I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 5/2006

dotyczące programu MEDA wraz z odpowiedziami Komisji

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi traktatu WE)

(2006/C 200/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	*Strona*
WYKAZ SKRÓTÓW		2
STRESZCZENIE	I–VII	3
WSTĘP	1–11	4
Wprowadzenie	1–5	4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	6–11	4
UWAGI	12–49	5
Czy program MEDA wspiera reformy gospodarcze i rozwój społeczny w uczestniczących w nim krajach śródziemnomorskich?	12–31	5
Projekty są zgodne z celami programu MEDA i celami krajowymi, ale nie zawsze są wystarczająco ukierunkowane	12–16	5
Do poczucia odpowiedzialności, które przyczynia się do osiągania lepszych rezultatów, zachęca się poprzez bezpośrednie wsparcie budżetowe	17–23	5
Budowanie zdolności administracyjnych jest znaczącym elementem programu MEDA	24–26	7
Dotychczasowe ograniczone rezultaty udzielonej pomocy	27–31	7
Czy Komisja odpowiednio zarządzała programem MEDA?	32–49	8
Programowanie, przygotowanie i realizacja uległy poprawie	32–41	8
Bardziej systematyczne monitorowanie i ocena	42–47	10
Wzrósł wysiłek koordynacyjny darczyńców	48–49	10
WNIOSKI	50–57	10
Wkład programu MEDA	50–52	10
Zarządzanie przez Komisję	53–57	11
ZALECENIA	58	11
ZAŁĄCZNIK I — Zobowiązania/płatności programu MEDA w latach 1995–2005		12
ZAŁĄCZNIK II — Projekty/programy objęte kontrolą		13
Odpowiedzi Komisji		16

WYKAZ SKRÓTÓW

CSP	krajowy dokument strategiczny (*Country Strategy Paper*)
WE	Wspólnota Europejska
ECU	europejska jednostka monetarna
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EPS	europejska polityka sąsiedztwa
EuropeAid	Biuro Współpracy EuropeAid
PKB	produkt krajowy brutto
MEDA	działania towarzyszące reformom gospodarczym i społecznym w krajach śródziemnomorskich niebędących członkami UE
Komitet MED	komitet doradczy państw członkowskich regionu śródziemnomorskiego
KPI	krajowy program indykatywny
SAF	instrument dostosowań strukturalnych

STRESZCZENIE

I. W 1995 r. UE i 12 krajów śródziemnomorskich postanowiły rozpocząć nowy etap w swoich stosunkach, zwany procesem barcelońskim lub partnerstwem euro-śródziemnomorskim. Głównym celem tej współpracy jest rozwijanie różnych aspektów partnerstwa, włącznie z jego politycznym, gospodarczym i finansowym, a także społecznym i kulturalnym wymiarem (patrz: pkt 1–2).

II. Program MEDA jest głównym wspólnotowym instrumentem realizacji partnerstwa euro-śródziemnomorskiego, z kwotą ponad 8 mld euro przeznaczoną na lata 1995–2006. Do końca 2005 r. na różne projekty i programy przeznaczono ok. 7 mld euro, zaś wydano ok. 4 mld euro (patrz: pkt 3–5).

III. Trybunał przeprowadził kontrolę programu MEDA, pragnąc stwierdzić, czy rzeczywiście program ten przyczynia się do reform gospodarczych i rozwoju społecznego w krajach partnerskich, a także czy Komisja odpowiednio zarządza tym programem (patrz: pkt 6–11).

IV. **W odniesieniu do wkładu programu MEDA**, wsparcie WE:

— było zbieżne z potrzebami danych krajów,

— dotyczyło ograniczonej liczby sektorów w dwóch z trzech skontrolowanych krajów,

— przyczyniało się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności poprzez częstsze wsparcie budżetowe,

— systematycznie obejmowało działania służące budowaniu zdolności administracyjnych (patrz: pkt 12–26).

V. Jednakże po ponad 10 latach programu MEDA dotychczasowe rezultaty są raczej ograniczone, ponieważ wiele projektów jeszcze nie zostało zakończonych. W większości krajów uczestniczących w programie MEDA wpływ wsparcia wspólnotowego wyraża się nie tyle w wymiarze finansowym, co w jego próbach poruszania kwestii reform wrażliwych obszarów polityki oraz wspierania biedniejszych warstw społeczeństwa (patrz: pkt 27–31).

