrzne zmiany zachodzące w tym czasie w przedstawicielstwie (odejście części personelu, wprowadzenie zarządzania na podstawie przekazania uprawnień, przekazywanie spraw). Mimo że umowa finansowa przewidywała pięcioletni okres realizacji, a umowa o pomoc techniczną czteroletni okres wykonania, dwudziestomiesięczne opóźnienie na początku spowodowało, że na realizację pozostały jedynie trzy lata i trzy miesiące.

Częste zastępowanie ekspertów po udzieleniu zamówienia

27. W jednej trzeciej zbadanych projektów, firmy konsultingowe, niemal natychmiast po wygraniu przetargu na zapewnienie pomocy technicznej, informowały Komisję, że kluczowi eksperci nie są już dyspozycyjni. W niektórych przypadkach wynikało to z późnego zakończenia oceny ofert i późnego udzielenia zamówienia na pomoc techniczną, co oznaczało, że eksperci nie byli już dłużej związani zobowiązaniem do zachowania dyspozycyjności ⁽⁵⁾. W innych przypadkach brak dyspozycyjności zdarzał się nawet w okresie ważności oferty. Najczęściej podawanym powodem były problemy zdrowotne. Istnieje ryzyko, że firmy celowo proponowały ekspertów legitymujących się dobrymi życiorysami po to, by wygrać przetarg, mimo iż wiedziały, że ci nie będą dyspozycyjni do wykonania zadania. We wszystkich przypadkach, poszukiwanie zastępstw powodowało opóźnienia w rozpoczęciu projektu.

Ramka 5

Przykład zastępowania ekspertów po udzieleniu zamówienia

W następstwie skutecznie przeprowadzonej procedury przetargowej, konsorcjum składające się z wielu podmiotów wygrało przetarg na pomoc techniczną, głównie dzięki dobrym kwalifikacjom osoby zaproponowanej na stanowisko kierownika zespołu. Tymczasem, ów kierownik zespołu nigdy nie podjął swoich obowiązków, gdyż jego kandydatura została wycofana wkrótce po podpisaniu umowy — okazało się, że był podatny na chorobę występującą w kraju, o którym mowa. Fakt ten powinien być jednak znany wcześniej. Jego zastępca dołączył do projektu prawie trzy miesiące później.

⁽⁵⁾ Od ekspertów wymaga się podpisania zobowiązania, że pozostaną dyspozycyjni przez okres ważności oferty, który wynosi zazwyczaj 90 dni.

Nieodpowiednie kryteria wyboru pomocy technicznej

28. Regularne wycofywanie kluczowych ekspertów skłania do zastanowienia się, czy kryteria oceny ofert w zakresie pomocy technicznej są rzeczywiście odpowiednie⁽¹⁾. Najważniejszym kryterium stosowanym w technicznej ocenie ofert przy przetargach na realizację usług jest ocena życiorysu zgłoszonych ekspertów długoterminowych, w szczególności kierownika zespołu. Jedynie w nielicznych przypadkach organizowane są rozmowy kwalifikacyjne z ekspertami. Nie są brane pod uwagę inne czynniki będące potencjalnymi wskaźnikami jakości technicznej, takie jak ogólna zdolność firmy i/lub praktyczne doświadczenia ze współpracy z daną firmą lub zgłaszanymi ekspertami, wypływające z poprzednich umów finansowanych przez Komisję.

Ograniczony wybór wśród procedur przetargowych

29. Wybór trybu zatrudniania ekspertów do realizacji projektów rozwijania zdolności, jest ograniczony. Istnieją dwa główne rozwiązania pozwalające na zatrudnianie ekspertów: poprzez system umowy ramowej⁽²⁾ lub w drodze międzynarodowego przetargu ograniczonego na realizację usług (patrz: pkt 22).

30. W obu przypadkach umowa, na mocy której zatrudniani są eksperci, podpisywana jest z firmą konsultingową. W niektórych dziedzinach, takich jak zarządzanie finansami publicznymi lub administracja publiczna, lepiej wykwalifikowanych ekspertów można znaleźć w podmiotach innego typu, takich jak organy administracji centralnej państw członkowskich (np. w przypadku zarządzania finansami publicznymi — w ministerstwach skarbu państwa, ministerstwach finansów czy bankach centralnych) podobnie jak ma to miejsce w przypadku projektów twinningowych w krajach kandydujących. W przypadkach, kiedy potrzebna jest bardzo specyficzna znajomość lokalnych warunków, żadna z tych dwóch procedur nie sprzyja poszukiwaniu specjalistycznej wiedzy technicznej na rynku lokalnym lub regionalnym.

Niewydajne wykorzystywanie pomocy technicznej

31. Ponieważ międzynarodowym ekspertom przydzielano różne zadania, nie zawsze wydajnie wykorzystywano ich możliwości. Choć eksperci wybierani są głównie z uwagi na ich specjalistyczną wiedzę techniczną, to Komisja oczekuje od nich pewnego zaangażowania w zarządzanie projektem i kontrolę finansową. Zgodnie z obecnym rozporządzeniem finansowego kierownika międzynarodowego zespołu pomocy technicznej nie jest już jednym z dyrektorów projektu, współuprawnionym do podejmowania decyzji, jak to miało miejsce pod rządami poprzedniego rozporządzenia finansowego. Jednak w praktyce kierownik zespołu w ramach projektu nie tylko sprawdza, ale również przygotowuje plany pracy i budżety, sprawozdania, dokumentacje

(1) Zgodnie z wytycznymi Komisji, techniczne aspekty (tj. „jakość”) usług stanowią 80 % ogólnej oceny. Aspekt finansowy określany jest nie tylko przez pozostałe 20 % w ocenie łącznej, ale także przez fakt, że wszystkie oferty muszą mieścić się w wyznaczonych limitach dostępnego budżetu.

(2) Z powodu częstego wykorzystywania umów na usługi krótkoterminowe w cyklu projektu, Komisja ustanowiła tzw. umowy ramowe zawierane w drodze przetargu międzynarodowego. Są to ogólne umowy, ustanawiające podstawowe warunki (np. czas trwania, przedmiot, cena, warunki wykonania) udzielania poszczególnych, indywidualnych zamówień wymaganych w określonym okresie.

przetargowe, projekty umów i propozycje płatności dokonywanych z konta projektu. W niektórych przypadkach te obowiązki administracyjne zajmowały nieproporcjonalnie dużo czasu, zmniejszając tym samym czas, który eksperci mogli poświęcić na działania związane z rozwojem zdolności technicznych. Sytuacja ta prowadzi także do pewnej niejasności co do tego, czy eksperci odpowiadają przed instytucją beneficjentem czy przedstawicielstwem, co utrudnia ich pracę oraz może narazić na szwank atmosferę zaufania pomiędzy ekspertem (ekspertami) a lokalnymi partnerami.

Stopień koordynacji działań donatorów w poszczególnych krajach jest zróżnicowany

32. Pomiędzy poszczególnymi krajami występują znaczne różnice w poziomie koordynacji programów rozwoju zdolności. Waha się on od ograniczonej wymiany informacji do bardziej rozbudowanych systemów sektorowych i/lub tematycznych grup roboczych, w których obecni są wszyscy aktywni partnerzy, poziom koordynacji jest wysoki, a Komisja jest zwykle jednym z najaktywniejszych donatorów. Koordynacja była lepsza i bardziej intensywna w tych przypadkach, w których ustanowiono program ogólnej pomocy budżetowej lub program wsparcia polityki sektorowej. Jednak nawet wtedy pomoc techniczną często udostępniano w ramach odrębnych projektów, w których każdy z donatorów stosował własne procedury.

Procedury realizacyjne wciąż niesprzyjające zaangażowaniu podmiotów lokalnych

33. Jednostki realizujące projekt (lub jednostki wspierające projekt) w większości krajów mają wciąż charakter struktur tymczasowych, utworzonych na czas trwania projektu i działających równoległe do istniejących krajowych organów administracji, choć w niektórych przypadkach są one już bardziej zintegrowane ze stałą strukturą instytucjonalną administracji kraju beneficjenta. W żadnym z badanych krajów ani procedura przetargowa, ani płatności, związane z pomocą techniczną finansowaną przez Komisję, nie były realizowane według krajowych systemów czy procedur, gdyż Komisja uznała je za niewiarygodne i mało przejrzyste. Jednak wiele z tych krajów (tj. Benin, Czad, Maroko, Sierra Leone, Uganda i Wietnam) jest odbiorcami finansowanej przez Komisję pomocy budżetowej, co z definicji wiąże się z wydatkowaniem tych funduszy zgodnie z krajowymi procedurami finansowymi. Obrazuje to brak spójności w podejściu Komisji do wykorzystywania systemów zarządzania finansami publicznymi czy też systemów udzielania zamówień publicznych krajów beneficjentów w ramach różnych instrumentów pomocowych Komisji.

