

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 4/2005

**dotyczące zarządzania przez Komisję współpracą gospodarczą z Azją,
wraz z odpowiedziami Komisji**

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

(2005/C 260/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strony
WYKAZ SKRÓTÓW		2
STRESZCZENIE	I–VI	3
WSTĘP	1–15	4
Kontekst i opis sytuacji	1–9	4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10–15	6
USTALENIA	16–59	10
Czy istnieje skuteczna strategia współpracy gospodarczej z Azją?	16–35	10
Ogólna strategia na tle szybko zmieniającej się rzeczywistości	18–27	10
... nieodpowiednie cele i wskaźniki w opisie działań	28–33	11
... prowadzą do mnożenia się projektów i programów, których efekty są trudne do zmierzenia	34–35	12
Czy Komisja zarządza działaniami związanymi ze współpracą gospodarczą w sposób efektywny?	36–59	12
Projekty dwustronne	38–49	12
Projekty panazjatyckie	50–59	16
WNIOSKI I ZALECENIA	60–72	18
Wnioski i zalecenia dotyczące strategii	60–65	18
Wnioski i zalecenia dotyczące realizacji	66–72	18
Odpowiedzi Komisji		20

WYKAZ SKRÓTÓW

ABB	Budżetowanie zadaniowe (<i>Activity Based Budgeting</i>)
ABM	Zarządzanie kosztami działań (<i>Activity Based Management</i>)
AIDCO	Biuro Współpracy EuropeAid (lub: EuropeAid)
ALA	Azja-Ameryka Łacińska
ASEAN	Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej
ASEM	Szczyt Azja-Europa
CRIS	Wspólny System Informacyjny RELEX (<i>Common RELEX Information System</i>)
CSP	Krajowe dokumenty strategiczne (<i>Country Strategy Papers</i>)
EBIC	Europejskie Centrum Informacji Gospodarczej (<i>European Business Information Centre</i>)
ECERP	Projekt UE-Chiny dotyczący reformy przedsiębiorstw (<i>EU China Enterprise Reform Project</i>)
IT & C	Technologie informacyjne i komunikacyjne
KE	Komisja Europejska
KPI	Krajowy program indykacyjny
MoU	Protokół ustaleń (<i>Memorandum of Understanding</i>)
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
MUTRAP	Projekt pomocy na rzecz wielostronnej wymiany handlowej (<i>Multilateral Trade Policy Assistance project</i>)
PMO	Biuro zarządzania projektami
PRSP	Strategia ograniczania ubóstwa (<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>)
PWI	Prawa własności intelektualnej
RELEX	DG ds. Stosunków Zewnętrznych
RSP	Strategia regionalna (<i>Regional Strategy Paper</i>)
SARS	Zespół ostrej niewydolności oddechowej
SPF	Program Małych Grantów (<i>Small Projects Facility</i>)
UE	Unia Europejska
WTO	Światowa Organizacja Handlu
ZCP	Zarządzanie cyklem projektu

STRESZCZENIE

I. Wydatki UE związane ze współpracą gospodarczą z Azją reguluje rozporządzenie Rady (EWG) nr 443/92, które ustanawia główne cele (poprawa współpracy naukowej i technologicznej, wzmocnienie instytucjonalne oraz wsparcie przedsiębiorstw poprzez promowanie handlu, szkolenia i programy pomocy technicznej) oraz określa obszary finansowania UE (patrz: pkt 1–4).

II. Współpraca gospodarcza z Azją jest prowadzona dwutorowo: poprzez projekty dwustronne realizowane przez Komisję i poszczególne kraje beneficjentów, łącznie z programami regionalnymi dla subregionów, lub poprzez programy obejmujące zasięgiem całą Azję, zwane dalej „programami panazjatyckimi” (patrz: pkt 5–9).

III. Trybunał zbadał, w jakim stopniu strategia Komisji zapewnia najefektywniejsze wykorzystanie pomocy związanej ze współpracą gospodarczą z Azją oraz czy Komisja zarządza realizacją tej pomocy w sposób efektywny (patrz: pkt 10–15).

IV. Ustalenia Trybunału w odniesieniu do strategii są następujące:

- stwierdzono brak ukierunkowania wydatków: jak ustalono, zarówno strategię w zakresie polityki, jak i strategię operacyjną mają bardzo ogólny charakter, co skutkuje dużą liczbą bardzo zróżnicowanych projektów o czasem zbyt ambitnych celach (patrz: pkt 16–26);
- cele ustalane na poziomie operacyjnym i na poziomie określania polityki są niespójne, a wskaźniki wpływu i wyników opisują w większym stopniu procesy polityczne niż efekty finansowania (patrz: pkt 28–33);
- w związku z powyższym, trudno jest zmierzyć całkowity wpływ pomocy, a podstawa do oceny jej ogólnej efektywności oraz osiągniętego efektu gospodarności jest ograniczona (patrz: pkt 34–35).

V. Ustalenia Trybunału w odniesieniu do zarządzania przez Komisję wydatkami na współpracę gospodarczą są następujące:

- w przypadku projektów dwustronnych odnotowano duże opóźnienia między etapem identyfikacji a rozpoczęciem projektu oraz podczas samej realizacji. Wpłynęło to na zmniejszenie wyników i wpływu projektów, a w niektórych przypadkach było powodem zrezygnowania z ich realizacji. Monitoring nie zawsze był wystarczający, a oceny, jeśli były dokonywane, nie zawsze były przeprowadzane terminowo. Potencjalna trwałość blisko połowy skontrolowanych projektów była wątpliwa (patrz: pkt 38–49);
- procedury składania wniosków stosowane przy projektach panazjatyckich były trudne i złożone, a przedstawicielstwa nie udzielały wnioskodawcom potencjalnie przydatnej pomocy. Skontrolowane projekty przyniosły pozytywne efekty, w tym objęcie pomocą znacznej liczby beneficjentów. Były one na ogół dobrze monitorowane. Brak było jednak jasności, czy ich trwałość będzie zapewniona (patrz: pkt 50–59).

VI. Trybunał zaleca Komisji:

- stworzenie jasno określonej strategii uwzględniającej szczególnie charakter współpracy gospodarczej i jej celów oraz zawierającej wskaźniki pozwalające na właściwe monitorowanie i ocenę postępów. Komisja powinna zapewnić logikę i spójność opisów działań w ramach procesu zarządzania kosztami działań, co pozwoliłoby na lepsze zidentyfikowanie szczególnych potrzeb i wyzwań występujących przy tego typu współpracy (patrz: pkt 61, 63, 65);
- określenie środków naprawczych koniecznych do poprawy procedur zatwierdzania, realizacji, monitorowania i oceny projektów dwustronnych, w celu osiągnięcia trwałości działań (patrz: pkt 68);
- zrewidowanie procedur składania wniosków w ramach programów panazjatyckich (w tym roli przedstawicielstw), tak by nie były one nadmiernie skomplikowane, co przyczyni się do zwiększenia liczby wniosków (patrz: pkt 70–71);
- rozszerzenie sprawnie działającego systemu monitorowania projektów panazjatyckich na inne projekty (patrz: pkt 72).

WSTĘP

Kontekst i opis sytuacji

1. Azja, którą zamieszkuje 56 % ludności świata, produkuje 25 % światowego PNB. Gospodarcze i handlowe stosunki Unii z Azją są niezwykle istotne. Azja jest obecnie trzecim pod względem wielkości partnerem handlowym Unii i czwartym najistotniejszym dla niej obszarem lokowania inwestycji. Wartość importu Unii z Azji przekracza 230 mld euro, a wartość eksportu UE do krajów regionu wynosi ponad 140 mld euro ⁽¹⁾.

2. Współpraca między UE a Azją została nawiązana w 1976 r., w tym samym czasie, co współpraca z krajami Ameryki Łacińskiej i krajami basenu Morza Śródziemnego. Do roku 2004 wartość współpracy w ujęciu całkowitym wyniosła ponad 7 800 mln euro, wzrastając od początkowej wartości 50 mln euro rocznie do średnio 400 mln euro rocznie.

3. Współpraca gospodarcza UE z Azją jest regulowana rozporządzeniem Rady (EWG) nr 443/92 ⁽²⁾. Rozporządzenie stanowi, że współpraca gospodarcza służy wspólnym interesom Wspólnoty i jej państw partnerskich, przyczyniając się do rozwoju krajów rozwijających się w Azji i Ameryce Łacińskiej poprzez pomoc w budowaniu ich zdolności instytucjonalnych w celu

tworzenia warunków bardziej sprzyjających inwestycjom. Szczególny nacisk kładziony jest na wzmocnienie roli przedsiębiorców, technologii i *know-how* z państw UE, zwłaszcza w sektorze prywatnym oraz małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP). Współpraca gospodarcza ma trzy ogólne cele: poprawę współpracy naukowej i technologicznej, wzmocnienie instytucjonalne oraz wsparcie przedsiębiorstw poprzez promowanie handlu, szkolenia i programy pomocy technicznej. Rozporządzenie podkreśla znaczenie współpracy regionalnej jako ważnego elementu współpracy gospodarczej, w szczególności w zakresie polityk regionalnych, handlu w obrębie regionu oraz instytucji regionalnych działających na rzecz integracji gospodarczej.

4. Komisja realizuje dwie główne linie/dwa główne artykuły ⁽³⁾ budżetowe finansujące współpracę z Azją: współpraca „finansowa i techniczna” (B7-3 0 0/19 10 01); oraz „współpraca polityczna, gospodarcza i kulturalna” (B7-3 0 1/19 10 02) (patrz: *tabela 1* poniżej). Od 2000 do 2004 r. Komisja przeznaczyła 509 mln euro na ten drugi rodzaj współpracy. Środki przeznaczone na działania mające charakter współpracy gospodarczej są w rzeczywistości wyższe, ponieważ niektóre projekty finansowane w ramach ogólnej linii budżetowej B7-3 0 0 mają również wymiar gospodarczy.

⁽¹⁾ Źródło: Komisja Europejska, Strategia oraz program indykacyjny dla programów wielonarodowych w Azji na lata 2005–2006, str. 11 (sierpień 2004).

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 443/92 z dnia 2 lutego 1992 r. w sprawie finansowej i technicznej pomocy dla rozwijających się krajów Azji i Ameryki Łacińskiej oraz współpracy gospodarczej z tymi krajami (Dz.U. L 52 z 27.2.1992, str. 1).

⁽³⁾ Po wprowadzeniu przez Komisję zarządzania kosztami działań, stosunki z Azją zostały ujęte w rozdziale 19 10, obejmującym następujące artykuły: 19 10 01 Współpraca finansowa i techniczna z azjatyckimi krajami rozwijającymi się; 19 10 02 Współpraca polityczna, gospodarcza i kulturalna z azjatyckimi krajami rozwijającymi się; 19 10 03 Pomoc dla osób wysiedlonych w krajach azjatyckich; 19 10 04 Działania na rzecz odbudowy i odnowy w azjatyckich krajach rozwijających się; 19 10 06 Pomoc na rzecz odbudowy i odnowy w Afganistanu.

Tabela 1

Linie budżetowe

	Współpraca finansowa i techniczna z azjatyckimi krajami rozwijającymi się	Współpraca polityczna, gospodarcza i kulturalna z azjatyckimi krajami rozwijającymi się	Ogółem	Udział % współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej w sumie wydatków
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Środki na pokrycie zobowiązań	Środki na pokrycie zobowiązań		
	w mln euro	w mln euro	w mln euro	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Ogółem	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. Ujęta w tych ogólnych ramach współpraca gospodarcza UE z Azją jest realizowana na wiele sposobów. Może ona przybierać formę projektów dwustronnych realizowanych przez Komisję i poszczególne kraje beneficjentów (patrz: pkt 38), programy regionalne z udziałem Komisji i poszczególnych subregionów, takich jak ASEAN⁽¹⁾ lub programy powstające w odpowiedzi na aktualne zapotrzebowanie, obejmujące swoim zasięgiem całą Azję (patrz: pkt 50). W tym ostatnim przypadku, zgodnie z rozporządzeniem ALA, beneficjent może pochodzić z jakiegokolwiek kraju azjatyckiego i z tego powodu programy te są nazywane w niniejszym sprawozdaniu „programami panazjatyckimi”.

6. Z wyliczeń Trybunału Obrachunkowego wynika, że łączna wartość dwustronnych projektów współpracy gospodarczej z Azją zatwierdzonych do finansowania w latach 1995–2002⁽²⁾ wyniosła 343 mln euro (patrz: tabela 2), z czego 37 mln euro było przeznaczonych na projekty w regionie ASEAN.

(1) Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. W jego skład wchodzi 10 państw: Indonezja, Malezja, Filipiny, Singapur, Tajlandia, Brunei, Wietnam, Laos, Birma/Myanmar i Kambodża.

(2) Szacunki na podstawie danych z różnych źródeł, takich jak. witryny internetowe przedstawicieli, krajowe dokumenty strategiczne itp. System informacyjny Komisji, CRIS, nie zawierał tych informacji.