34. W kontekście deklaracji paryskiej (patrz: pkt 5) donatory podjęli szereg zobowiązań dotyczących dostosowania swojego wsparcia do strategii rozwojowych, instytucji i procedur krajów partnerskich. Wiele z tych zobowiązań wiąże się bezpośrednio z kwestią rozwijania zdolności. W tym kontekście w trzech dziedzinach Unia Europejska wyznaczyła sobie jeszcze bardziej rygorystyczne cele: całość pomocy w zakresie budowania zdolności dostarczać poprzez skoordynowane programy, z naciskiem na zwiększenie współpracy między różnymi donatorami; kierować 50 % pomocy międzyrządowej poprzez systemy krajowe; unikać tworzenia jakichkolwiek nowych jednostek realizujących projekt. Biorąc pod uwagę założenia koncepcyjne najnowszych projektów rozwijania zdolności, sprostanie zobowiązaniom, jakie przyjęła na siebie Komisja w ramach deklaracji paryskiej, będzie prawdziwym wyzwaniem.

Czy właściwie monitorowano i oceniano działania w ramach pomocy technicznej i ich realizację?

35. Jakość i terminowość sprawozdań ekspertów jest ogólnie zadowalająca a projekty są w większości przypadków aktywnie monitorowane przez pracowników przedstawicielstw. Dodatkowo istnieją dwa główne systemy służące do zewnętrznego monitorowania i oceny projektów:

- a) system monitoringu zorientowanego na wyniki (w skrócie ROM, z ang. *Results-Oriented Monitoring*), wykorzystywany przez konsultantów podlegających Komisji;
- b) śródkresowe oceny projektów, przewidziane w umowie finansowej projektu, a przeprowadzane przez konsultantów wybranych i/lub zatwierdzonych przez Komisję i kraje partnerskie.

36. Obydwa systemy stosowane są regularnie. W niektórych przypadkach konsultanci ROM kontrolowali na miejscu projekty wkrótce po rozpoczęciu działań, mogli więc ocenić jedynie koncepcję projektu, a nie wydajność i skuteczność realizacji czy rezultaty.

37. System ROM jest dobrą praktyką, zwłaszcza z uwagi na wiążące się z nim regularne kontrole projektów na miejscu, w czasie ich realizacji. Jednakże Trybunał wykrył szereg przypadków, w których wyniki przypisywane projektom były nierealistyczne lub nieodpowiednie, lub też wyniki uzyskane przy kolejnych kontrolach ROM tego samego projektu nie były spójne. Może to wynikać z faktu, iż kontrole takie muszą być bardzo krótkie (ze względu na dużą liczbę projektów), a także z powodu systematycznych zmian wśród pracowników przeprowadzających monitoring.

38. Oceny śródkresowe są przeprowadzane w przypadku większości projektów i postrzegane zazwyczaj jako bardzo przydatne narzędzie dostarczające wyważonego, zewnętrznego spojrzenia na projekt. Zalecenia z nich wypływające są często wykorzystywane przez przedstawicielstwa przy podejmowaniu decyzji o zmianach, przeorientowaniu lub przedłużeniu projektu. Jednakże, zważywszy na panującą obecnie tendencję do skracania okresów realizacji, coraz trudniejsze staje się rozplanowanie kontroli śródkresowej w taki sposób, aby przypadła ona w okresie, kiedy dokonano już postępów w realizacji projektu, ale na tyle wcześnie, aby pozostawał jeszcze czas na wprowadzenie założeń i skorzystanie z nich.

39. Brak jest systematycznej oceny wykonania zadań z zakresu pomocy technicznej udzielonej przez firmy i ekspertów. Wszelkie oceny przeprowadzane przez przedstawicielstwo, lokalnego beneficjenta czy lokalną instytucję zamawiającą (w przypadku EFR), dokonywane są wyłącznie doraźnie i w sposób nieformalny. Komisja nie posiada żadnego systemu, który umożliwiłby wymianę choćby tych ograniczonych informacji. Brak odpowiedniego systemu informacji zarządczej w odniesieniu do pomocy technicznej oznacza, że cenne doświadczenia z prowadzonej w przeszłości współpracy z niektórymi firmami lub ekspertami nie mogą być wykorzystane podczas podejmowania nowych decyzji o udzielaniu zamówień publicznych w dziedzinie pomocy technicznej.

Czy, z punktu widzenia rozwoju zdolności, działania w ramach pomocy technicznej były skuteczne?

Satysfakcjonujący wkład pomocy technicznej jednak brak gwarancji powodzenia projektów

40. Ogólnie, rzeczywiste lub prawdopodobne rezultaty 32 skontrolowanych projektów różnią się znacząco (patrz: załącznik II). 10 projektów znajdowało się wciąż na zbyt wczesnym etapie realizacji, aby możliwe było jakkolwiek rozsądne przewidywanie prawdopodobnych rezultatów. Jeżeli zaś chodzi o pozostałe projekty to:

- jedna trzecia projektów osiągnęła lub prawdopodobnie osiągnie zakładane cele (patrz: ramka 6),
- jedna trzecia projektów doświadczała pewnych trudności i osiągnęła lub prawdopodobnie osiągnie jedynie część zakładanych celów (patrz: ramka 7),
- jedna trzecia projektów doświadczała znaczących trudności i osiągnęła lub prawdopodobnie osiągnie jedynie bardzo niewielką część zakładanych celów (patrz: ramka 8).

Ramka 6

Przykład udanego projektu

Wsparcie procesu decentralizacji w Beninie

Celem projektu było stworzenie na poziomie gminnym zdolności administracyjnej do świadczenia ludności usług publicznych na wyższym poziomie.

Zastosowano nowatorskie podejście, w którym działalność pojedynczego eksperta międzynarodowego, odpowiedzialnego za kierowanie i koordynowanie działań na poziomie centralnym, powiązано z działalnością dużej grupy lokalnych ekspertów, posiadających specjalistyczną wiedzę dotyczącą miejscowych warunków i dostarczających wsparcia na poziomie lokalnym. Wymagało to przeprowadzenia przez eksperta międzynarodowego wstępnego przeszkolenia lokalnych zespołów w celu zapewnienia wspólnego podejścia i wypracowania standardowych narzędzi. Koncepcja projektu zawierała jasno sprecyzowane cele i wskaźniki wykonania, mimo iż początkowo nie były one wyrażone ilościowo. Eksperti rozpoczęli pracę w ciągu sześciu miesięcy od podpisania umowy finansowej. Na początku projektu ekspert dopracował logiczne ramy oraz stworzył bazę danych do celów monitoringu i oceny. Mimo trudnych warunków, spowodowanych brakiem jednoznacznego politycznego wsparcia dla procesu decentralizacji, projekt w znacznej mierze osiągnął swoje cele. Komisja, przyjmując długoterminowy punkt widzenia na rozwój w tym obszarze, przygotowała drugi etap tego projektu, mający wspierać realizację gminnych planów rozwoju oraz podnieść zdolności instytucji nadzorczych.

41. Jako że pomoc techniczna jest głównym narzędziem wykorzystywanym w projektach rozwijania zdolności, z oczywistych powodów jej jakość ma znaczący wpływ na rezultaty projektu. Wykonanie zadań przez ekspertów było na ogół pozytywnie oceniane przez instytucje beneficjentów i przez przedstawicielstwa. Chociaż w około połowie skontrolowanych projektów były przypadki zastępowania ekspertów, to zazwyczaj były one spowodowane konfliktem osobowości, a niekiedy również wynikami niespełniającymi oczekiwań. Było zaledwie kilka przypadków, w których cały zespół ekspertów nie wywiązywał się należycie z zadań i musiał zostać zastąpiony. Jednak dobra jakość pomocy technicznej niekoniecznie gwarantuje pomyślność projektu, ponieważ inne czynniki mają decydujący wpływ na wyniki.