Tabela 2

Udział poszczególnych krajów w ogóle projektów o charakterze współpracy gospodarczej

Kraj	Wartość (w euro)	Udział procentowy
Bangladesz	947 000	0,3 %
Bhutan	1 000 000	0,3 %
Brunei	1 973 400	0,6 %
Kambodża	0	0,0 %
Chiny	99 634 648	29,1 %
Indie	60 354 119	17,6 %
Indonezja	7 990 016	2,3 %
Laos	8 000 000	2,3 %
Malezja	3 000 000	0,9 %
Birma	0	0,0 %
Nepal	15 000 000	4,4 %
Pakistan	54 950 000	16,0 %
Filipiny	6 659 829	1,9 %
Singapur	500 000	0,1 %
Sri Lanka	3 315 700	1,0 %
Tajlandia	8 674 000	2,5 %
Timor Wschodni	0	0,0 %
Wietnam	70 811 380	20,7 %
Projekty dwustronne ogółem	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

7. Istnieje pięć programów panazjatyckich; dwa z nich, związane ściśle z współpracą gospodarczą, to: *Asia Invest* i *Asia IT & C* ⁽¹⁾. Do pewnego stopnia programy *Asia ProEco*, *Asia Link* i *Asia Urbs* również wspierają współpracę gospodarczą.

8. Komisja rozpoczęła program **Asia Invest** w 1997 r., przeznaczając na jego realizację ⁽²⁾ 42 mln euro na okres pięciu lat. Obecnie program wszedł w drugą fazę realizacji obejmującą lata 2003–2007, z wkładem w wysokości 41 mln euro. Celem projektów finansowanych w ramach programu jest: „wspieranie bezpośredniej współpracy gospodarczej między podmiotami gospodarczymi w Unii i w Azji, w szczególności między małymi i średnimi przedsiębiorstwami, a także wspieranie dynamicznego rozwoju sektora prywatnego w Azji”. W programie tym uczestniczą partnerzy zarówno z krajów UE jak i Azji.

9. Program **Asia IT & C** był realizowany w latach 1999–2003, a finansowanie przyznane przez Komisję wynosiło 35 mln euro. Druga faza realizacji programu, obejmująca jeden rok, została zatwierdzona 3 listopada 2003 r., a przyznane środki wyniosły 10 mln euro. Ogólnym celem *Asia IT & C* ⁽³⁾ jest „zbudowanie szeroko zakrojonej, intensywnej i trwałej współpracy technologicznej i gospodarczej między Azją a Europą, sprzyjającej rozwojowi zrównoważonego partnerstwa i wspólnych przedsięwzięć innowacyjnych”. W programie tym uczestniczą partnerzy zarówno z krajów UE, jak i Azji.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10. W przeszłości kontrole Trybunału koncentrowały się na współpracy finansowej i technicznej. Współpraca gospodarcza prowadzona jest na tle dynamicznie rozwijającego się handlu międzynarodowego. Szczególne wyzwania oraz niebezpieczeństwa związane z zarządzaniem tą współpracą są głównym przedmiotem kontroli Trybunału.

11. Kontrolą objęto projekty dwustronne oraz dwa rodzaje programów regionalnych: programy obejmujące zasięgiem całą Azję (programy panazjatyckie) oraz programy obejmujące subregiony (programy ASEAN), ze szczególnym uwzględnieniem tych pierwszych.

12. Kontrola miała na celu ocenę zarządzania przez Komisję działaniami w zakresie współpracy gospodarczej z Azją, poprzez zbadanie:

- w jakim stopniu strategia Komisji zapewnia najefektywniejsze wykorzystanie pomocy; oraz
- czy Komisja zarządza realizacją pomocy w sposób efektywny.

13. Zbadano wydatki na poszczególne projekty w trzech krajach beneficjentach: w Indiach, Wietnamie i w Chinach, stanowiące (patrz: tabela 2) 67 % wartości wszystkich projektów dwustronnych, a także znaczną część projektów panazjatyckich (50 %, patrz: tabela 3).

Tabela 3

Udział poszczególnych krajów w ogóle zatwierdzonych projektów panazjatyckich, rok 2002

Kraj	Asia Invest (w euro)	Asia IT & C (w euro)	Ogółem (w euro)	Udział procentowy
Bangladesz	0	319 872	319 872	1,1 %
Bhutan	0	0	0	0,0 %
Brunei	0	213 333	213 333	0,7 %
Kambodża	0	754 701	754 701	2,5 %
Chiny	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
Indie	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonezja	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laos	0	200 000	200 000	0,7 %
Malezja	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepal	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Pakistan	0	746 667	746 667	2,5 %
Filipiny	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Singapur	100 993	0	100 993	0,3 %
Sri Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Tajlandia	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Timor Wschodni	0	400 000	400 000	1,3 %
Wietnam	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Ogółem	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

⁽¹⁾ Pozostałe programy to: *Asia Urbs Programme* wspierający rozwój współpracy między władzami lokalnymi w Unii i w Azji; *Asia Link Programme* wspierający rozwój współpracy i wymianę studentów między uczelniami wyższymi UE i Azji; oraz *Asia ProEco Programme* wspierający współpracę w dziedzinie środowiska.

⁽²⁾ Programy te są współfinansowane, więc ich rzeczywisty budżet jest wyższy.

⁽³⁾ Jak określono w propozycji finansowania, zatwierdzonej dnia 18 czerwca 1998 r.

14. Wybrane do szczegółowej kontroli projekty dwustronne obejmowały różne rodzaje programów i projektów związanych z pomocą gospodarczą, co pozwoliło na określenie głównych problemów związanych z zarządzaniem. Większość wybranych projektów była w trakcie realizacji, ale skontrolowano również pewną liczbę zakończonych projektów (patrz: tabela 4). Szczegółową kontrolą objęto 14 projektów dwustronnych, składających

się na 37 % wydatków tego rodzaju w wybranych krajach (patrz: tabela 5). Spośród projektów panazjatyckich szczegółowo skontrolowano 39, stanowiących w sumie 25 % wartości wszystkich tego typu projektów (patrz: tabela 6). Pełny wykaz skontrolowanych projektów Asia Invest i Asia IT & C znajduje się w tabeli 7.

Tabela 4

Projekty dwustronne oraz inne projekty regionalne objęte wizytami kontrolnymi

Nr projektu	Nazwa projektu	Wartość (w euro)	Status projektu w czasie wizyty kontrolnej
Projekty dwustronne			
Indie			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	Projekt UE-Indie w dziedzinie transportu morskiego (EU-India Maritime Transport Project)	8 000 000	Zamknięty
IDD/RELEX/1997/0481	Projekt UE-Indie w dziedzinie lotnictwa cywilnego (EU-India Civil Aviation Project)	18 000 000	W trakcie realizacji
IDD/RELEX/2001/0001	Indie — Program Małych Grantów	4 200 000	W trakcie realizacji
IND/RELEX/2001/0009	Europejskie Centrum Informacji Gospodarczej (EBIC)	279 170	Zamknięty
IND/RELEX/1997/0120	Projekt UE-Indie w dziedzinie praw własności intelektualnej (EU India IPR)	950 000	Niezrealizowany
	Razem	31 429 170	
Wietnam			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Projekt pomocy na rzecz wielostronnej wymiany handlowej (Multilateral Trade Policy Assistance — MUTRAP)	3 100 000	W trakcie realizacji
VNM/RELEX/H01/2000/2242	Europejskie Centrum Informacji Gospodarczej w Wietnamie (EBIC)	993 080	Zamknięty
VNM/RELEX/2001/0032	Projekt UE-Wietnam dotyczący sektora mediów audiowizualnych (EC Vietnam in the Audio Visual Sector)	950 000	W trakcie realizacji
	Razem	5 043 080	
Chiny			
CHD/RELEX/1995/0111	Program współpracy UE-Chiny w zakresie praw własności intelektualnej (EU-China Intellectual Property Rights Cooperation — IPR China)	5 600 000	W trakcie realizacji
CHD/RELEX/1998/2202	Program ramowy WTO dotyczący wsparcia UE na rzecz przystąpienia Chin do WTO (WTO Framework programme for EU support to China's accession to the WTO), etap I	3 600 000	Zamknięty
CHD/RELEX/1999/2071	Projekt współpracy UE-Chiny w dziedzinie usług finansowych (EU China Financial Services Cooperation Project)	8 500 000	W trakcie realizacji
CHD/RELEX/2000/2018	Projekt UE-Chiny dotyczący reformy przedsiębiorstw (EU China Enterprise Reform Project — ECERP)	8 500 000	W trakcie realizacji
CHD/RELEX/2000/2021	Program Małych Grantów UE-Chiny	8 000 000	W trakcie realizacji
ASIE/CHD/2002/0418	Projekt UE-Chiny WTO (EU China WTO Project), etap II	15 000 000	W trakcie realizacji
	Razem	49 200 000	
Projekty regionalne			
ASIE/1998/004-949 (EC)	Program współpracy UE-ASEAN w dziedzinie praw własności intelektualnej (EU-ASEAN Intellectual Property Rights Cooperation Programme), etap II	5 000 000	W trakcie realizacji
ASIE/1996/004-641 (EC)	Program współpracy regionalnej UE-ASEAN w dziedzinie norm i jakości ⁽¹⁾	9 000 000	Na etapie przygotowawczym
ALA 94/15	Program ASEAN-EC COGEN, etap III ⁽¹⁾	5 000 000	W trakcie realizacji
	Razem	19 000 000	
Fundusz powierniczy ASEM			
TF 051 834	Monitorowanie tworzenia i transformacji przedsiębiorstw państwowych (Monitoring of State Owned Enterprises New Establishment and Transformation)	400 000 USD	W trakcie realizacji
TF 052 334	Badanie dotyczące reformy instytucji użyteczności publicznej (Study on Public Service Unit Reform)	600 000 USD	W trakcie realizacji
	Razem	1 000 000 USD	

⁽¹⁾ Na etapie projektu wstępnego.
Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

Tabela 5

Liczba skontrolowanych projektów dwustronnych w porównaniu do całkowitej liczby projektów

	Liczba projektów związanych z rozwojem gospodarczym realizowanych w kraju	Wartość projektów związanych z rozwojem gospodarczym, realizowanych w kraju (w euro)	Liczba projektów objętych wizytami kontrolnymi	Wartość projektów objętych wizytami kontrolnymi (w euro)
Indie	18	60 354 119	5	31 429 170
Wietnam	21	70 811 380	3	5 043 080
Chiny	23	99 634 648	6	49 200 000
Ogółem	62	230 800 147	14	85 672 250

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

Tabela 6

Liczba skontrolowanych projektów panazjatyckich w porównaniu do całkowitej liczby projektów

Asia Invest ⁽¹⁾ (finansowane projekty rozpoczęte między 1999 a 2002 r.)					Asia IT & C (projekty finansowane między 2000 a 2003 r.)			
Kraj	Całkowita liczba projektów	Łączna wartość (w euro)	Liczba skontrolowanych projektów	Wartość skontrolowanych projektów (w euro)	Całkowita liczba projektów	Łączna wartość (w euro)	Liczba skontrolowanych projektów	Wartość skontrolowanych projektów (w euro)
Indie	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Wietnam	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
Chiny	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
Wielka Brytania	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
Francja	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Ogółem	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Asia Invest: nie uwzględniono projektów w ramach modułów Asia Interprise.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

Tabela 7

Projekty panazjatyckie objęte wizytami kontrolnymi

Nr projektu	Nazwa projektu	Wartość (w euro)	Status projektu w czasie wizyty kontrolnej
Asia Invest			
108 55	ISO 9000 for the Association of Electronics and Information Technology Enterprises of Ho Chi Minh City	83 001	Zamknięty
108 69	Training Vietnamese trainers and executives in quality management	104 200	Zamknięty
108 77	Sustainable development of the Vietnamese shoe industry	86 954	Zamknięty
108 86	HACCP Implementation in the Indian Food Industry	120 000	Zamknięty
108 88	Preparation of Indian SMEs for EU Certification	21 343	Zamknięty
108 101	Capacity for Business	59 369	Zamknięty
108 135	Training on good manufacturing practices — HACCP methods and foodstuffs related EU legislation	102 705	W trakcie realizacji
108 138	Quality management in the graphic media industry	120 000	Zamknięty
108 144	Introduction of Non-Destructive Testing in Welding to Vietnam	98 171	W trakcie realizacji
108 149	Introducing Environmental Management Plan and Practices for Hotels and Resorts in Vietnam	118 076	Zamknięty
108 150	Strengthening the Capacity in Engineering Consultancy Services of Vietnam	99 755	Zamknięty
108 151	Master of e-management	112 555	W trakcie realizacji
108 153	Optimised Design and Operation for Sino-Euro Municipal Wastewater Treatment Facilities	65 689	Zamknięty
108 157	Language and Business Familiarisation in the Textile and Clothing sector	58 800	Zamknięty
108 166	Chinese IT Market	87 657	W trakcie realizacji
108 175	China Business Familiarisation Seminars for Multipliers in the UK	31 487	Zamknięty
108 176	Train Rhône Alpes SMEs for Asia	54 629	W trakcie realizacji
108 184	From Cleaner Production to One Corporate Responsibility — A One Year Competitiveness Training Programme for China's Textiles Enterprises	105 674	Zamknięty
108 185	Modern Management Methods for Chinese Suppliers in the Automotive Industry	97 258	Zamknięty
Asia IT & C			
01 01	European Masters in Modelisation of Continuum	200 000	W trakcie realizacji
01 06	Sharing Capability in Localisation and Human Language Technologies	200 000	W trakcie realizacji
02 26	CCI Networking and e commerce awareness	184 730	Zamknięty
12 03	Transfer of European Level graduate IT Courses	200 000	W trakcie realizacji
12 05	MIPAA Multi Media Platform for Appropriate Architecture	189 000	Zamknięty
12 14	IT & C skills for efficient micro finance sector in South Asia	400 000	W trakcie realizacji
21 06	Developing web based teaching packages for building professionals	196 734	W trakcie realizacji
21 13	Promoting Internet Policy and Regulatory Reform in Vietnam	200 000	W trakcie realizacji
22 02	e Business Solutions for marketing intelligence in textile sector	198 418	Zamknięty
22 11	Promoting Information and Regulatory dialogue in China	200 000	Anulowany
22 14	Indo European System Usability Partnership	199 944	W trakcie realizacji
22 29	Information technology and Communications for natural disasters warnings and mitigation	200 000	W trakcie realizacji
23 11	SPIN ASIA Spintronic Innovative Technologies for Asia	400 000	W trakcie realizacji
23 18	Transfer of IT & C skills for micro finance sector in China	400 000	W trakcie realizacji
23 19	WEBPOT Web based optimisation tools for research	533 822	W trakcie realizacji
23 20	GENNERE Generic Epidemiological network in Nephrology	400 000	W trakcie realizacji
23 50	E3 Toolbox	195 552	W trakcie realizacji
23 58	EDECAD Education and e Commerce task force for small firms	377 235	W trakcie realizacji
23 60	Casa Asia Virtual	200 000	Zamknięty
23 67	ELVIS E learning with Virtual Interactive Synthetic characters	387 370	W trakcie realizacji

Źródło: Trybunał Obrachunkowy.

15. Kontrola Trybunału objęła też wizyty w biurach zarządzania projektami (PMO) oraz u europejskich partnerów w Niemczech, Hiszpanii, Francji, Zjednoczonym Królestwie, a także u partnerów azjatyckich i w PMO w Indiach, Wietnamie i w Chinach. Przeprowadzono również wizytę wstępną w Tajlandii.

USTALENIA

Czy istnieje skuteczna strategia współpracy gospodarczej z Azją?

16. Trybunał zbadał, w jakim stopniu strategia Komisji zapewnia najefektywniejsze wykorzystanie środków przeznaczonych na współpracę gospodarczą. W tym celu należało ustalić, czy stworzona strategia jest jasno określona, w jakim stopniu zapewnia efektywne wykorzystanie pomocy, a także ocenić jej zastosowanie w praktyce.

17. Należy wprowadzić rozróżnienie między strategią na poziomie polityki, która prowadzi do podjęcia decyzji o udzieleniu wsparcia w danym obszarze lub kwestii, a strategią operacyjną, która określa praktyczny sposób realizacji strategii na poziomie polityki. W omawianym przypadku decyzja o udzieleniu wsparcia w dziedzinie współpracy gospodarczej z Azją jest zawarta w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 443/92 (rozporządzeniu ALA), którego zakres przedmiotowy obejmuje całą pomoc na rzecz rozwoju w Azji i Ameryce Łacińskiej. Rozporządzenie określa główne cele i wymienia obszary, które zostaną objęte finansowaniem. Zadaniem strategii operacyjnej jest określenie sposobu osiągnięcia tych celów, jak również ukierunkowanie i skoncentrowanie finansowania.

Ogólna strategia na tle szybko zmieniającej się rzeczywistości ...

18. Pojęcie współpracy gospodarczej formalizuje rozporządzenie ALA (patrz: pkt 3). Artykuł 7 rozporządzenia jako cel pomocy krajom rozwijającym się określa: „budowanie ich zdolności instytucjonalnych do tworzenia środowiska bardziej przyjaznego inwestycjom i rozwojowi, (...) pełnego wykorzystania możliwości stworzonych przez wzrost handlu międzynarodowego, z włączeniem jednolitego rynku europejskiego”. Państwa Członkowskie mają również uzyskać korzyści poprzez „(...) podkreślenie roli biznesmenów, technologii i know-how ze wszystkich Państw Członkowskich, w szczególności w sektorze prywatnym oraz małych i średnich przedsiębiorstwach”. Te cele ogólne są nakreślone na tle szybko zmieniającej się rzeczywistości rynkowej, zdominowanej przez rozwijający się handel międzynarodowy. Zaliczenie do grona partnerów zarówno państw rozwijających się, jak i Państw Członkowskich UE rozszerza zakres pomocy, zwiększając tym samym konieczność uważnego określania jej odbiorców.

19. Artykuł 8 rozporządzenia wymienia trzy sektory objęte pomocą. Pierwszy obejmuje „rozwój potencjału naukowego i technologicznego oraz gospodarczego, społecznego i kulturalnego środowiska za pomocą programów szkoleniowych i transferu *know-how*”, który jest „(...) skierowany w pierwszym rzędzie do władz wykonawczych, decydentów gospodarczych i obejmuje wszelkie dziedziny ekonomiczne, techniczne i naukowe (...)”. Drugi sektor to „rozwój struktury instytucjonalnej (...) aby uczynić klimat gospodarczy, prawny, administracyjny i społeczny bardziej sprzyjającym dla rozwoju”. Trzecim sektorem jest „wsparcie dla przedsiębiorstw poprzez promowanie handlu, szkolenia i programy pomocy technicznej, (...) poprzez ustanowienie kontaktów między przedsiębiorstwami i programy ułatwiające współpracę między nimi”.

20. Cele art. 8 rozporządzenia ALA są ogólne, o bardzo szerokim zakresie i zasięgu obejmującym dużą liczbę potencjalnych beneficjentów i projektów. W związku z tym, przy braku uważnego adresowania pomocy w ramach odpowiedniej strategii operacyjnej może powstać ryzyko braku mierzalności całkowitego efektu i wpływu finansowania, a w konsekwencji niemożność zapewnienia właściwego zarządzania finansowego środkami UE. Należy również pamiętać, że Azja jest wielkim regionem (obejmującym trzy z pięciu państw świata o największej liczbie ludności i czwartą co do wielkości potęgę gospodarczą) rozwijającym się dynamicznie pod względem zarówno gospodarczym, jak i ogólnym.

21. Ogólna strategia Komisji w odniesieniu do Azji jest przedstawiona w komunikacie dla Rady z 1994 r. zatytułowanym „W kierunku nowej strategii azjatyckiej” ⁽¹⁾, uaktualnionym komunikatem z 2001 r. pt. „Europa i Azja: strategiczne ramy wzmocnionej współpracy” ⁽²⁾.

22. Komunikat z 1994 r. wskazuje na „przełomowe zmiany” i przewidywany rozwój gospodarczy w regionie Azji oraz na wynikającą z tego dla Unii konieczność „zwiększenia gospodarczej obecności w Azji w celu utrzymania wiodącej roli w gospodarce światowej (...) [a także] zapewnienia, aby interesy UE były w tym regionie należycie respektowane”. Sukces Europy „zależy w dużym stopniu od decyzji podejmowanych (...) w sektorze prywatnym”, a rolą Unii jest „przewycięzanie przeszkód w handlu i dla inwestycji europejskich poprzez promowanie uregulowań sprzyjających przedsiębiorczości w Azji”. W tym celu niezbędne są bardziej „proaktywne strategie: koncentrujące się na pełniejszym i coraz lepiej ukierunkowanym wykorzystaniu współpracy gospodarczej do promowania handlu i inwestycji europejskich”. Nacisk jest więc kładziony w większym stopniu na ochronę wpływów Unii oraz na tworzenie możliwości rynkowych dla przedsiębiorstw europejskich, przy równoczesnym rozwijaniu gospodarek azjatyckich krajów beneficjentów.

⁽¹⁾ COM(94) 314 wersja ostateczna z dnia 13 lipca 1994 r.

⁽²⁾ COM(2001) 469 wersja ostateczna z dnia 4 września 2001 r.

23. Komunikat zwraca uwagę na szczególny charakter współpracy gospodarczej, która służy „poprawie uregulowań prawnych oraz warunków dla przedsiębiorczości w krajach partnerskich w celu zwiększenia wymiany handlowej i inwestycji z bezpośrednim udziałem sektora prywatnego, z korzyścią dla Unii oraz danego kraju partnerskiego”. Współpraca gospodarcza jest jakościowo zupełnie różna od współpracy finansowej i technicznej, która stanowi dużą część wydatków Unii w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Dlatego też wymaga ona szczególnego uwzględnienia jej charakteru i specyfiki. Nie jest to jednak widoczne w dokumentach strategicznych.

24. Komunikat z 2001 r. uaktualnia poprzedni dokument z 1994 r. w celu ustanowienia „szeroko zakrojonych ram strategicznych dla naszych stosunków z Azją i jej subregionami w nadchodzącej dekadzie”. W przypadku współpracy gospodarczej główny cel jest określony jako „wzmocnienie obecności politycznej i gospodarczej Unii w regionie (...) [dalsze wzmocnienie] naszej wymiany handlowej i przepływu korzyści”. Również w tym przypadku nacisk jest położony na korzyści dla UE oraz na rozwój państw beneficjentów.

25. Komunikat zwraca uwagę na ograniczoną ilość dostępnych środków i stanowi, że Komisja musi przeznaczać je na „mniejszą liczbę prostszych działań, ukierunkowanych na osiągnięcie głównych celów (...) i zapewnić, aby te działania były realizowane szybko i skutecznie”. Skuteczność pomocy ma być oceniana na podstawie „prostych (choć w większości jakościowych) wskaźników (...) [takich jak] rozwój stosunków handlowych i inwestycyjnych z Azją”. Trybunał nie znalazł potwierdzenia na to, żeby pomoc była ukierunkowana na niewielką liczbę głównych celów (patrz: pkt 35), a wskaźniki wpływu i wyników ustalone przez Komisję są zorientowane na proces, a nie na osiągnięcie rezultatów (patrz: pkt 32–33).

26. Komunikat podkreśla fakt, że pomoc gospodarcza powinna mieć charakter „modułowy”, tzn. być dostosowana do okoliczności i potrzeb poszczególnych krajów. Krajowe dokumenty strategiczne (CSP), które mają ujmować wszystkie potrzeby rozwojowe, powinny wytyczać strategię współpracy gospodarczej kraju. W rzeczywistości nie miało to miejsca: aspekt gospodarczy CSP trzech krajów, w których przeprowadzono kontrolę — Indii, Wietnamu i Chin — był niewystarczająco oddzielony od ogólnej problematyki rozwoju, przedstawiony zbyt ogólnikowo i mało treściwie, a w konsekwencji nie dostarczał praktycznej strategii dla ukierunkowania pomocy.

27. W swoich komunikatach Komisja podkreśla potrzebę regionalnego wymiaru projektów promujących współpracę regionalną. Chociaż z uwagi na ich charakter od projektów dwustronnych nie oczekuje się, aby miały wymiar regionalny, niektóre z nich go posiadały. Brakowało go jednak w większości poszczególnych projektów panazjatyckich i w programach jako całości.

... nieodpowiednie cele i wskaźniki w opisie działań ...

28. Od 2001 r. Komisja stopniowo wprowadza nowe podejście w zarządzaniu — zarządzanie kosztami działań (Activity Based Management, w skrócie: ABM) — mające na celu poprawę sposobu ustalania priorytetów, wykorzystania środków oraz sprawozdawczości. Za pomocą ABM Komisja wprowadza w życie swoją strategię operacyjną. Budżetowanie zadaniowe (Activity Based Budgeting, w skrócie: ABB) jest budżetowym komponentem ABM. Budżet na 2004 r. był pierwszym przyjętym budżetem przygotowanym według podejścia ABB. Rozdział środków powinien być zgodny z priorytetami politycznymi, a zarządzanie środkami powinno pozostawać w zgodzie z uprzednio określonymi celami. Stosunki z Azją są ujęte w strukturze budżetu jako odrębny rozdział (rozdział 19.10 budżetu), a „Współpraca polityczna, gospodarcza i kulturalna z azjatyckimi krajami rozwijającymi się” jest artykułem budżetowym (jedynym spośród pięciu), który obejmuje współpracę gospodarczą.

29. Dla każdego roku budżetowego przygotowywany jest tzw. *activity statement* — opis działań uzasadniający wysokość wnioskowanych środków, określający szczegółowe cele oraz wskaźniki wpływu i wyników. W przypadku wstępnego projektu budżetu na rok 2005, opisy działań zostały opublikowane na początku 2004 r. ⁽¹⁾ Trybunał zbadał opis działań dotyczący stosunków z Azją w zakresie współpracy gospodarczej i ocenił jego logikę i spójność, odpowiedniość celów i przydatność wskaźników.