42. W znacznej większości projektów niewystarczająco długi okres realizacji był głównym czynnikiem wpływającym na niemożność osiągnięcia zakładanych w ramach projektu rezultatów w terminie wyznaczonym w umowie finansowej. Czas trwania wielu z tych projektów został lub zostanie przedłużony, co powinno w przyszłości doprowadzić do osiągnięcia rezultatów. Samo przedłużanie terminów nie jest jeszcze wystarczające do zagwarantowania pomyślnego zakończenia projektów. Innymi ważnymi czynnikami wpływającymi na skuteczność projektów jest środowisko instytucjonalne w krajach beneficjentach oraz stopień zaangażowania, jaki wykazują instytucje beneficjenci w czasie przygotowywania i realizacji projektów. Spośród krajów, w których Trybunał przeprowadził kontrole, czynniki te były ogólnie pozytywne w Wietnamie i Ugandzie i w mniejszym stopniu w Algierii i Beninie, ale nie były pozytywne w przypadku Angoli. Takie rozbieżności w lokalnych zdolnościach instytucjonalnych i zaangażowaniu w znacznym stopniu wyjaśniają różnice w osiągniętych lub spodziewanych rezultatach projektów skontrolowanych przez Trybunał w poszczególnych krajach. Niektóre z tych czynników pozostają poza kontrolą Komisji, jednak powinna ona lepiej je przewidywać.

Ramka 7

Przykład projektu, w którym rezultaty osiągnięto częściowo i którego trwałość jest niepewna

Szkolenie nauczycieli szkoły podstawowej — Angola

Słabe przygotowanie projektu i opóźnienia doprowadziły do zaniechania połowy zaplanowanych działań. W rezultacie projekt nie osiągnął celów w pełni, ponieważ funkcjonują zaledwie cztery centra szkoleniowe zamiast pierwotnie zaplanowanych 16, a przeszkolonych zostało 11 000 nauczycieli a nie, jak wstępnie zakładano, 14 250. Rząd Angoli nie wywiązał się ze swoich zobowiązań do sfinansowania tych prowincjonalnych centrów szkoleniowych. Pozbawione sal lekcyjnych, wody i elektryczności centra te miały całkowicie nieodpowiednią infrastrukturę, a zajęcia odbywały się w szkołach podstawowych, co zmuszało dzieci do odbywania zajęć na dziedzińcach. Nauczyciele byli ogólnie zadowoleni z przeprowadzonych szkoleń, lecz wciąż nie otrzymali oficjalnych zaświadczeń z Ministerstwa Edukacji, nie uzyskali zatem związanego z nimi awansu zawodowego lub podwyżek płac. System danych statystycznych został zainstalowany, ale nie funkcjonował. Pozostałe wyposażenie dostarczone w ramach projektu nie działało z powodu braku serwisowania i części wymiennych.

Ramka 8

Przykład projektu o niezadowolających rezultatach

Program wsparcia sektora ochrony zdrowia — Sierra Leone

Koncepcję projektu opracowano w trudnych okolicznościach w późnych latach dziewięćdziesiątych, kiedy sytuacja w zakresie bezpieczeństwa była wciąż bardzo niestabilna. Cele projektu były zbyt ambitne, biorąc pod uwagę tę trudną sytuację i złożoność procesu decentralizacyjnego. Opóźnienia w zatrudnianiu ekspertów oraz nieodpowiednie wykonywanie przez nich zadań, jak również brak zaangażowania ze strony Ministerstwa Zdrowia, które nie zapewniło potrzebnych pracowników, działających w charakterze partnerów lokalnych, poważnie zakłóciły realizację działań w ramach projektu. W efekcie, projekt w znacznym stopniu nie osiągnął założonych celów. Pod koniec 2006 r., służby Komisji przygotowywały aneks do umowy finansowej w celu umorzenia 13 mln euro (z początkowego wkładu w wysokości 28 mln euro) oraz przedłużenia projektu o kolejne dwa i pół roku, z zamiarem podjęcia próby ukończenia części z dwóch bardziej udanych komponentów projektu, tj. podstawowej opieki zdrowotnej na poziomie zdecentralizowanym oraz komponentu farmaceutycznego.

Niepewna trwałość

43. Szanse na trwałość rezultatów projektu, tzn. na to, że jakkolwiek poprawa w zakresie zdolności będzie miała trwały charakter, są w wielu przypadkach niepewne (patrz: załącznik II). Nieodpowiednie okresy realizacji wielu projektów doprowadziły do powstania ogromnej presji na jak najszybsze kończenie działań w ramach projektu, bez stworzenia odpowiednich warunków do stopniowego wycofania z projektu pomocy zewnętrznej. Trwałość zależeń będzie głównie od zaangażowania oraz zdolności beneficjentów — rządów i instytucji — do kontynuowania wsparcia dla rozwoju i wdrażania reform w zakresie funkcjonowania organów administracji centralnej, a ogólnej administracji publicznej, po tym, jak zakończy się wsparcie ze strony Komisji. Oprócz woli politycznej niezbędnej do takiego trwałego wsparcia, pociąga ono za sobą także zazwyczaj konsekwencje finansowe, związane ze wzrostem kosztów dla budżetu administracji centralnej lub lokalnej. W wielu skontrolowanych krajach dalsze reformy oraz procesy rozwijania zdolności staną pod znakiem zapytania bez kontynuowania pomocy technicznej i/lub finansowej.

WNIOSKI I ZALECENIA

Czy Komisja dysponuje właściwą strategią do rozwijania zdolności instytucjonalnych, uwzględniającą możliwości wykorzystania pomocy technicznej?

44. Mimo iż budowanie zdolności instytucjonalnych zostało uznane w ramach polityki rozwoju Wspólnoty Europejskiej za kluczowy element w walce z ubóstwem, Komisja, w opracowanych przez siebie krajowych dokumentach strategicznych, nie uwzględniła ogólnej oceny i istniejących braków w zakresie zdolności instytucjonalnych w poszczególnych krajach, ani też nie uporządkowała tych braków według stopnia ważności. Informacje takie nie są też wykorzystywane przy wyborze kluczowych sektorów do wsparcia przez WE. Komisja nie dysponuje także wytycznymi co do roli, jaką powinna odgrywać pomoc techniczna w tym kontekście (pkt 9–12).

Zalecenie 1

W swoich krajowych dokumentach strategicznych Komisja powinna dokonywać kompleksowej i uporządkowanej oceny istniejących braków w zakresie zdolności instytucjonalnych oraz potrzeb w zakresie rozwoju zdolności.

Zalecenie 2

Komisja powinna opracować wytyczne dotyczące pomocy technicznej, określające rolę, jaką ten rodzaj pomocy powinni pełnić w rozwoju zdolności oraz definiującą odpowiednie podejście i narzędzia, pozwalające ustalić, kiedy i jak ten pomocy taką należy stosować.

Czy właściwie zaplanowano działania w ramach pomocy technicznej w odniesieniu do projektów rozwijania zdolności?

45. Projekty rozwijania zdolności zakwalifikowane do wsparcia obejmujące z pomoc techniczną są zazwyczaj spójne z, przeważnie bardzo ogólnikowo sformułowanymi, narodowymi strategiami rozwoju uczestniczących krajów, często jednak brak jest w nich szczegółowego uzasadnienia konkretnych potrzeb w zakresie pomocy technicznej. Cele projektu są często zbyt ambitne, biorąc pod uwagę ustalone ciasne ramy czasowe i często nie uwzględniają słabego środowiska instytucjonalnego, w którym realizowany jest projekt, poziomu zaangażowania podmiotów lokalnych oraz stopnia determinacji do wprowadzenia proponowanych zmian instytucjonalnych, co przeszkadza we właściwym określeniu i realizacji zadań pomocy technicznej (pkt 13–17).

Zalecenie 3

Opracowywanie koncepcji projektów rozwijania zdolności powinno zostać poprawione poprzez ułatwienie skutecznego zaangażowania i kierownictwa na poziomie krajowym, poprzez lepsze określenie szczegółowych celów rozwoju zdolności oraz związanych z tym wymagań dotyczących pomocy technicznej, poprzez unikanie nadmiernie skomplikowanych struktur realizacyjnych, bardziej realistyczne podejście do wyznaczania celów oraz planowanie dłuższych okresów na realizację.

Czy wydajnie realizowano działania w ramach pomocy technicznej w odniesieniu do projektów rozwijania zdolności?