30. Część 3 opisu działań jako główny cel podejmowanych działań, zgodnie z treścią komunikatu z 2001 r. określa: „zwiększenie politycznej i gospodarczej obecności UE w regionie (...)” i wymienia sześć priorytetów. Priorytet związany ze współpracą gospodarczą to „zwiększenie wymiany handlowej z regionem oraz inwestycji wzajemnych”.

⁽¹⁾ Roboczy dokument Komisji z maja 2004 r., dołączony do wstępnego projektu ogólnego budżetu Komisji Europejskiej na rok obrachunkowy 2005.

31. Część 4 opisu działań określa szczegółowe cele, wskaźniki, oczekiwane wyniki i wpływ działań. Jest to podstawa operacyjna dla ukierunkowywania, monitorowania i oceny wydatkowania środków UE, zapewniająca właściwe zarządzanie finansami. Współpraca gospodarcza nie posiada swojego celu ABM, ale jest włączona do celu czwartego: „W kontekście uzgodnionych polityk, wzmacnianie dialogu i współpracy z partnerami azjatyckimi w dziedzinie polityki, gospodarki i kultury”. Ma to nawiązywać do celu strategicznego „Promowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego krajów rozwijających się”, który nie odzwierciedla jednak ani celu głównego, ani związanych z nim priorytetów (patrz: poprzedni punkt).

32. Przedstawiony jest tylko jeden wskaźnik wpływu: „Wspólne deklaracje, wspólne stanowiska i wspólne programy działań w głównych kwestiach politycznych i gospodarczych o znaczeniu międzynarodowym, uzgodnione podczas szczytów lub spotkań ministerialnych ASEM w 2004 r.”⁽¹⁾ Chociaż wskaźnik ten jest zgodny z celami określonymi w ramach ABM, nie mierzy on ani wpływu pomocy, której znaczna część jest przeznaczana na małe projekty, ani realizacji głównego priorytetu — zwiększenia wymiany handlowej i inwestycji wzajemnych (kryterium z natury rzeczy obiektywne i mierzalne).

33. Wskaźniki wyników w odniesieniu do roku obrachunkowego 2004 (jest ich dziewięć) dotyczą głównie uczestnictwa w spotkaniach lub pracach komitetów, co daje obraz głównych problemów i wydarzeń politycznych, ale nie jest głównym celem wydatków. Ponadto stosowane wskaźniki koncentrują się na procesie — np. na spotkaniu, które miało miejsce, a nie na jego wyniku — oczekiwanym rezultacie.

... prowadzą do mnożenia się projektów i programów, których efekty są trudne do zmierzenia

34. Brak szczegółowych strategii operacyjnych na szczeblu zarówno Komisji, jak i krajowym przełożył się na niezwykle szeroki wachlarz projektów obejmujących duży obszar geograficzny (patrz: pkt 39 i 50). Brak ukierunkowania w kontekście wielkich szybko rozwijających się gospodarek azjatyckich, gwałtownie wzrastającej wymiany handlowej i znacznych inwestycji zagranicznych, oznacza trudności w aktywnym zarządzaniu pomocą i w zmierzeniu jej całkowitego wpływu. W konsekwencji istnieje jedynie ograniczona podstawa do oceny efektywności wydatków oraz osiągniętego efektu gospodarności.

⁽¹⁾ Uzupełnione o „Wzmocnienie wielostronnego podejścia do kwestii związanych z bezpieczeństwem Azji, regulacja gospodarki światowej (np. regulacja finansowa w ramach WTO i na poziomie globalnym) oraz włączenie wymiaru kulturowego”.

35. Nieodpowiednia i niespójna strategia operacyjna wynika częściowo ze szczególnego charakteru współpracy gospodarczej, której celem jest przynoszenie korzyści partnerom z UE w takim samym stopniu, jak tym z Azji. Główny cel — zwiększenie wymiany handlowej i inwestycji wzajemnych — zależy w głównej mierze od inicjatyw politycznych, podejmowanych w drodze negocjacji na poziomie bilateralnym lub wielonarodowym (np. na forum WTO). W rzeczywistości wykorzystywanie ram pomocy na rzecz rozwoju koncentrującej się na małych projektach w bogacących się krajach (a nie na dużych projektach dwustronnych), w mało wymiernym stopniu przyczynia się do osiągnięcia ogólnych celów. Co więcej, tradycyjne i stosunkowo długie procedury przygotowywania, zatwierdzania i realizacji projektów, stosowane przy pomocy na rzecz rozwoju, nie nadają się do stosowania w szybko zmieniającym się świecie handlu towarami i usługami informatycznymi, na które działania te są ukierunkowane.

Czy Komisja zarządza działaniami związanymi ze współpracą gospodarczą w sposób efektywny?

36. Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał, w jakim stopniu Komisja:

- stworzyła procedurę składania wniosków ułatwiającą i zachęcającą do składania wniosków;
- zapewnia terminowość decyzji o zatwierdzeniu projektów i terminowość realizacji projektów;
- monitoruje regularnie projekty i podejmuje we właściwym czasie działania naprawcze;
- zapewnia, by projekty przynosiły wymierne i pozytywne efekty oraz by były trwałe;
- oraz dokonuje odpowiednich ocen.

37. Działania w zakresie współpracy gospodarczej są realizowane dwutorowo: poprzez projekty dwustronne prowadzone przez Komisję i kraj partnerski, lub poprzez programy panazjatyckie (patrz: pkt 38 i 50). Z uwagi na ich różny charakter oraz niejednokrotnie specyficzne problemy z nimi związane dotyczące ich ustalenia przedstawione zostały osobno.

Projekty dwustronne

38. Na potrzeby projektów dwustronnych między Komisją a rządem kraju beneficjenta zawierane są umowy finansowania. Przed wprowadzeniem obecnego rozporządzenia finansowego, projekty te były zazwyczaj realizowane przez biuro zarządzania projektami (PMO), którym najczęściej kieruje dwóch dyrektorów: jeden z Europy i drugi pochodzący z Azji.

Ramka 1 — Przykłady projektów i ich celów

1. W Indiach realizowany był projekt związany z lotnictwem cywilnym. Ogólnym celem projektu była poprawa bezpieczeństwa lotniczego oraz ułatwienie kontaktów biznesowych między przedsiębiorstwami z UE i z Indii. Inny projekt był prowadzony w ramach Programu Małych Grantów, a jego ogólnym celem było wsparcie aktualnie prowadzonej reformy gospodarczej i reformy systemu zarządzania w Indiach poprzez zwiększony udział partnerów społecznych.

2. Największym projektem dwustronnym w Wietnamie był MUTRAP (Program pomocy na rzecz wielostronnej wymiany handlowej). Cele ogólne projektu obejmowały wsparcie Wietnamu w procesie tworzenia gospodarki rynkowej oraz przyczynienie się do jego włączenia w regionalne i światowe struktury gospodarcze i handlowe.

3. W Chinach realizowano projekt reformy sektora przedsiębiorstw (ECERP), którego celem szczegółowym był wzrost udziału sektora MŚP w dobrobycie i zatrudnieniu w prowincji. Celem ogólnym innego projektu było przyczynienie się do zwiększenia rzetelności, przejrzystości i efektywności sektora usług finansowych, zwiększenie przepływu inwestycyjnych oraz wymiany handlowej z regionem, a także przyczynianie się do rozpowszechniania demokracji, dobrego zarządzania oraz umocnienia zasady państwa prawa.

39. W krajach objętych kontrolą prowadzono wiele dwustronnych projektów w zakresie współpracy gospodarczej (szczełowe informacje w tabeli 4), bez zawężonego zakresu lub tematu przewodniego. W wielu przypadkach na projekty te przeznaczano środki, które w odniesieniu do ambitnie wytyczonych celów, w krajach o tak wielkim obszarze i liczbie ludności, były niezwykle ograniczone. Realizowane projekty stwarzały na ogół możliwość trwałego dialogu w zakresie współpracy gospodarczej, ale wpływ samych projektów był dotąd w wielu przypadkach niewielki (patrz: pkt 44).

Opóźnienia w zatwierdzaniu i realizacji projektów

40. We współpracy gospodarczej prowadzonej w tak szybko rozwijającym się regionie, jakim jest Azja, niezbędne jest, aby projekty były planowane, zatwierdzane i realizowane w jak najkrótszym czasie. Nadmierne opóźnienia stwarzają ryzyko, że projekt przestanie być potrzebny lub że niezbędna będzie jego znaczna modyfikacja, zmieniają się jego koszty bazowe, a środki budżetowe będą niepotrzebnie zamrożone. W konsekwencji zarządzanie całym procesem staje się trudniejsze i bardziej kosztowne, a skuteczność projektów ulega zmniejszeniu.

41. Projekty dwustronne identyfikowane są indywidualnie, a nie za pomocą standardowych procedur składania wniosków⁽¹⁾. Z uwagi na charakter tego procesu czas upływający od identyfikacji projektu do rozpoczęcia jego realizacji może być długi. Kontrola służyła zbadaniu, w jakim stopniu opóźnienia projektów były możliwe do uniknięcia.

42. We wszystkich skontrolowanych projektach wystąpiły długie opóźnienia poprzedzające ich realizację, których przyczyny obejmowały: reorganizacje i zmiany kadrowe w centrali Komisji w Brukseli, brak porozumienia między centralą Komisji a jej przedstawicielstwami co do podziału obowiązków po decentralizacji, skomplikowane procedury, problemy ze strukturami wybranymi na potrzeby projektów, a także trudności związane z rekrutacją odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych ekspertów UE.

Ramka 2 — Opóźnienia poprzedzające realizację

1. W przypadku projektu dotyczącego lotnictwa cywilnego w Indiach początkowo istniał Protokół ustaleń (MoU) podpisany z rządem indyjskim. Po zatwierdzeniu projektu przez rząd indyjski powstało półtoraroczne opóźnienie związane z tym, że Komisja zdecydowała się zastąpić MoU umową finansowania, ponieważ Ministerstwo Lotnictwa Cywilnego potrzebowało dodatkowego czasu na zrozumienie i zaakceptowanie tej zmiany. Projekt został sporządzony w 1997 r., ale ponieważ umowa finansowania została podpisana przez wszystkie strony dopiero pod koniec 2000 r., pierwotny zakres wymagań i obowiązków (ToR) musiał zostać dostosowany, aby uwzględnić zmiany, które zaszły w dziedzinie lotnictwa cywilnego. W rezultacie realizacja projektu rozpoczęła się dopiero w lutym 2001 r.

2. Znaczące opóźnienia poprzedziły realizację wszystkich azjatyckich projektów EBIC (Europejskich Centrów Informacji Gospodarczej). Uzyskanie zatwierdzenia komitetu ALA poprzedzały żmudne negocjacje, ponieważ przedstawiciele Państw Członkowskich zgłaszały wątpliwości dotyczące pokrywania się zadań EBIC i sekcji handlowych ich ambasad. Zarówno w Indiach, jak i w Wietnamie wystąpiły dodatkowe opóźnienia związane ze statusem prawnym EBIC.

3. W przypadku Programu Małych Grantów w Chinach, umowę finansowania podpisano w marcu 2001 r., kontrakt dyrektora europejskiego rozpoczął się w czerwcu 2003 r., a pierwsze procedury przetargowe rozpoczęto w listopadzie 2003 r. Główną przyczyną opóźnień były problemy związane z rekrutacją dyrektora europejskiego, spowodowane koniecznością zastosowania umowy ramowej o niezadowolających warunkach.

⁽¹⁾ Teoretycznie priorytetowe obszary działania są określane w krajowym dokumencie strategicznym we współpracy z krajem partnerskim. Po określeniu obszaru działania Komisja zleca studium wykonalności, na podstawie którego zostaje przygotowana propozycja finansowania, która opisuje projekt i sposób jego realizacji. Projekty o budżecie przekraczającym 1 mln euro są zatwierdzane przez komitet ALA, złożony z przedstawicieli Państw Członkowskich.

Odnotowano opóźnienia, a niejednokrotnie rezygnację z realizacji projektów ...

43. Znaczące opóźnienia odnotowano również w realizacji 10 spośród 14 dwustronnych projektów objętych kontrolą. Ich przyczyny były różne: zbędna złożoność projektów, brak doświadczenia PMO, częste zmiany kadrowe w Komisji, problemy związane z warunkami umownymi i przedłużające się procedury.

Ramka 3 — Opóźnienia podczas realizacji

1. Umowę na realizację projektu UE-Indie w dziedzinie transportu morskiego podpisano w maju 1999 r. i przedłużono do grudnia 2003 r. Działania związane ze szkoleniami niepotrzebnie odkładano do samego końca projektu. W siedzibie Komisji projekt był przydzielany po kolei czterem różnym koordynatorom, co również przyczyniło się do powstania opóźnień w jego realizacji.

2. Stwierdzono też znaczne opóźnienia w realizacji projektu IPR w Chinach. Projekt został przedłużony do grudnia 2005 r., ale umowę z PMO przedłużono jedynie do grudnia 2003 r., co doprowadziło do problemów związanych z koordynacją działań różnych agencji objętych projektem.

3. Projekt IPR w Indiach w ogóle nie został zrealizowany. Złożył się na to brak skoordynowanej kontroli ze strony Komisji w związku z zmianami kadrowymi oraz brak doświadczenia po stronie europejskiego PMO.

Ramka 4 — Cele projektów nie zostały osiągnięte

1. Skuteczność projektu MUTRAP została umniejszona przez problemy związane z procedurami przetargowymi oraz nieplanowaną przerwę w realizacji trwającą do rozpoczęcia kolejnego etapu projektu.

2. Z powodu nieefektywnie działającej agencji wdrażającej projekt dotyczący mediów audiowizualnych w Wietnamie przyniósł bardzo niewiele wymiernych rezultatów: odbyły się tylko jedne warsztaty, a działania promocyjne w Europie i w Wietnamie były znikome.

3. Efekty programu usług finansowych w Chinach były niewystarczające i nieodpowiednie, co było po części konsekwencją braku jakości umowy finansowania.

Ramka 5 — Projekty uwieńczone sukcesem

1. Cele projektu dotyczącego lotnictwa cywilnego w Indiach są bliskie zrealizowania. Według propozycji finansowania szkolenia miały objąć ok. 900 osób. Gdy przeprowadzano kontrolę, szkoleniami było objętych 2 315 inżynierów, osób na stanowiskach kierowniczych, ekspertów, pracowników technicznych i pilotów. 97 % uczestników oceniło szkolenia dobrze lub bardzo dobrze.

2. Projekt EBIC w Wietnamie przyniósł pozytywne efekty. Choć propozycja finansowania ani umowa finansowania nie określiły celów projektu, w ramach jego realizacji odpowiedziano na 1 007 złożonych zapytań, zorganizowano 107 spotkań/seminariów, zarejestrowano 5 599 uczestników i napisano 315 raportów prasowych. 82 % uczestników oceniło dobrze seminaria, a 72 % było zadowolonych z poziomu usług informacyjnych.

Monitoring nie zawsze był zadowalający

... co wpłynęło na zmniejszenie wyników i wpływu projektów

44. Aby móc ocenić postęp w realizacji i powodzenie projektu, należy od samego początku określić odpowiednie cele. Z ustaleń Trybunału wynika, że często nie określano w jasny sposób celów projektu, np. planowanej liczby uczestników szkoleń, którzy mają osiągnąć dany poziom, i w związku z tym nie istniał obiektywny punkt odniesienia dla oceny rezultatów i skuteczności projektu. Oceniając projekty na podstawie istniejących lub dorozumianych kryteriów, Trybunał stwierdził, że niektóre projekty zdecydowanie nie powiodły się, podczas gdy inne odniosły sukces.

45. Efektywny monitoring obejmuje śledzenie postępów, identyfikowanie problemów i podejmowanie środków naprawczych w odpowiednim czasie. Monitoring powinien być należyście udokumentowany, z odnotowywaniem wykonanej pracy i podejmowanych następnie działań. Trybunał ocenił jakość prowadzonego przez Komisję monitoringu w ramach każdego z wybranych projektów. Zgodnie z umowami finansowania PMO powinno regularnie dostarczać Komisji sprawozdania z postępów w realizacji projektu. W przypadku większości projektów wypracowano systemy pozwalające na mierzenie i monitorowanie postępów, będące podstawą dla raportów z postępu prac, które z kolei podlegają ocenie i przeglądowi dokonywanemu przez Komisję.

46. Monitoring nie zawsze był prowadzony przez Komisję w sposób konsekwentny i całkowicie udany. W niektórych przypadkach był on niewystarczający, przez co problemy nie były identyfikowane, podczas gdy w innych występowała nadmierna ingerencja w codzienną realizację projektu. Taka praktyka hamuje realizację, grozi przeoczeniem poważnych problemów i jest nieefektywnym wykorzystaniem ograniczonych zasobów pozostających do dyspozycji Komisji. Nawet gdy monitoring faktycznie miał miejsce, nie zawsze jest udokumentowane na piśmie, jakie działania były prowadzone.

Ramka 6 — Niekonsekwentny monitoring

1. W przypadku projektów EBIC w Indiach z dokumentacji Komisji nie wynikało jasno, jakie działania były prowadzone w ramach monitoringu. Jeżeli chodzi o projekty EBIC w Wietnamie, nie istnieją wystarczające dowody monitorowania projektu przez Komisję, z wyjątkiem jednej wizyty pracowników centrali Komisji, którzy odwiedzili Filipiny, w Tajlandię, Wietnam i Kambodżę.

2. Działania w zakresie monitorowania Programu Małych Grantów (SPF), prowadzone przez przedstawicielstwo KE w Indiach, były nieodpowiednie i niesystematyczne: realizatorzy projektów nie byli zobowiązani do przedstawiania raportów z postępu prac, co zmniejszało realne możliwości prowadzenia monitoringu.

3. W przypadku projektu dotyczącego usług finansowych w Chinach były dowody na prowadzenie przez przedstawicielstwo regularnego monitoringu. Jednak w tym przypadku przedstawicielstwo wykroczyło poza swoją funkcję kontrolną i przejęło rolę kierowniczą w projekcie.

Wątpliwa trwałość projektów

47. Wszystkie finansowane przez UE projekty powinny być trwałe: działanie jest trwałe, jeżeli przynosi korzyści grupie docelowej w dłuższym okresie następującym już po ustaniu głównej formy wsparcia. Można to osiągnąć, jeżeli projekt stanie się samofinansujący lub poprzez uzyskanie od rządu kraju beneficjenta zobowiązania do kontynuacji działań. Trybunał zbadał, czy wypracowano plany zapewnienia trwałości projektów oraz czy podczas cyklu życia projektu poświęcano kwestii trwałości należytej uwagę. Trwałość zwykle zależy od postępów osiągniętych w cyklu życia projektu: na osiągnięcie celów powinno się poświęcić dostatecznie długi czas, ponieważ niedokończone projekty zazwyczaj nie są trwałe. Potencjalna trwałość sześciu z 14 skontrolowanych projektów była wątpliwa.

Ramka 7 — Trwałość

1. Na osiem miesięcy przed zakończeniem projektu ECERP nadal nie przygotowano planu zapewnienia trwałości. Niejasne było, w jaki sposób miałyby być kontynuowane działania po ustaniu wsparcia finansowego UE.

2. W przypadku projektu dotyczącego usług finansowych w Chinach nie przygotowano planu zapewnienia trwałości, a niektóre z priorytetowych działań miały charakter krótkookresowy i dotyczyły bieżących problemów, zamiast tworzyć długotrwałe struktury.

Brak etapu oceny

48. Ocena jest istotnym elementem podejścia Komisji do właściwego zarządzania finansowego i polega na „ocenie działań na podstawie ich rezultatów, wpływu i potrzeb, które mają za zadanie zaspokoić” (1). Zadaniem oceny jest określenie stopnia osiągnięcia wyznaczonych celów i wyjaśnienie powiązanych z nimi mechanizmów przyczynowo-skutkowych. Zidentyfikowane problemy i niedociągnięcia zarówno w zakresie zarządzania, jak i rezultatów, powinny stanowić podstawę do podjęcia przez Komisję środków naprawczych.

49. Umowy finansowania skontrolowanych projektów dwustronnych nie zawsze zawierały wymóg niezależnej oceny i nie wiadomo nic na temat kryteriów stosowanych przy decydowaniu, które projekty zostaną poddane ocenie. Nawet w przypadkach gdy istniał wymóg oceny projektu, ocena taka nie zawsze była regularnie przeprowadzana, co zmniejszało lub wręcz negowało jej skuteczność.

Ramka 8 — Niedociągnięcia w ocenie projektów

1. Umowy finansowania trzech programów IPR nie zawierały wymogu niezależnej oceny.

2. Pierwotna pięcioletnia umowa na realizację projektu z zakresu lotnictwa cywilnego w Indiach przewidywała ocenę śródkresową po dwóch latach realizacji. Następnie projekt został podzielony na dwie umowy przewidujące 12-miesięczny etap wstępny, po którym nastąpił trzyletni etap realizacji projektu. W nowej umowie dotyczącej etapu realizacji projektu zachowany został zapis, że należy przeprowadzić ocenę śródkresową po dwóch latach realizacji projektu. Jednakże o ile przegląd śródkresowy może być przeprowadzony po 2 latach w projekcie pięcioletnim, o tyle w przypadku projektu trzyletniego po 2 latach jest już na taki przegląd za późno, ponieważ taki termin nie pozostawia wystarczająco długiego czasu na wdrożenie środków naprawczych.

(1) Komunikat Komisji w sprawie oceny (SEC(2000) 1051).

Projekty panazjatyckie

50. Programy panazjatyckie (patrz: pkt 5, 7–9) składają się z wielu instrumentów lub komponentów, w ramach których realizowane są liczne niskobudżetowe projekty. Typowy projekt ma wartość 100 000–200 000 euro i jest w 50 % współfinansowany przez partnerów europejskich lub azjatyckich. Projekty są tworzone w odpowiedzi na aktualne zapotrzebowanie, a wnioski o finansowanie składane przez wnioskodawców mają formę propozycji projektowych. W konsekwencji finansowanych jest wiele różnych projektów. Pełen wykaz projektów znajduje się w tabeli 7.

Ramka 9 — Przykłady projektów panazjatyckich

1. Projekt w ramach Asia IT & C, którego celem było rozpowszechnienie specjalistycznych i dostosowanych do warunków lokalnych systemów handlu elektronicznego w celu rozwoju współpracy indyjskich i europejskich przedsiębiorstw przemysłu tekstylnego.
2. Projekt w ramach Asia Invest mający na celu pobudzenie trwałego rozwoju przemysłu obuwniczego w Wietnamie poprzez wprowadzenie i transfer technologii opracowania produktu, poprawę zarządzania i stymulowanie powstania przemysłu wspomagającego.
3. Projekt w ramach Asia Invest, obejmujący szkolenia dla doradców eksportowych z organizacji brytyjskich w zakresie specyfiki eksportu do Chin oraz prowadzenia inwestycji w tym kraju.
4. Projekt w ramach Asia IT & C, który miał na celu zmniejszenie ubóstwa i zwiększenie możliwości rozwojowych sektora IT & C w Chinach poprzez wykorzystanie Internetu jako platformy informacyjnej wzmacniającej komunikację i wymianę informacji między chińskimi przedsiębiorstwami a decydentami politycznymi w dziedzinie mikroprzedsiębiorczości, a także między podmiotami krajowymi a organizacjami zagranicznymi.
5. Projekt w ramach Asia Invest mający na celu poprawę systemów zarządzania środowiskiem w przemyśle hotelarskim w Wietnamie, w tym transfer wiedzy i know-how.

Trudne i złożone procedury składania wniosków

51. Procedury składania wniosków powinny umożliwiać wybór najlepszych projektów i zapewniać ochronę finansowych interesów Wspólnoty, nie zniechęcając przy tym potencjalnych wnioskodawców nadmiernie skomplikowanymi procedurami i zbędnymi wymaganiami. W przypadku programów Asia Invest i Asia IT & C dwa razy do roku ogłaszany jest nabór wniosków projektowych, które są następnie oceniane przez Komisję. Proces składania wniosków jest sformalizowany: należy wypełnić standardowy formularz zgłoszeniowy, przedstawić w nim szczegółowy budżet oraz podpisać oświadczenie, w którym strony zobowiązują się do przestrzegania zasad partnerskiej współpracy.

52. Komisja przygotowała dla wnioskodawców szczegółowe wytyczne, obejmujące osiem załączników zawierających objaśnienia. Jednak spełnienie wymogów procedury składania wniosków jest w oczywisty sposób trudne dla niedoświadczonych kandydatów. Chociaż większość partnerów uważa, że wytyczne są pomocne, szczegółowe i logiczne, w 10 z 39 projektach zgłaszano problemy z ich zrozumieniem lub dostosowaniem się do ich wymogów. Przygotowanie, uzyskanie i kompilacja wszystkich niezbędnych informacji jest dla wnioskodawców zadaniem czasochłonnym (a tym samym kosztownym) i trudnym, zwłaszcza jeżeli zachodzi konieczność wykonania tłumaczenia.

53. Partnerzy azjatyccy mieli również problemy z dostarczeniem umów spółek, wymaganych zgodnie z procedurą składania wniosków, głównie ze względu na to, że w niektórych krajach Azji takie dokumenty nie istnieją w tej formie. Problem stwarzał też wymóg istnienia między stronami odpowiednich umów partnerskich w czasie składania wniosku projektowego. Partnerzy azjatyccy wyrażali niechęć do wiązania się takimi umowami przed uzyskaniem informacji o zatwierdzeniu wniosku.