46. Z szeregu powodów okresy realizacji były w większości przypadków zbyt krótkie, aby umożliwić zrealizowanie wszystkich działań w ramach projektu oraz osiągnięcie celów projektu. W wielu przypadkach prowadzi to do konieczności przedłużania okresu trwania projektu. Główne problemy wpływające na realizację projektu i tym samym zmniejszające wydajność i skuteczność pomocy technicznej są następujące:

- długi etap przygotowawczy, który często powoduje, że koncepcja projektu jest zdezaktualizowana w momencie rozpoczęcia etapu realizacji (pkt 19–21),
- powolność procesów przeprowadzania przetargów na pomoc techniczną oraz rozpoczynania projektu znacząco skracając czas przeznaczony na realizację (pkt 22–26),
- liczne przypadki niedyspozycyjności wybranych ekspertów po udzieleniu zamówień (pkt 27–28),
- fakt, że obecnie stosowane procedury przetargowe dotyczące zatrudniania ekspertów w dziedzinie pomocy technicznej nie sprzyjają udziałowi krajowych instytucji publicznych (pkt 29–30),
- poziom współpracy donatorów jest zróżnicowany, lecz w wielu przypadkach wsparcie w dziedzinie pomocy technicznej jest wciąż zapewniane poprzez oddzielne, nieskoordynowane projekty, a procedury realizacyjne nie zachęcają do zaangażowania podmiotów lokalnych (pkt 32–34).

Zalecenie 4

Procedury obowiązujące na etapie przygotowawczym i początkowym projektu, w tym dotyczące przetargu na pomoc techniczną, powinny zostać zrewidowane w celu zapewnienia dłuższego czasu na realizację. Należy także, na etapie początkowym, pozwolić na większą elastyczność w dostosowywaniu koncepcji projektu i/lub zakresu wymagań i obowiązków dla podmiotów świadczących pomoc techniczną w przypadku zmiany okoliczności.

Zalecenie 5

Należy zrewidować kryteria oceny ofert w przetargach na pomoc techniczną, tak aby lepiej uwzględniały jakość i wcześniejsze doświadczenia z ekspertami i firmami konsultingowymi.

Zalecenie 6

Należy rozważyć więcej opcji w dziedzinie procedur przetargowych, tak aby możliwe było dokonywanie optymalnego wyboru w zakresie specjalistycznej wiedzy technicznej, w tym także wykorzystanie specjalistycznej wiedzy technicznej dostępnej w instytucjach publicznych oraz u beneficjentów na szczeblu krajowym lub regionalnym.

Zalecenie 7

Zgodnie ze zobowiązaniami w ramach deklaracji paryskiej, Komisja powinna zwiększyć stosowanie pomocy technicznej poprzez skoordynowane programy oraz, w miarę możliwości, stosować procedury realizacyjne sprzyjające zaangażowaniu podmiotów lokalnych.

Czy skutecznie monitorowano i oceniano działania i ich wykonanie w ramach pomocy technicznej?

47. Trybunał ustalił, że sprawozdawczość, monitoring i ocena działań w ramach pomocy technicznej były w większości przypadków odpowiednie. Sprawozdawczość, monitoring i ocena projektów prowadzone są systematycznie i wykorzystywane są do wykrywania i rozwiązywania problemów oraz do dostosowania i przeorientowania projektów w razie konieczności. Nie istnieje jednak system pozwalający na ocenę i rejestrowanie jakości pomocy technicznej udzielonej przez ekspertów lub firmy, który mógłby być w przyszłości wykorzystywany przy wyborze ekspertów lub firm udzielających pomocy technicznej dla projektów finansowanych przez Komisję (patrz: pkt 35–39).

Zalecenie 8

Wykonanie zadań z zakresu pomocy technicznej udzielonej przez firmy i ekspertów powinno podlegać systematycznej ocenie. Należy także stworzyć system informacji zarządczej umożliwiający rejestrowanie i przetwarzanie takich informacji oraz dostęp do nich.

Czy, z punktu widzenia rozwoju zdolności, działania w ramach pomocy technicznej były zadowalające?

48. Rezultaty finansowanych przez Komisję projektów rozwijania zdolności można ogólnie uznać za dość zadowalające, biorąc po uwagę trudne środowisko polityczne i instytucjonalne,

w którym były one realizowane. Choć jakość świadczonej pomocy technicznej była zazwyczaj oceniana jako satysfakcjonująca, to inne istotne czynniki zmniejszyły skuteczność udzielonego wsparcia. Rozwijanie zdolności jest zadaniem trudnym, tym bardziej, że jak wykazało wiele skontrolowanych projektów, istniejąca zdolność instytucjonalna jest często słaba, a determinacja podmiotów lokalnych do przeprowadzania zmian instytucjonalnych nie zawsze jest silna.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 17 października 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

WYKAZ SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW I PROGRAMÓW

(w euro)

	Wartość projektu	Wartość pomocy technicznej
KRAJE, W KTÓRYCH PRZEPROWADZONO KONTROLE NA MIEJSCU		
Algieria		
Program wsparcia reformy usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego (PTT)	17 000 000	13 750 742
Program modernizacji i wspomagania reform administracyjnych (MARA)	25 000 000	10 899 900
Program wsparcia reformy systemu edukacji (Education)	17 000 000	8 997 400
Wsparcie reformy wymiaru sprawiedliwości w Algierii (Justice)	15 000 000	6 175 960
Angola		
Szkolenie nauczycieli szkół podstawowych	6 000 000	950 000
Program wsparcia sektora ochrony zdrowia	25 000 000	7 150 000
Wsparcie Narodowego Instytutu Statystycznego	1 900 000	475 000
Wzmocnienie procesów planistycznych i budżetowych	13 500 000	6 500 000
Benin		
Wsparcie sektora ochrony zdrowia	10 200 000	2 160 000
Program wsparcia gmin w początkach funkcjonowania — PRODECOM	8 850 000	4 681 900
Wsparcie zintegrowanego programu wzmacniania systemu prawnego i wymiaru sprawiedliwości	12 150 000	1 394 630
Uganda		
Wsparcie Krajowego Biura Urzędników Zatwierdzających	1 725 000	1 725 000
Wsparcie budżetowe na rzecz zmniejszenia ubóstwa IV (wyłącznie komponent pomocy technicznej)	1 190 000	921 540
Rozwijanie zasobów ludzkich w dziedzinie ochrony zdrowia	17 000 000	2 874 844
Pomoc techniczna dla <i>Road Agency Formation Unit</i>	1 999 500	1 746 788
Wietnam		
Europejski program pomocy technicznej dla Wietnamu (ETV2)	11 034 800	5 850 560
Wsparcie na rzecz odbudowy systemu zarządzania edukacją (SREM)	12 000 000	2 979 620
Projekt wsparcia instytucjonalnego (ISP)	8 000 000	2 549 100
Kredyt na wsparcie zwalczania ubóstwa 3 (PRSC3) (wyłącznie komponent pomocy technicznej)	4 500 000	4 100 000
KRAJE, W KTÓRYCH NIE PRZEPROWADZONO KONTROLI NA MIEJSCU		
Indonezja		
Program wspierania handlu	8 500 000	5 488 682
Meksyk		
Wzmocnienie i modernizacja administracji wymiaru sprawiedliwości w Meksyku	4 600 000	2 071 825
Ułatwienie realizacji umowy o wolnym handlu pomiędzy UE a Meksykiem (PROTLCUEM) (udział UE)	8 000 000	4 249 580
Maroko		
Modernizacja sądownictwa (udział UE)	27 671 000	4 634 720
Wsparcie wdrożenia układu stowarzyszeniowego (PAAA) — Etap I	5 000 000	5 000 000
Nigeria		
Projekt rozwijania zdolności zarządzania gospodarczego (EMCAP)	12 000 000	939 300
Wsparcia programu reformy instytucji (SRIP)	27 600 000	10 780 409
Peru		
Wsparcie systemu kształcenia zawodowego i szkoleń w Peru (APROLAB)	6 000 000	1 200 000
Program wsparcia reformy peruwiańskiego wymiaru sprawiedliwości (JUSPER)	12 000 000	1 400 000
Sierra Leone		
Wsparcie instytucjonalne Ministerstwa Finansów	4 500 000	1 262 016
Program wsparcia sektora ochrony zdrowia (HSSP)	28 000 000	7 533 000
Czad		
Wsparcie polityki zdrowotnej	42 084 965	9 757 541
Program wsparcia budżetowego na rzecz redukcji ubóstwa i wzrostu (2003–2006) (wyłącznie komponent pomocy technicznej)	4 000 000	4 000 000
Ogółem	399 005 265	144 200 057

Uwaga: W przypadku programów wsparcia budżetowego, w wartości projektu uwzględniano jedynie komponent pomocy technicznej.