54. Chociaż program jest adresowany do sektora prywatnego działającego w środowisku handlu rynkowego, pomoc może być wypłacana jedynie „nienastawionym na przynoszenie dochodu pośrednikom, promującym inwestycje i handel między Europą a Azją”, tj. organizacjom publicznym i typu non-profit lub organom administracji lokalnej. W rzeczywistości projekty obejmują często izby handlowe lub organizacje, które oficjalnie nie są nastawione na przynoszenie dochodów, ale są finansowane przez prywatne przedsiębiorstwa w celach zarobkowych. To ograniczenie finansowe stwarza ryzyko odrzucenia potencjalnie wartościowych projektów, np. obejmujących bezpośrednich partnerów handlowych, którzy z uwagi na tajemnicę handlową mogą nie życzyć sobie współpracy z pośrednikami lub izbami handlowymi.

Ramka 10 — Procedura składania wniosków

1. Osoby odpowiedzialne za realizację jednego z projektów Asia IT & C przedstawiły swoje doświadczenia. Głównym wnioskodawcą była placówka szkolnictwa wyższego w Wietnamie, a celem projektu była ocena aktualnie oferowanych w Europie na poziomie szkolnictwa wyższego kursów elektronicznych z zakresu technologii informacyjnych i komunikacyjnych w kontekście rozwoju wysokiego poziomu kompetencji w tej dziedzinie w Wietnamie. Procedura składania wniosków została opisana jako czasochłonna — skompletowanie wniosku zabrało trzy miesiące. Dyrektor udał się do Europy, aby dowiedzieć się, jak należy wypełnić wniosek. Wnioskodawca miał również problemy z powodu przedstawienia budżetu na starym formularzu Komisji — dokument nie został przyjęty i musiał być ponownie przygotowany. Wystąpiły też trudności ze zrozumieniem wytycznych i musiano zwrócić się o pomoc do kolegów azjatyckich, którzy mieli już doświadczenie w tym zakresie.

2. Według innej instytucji szkolnictwa wyższego w Wietnamie, mającej na koncie trzy projekty w dziedzinie zarządzania przedsiębiorstwami, realizowane w ramach programu Asia Invest, ciężar administracyjny procedury składania wniosków był zbyt duży. Instytucja była również rozczarowana niemożnością składania wniosków przez Internet. Beneficjent złożył trzy wnioski i musiał trzykrotnie przedstawiać tę samą dokumentację. Instytucja miała również problemy z dostarczeniem swojego statutu.

3. Chińska Izba Przemysłowa, której projekt miał na celu szkolenie dla przedsiębiorstw z zakresu oczyszczania ścieków, uznała, że nakład pracy wymagany do spełnienia warunków procedury składania wniosków jest zbyt duży. Główna trudność polegała na tym, że wymagany harmonogram działań był zbyt szczegółowy, np. dla wnioskodawcy niezmiernie trudną rzeczą jest określenie z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, kto wygłosi dane przemówienie. Część dokumentów musiała być przetłumaczona z jęz. chińskiego na jęz. angielski, co było zarówno bardzo czasochłonne, jak i kosztowne.

55. Rola przedstawicielstw w zakresie pomocy potencjalnym wnioskodawcom w przygotowaniu wniosków nie jest jasno określona. Odpowiednio ukierunkowana pomoc powinna skutkować większą liczbą złożonych wniosków, przyspieszać proces składania i rozpatrywania wniosków, poprawiać ich jakość i pomagać w maksymalizowaniu potencjału projektów. Jednak pomoc nie może wpływać na obiektywność przedstawicielstwa w ocenie i zatwierdzaniu wniosków, ani też stwarzać wrażenia, że daje ona podstawę do zatwierdzenia wniosku.

56. W rzeczywistości nie wszystkie przedstawicielstwa oferują pomoc, a ich rola w ocenie i zatwierdzaniu projektów ogranicza się do przedstawiania komentarzy do wniosków komisji oceniającej w centrali Komisji w Brukseli. Potencjalni i aktualni beneficjenci programów UE są pozbawieni potrzebnej pomocy w skomplikowanym procesie składania wniosków, co powoduje pogłębianie się opóźnień i niedociągnięć po stronie wnioskodawców oraz prawdopodobnie zniechęca niektórych kandydatów.

Niektóre projekty przyniosły pozytywne rezultaty ...

57. Chociaż osiem ze skontrolowanych projektów było jeszcze na wczesnym etapie realizacji i w związku z tym było za wcześnie na ocenę ich rezultatów, w 28 przypadkach odnotowano znaczne postępy w realizacji projektów i ich wymierne efekty. Skontrolowane projekty nie miały poważnych opóźnień i dobrze sobie radziły w obliczu trudności zewnętrznych, tj. SARS i niepewnej sytuacji politycznej. Zważywszy na niską wartość finansową poszczególnych projektów w ramach Asia Invest i Asia IT & C, należy uznać, iż liczba beneficjentów objętych tymi programami jest wysoka.

Ramka 11 — Projekty uwieńczone sukcesem

Projekt o wartości 100 000 euro zakładający wzmocnienie sektora usług doradczych w dziedzinie inżynierii w Wietnamie, tak aby umożliwić wygrywanie i lepsze opracowywanie projektów oraz poprawę nadzoru na terenie budowy, objął szkoleniami 600 osób w trzech oddzielnych modułach szkoleniowych, z których każdy trwał ok. dwóch tygodni.

... i były dobrze monitorowane ...

58. Systemy regularnego monitoringu działające w ramach programów Asia Invest i Asia IT & C funkcjonują bardzo dobrze. Partnerzy przedstawiają kwartalne sprawozdania sprawdzane następnie i opatrywane krótkimi komentarzami przez grupy powołane przez Komisję. Obie grupy wysyłają monity w przypadku opóźnień w nadsyłaniu sprawozdań. Większość beneficjentów wyrażała duże zadowolenie z regularnego monitoringu prowadzonego przez grupę w Brukseli i/lub Bangkoku. Beneficjenci szczególnie doceniali monitoring programu Asia IT & C, ponieważ zawsze otrzymywali informacje zwrotne, zarówno pozytywne jak i negatywne, na temat wszystkich raportów z postępu prac. W projektach Asia Invest kontaktowano się z partnerami zazwyczaj tylko w przypadku wystąpienia problemów.

... ale ich trwałość pozostaje jednak wątpliwa

59. W ramach procedury składania wniosków kandydaci muszą przedstawić informacje o swoich planach zapewnienia trwałości projektu. Większość projektów skontrolowanych w Europie miała zatwierdzony plan zapewnienia trwałości jako część planu projektu, ale nie zawsze było jasne, czy trwałość zostanie zapewniona. W niektórych przypadkach projekty były zbudowane na założeniu, że będzie realizowana kolejna faza projektu finansowana przez UE, co oznacza, z definicji, że projekt nie jest trwały.

Ramka 12 — Trwałość

1. Nie wszystkie projekty w Indiach miały zatwierdzony plan zapewnienia trwałości jako część planu projektu, a nawet jeśli takie plany istniały, były często niskiej jakości.

2. Większość projektów w Wietnamie nie miała zatwierdzonych planów zapewnienia trwałości jako część planu projektu, chociaż w wielu przypadkach w czasie kontroli plany takie były w trakcie aktywnego przygotowywania. W większości przypadków trwałość projektów w obu krajach wydaje się być zależna od dalszego finansowego wsparcia ze strony Komisji. W niektórych projektach głównym działaniem w zakresie zapewnienia trwałości było składanie nowych wniosków do Komisji.

3. Trwałość większości projektów panazjatyckich była dobra. Nie wszystkie projekty miały zatwierdzone plany zapewnienia trwałości, ale plany te były w trakcie przygotowywania lub istniały dowody na potwierdzenie działań stanowiących kontynuację projektu. Jedynie w przypadku jednego projektu ubiegano się o dalsze wsparcie finansowe dla innych projektów.

WNIOSKI I ZALECENIA***Wnioski i zalecenia dotyczące strategii***

60. Współpraca gospodarcza jest szczególnym elementem programów KE na rzecz rozwoju. Strategia współpracy gospodarczej jest definiowana przez wiele różnych źródeł, jednak definicje te są mało spójne. Ma ona na celu pomoc w rozwoju gospodarczym krajów azjatyckich, przy równoczesnym zwiększaniu wpływów i wymiany handlowej UE. Jest adresowana zarówno do najsłabiej rozwiniętych krajów Azji, jak i do tych bardziej rozwiniętych gospodarczo (patrz: pkt 16–27).

61. Trybunał zaleca Komisji stworzenie, w kontekście ogólnej współpracy na rzecz rozwoju, spójnej strategii współpracy gospodarczej, która uwzględni szczególnie charakter pomocy i jej cel, poprzez wprowadzenie jasnego rozróżnienia między celami, które mają być osiągnięte w drodze negocjacji i działań politycznych, a tymi, na które powinny być przeznaczane środki przydzielane programom i projektom.

62. Komisja dostrzega potrzebę uwzględnienia szczególnych potrzeb poszczególnych krajów w zakresie współpracy gospodarczej, ale nie odzwierciedla tego w wystarczającym stopniu w krajowych dokumentach strategicznych. W opracowywanym w ramach ABM opisie działań, na którym obecnie zasada się podejście Komisji do właściwego zarządzania finansami, nie ma spójnego ani logicznego przełożenia celów ogólnych poprzez priorytety na cele szczegółowe. Wskaźniki wyników i wpływu, które powinny stanowić podstawę monitorowania i oceny postępów i wpływu, koncentrują się na procesach politycznych zamiast na efektach i rezultatach samej pomocy (patrz: pkt 21–33).

63. Trybunał zaleca Komisji, aby w ramach krajowych dokumentów strategicznych w wystarczającym zakresie rozważyła kwestie współpracy gospodarczej, biorąc jednocześnie pod uwagę ich związek z ogólną pomocą na rzecz rozwoju. Podejście Komisji powinno uwzględniać właściwe dostosowanie pomocy do okoliczności. Należy podjąć szczególne wysiłki w celu zapewnienia logiki i spójności w opisie działań. Należy stworzyć obiektywne, przydatne i uniwersalne wskaźniki, które odzwierciedlałyby wyniki pomocy.

64. Efektem braku szczególnych strategii operacyjnych dla współpracy gospodarczej jest szeroki wachlarz rozmaitych programów i projektów realizowanych w całym regionie — regionie zdominowanym przez krajowy i światowy handel. Ten brak ukierunkowania oznacza, że wpływ współpracy gospodarczej jest trudny do zmierzenia, a jej powiązanie z głównym priorytetem polegającym na zwiększeniu wymiany handlowej i inwestycji jest trudne do ustalenia; zatem istnieje jedynie ograniczona podstawa do uzyskania zapewnienia o efektywności wydatków UE lub o osiągniętym efekcie gospodarności (patrz: pkt 34–35).

65. Trybunał zaleca, aby Komisja zapewniła ukierunkowanie pomocy na osiągnięcie jasno zdefiniowanych i mierzalnych celów, co z kolei będzie stanowiło podstawę do zapewnienia właściwego zarządzania finansowego budżetem UE oraz sprawozdawczości w tym zakresie.

Wnioski i zalecenia dotyczące realizacji

66. Kontrola Trybunału wykazała słabości w zarządzaniu przez Komisję realizacją współpracy gospodarczej z Azją, co w niektórych przypadkach obniżało efektywność pomocy.

67. W przypadku projektów dwustronnych zaobserwowano niedopuszczalnie długie opóźnienia między etapem identyfikacji a początkiem realizacji, wynikające z różnych przyczyn. W wielu przypadkach opóźnienia obejmowały też etap realizacji, zmniejszając wyniki i wpływ projektów. Poziom monitoring nie zawsze był zadowalający, oceny zewnętrzne nie zawsze były dokonywane terminowo, a potencjalna trwałość projektów była wątpliwa w przypadku prawie połowy skontrolowanych projektów (patrz: pkt 38–49).

68. Trybunał zaleca Komisji określenie rodzajów środków naprawczych, które pozwolą na rozwiązanie problemów związanych z projektami dwustronnymi oraz na uniknięcie podobnych problemów przy planowaniu i realizacji projektów w przyszłości. Do kwestii wymagających szczególnej uwagi należy zapewnienie, by cele różnych programów i projektów były jasne i możliwe do zrealizowania w zaplanowanym czasie oraz by oceny były dokonywane tam, gdzie to właściwe, w oparciu o jasną strategię i terminowo.

69. W przypadku projektów skontrolowanych w ramach programów panazjatyckich procedura składania wniosków została przez niektórych wnioskodawców określona jako uciążliwa i zbyt skomplikowana dla tak małych projektów, a brak jasności w odniesieniu do roli przedstawicielstw we wspieraniu potencjalnych beneficjentów w przygotowaniu wniosków oznaczał, że potrzebna pomoc nie była udzielana. Chociaż w skontrolowanych projektach poczyniono duże postępy w realizacji i osiągnięto dobre wyniki, ich trwałość była mało prawdopodobna, ponieważ w większości wymagały one dalszego wsparcia finansowego. Systemy monitoringu stosowane przez Komisję były bardzo efektywne (patrz: pkt 50–59).