ZAŁĄCZNIK II

SKUTECZNOŚĆ I SZANSE NA TRWAŁOŚĆ SKONTROLOWANYCH PROJEKTÓW I PROGRAMÓW

	Skuteczność				Szanse na trwałość			
	Udany	Częściowo udany	Nieudany	Zbyt wcześnie	Dobre	Niepewne	Wątpliwe	Zbyt wcześnie
KRAJE, W KTÓRYCH PRZEPROWADZONO KONTROLE NA MIEJSCU								
Algieria								
Program wsparcia reformy usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz rozwój społeczeństwa informacyjnego (PTT)		x				x		
Program modernizacji i wspomaganie reform administracyjnych (MARA)				x				x
Program wsparcia reformy systemu edukacji (Education)				x				x
Wsparcie reformy wymiaru sprawiedliwości w Algierii (Justice)				x				x
Angola								
Szkolenie nauczycieli szkół podstawowych		x				x		
Program wsparcia sektora ochrony zdrowia		x				x		
Wsparcie Narodowego Instytutu Statystycznego				x				x
Wzmocnienie procesów planistycznych i budżetowych				x				x
Benin								
Wsparcie sektora ochrony zdrowia	x					x		
Program wsparcia gmin w początkach funkcjonowania — PRODECOM	x					x		
Wsparcie zintegrowanego programu wzmacniania systemu prawnego i wymiaru sprawiedliwości				x			x	
Uganda								
Wsparcie Krajowego Biura Urzędników Zatwierdzających	x					x		
Wsparcie budżetowe na rzecz zmniejszenia ubóstwa IV (wyłącznie komponent pomocy technicznej)	x				x			
Rozwijanie zasobów ludzkich w dziedzinie ochrony zdrowia		x				x		
Pomoc techniczna dla <i>Road Agency Formation Unit</i>		x				x		
Wietnam								
Europejski program pomocy technicznej dla Wietnamu (ETV2)				x	x			
Wsparcie na rzecz odbudowy systemu zarządzania edukacją (SREM)				x		x		
Projekt wsparcia instytucjonalnego (ISP)				x				x
Kredyt na wsparcie zwalczania ubóstwa 3 (PRSC3) (wyłącznie komponent pomocy technicznej)				x		x		
KRAJE, W KTÓRYCH NIE PRZEPROWADZONO KONTROLI NA MIEJSCU								
Indonezja								
Program wspierania handlu	x				x			
Meksyk								
Wzmocnienie i modernizacja administracji wymiaru sprawiedliwości w Meksyku		x				x		
Ułatwienie realizacji umowy o wolnym handlu pomiędzy UE a Meksykiem (PROTLCUEM) (udział UE)				x				x
Maroko								
Modernizacja sądownictwa (udział UE)				x				x
Wsparcie wdrożenia układu stowarzyszeniowego (PAAA) — Etap I	x				x			
Nigeria								
Projekt rozwijania zdolności zarządzania gospodarczego (EMCAP)		x					x	
Wsparcie programu reformy instytucji (SRIP)				x				x
Peru								
Wsparcie systemu kształcenia zawodowego i szkoleń w Peru (APROLAB)				x				x
Program wsparcia reformy peruwiańskiego wymiaru sprawiedliwości (JUSPER)				x		x		
Sierra Leone								
Wsparcie instytucjonalne Ministerstwa Finansów	x					x		
Program wsparcia sektora ochrony zdrowia (HSSP)				x			x	
Czad								
Wsparcie polityki zdrowotnej				x		x		
Program wsparcia budżetowego na rzecz redukcji ubóstwa i wzrostu (2003–2006) (wyłącznie komponent pomocy technicznej)		x				x		
Ogółem	7	8	7	10	4	15	3	10

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I. W ciągu ostatnich 3–4 lat koncepcja rozwoju zdolności i pomocy technicznej znacząco się rozwinęła (równoległe do debaty na temat skuteczności pomocy), a w latach 2005–2006 stopniowo uzgadniano zbiór dobrych praktyk w tych dziedzinach w społeczności donatorów. Takie nowe podejście zostało oficjalnie potwierdzone w deklaracji paryskiej zawierającej liczne zobowiązania w tym obszarze. Wyniki pierwszego programu monitorowania wskaźników paryskich przekazane przez Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) (sprawozdanie z lipca 2007 r.) pokazują, że reforma pomocy technicznej jest procesem złożonym i długotrwałym, niosącym wyzwania dla wszystkich donatorów, i że kluczową rolę odgrywają w nim rządy krajów partnerskich.

III. Analiza wszystkich krajowych dokumentów strategicznych (KDS) jest wystarczającym źródłem informacji, umożliwiającym przygotowanie strategii interwencyjnej oraz dokonanie wyboru kluczowych sektorów, w przypadku gdy poruszane są aspekty instytucjonalne, a w szczególności wówczas, gdy przewidywane jest podejście sektorowe lub gdy rozwój zdolności stanowi główny obszar ingerencji Komisji. Kwestie rozwoju zdolności oraz pomocy technicznej omawiane są w różnych wytycznych. Do problemu wykorzystania pomocy technicznej w procesie budowania zdolności instytucjonalnych należy podejść w sposób elastyczny, mając na uwadze fakt, że dobre praktyki określane przez organy administracji państwowej dla zewnętrznych i lokalnych ekspertów w dziedzinie pomocy technicznej znacząco różnią się między poszczególnymi sektorami i krajami.

IV. Komisja przywiązuje szczególną wagę do jakości koncepcji projektu i posiada system zapewniający odpowiednią jakość takiej koncepcji zarówno na poziomie identyfikacji, jak i określenia. System ten został w pełni opracowany w 2005 r. Większość projektów analizowanych w przedmiotowym sprawozdaniu została przygotowana przed tą datą.

Jednym z głównych założeń systemu jest rozwiązywanie problemów na etapie przygotowywania projektów, dotyczących m.in. ustalania celów oraz oceny istniejącego otoczenia instytucjonalnego i poziomu zaangażowania podmiotów lokalnych w realizację projektów.

V. Jeśli chodzi o koordynację działań donatorów, można zaakceptować oświadczenie Trybunału dotyczące skontrolowanych projektów. Kwestia ta poruszana była regularnie w ciągu ostatnich kilku lat, a jednym z głównych osiągnięć w ostatnim czasie było przyjęcie deklaracji paryskiej w marcu 2005 r.

Korzystanie ze skoordynowanych programów pomocy technicznej zależy również od innych polityk i procedur stosowanych przez donatorów, a także od zachowania wiodącej roli przez rządy krajów partnerskich. Komisja będzie nadal wspierać tego typu współpracę, uznając jednocześnie, że w procesy te ingeruje wiele podmiotów.

VI. Jakość pomocy technicznej monitorowana jest na etapie realizacji projektu, a Komisja podejmuje niezbędne działania, obejmujące na przykład zastępowanie ekspertów, jeśli jakość pomocy jest niezgodna ze zobowiązaniami umownymi. W przypadku każdego zamówienia na usługi każdy kierownik projektu musi uzupełnić „Formularz oceny wykonawcy w przypadku finansowanych przez WE zamówień na usługi”, który należy dołączyć do sprawozdania końcowego. W ten sposób kierownik projektu ocenia jakość usług świadczonych przez wykonawcę i kluczowych ekspertów.

W przypadku procedury przyznawania nowych zamówień przeprowadzana jest analiza zdolności technicznych firm kandydujących, w tym uprzednie doświadczenie w zakresie zarządzania zamówieniami, podczas fazy wstępnej, gdy wnioskodawcy proszeni są o przekazanie referencji dotyczących poprzednich zamówień. Komisja, stosując kryteria obiektywne, respektuje zasadę równego traktowania kandydatów. Patrz także: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 28.

VIII. W lipcu 2007 r. Komisja zapoczątkowała proces tworzenia strategii zmierzającej do osiągnięcia celów skuteczności pomocy w zakresie współpracy technicznej i jednostek realizujących projekt. Kluczowym elementem tej strategii są konsultacje z różnymi właściwymi służbami Komisji, państwami członkowskimi UE oraz krajami partnerskimi.

Jej celem jest w rzeczywistości wypracowanie zorganizowanego podejścia, zgodnie z sugestiami Trybunału, na podstawie szeroko zakrojonych konsultacji. W strategii omówiono wiele kwestii, na które zwrócono szczególną uwagę w sprawozdaniu Trybunału. W celu zapewnienia skutecznego wsparcia rozwoju zdolności zgodnie z celami UE w tej dziedzinie uwzględniono także zawarte w nim zalecenia.

WPROWADZENIE

1. Komisja podkreśla coraz większe znaczenie dialogu w polityce ogólnej i sektorowej jako „trzeciego” rodzaju współpracy na rzecz rozwoju, szczególnie w odniesieniu do wsparcia programów sektorowych. W tym kontekście konieczna będzie analiza nowej roli pomocy technicznej oraz określenie nowych potrzeb i wymogów w zakresie pomocy technicznej.

5. Komisja podkreśla znaczenie, jakie przywiązuje do innych wymiarów budowania zdolności.

6. Raportowanie w ramach Wspólnego Systemu Informacyjnego RELEX (CRIS) jest zgodne z kodeksami sektorowymi Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC), jednak wymaga stałych usprawnień w związku ze zmieniającym się zapotrzebowaniem w zakresie zarządzania. Obecnie rozważa się opcję wprowadzenia zmian do systemów informacyjnych, aby zapewnić możliwość pobierania danych na temat komponentów pomocy technicznej (w przypadkach, gdy jest to istotne).

UWAGI

10. W lipcu 2007 r. Komisja zapoczątkowała proces tworzenia strategii zmierzającej do osiągnięcia celów skuteczności pomocy w zakresie współpracy technicznej i jednostek realizujących projekt. Kluczowym elementem tej strategii są konsultacje z różnymi właściwymi służbami Komisji, państwami członkowskimi UE oraz krajami partnerskimi.

Komisja uznaje, że analiza krajowych dokumentów strategicznych jest wystarczającym źródłem informacji, umożliwiającym przygotowanie strategii interwencyjnej oraz dokonanie wyboru kluczowych sektorów w przypadku, gdy poruszane są aspekty instytucjonalne, w szczególności wówczas, gdy przewidywane jest podejście sektorowe lub gdy rozwój zdolności stanowi główny obszar ingerencji Komisji. Wobec rosnącej świadomości znaczenia rozwoju zdolności Komisja zamierza ująć aspekty instytucjonalne w podejściu holistycznym, rezygnując z przeprowadzania wstępnej i systematycznej analizy aspektów instytucjonalnych.

Poza tym aspekty takie są poddawane dalszej analizie na etapie koncepcyjnym programu. Aby określić na przykład, czy dany program kwalifikuje się do uzyskania pomocy budżetowej, systematycznie dokonuje się szczegółowej oceny systemu zarządzania finansami publicznymi.

11. Wspomniany dokument koncepcyjny został pierwotnie opracowany w celu wsparcia analizy instytucjonalnej i analizy zdolności na poziomie sektorowym i miał stanowić narzędzie umożliwiające stworzenie i realizację ogólnosektorowego podejścia. Dokument ten miał w zamierzeniu uzupełnić wytyczne dotyczące wsparcia programów sektorowych przez WE wydane w 2003 r. Jego treść można dostosować w taki sposób, by stosował się on do analizy podsektorowej/tematycznej na poziomie projektu. Takiej metodologii (opartej na identyfikacji perspektywy sektorowej) nie można zastosować w pełnym zakresie do „oceny ogólnokrajowej” będącej bardzo złożoną i delikatną procedurą, która wymaga podejścia doraźnego.

W oparciu o wspomniany dokument koncepcyjny Komisja opracowuje metodologię oceny instytucjonalnej na poziomie sektorowym. Nowe wytyczne dotyczące wsparcia programów sektorowych przez WE (lipiec 2007 r.) dostarczają w tym kontekście dalszych wskazówek. Dodatkowe narzędzia znajdują się obecnie w fazie pilotażowej. Komisja organizuje szkolenia dotyczące tych kwestii także na poziomie krajowym.

12. Kwestie rozwoju zdolności i pomocy technicznej omawiane są w różnych wytycznych, w tym w wytycznych dotyczących wsparcia sektorowego i pomocy budżetowej (ostatnio wydane wytyczne dotyczące wsparcia programów sektorowych — lipiec 2007 r. oraz wytyczne dotyczące ogólnej pomocy budżetowej — styczeń 2007 r.) oraz w wytycznych dla określonych sektorów. Przygotowanie całościowych wytycznych dla przedstawicielstw w sprawie potencjalnej roli pomocy technicznej w szczególnym i niezwykle wrażliwym obszarze rozwoju zdolności instytucjonalnych jest kwestią delikatną, do której należy podejść w sposób elastyczny przy uwzględnieniu kontekstu.

Komisja podjęła decyzję o przygotowaniu wszechstronnej strategii partycypacyjnej zgodnie ze zobowiązaniami w ramach deklaracji paryskiej oraz celami UE. Projekty twinningowe można wprowadzić dopiero po utworzeniu odpowiednich struktur organów administracyjnych krajów otrzymujących pomoc i przygotowaniu systemów przekazywania pomocy. Objęcie strategią innych obszarów wymaga odpowiedniego rozważenia, aby zapewnić adekwatny poziom realizacji i reakcji ze strony partnerów UE.

15.

Tiret drugie Wprowadzono kilka usprawnień w ostatniej zmianie rozporządzenia finansowego i jego przepisów wykonawczych. Spośród nich zmiana tak zwanej „reguły d + 3” powinna ułatwić realizację projektu dzięki powiązaniu czasu trwania zamówienia z rzeczywistym czasem trwania projektu.

Tiret trzecie Rozliczalność jest jednym z filarów deklaracji paryskiej dotyczącej skuteczności pomocy. Priorytetowym działaniem w ramach nowego cyklu programowania jest wzmocnienie wskaźników wymiernych i zorientowanych na wyniki.

Tiret czwarte Wytyczne i szkolenia będą przyczyniać się do poprawy oceny kwestii związanych z aspektami instytucjonalnymi i rozwojem zdolności.

16. Zamówienia na pomoc techniczną są stosowane głównie wtedy, gdy dostawca jest wezwany do pełnienia roli doradczej, do zarządzania projektem lub jego nadzorowania, lub do zapewnienia ekspertów określonych w umowie. Z dniem 1 lutego 2006 r. zniesiono rozróżnienie na ekspertów międzynarodowych i lokalnych.

Nowe wytyczne dotyczące pomocy technicznej zapewnią większą klarowność w zakresie zadań zespołu pomocy technicznej, począwszy od etapu identyfikacji i określania.

Ramka 1

W ramach programu wsparcia sektora ochrony zdrowia udzielono pomocy w tych sektorach, które zostały już objęte poprzednim projektem (7 ACP Angola 35). Pozostaje on aktualny w warunkach, które nadal są bardzo trudne (sytuacja po konflikcie, słabość instytucji, proces decentralizacji). W sprawozdaniu z rozpoczęcia w istocie stwierdzono, że cele wytyczone przez program są zbyt ambitne. Na podstawie zaleceń z tego wstępnego sprawozdania opracowano plany działań i kosztorysy programu. Obecnie program jest realizowany i przynosi korzyści doceniane przez partnerów z Ministerstwa Zdrowia na szczeblu centralnym i regionalnym.

17. Procesy rozwoju zdolności są z natury polityczne i podlegają ingerencji wielu podmiotów krajowych o różnych interesach i programach. Komisja uznaje istotną rolę zaangażowania podmiotów lokalnych w skuteczne wdrażanie jej programów wsparcia dotyczących rozwoju zdolności i przyznaje, że ocena zaangażowania i „rzeczywiste zapotrzebowanie” zasługują na specjalną uwagę. W tym kontekście trwają prace metodologiczne nad opracowaniem narzędzia analitycznego uwzględniającego różne czynniki mające wpływ na rzeczywiste zaangażowanie i wspierające realistyczne oceny krajowych zobowiązań/interesów. Narzędzie to i wymienione podejścia należy dokładnie zbadać w fazie pilotażowej i stopniowo wdrażać, biorąc pod uwagę wymiar polityczny i wrażliwość.

Komisja ma jednocześnie możliwość zawieszenia w razie konieczności realizacji umowy finansowej, jeśli kraj beneficjent narusza jedno ze swoich zobowiązań.

19. Czas trwania określony przez Trybunał jest standardowy w przypadku działań dotyczących współpracy, niezależnie od typu donatora (Bank Światowy, agencje ONZ, agencje ds. współpracy dwustronnej). W dużej mierze wynika to z cyklu projektu.

20. W fazie wstępnej zwykle wymagane jest przeprowadzenie weryfikacji i aktualizacji projektów przez podmioty świadczące pomoc techniczną w ramach wymagań i obowiązków wynikających z ich zadań.