70. Trybunał zaleca, aby Komisja dokonała przeglądu procedur składania wniosków i przeanalizowała możliwości zrównoważenia potrzeby ochrony finansowych interesów UE i stworzenia warunków sprzyjających składaniu wniosków na różne rodzaje projektów przez jak najszerszą grupę potencjalnych beneficjentów. Dokonując przeglądu, Komisja powinna ponownie rozważyć konieczność przygotowania przez wnioskodawców struktury logicznej. Powinna również zapewnić dostępność wymaganych dokumentów lub odpowiednich informacji. Pomocne byłoby udostępnienie wzoru wypełnionego wniosku, najlepiej dostosowanego do ram organizacyjnych i prawnych obowiązujących w każdym z krajów. Komisja powinna rozważyć stworzenie centralnego rejestru dokumentów załączanych do wniosku, tak aby nie musiały one być dostarczane ponownie przez tego samego beneficjenta w przypadku kolejnych wniosków.

71. Trybunał zaleca, aby rola przedstawicielstw w zakresie udzielania pomocy potencjalnym beneficjentom w określaniu

projektów i w przygotowaniu wniosków była jasno określona i wzmocniona. Celem powinno być stymulowanie jak największego zainteresowania programami, a co za tym idzie, zachęcanie jak największej liczby potencjalnych beneficjentów do składania wniosków projektowych, pomoc w zapewnianiu kompletności i w sprawnym przygotowaniu wniosków, a tym samym zapewnienie wyboru najbardziej efektywnych i odpowiednich projektów.

72. Trybunał zaleca, aby system regularnego monitorowania projektów panazjatyckich, włącznie ze standardowym formatem raportowania, służył jako wzór do naśladowania dla przedstawicielstw przy monitorowaniu zarówno projektów dwustronnych, jak i panazjatyckich.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2005 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE**

IV. W 2000 r. Komisja zaczęła reformę zarządzania pomocą zewnętrzną, w ramach której wprowadzono krajowe dokumenty strategiczne, regionalne dokumenty strategiczne i wieloletnie programy indykatywne.

(tiret pierwsze i drugie) — Priorytety dotyczące wydatków zawsze były uzgadniane wspólnie z rządami krajów azjatyckich i w jak najszerszym zakresie uwzględniały priorytety i cele społeczeństwa obywatelskiego. Wprowadzając krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz wieloletnie programy indykatywne, Komisja chce zapewnić większą koncentrację wydatków na rozwój, w tym wydatków na współpracę gospodarczą.

(tiret trzecie) — Zdaniem Komisji trudno zmierzyć ogólny wpływ pomocy. Dotyczy to w szczególności projektów o charakterze czysto technicznym. Na poziomie projektu, od czasu reformy pomocy zewnętrznej WE, wszelkie aspekty zarządzania cyklem życia projektu (PCM) są w pełni zinstytucjonalizowane. Oparte na logicznej strukturze podejście zapewnia obiektywnie dające się zweryfikować wskaźniki oraz z góry zdefiniowane środki umożliwiające ocenę efektywności wydatków. Weryfikacja obejmuje niezależne monitorowanie oraz obowiązkowe przeglądy śródkresowe i oceny końcowe.

V.

(tiret pierwsze) — Opóźnienia między etapem identyfikacji a początkiem realizacji, jak również opóźnienia w realizacji projektów, odnoszą się do projektów dwustronnych przygotowanych przed reformą pomocy zewnętrznej WE. Dzięki reformie, w ramach której ustanowiono EuropeAid (styczeń 2001 r.) oraz przekazano przedstawicielstwom Komisji odpowiedzialność za zarządzanie pomocą, jak również nowe rozporządzenie finansowe (styczeń 2003 r.), będzie można ograniczyć i zminimalizować opóźnienia w realizacji projektów.

Obecnie przy planowaniu projektów wymagane jest monitorowanie, audyt i plan oceny. Jednocześnie od 2000 r. monitorowanie jest systematycznie powierzane niezależnym ekspertom. W ramach monitorowania projektów współpracy gospodarczej w Azji pozytywnie oceniono ich trwałość.

(tiret drugie) — Oparte na rozporządzeniu finansowym procedury składania wniosków zostały opracowane w sposób zapewniający najwyższy stopień przejrzystości i rzetelności. Wsparcie dla wnioskodawców jest zapewnianie w formie ogólnodostępnych sesji informacyjnych/dni informacyjnych, regularnie aktualizowanych stron internetowych oraz wytycznych w postaci odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (FAQ). W efekcie zapewnione jest sprawne zarządzanie projektami panazjatyckimi i nie odnotowano żadnych istotnych opóźnień. Niezależny system monitorowania potwierdził również trwałość inicjatyw panazjatyckich.

VI.

(tiret pierwsze) — Komisja postrzega współpracę gospodarczą jako integralny element pomocy na rzecz rozwoju, który zobowiązuje się należycie uwzględnić podczas przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych/wieloletnich programów indykatywnych. Komisja będzie podejmować starania mające na celu zwiększenie spójności z opisem działań oraz opracowanie stosownych wskaźników.

(tiret drugie) — Realizowana w latach 2002–2005 reforma pomocy zewnętrznej WE, obejmująca w szczególności przeniesienie odpowiedzialności do przedstawicielstw, przyczyniła się i będzie nadal przyczyniać się do usprawnienia wdrożenia i monitorowania projektów dwustronnych w przedmiotowym zakresie. Wymóg przeprowadzania oceny jest teraz wprowadzany w każdej umowie finansowania dotyczącej projektów.

Obowiązkowe stosowanie struktury logicznej przyczyniło się do poprawy monitorowania i oceny projektów. Przyczyni się również do zapewnienia trwałości projektów.

(tiret trzecie) — Bieżące przeglądy praktycznego przewodnika AIDCO po procedurach umownych przyczyniły się do uproszczenia procesu składania wniosków o dotacje w zakresie przewidzianym w rozporządzeniu finansowym oraz umożliwią sprecyzowanie roli przedstawicielstw w procesie oceny.

(tiret czwarte) — Wprowadzony w 2002 r. system monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM) zapewniła znormalizowane informacje o projektach i programach.

USTALENIA

20. Komisja zgadza się z Trybunałem, że istnieje potencjalne ryzyko związane z faktem, że pomoc nie jest przeznaczona na wyraźnie określone cele we wszystkich obszarach współpracy. Rozpoczynając w 2000 r. reformę pomocy zewnętrznej i wprowadzając krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz opracowując dotyczące Azji komunikaty strategiczne, Komisja potwierdziła, że konieczne jest skoncentrowanie się na krótko- i długoterminowych strategicznych celach współpracy WE w Azji, co pozwoli na ograniczenie wyżej wymienionego ryzyka.

22. Pojęcie „wspólne interesy” nie może być interpretowane jako środek ochrony interesów UE. Z komunikatu w żaden sposób nie wynika, że tego rodzaju współpraca jest w jakikolwiek sposób bardziej korzystna dla jednej ze stron.

23. Celem współpracy gospodarczej jest stymulowanie wymiany handlowej i inwestycji oraz zapewnienie środowiska stwarzającego warunki do rozwoju dla sektora prywatnego. Zarówno te, jak i inne działania, mają przyczynić się do realizacji celów w zakresie rozwoju i umożliwić integrację krajów azjatyckich z gospodarką światową. Współpraca gospodarcza wspiera i ułatwia zatem realizację celów Komisji dotyczących rozwoju Azji.

24. Patrz: odpowiedź na pkt 22.

25. Komisja zgadza się z Trybunałem, że definicja i monitorowanie wskaźników wymagają zmian, co zostało uwzględnione przez Komisję podczas opracowywania krajowych dokumentów strategicznych/regionalnych papierów strategicznych oraz powiązanych programów indykatywnych na lata 2005–2006.

Zgodnie z obecnymi wytycznymi dotyczącymi programowania pomoc powinna być przeznaczona na ograniczoną liczbę interwencji. Wyciągając wnioski z doświadczeń, WE w 2004 r. ograniczyła ilość programów panazjatyckich z pięciu do trzech.

26. Zdaniem Komisji krajowe dokumenty strategiczne w Azji nie oddziaływały i nie powinny oddzielać strategii współpracy gospodarczej od strategii współpracy finansowej i technicznej, ponieważ oba te instrumenty uzupełniają się w procesie realizacji strategii WE w Azji. Ponadto w krajowych planach państw azjatyckich, będących beneficjentami pomocy, nie oddzielono polityki gospodarczej ukierunkowanej na potrzeby osób biednych od polityki ograniczania ubóstwa. Niedawno wprowadzone instrumenty działań zewnętrznych idą jeszcze dalej, gdyż nie wprowadzają rozróżnienia między współpracą finansową i techniczną a współpracą gospodarczą.

27. Jeżeli chodzi o przedstawione przez Trybunał uwagi dotyczące wymiaru regionalnego projektów, Komisja jest zdania, że projekty panazjatyckie powinny być rozpatrywane na poziomie poszczególnych programów. Zachęca się do składania wniosków obejmujących więcej niż jeden kraj azjatycki w celu wprowadzenia transgranicznej współpracy gospodarczej w Azji.

29. Stosując nowe podejście w zarządzaniu (ABM/ABB), Komisja stara się zmienić charakter debaty budżetowej, definiując ogólne priorytety polityczne, oceniając wpływ tych priorytetów na bieżące działania oraz przyjęte cele oraz przyznając odpowiednie zasoby. Ta zorientowana na politykę debata, z zadowoleniem przyjęta przez władzę budżetową, powinna umożliwić skoncentrowanie się na debacie dotyczącej w większym stopniu działań niż poszczególnych pozycji budżetowych.

31. Komisja zgadza się, że opis celów jest ogólny i mógłby być bardziej szczegółowy. Zostanie to wzięte pod uwagę w pracach mających na celu zapewnienie lepszego opisu działań.

32. Komisja podziela opinię Trybunału w sprawie wskaźników wpływu i uważa, że konieczne jest przyjęcie realistycznego podejścia przy pomiarze wpływu pomocy, uwzględniającego zarówno ograniczony zakres interwencji UE oraz istnienie podobnych programów realizowanych przez Państwa Członkowskie. Interwencje WE nie są jedynym motorem wymiany handlowej i inwestycji oraz mogą jedynie przyczynić się do ich zwiększenia. Komisja będzie opracowywać i usprawniać odpowiednie wskaźniki wpływu pomocy.

33. Opis działań obejmuje informacje na temat działań podjętych w przeszłości w związku z każdym z kluczowych celów oraz precyzuje, w jaki sposób działania te przyczyniły się do ich realizacji. Komisja obecnie pracuje nad wskaźnikami bardziej zorientowanymi na rezultaty.

34.–35. Do 2001 r. cele polityczne były bezpośrednio przekładane na projekty i programy. Od 2002 r. krajowe programy indykatywne są narzędziem umożliwiającym większe ukierunkowanie na cele, w tym cele w zakresie współpracy gospodarczej, co skutkuje ograniczeniem liczby sektorów interwencji oraz jaśniejsze sprecyzowanie zadań i celów dla poszczególnych sektorów. Komisja przyznaje, że trudno zmierzyć ogólny wpływ pomocy. Dotyczy to w szczególności projektów o charakterze czysto technicznym.

Na poziomie projektu, od czasu reformy pomocy zewnętrznej WE, wszelkie aspekty zarządzania cyklem życia projektu (PCM) są w pełni zinstytucjonalizowane. Oparte na logicznej strukturze podejście zapewnia obiektywnie dające się zweryfikować wskaźniki oraz z góry zdefiniowane środki umożliwiające ocenę efektywności wydatków. Weryfikację umożliwiają obowiązkowe śróddokresowe i końcowe oceny.

39. Dwustronne projekty w zakresie współpracy gospodarczej służą realizacji priorytetów gospodarczych, które ustala się w oparciu o priorytety określone przez poszczególne kraje w dokumentach strategicznych dotyczących ograniczania ubóstwa (PRSP) oraz w krajowych planach rozwoju. W miarę możliwości Komisja współpracuje z innymi donatorami w celu maksymalizacji skutków, dzięki czemu ograniczone środki Wspólnoty mają możliwie największy wpływ.

W przypadku wielu projektów w zakresie współpracy gospodarczej ich wpływ można oszacować dopiero w perspektywie długoterminowej. Wpływ przyszłych projektów będzie bardziej systematycznie mierzony w wyniku wprowadzonych lepszych procedur monitorowania i oceny.

40.–41. Istnieje równowaga między czasem opracowania projektu a przygotowaniem projektu pod względem jakościowym, które obejmuje: a) etap identyfikacji, obejmujący ocenę danego sektora i określenie kluczowych problemów, potencjalnych beneficjentów oraz ewentualnych szczegółów dotyczących realizacji; b) etap oceny, podczas którego ustalane są szczegóły projektu przy pełnym zaangażowaniu oraz w konsultacji z wszelkimi zainteresowanymi stronami, beneficjentami i innymi donatorami. Etap ten często obejmuje opracowanie analiz ekonomicznych i finansowych, ocenę wpływu na środowisko oraz ocenę wpływu ze względu na płeć. Projekt zaczyna się od fazy rozruchu (na ogół 6 miesięcy), podczas której sprawdza się proponowane działania pod względem terminów oraz kosztów/zysków.

42.–43. Po reformie pomocy zewnętrznej WE, obejmującej w szczególności przekazanie przedstawicielstwom Komisji odpowiedzialności za zarządzanie pomocą, odnotowano poprawę w zakresie realizacji projektów i programów. W sposób nieunikniony konieczny był również okres przejściowy związany z rekrutacją i szkoleniem nowych pracowników w przedstawicielstwach.

Jeżeli chodzi o kwestię kwalifikacji, należy wziąć pod uwagę, że popyt na posiadających wysokie kwalifikacje specjalistów w dziedzinie handlu znacznie przekracza podaż. Komisja wprowadziła środki mające na celu poprawę sytuacji poprzez bardziej precyzyjne zdefiniowanie celów przewidzianych w nowej umowie ramowej w sprawie handlu (grudzień 2003 r.), ustanawiając fundusz powierniczy w ramach Międzynarodowego Centrum Handlu Narodów Zjednoczonych (UN International Trade Centre) (lipiec 2004 r.) oraz lepiej wykorzystując doświadczenia organizacji Narodów Zjednoczonych.

44. Od czasu reformy pomocy zewnętrznej WE wszelkie aspekty zarządzania cyklem życia projektu (PCM) są w pełni zinstytucjonalizowane. Fakt ten podkreśla zastosowanie opartego na logicznej strukturze podejścia, zapewniającego definicję celu projektu, jego zadań, wyników, działań, dających się obiektywnie zweryfikować wskaźników oraz z góry zdefiniowanych środków umożliwiających weryfikację.

46. Ostatnio wzmocniono monitorowanie projektów poprzez stosowanie struktury logicznej obejmującej wyraźną definicję celu ogólnego, celu projektu, wyników i działań oraz poszczególnych wskaźników realizacji. Ponadto monitorowanie zostało usprawnione w wyniku wprowadzenia monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM), realizowanego przez niezależnych konsultantów.

47. Od 2000 r. za monitorowanie odpowiedzialni są niezależni eksperci, którzy analizują znaczenie, efektywność, wydajność, wpływ i trwałość wybranych projektów w oparciu o roczny plan prac. W tym kontekście trwałość projektów współpracy gospodarczej w Azji uzyskała dobre oceny.

Ponadto w 2002 r. WE wprowadziła system środków zapewnienia jakości zwiększający kontrolę planu projektu na etapie identyfikacji i przygotowania. W ramach tej procedury dokładnie analizowane są plany dotyczące trwałości projektów.

Trwałość jest analizowana jako szczególne kryterium na wszystkich etapach procesu zapewnienia jakości.

48.–49. Działający od końca 2002 r. system zapewnienia jakości wprowadził obowiązkową śródkresową i końcową ocenę procesu przygotowania projektu ze wskazaniem pozycji budżetowych związanych z jego realizacją. Celem oceny śródkresowej jest przede wszystkim identyfikacja niedociągnięć w celu podjęcia odpowiednich działań naprawczych. Zarówno przekazanie przedstawicielstwom Komisji odpowiedzialności za zarządzanie pomocą, jak i systematyczne kontrole zewnętrzne, umożliwiają dokładne monitorowanie oraz wczesną identyfikację problemów, co pozwala na terminowe zastosowanie środków naprawczych.

52. W ramach programów panazjatyckich oraz ogólnego zarządzania pomocą zewnętrzną wytyczne dla wnioskodawców są regularnie analizowane i podejmowane są starania mające na celu uproszczenie procedur składania wniosków. Konieczne będzie znalezienie rozwiązań uwzględniających zarówno konieczność stosowania procedur niezbędnych w celu zapewnienia przejrzystości i rzetelności, jak i potrzeby wnioskodawców domagających się ich uproszczenia.

53. Dostarczenie statutów/umów spółek jest niezbędne w celu oceny statusu i narodowości wnioskodawców, czyli w celu zapewnienia zgodności z podstawą prawną.

Partnerzy podpisują „umowę o partnerstwie”, w której zobowiązują się do wypełnienia swoich zobowiązań, w przypadku gdy wniosek zostanie przyjęty.

54. Pośrednicy nienastawieni na zysk mają tę przewagę, że dysponują odpowiednią strukturą pozwalającą na maksymalizację korzyści wynikających z realizacji projektów.

Obecnie analizowana jest opcja umożliwienia pośrednikom nienastawionym na zysk składanie wniosków w ramach programów panazjatyckich. Warunkiem jest, aby beneficjenci nie osiągnęli żadnych zysków z tytułu wspólnie finansowanych projektów.

Stosowanie zasady „non-profit” jest modyfikowane, tak aby ułatwić realizację tego rodzaju projektów w zakresie współpracy gospodarczej w sposób sugerowany przez Trybunał.

55. W ciągu ostatnich dwóch lat WE prowadziła wiele różnych działań mających na celu zapewnienie większej pomocy potencjalnym wnioskodawcom, w tym sesje informacyjne w Państwach Członkowskich UE i krajach partnerskich w Azji, regularnie aktualizowane wytyczne w postaci odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (FAQ) na stronie internetowej oraz centralnie zarządzane skrzynki pocztowe, gdzie wnioskodawcy mogą wysyłać pytania. Na stronach internetowych dostępne są również, oparte na najlepszych praktykach, prezentacje dotyczące sposobów opracowania dobrego wniosku w sprawie projektu. Zakresy odpowiedzialności przedstawicielstw oraz jednostki centralnej w tym kontekście zostały sprecyzowane podczas procesu przekazywania odpowiedzialności.

W programach panazjatyckich nowej generacji WE wprowadziła element szczególny, odnoszący się do działań ukierunkowanych na rozwój umiejętności w celu podwyższenia kwalifikacji beneficjentów w zakresie przygotowania i zarządzania projektem.

56. Przedstawicielstwa nie mogą pomagać wnioskodawcom w przygotowaniu wniosków, nie naruszając tym samym zasady równego traktowania. Dlatego pomoc jest ograniczona do wyżej wyszczególnionych działań.

W żadnym razie pomoc zapewniana przez przedstawicielstwa nie może wykraczać poza ogólne wytyczne i nie może dotyczyć szczegółowych informacji zawartych we wniosku.

59. Każdy wniosek poddawany ocenie technicznej i finansowej jest oceniany pod względem trwałości. Ponadto poproszono poszczególne przedstawicielstwa Komisji o przedstawienie uwag dotyczących szczególnie trwałości projektu pod względem finansowym, instytucjonalnym, politycznym i innymi.

WNIOSKI I ZALECENIA

60. Celem współpracy gospodarczej w rozumieniu rozporządzenia ALA (Azja i Ameryka Łacińska) jest stymulowanie wymiany handlowej i inwestycji oraz zapewnienie środowiska stwarzającego warunki do rozwoju dla sektora prywatnego. Zarówno te, jak i inne działania mają przyczynić się do realizacji celów w zakresie rozwoju i umożliwić integrację krajów azjatyckich z gospodarką światową. Współpraca gospodarcza wspiera i ułatwia zatem realizację celów Komisji dotyczących rozwoju Azji. Wprowadzając w 2002 r. krajowe i regionalne dokumenty strategiczne Komisja, chciała zapewnić większą spójność między strategią, programowaniem a wdrażaniem.

61. Uwzględniając przepisy art. 177 i 181a Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja jest zdania, że współpraca gospodarcza powinna stanowić integralną część działań na rzecz rozwoju w ramach jednej strategii rozwoju. Komisja uważa jednak, że wskaźniki współpracy gospodarczej powinny być specyficzne dla poszczególnych krajów.

62. W celu realizacji swojej wizji Komisja opracowuje krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz przygotowuje programy krajowe. Obejmują one zarówno działania w zakresie współpracy finansowej, technicznej, jak i działania w zakresie współpracy gospodarczej, które wzajemnie uzupełniają się.

Zarządzanie kosztami działań (ABM) jest procesem nowym i obecnie prowadzone są prace mające na celu poprawę jego definicji i spójności. Jednakże opisów działań nie należy rozpatrywać w oderwaniu od innych stosowanych przez Komisję dokumentów odnoszących się do jej działań w Azji.

63. Komisja postrzega współpracę gospodarczą jako integralny element pomocy na rzecz rozwoju, który zobowiązuje się należyście uwzględnić podczas przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych/wieloletnich programów indykatywnych. Komisja będzie podejmować starania mające na celu zwiększenie spójności z opisem działań oraz opracowanie stosownych wskaźników.

64. Do 2001 r. cele polityczne były bezpośrednio przekładane na projekty i programy. Priorytety dotyczące wydatków były uzgadniane wspólnie z rządami krajów azjatyckich i w jak najszerszym zakresie uwzględniały priorytety i cele społeczeństwa obywatelskiego. Od 2002 r. krajowe dokumenty strategiczne i krajowe programy indykatywne są narzędziem umożliwiającym większe ukierunkowanie na cele, w tym cele w zakresie współpracy gospodarczej, co skutkuje ograniczeniem liczby sektorów interwencji oraz umożliwia jaśniejsze sprecyzowanie zadań i celów dla poszczególnych sektorów.

65. Od czasu reformy pomocy zewnętrznej WE wszelkie aspekty zarządzania cyklem życia projektu (PCM) są w pełni zinstytucjonalizowane. Oparte na logicznej strukturze podejście zapewnia obiektywnie dające się zweryfikować wskaźniki oraz z góry zdefiniowane środki umożliwiające ocenę efektywności wydatków.

66. Większość projektów skontrolowanych przez Trybunał została opracowana w okresie poprzedzającym reformę pomocy zewnętrznej WE.

67. W wyniku reformy pomocy zewnętrznej WE oraz po wejściu w życie w styczniu 2003 r. nowego rozporządzenia finansowego udało się w sposób istotny ograniczyć opóźnienia w realizacji projektów.

Obowiązkowe stosowanie struktury logicznej oraz wprowadzenie obowiązkowych śródkresowych i końcowych ocen każdego projektu/programu przyczyniło się do poprawy monitorowania i oceny projektów.

W ramach procesu zapewnienia jakości dokładnie analizowane są plany dotyczące trwałości projektów. Ponadto trwałość jest jednym z kryteriów badanych w ramach zorientowanego na wyniki monitorowania i jest systematycznie rozpatrywana w ramach niezależnego systemu monitorowania.

68. Sporządzenie planu projektu wymaga wyraźnej definicji celu ogólnego, celu projektu, wyników i działań. Od końca 2002 r. wprowadzono wymóg przeprowadzenia niezależnej zewnętrznej oceny w odniesieniu do wszystkich projektów.

69. Komisja przyznaje, że procedury składania wniosków w przypadku programów panazjatyckich są złożone, choć podejmowane są wszelkie starania, aby były one jak najmniej uciążliwe.

Obecny przegląd rozporządzenia finansowego i zasad wykonania tego rozporządzenia powinien zapewnić większą elastyczność i proporcjonalność stosowania zasad w odniesieniu do małych projektów, tzn. proporcjonalność w stosunku do związanego z nimi ryzyka.

Ponadto bieżące przeglądy praktycznego przewodnika AIDCO po procedurach umownych przyczynią się do uproszczenia procesu składania wniosków o dotacje w zakresie przewidzianym przez rozporządzenie finansowe oraz umożliwią sprecyzowanie roli przedstawicielstw w procesie oceny.

70. Z udostępnieniem wzoru wypełnionego wniosku na stronie internetowej związane jest ryzyko, że wnioskodawcy będą wniosek ten kopiować. Komisja udostępni szczegółowe zestawienia dotyczące wszystkich finansowanych projektów na stronach internetowych poświęconych poszczególnym programom.

Obowiązkowe stosowanie struktury logicznej przyczyniło się do poprawy monitorowania i oceny projektów. Sprawne funkcjonowanie systemów regularnego monitorowania programów panazjatyckich jest częściowo wynikiem stosowania opartego na logicznej strukturze podejścia. Komisja woli zatem utrzymać wymóg przygotowania przez wnioskodawców struktury logicznej. Komisja rozważy sugerowane przez Trybunał stworzenie centralnego rejestru dokumentów.

71. W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja prowadziła wiele różnych działań mających na celu zapewnienie większej pomocy potencjalnym wnioskodawcom. W programach panazjatyckich nowej generacji Komisja wprowadziła element szczególny, odnoszący się do działań ukierunkowanych na rozwój umiejętności

w celu podwyższenia kwalifikacji beneficjentów w zakresie przygotowania i zarządzania projektem.

Przedstawicielstwa nie mogą pomagać wnioskodawcom w przygotowywaniu wniosków, nie naruszając tym samym zasady równego traktowania. Dlatego pomoc ograniczona jest do ogólnych wytycznych i nie może dotyczyć szczegółowych informacji zawartych we wniosku.

72. Komisja stale dostosowuje przyjęte procedury do najlepszych praktyk. Zarówno system monitorowania projektów panazjatyckich, jak i monitorowanie zewnętrzne, są oparte na standardowych wymaganiach w zakresie sprawozdawczości. Od czasu przekazania zarządzania na szczebel przedstawicielstw, przedstawicielstwa są w większym stopniu zaangażowane w proces systematycznego monitorowania.