21. Pierwotna analiza ram logicznych może być czasem niekompletna lub też może się zdezaktualizować przed rozpoczęciem realizacji projektu, w związku z czym wymaga ona weryfikacji i w odpowiednich przypadkach wprowadzenia poprawek i/lub aktualizacji na etapie realizacji projektu. Zmiany umów finansowych oraz zakresu wymagań i obowiązków konsultantów są powszechnie stosowanymi praktykami.

Ramka 3

W świetle opóźnienia realizacji projektu Komisja przygotowuje obecnie zmianę umowy finansowej w celu zapewnienia odpowiedniego okresu realizacji oraz pełnego dostosowania projektu do bieżących potrzeb Wietnamu. Ocena śródkresowa potwierdziła podejście Komisji i uzasadnia wprowadzenie zmian do umowy finansowej.

22. Istnieją rygorystyczne zasady udzielania zamówień. Umożliwiają one zapewnienie obiektywnego wyboru odpowiednio wykwalifikowanych wykonawców oraz uzyskanie zamówień o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny z zachowaniem pełnej przejrzystości wymaganej przy korzystaniu ze środków publicznych. Zastosowanie procedury międzynarodowego przetargu ograniczonego przewidziane jest w przepisach wykonawczych rozporządzenia finansowego (budżet) oraz rozporządzenia ogólnego (Europejski Fundusz Rozwoju). Zwykle przeprowadzana jest ona w trakcie sześciu lub siedmiu miesięcy.

24. Nowa data początkowa, od której liczony jest trzyletni okres (tzw. „reguła d + 3”), oraz ostatnia zmiana rozporządzenia finansowego stanowią już poprawę (patrz także: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 15). Reguła d + 3 została wprowadzona w 2003 r. przez prawodawcę w celu znalezienia równowagi między koniecznością kontroli pozostałej wartości zamówień (RAC) a trudnościami, jakie mogą powstać w związku z zarządzaniem złożonymi projektami. Ma także stanowić motywację dla beneficjenta w kontekście wdrażania decyzji o finansowaniu w krótszym czasie.

25–26. Logika systemu przepisów regulujących budżet ogólny WE wymaga podjęcia decyzji o finansowaniu przez Komisję przed poczynieniem zobowiązań⁽¹⁾ oraz zaproszeniem do składania ofert przetargowych i wniosków projektowych. W przypadku gdy odstępstwo od standardowego procesu podejmowania decyzji da się uzasadnić, mogą zaistnieć wyjątkowe okoliczności. Z reguły wymagane jest, aby warunki uzasadniające zastosowanie klauzuli zawieszenia pozostawały poza kontrolą Komisji.

Przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju przewidują możliwość zastosowania przez kraje AKP klauzuli zawieszenia, we wszystkich odpowiednio uzasadnionych przypadkach oraz w porozumieniu z Komisją, w celu zapewnienia szybkiego przejścia do etapu początkowego realizacji projektu. Wspólna decyzja Rady AKP/UE nr 2/2002 przewiduje możliwość stosowania ofert przetargowych zawierających klauzulę zawieszenia w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach (pkt 5 załącznika do decyzji).

27. Istnieją środki umożliwiające rozwiązanie tych problemów, począwszy od możliwości anulowania decyzji o udzieleniu zamówienia (jeśli wycofanie eksperta ma miejsce przed podpisaniem umowy) do nałożenia grzywnien lub wyłączenia firmy z przyszłych zamówień.

Komisja uważnie bada każdy z przypadków i w razie konieczności zapewnia zastąpienie ekspertów przez osoby o równoważnych kwalifikacjach.

⁽¹⁾ Artykuł 75 rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.

Ramka 5

Zastąpienie eksperta przebiegło w sposób zadowolający.

28. Rozmowy kwalifikacyjne z kierownikami zespołów w odniesieniu do projektów wymagających kontaktów na wysokim szczeblu organizowane są w sposób bardziej systematyczny.

Analizę zdolności technicznych kandydujących firm oraz ich wcześniejszego doświadczenia w zakresie zarządzania zamówieniem przeprowadza się podczas fazy wstępnej, a na jej podstawie wyłania się ostateczną listę kandydatów. Wnioskodawcy muszą przedstawić referencje dotyczące poprzednich zamówień (do 15). Komisja sprawdza, czy zamówienia zostały zrealizowane w sposób zadowolający w przypadku umów finansowanych przez WE.

Kryteria udzielenia zamówienia należy przygotować z należytą uwagą, aby nie zostały one mylnie zakwalifikowane do kryteriów wyboru. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości stale podkreśla się konieczność oddzielenia oceny kryteriów wyboru od oceny kryteriów udzielania zamówień. „Ogólną zdolność firmy” zwykle ocenia się na pierwszym etapie procedury, podczas którego ustala się zdolność przedsiębiorstwa do realizacji projektu (kryteria wyboru). Ocena taka może być pominięta na etapie drugim procedury, podczas którego dokonuje się analizy jakości oferty (kryteria oceny/udzielenia zamówienia). Komisja, stosując kryteria obiektywne, respektuje zasadę równego traktowania kandydatów.

30. W przypadku udziału instytucji publicznych (z państw członkowskich UE) w świadczeniu pomocy technicznej istnieją istotne przeszkody utrudniające wykorzystanie tego rodzaju pomocy, obejmujące w szczególności konieczność udowodnienia przez ekspertów z krajów o niskim poziomie dochodów wcześniejszego doświadczenia zawodowego (posiada je niewiele osób) oraz niechęć ze strony instytucji do oddelegowania personelu o wysokich wynikach i kwalifikacjach zawodowych do pracy za granicą.

Zwyczaj w konkursach mogą uczestniczyć wszystkie osoby fizyczne i prawne z kwalifikujących się państw, w tym także podmioty publiczne. Dotyczy to także ekspertów z innych państw członkowskich oraz ekspertów lokalnych. Dopuszcza się możliwość publikacji ogłoszeń o przetargu w lokalnych mediach.

Można również poszukiwać nowych sposobów pozyskiwania odpowiednich ekspertów, o ile są one zgodne z obowiązującymi przepisami (rozporządzenie finansowe, przepisy wykonawcze itp.).

31. Umiejętność zarządzania przez kierownika zespołu jest niezbędna do organizacji udzielania pomocy technicznej w sposób spójny i wydajny oraz w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu monitorowania jakości pomocy technicznej.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność, wykonawca zawsze odpowiada przed instytucją zamawiającą (jeśli umowa została podpisana na zasadach zarządzania zdecentralizowanego przez kraj-beneficjenta, wykonawca zawsze odpowiada przed daną instytucją lokalną; jeśli umowa została zawarta przez Komisję, odpowiada on przed przedstawicielstwem). W standardowy zakres wymagań i obowiązków ekspertów nie wchodzi zadania związane z zarządzaniem projektem i kontrolą finansową.

Komisja uznaje, że eksperci pełnią różne funkcje w zespole pomocy technicznej (w tym administracyjne) i analizuje tę kwestię w kontekście przyszłej strategii dotyczącej współpracy technicznej w celu zapewnienia większej przejrzystości i przekazania odpowiedzialności rządom krajów partnerskich.

32. Koordynacja działań donatorów zawsze stanowiła kluczową kwestię dla Komisji, a od 2005 r. podejmuje się starania o szczególnym znaczeniu w celu promowania sformalizowanych i skoordynowanych działań, w tym świadczenia pomocy technicznej, w dziedzinie rozwoju zdolności. Koordynacja, dostosowanie i zaangażowanie stanowią obecnie główne elementy programu dotyczącego skuteczności pomocy, a Komisja poczyniła zobowiązania w zakresie zwiększenia jego operacjonalizacji. Obecna sytuacja sprzyja koordynacji działań podejmowanych w ramach pomocy technicznej ⁽¹⁾.

33. Program dotyczący skuteczności pomocy zakłada większą integrację zarządzania projektem w lokalnych organach administracyjnych oraz wycofanie jednostek realizujących projekt. Od 2003 r. wszystkie jednostki realizujące projekt, finansowane przez WE, są formalnie zintegrowane z lokalnymi organami administracji:

— Przetargi na pomoc techniczną finansowaną przez WE oraz zarządzanie pomocą odbywają się za pośrednictwem procedur WE w kontekście wszystkich możliwych komponentów/działań realizowanych na podstawie ustaleń projektu. We wszystkich krajach korzystających z pomocy budżetowej realizowane są także projekty finansowane przez WE. Oznacza to konieczność dywersyfikacji instrumentów pomocowych oraz uwzględnienie powiązanego ryzyka. Pomoc budżetowa nie jest wykorzystywana do finansowania określonego działania; nakłady uzależnione są od osiągnięcia uzgodnionych celów w kontekście wpływu i wyników. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym Komisja egzekwuje płatności za pomocą procedur WE. Krajowym procedurą finansowym podlega dalsze wykorzystanie tych środków (które włączane są do krajowego budżetu odbiorców i nie stanowią środków WE).

— Zwłaszcza w kontekście międzynarodowej pomocy technicznej w wielu przypadkach kraje partnerskie nie są skłonne zapewnić przetargów i zarządzania z różnych względów, w tym z jednej strony z powodu wysokich kosztów ekspertów zagranicznych, a z drugiej — z powodu obciążenia związanego z procedurą wyboru i procedurą przetargową.

⁽¹⁾ Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy, marzec 2005 r.; pakiet przepisów dotyczących skuteczności pomocy, marzec 2006 r.; wytyczne programowe dotyczące 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz wspólnych ram wspólnego programowania; konkluzje Rady w sprawie kodeksu postępowania dotyczącego zasady komplementarności oraz podziału pracy w polityce rozwoju, marzec 2007 r.

Z tego względu Komisja uważa, że w jej podejściu brak niespójności.

34. Ostatnia zmiana rozporządzenia finansowego pod kątem budżetu ogólnego WE, nowe instrumenty pomocy zewnętrznej WE (Instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (DCI), Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)) oraz rozporządzenie wdrażające 10. Europejski Fundusz Rozwoju zwiększają możliwości koordynacji działań z donatorami (zasady współfinansowania w nowych instrumentach oraz nowe tryby zarządzania w art. 53–57 rozporządzenia finansowego).

Komisja przyznaje, że spełnienie celów wyznaczonych w deklaracji paryskiej jest trudnym wyzwaniem. Z tego względu jej strategia dotycząca pomocy technicznej oraz jednostek realizujących projekt przewiduje wszechstronne prace przygotowawcze oraz fazę szeroko zakrojonych konsultacji. Ostatnie badanie Komitetu Pomocy Rozwojowej dotyczące monitorowania wskaźników deklaracji paryskiej w zakresie jednostek realizujących projekt oraz współpracy technicznej (sprawozdanie z lipca 2007 r.) pokazuje, że takie samo wyzwanie stoi przed wszystkimi donatorami.

37. System monitoringu zorientowanego na wyniki (ROM) został z czasem dopracowany i jest obecnie w dużym stopniu uznawany przez wszystkie służby Komisji (centrale i przedstawicielstwa) jako skuteczny mechanizm umożliwiający uzyskanie obiektywnego obrazu ogólnego stanu realizacji projektu oraz wspierający rutynowe środki w zakresie monitoringu.

39. Patrz: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 28.

WNIOSKI I ZALECENIA

Zalecenie 1

Komisja uznaje, że obecne podejście w sposób adekwatny uwzględnia odpowiednie aspekty instytucjonalne w kontekście opracowywania dokumentów programowych. Komisja przywiązuje szczególną wagę do aspektów instytucjonalnych. Są one uwzględniane w całym cyklu działań, począwszy od fazy programowania.

Bieżący model wspólnych ram projektowania krajowych dokumentów strategicznych (oparty na konkluzjach Rady z dnia 11 kwietnia 2006 r.) wyraźnie zaznacza, że dokument taki powinien zawierać wspólną ocenę sytuacji kraju obejmującą aspekty instytucjonalne. Wyboru kluczowego sektora dokonuje się na podstawie takiej oceny.

Zalecenie 2

Komisja zgadza się z tym zaleceniem. W istocie, w celu spełnienia celów związanych z UE, zapadła już decyzja o opracowaniu strategii zmierzającej do poprawy skuteczności współpracy technicznej oraz rozwiązania kwestii jednostek realizujących projekt. Ogólnym celem tych działań, których realizację rozpoczęto na początku lipca 2007 r., jest poprawa jakości współpracy technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem członków zespołów świadczących pomoc techniczną, zgodnie z zagadnieniami rozwoju zdolności oraz dobrymi praktykami w tej dziedzinie. Częścią tego procesu będzie opracowanie wytycznych dotyczących pomocy technicznej

z wykorzystaniem szeroko zakrojonych konsultacji z przedstawicielstwami, służbami centralnymi, państwami członkowskimi oraz rządami krajów partnerskich. Wytyczne takie będą odgrywać kluczową rolę w promowaniu bardziej zorganizowanego podejścia strategicznego. Biorąc pod uwagę złożoność tego typu ingerencji, Komisja uważa jednak, że wytyczne te powinny wspierać elastyczne podejście przy uwzględnieniu kontekstu (z możliwością jego dostosowania do sytuacji kraju i sektora), zapewniając narzędzia umożliwiające lepsze zrozumienie kontekstu.

Zalecenie 3

Komisja zgadza się z tym zaleceniem. Wytyczne dla użytkowników dotyczące pomocy technicznej przyczynią się do usprawnień w zakresie opracowywania projektów rozwoju zdolności, w tym do odpowiedniego uwzględniania potrzeb w zakresie pomocy technicznej. Grupy ds. wsparcia jakości będą wspierać realizację tego podejścia.

46. Patrz: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 19–21.

Tiret drugie Patrz: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 22–26.

Tiret trzecie Patrz: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 27–28.

Tiret czwarte Patrz: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 29–30.

Tiret piąte Patrz: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 32–34.

Zalecenie 4

Komisja wprowadziła już lub jest w trakcie wprowadzania licznych środków w granicach obowiązujących ram prawnych w celu spełnienia tego zalecenia (patrz: pkt 24). Komisja dokonuje także weryfikacji obecnych procedur pod kątem dobrych praktyk i zasad skuteczności pomocy w dziedzinie pomocy technicznej (etap przygotowawczy strategii EuropeAid dotyczącej współpracy technicznej i jednostek realizujących projekt).

Zalecenie 5

Komisja uznaje, że istniejące kryteria oceny zapewniają przestrzeganie zasady równego traktowania kandydatów dzięki swojej obiektywności. Patrz także: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 28.

Zalecenie 6

Ogólnie rzecz biorąc, przepisy dotyczące zamówień publicznych umożliwią zapewnienie wyboru odpowiednio wykwalifikowanych ekspertów oraz uzyskanie zamówień o najkorzystniejszej relacji jakości do ceny z zachowaniem pełnej przejrzystości wymaganej przy korzystaniu ze środków publicznych. Udział ekspertów z instytucji publicznych należy rozważać w świetle ich kompetencji i doświadczenia wymaganych do udzielania pomocy technicznej. Patrz także: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 30.

Zalecenie 7

Komisja jest w trakcie opracowywania strategii wykorzystania pomocy technicznej i współpracy technicznej w celu zwiększenia skuteczności pomocy zgodnie z deklaracją paryską. Strategia ta będzie dodatkowo wspierać skoordynowane działania z krajem partnerskim i innymi donatorami przy zachowaniu wiodącej roli kraju partnerskiego.

Jednak korzystanie ze skoordynowanych programów pomocy technicznej zależy również od innych polityk i procedur stosowanych przez donatorów, a także od zachowania wiodącej roli rządów krajów partnerskich.

Zalecenie 8

Jakość pomocy technicznej monitorowana jest na etapie realizacji projektu, a Komisja podejmuje niezbędne działania, obejmujące na przykład zastępowanie ekspertów, jeśli jakość pomocy jest niezgodna ze zobowiązaniami umownymi. W przypadku każdego zamówienia na usługi każdy kierownik projektu musi uzupełnić „Formularz oceny wykonawcy dla zamówień na usługi finansowanych przez WE”, który należy dołączyć do sprawozdania końcowego. W ten sposób kierownik projektu ocenia jakość usług świadczonych przez wykonawcę i kluczowych ekspertów.

W przypadku procedury przyznawania nowych zamówień przeprowadzana jest analiza zdolności technicznych firm kandydujących, w tym uprzednie doświadczenie w zakresie zarządzania zamówieniami, podczas fazy wstępnej, gdy wnioskodawcy proszeni są o przekazanie referencji dotyczących poprzednich zamówień. Komisja, stosując kryteria obiektywne, respektuje zasadę równego traktowania kandydatów. Patrz także: odpowiedź Komisji dotycząca pkt 28.