VI. **Sposób, w jaki Komisja zarządza programem MEDA**, uległ wyraźnej poprawie w stosunku do początkowych lat funkcjonowania tego programu i można go obecnie uznać za zadowalający, jako że wysiłek związany z programowaniem przekłada się na bardziej wyrównane przyznawanie zasobów w czasie, okresy przygotowań skracają się i płatności wyraźnie wzrosły. Wśród czynników, które przyczyniają się do tej poprawy, jest wzrost liczby projektów i programów, większy udział wsparcia budżetowego w całości programu i ogólny pozytywny wpływ decentralizacji odpowiedzialności na przygotowanie projektu i jego realizację przez przedstawicielstwa Komisji. Pozostałe czynniki poprawy obejmują bardziej systematyczne monitorowanie i ocenę oraz intensywniejszy dialog z partnerami lokalnymi i innymi darczyńcami, oraz lepszą koordynację ich działań. Najczęstszą przyczyną opóźnień w realizacji pozostają problemy przetargowe (patrz: pkt 32–49).

VII. Mając na uwadze, iż rozporządzenie MEDA wygasa w 2006 r., zaś od 2007 r. zacznie obowiązywać nowy Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Trybunał zaleca, aby Komisja:

— zapewniła sprawne i szybkie przejście do nowych programów krajowych, aby uniknąć utrudnień w realizacji przyszłych działań, określiła wyraźniej w nowych krajowych dokumentach programowych swoje cele strategiczne oraz przyjęła odpowiednie wskaźniki, które pozwoliłyby na lepsze monitorowanie i ocenę wpływu podejmowanych działań,

— nadal koncentrowała swoją pomoc na ograniczonej liczbie obszarów interwencji, aby zapewnić spójność programów i efektywność zarządzania nimi,

— nadal poszukiwała najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami, aby uniknąć opóźnień.

WSTĘP

Wprowadzenie

1. Po około 20 latach coraz ściślejszej współpracy, w szczególności dotyczącej handlu i kwestii rozwojowych, pomiędzy UE, jej państwami członkowskimi i 12 śródziemnomorskimi krajami partnerskimi, ministrowie spraw zagranicznych UE i krajów śródziemnomorskich na szczycie w Barcelonie (listopad 1995 r.) postanowili o przejściu do nowego etapu partnerstwa, zwanego także procesem barcelońskim lub partnerstwem euro-śródziemnomorskim ([1]).

2. W deklaracji przyjętej na konferencji w Barcelonie określono trzy następujące dziedziny partnerstwa wraz z ich kluczowymi celami:

— partnerstwo polityczne i w zakresie bezpieczeństwa, mające ustanowić wspólny obszar pokoju i stabilności, oparty na podstawowych zasadach obejmujących poszanowanie praw człowieka i demokracji,

— partnerstwo gospodarcze i finansowe, prowadzące do utworzenia obszaru wspólnego dobrobytu poprzez stopniowe ustanawianie strefy wolnego handlu, przy znacznym wsparciu finansowym ze strony WE na rzecz transformacji gospodarczej w krajach partnerskich oraz przeciwdziałania negatywnym społecznym i gospodarczym skutkom reform,

— partnerstwo w wymiarze społecznym, kulturowym i międzyludzkim, przyczyniające się do rozwoju potencjału ludzkiego, szerzenia porozumienia między kulturami i rozwijania wolnego i żywotnego społeczeństwa obywatelskiego.

3. Program MEDA jest głównym wspólnotowym instrumentem finansowym realizacji partnerstwa euro-śródziemnomorskiego, którego podstawę prawną stanowi rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. ([2]). W rozporządzeniu tym opisany jest szeroki wachlarz działań wspierających, które można przedsięwziąć w ramach wspierania wysiłków partnerów śródziemnomorskich w przeprowadzanych przez nich reformach struktur gospodarczych i społecznych oraz zminimalizowania negatywnych konsekwencji, które mogą pojawić się w wyniku rozwoju gospodarczego. Całkowita kwota referencyjna przeznaczona na lata 1995–1999 na mocy rozporządzenia wynosiła 3 424,5 mln ecu.

4. Po przeprowadzeniu oceny rozporządzenia w 1999 r. w rozporządzeniu tym wprowadzono zmiany przez rozporządzenie Rady (WE) nr 2698/2000 ([3]), które jest zazwyczaj określane jako rozporządzenie MEDA II. W rozporządzeniu tym na lata 2000–2006 została określona kwota referencyjna w wysokości 5 350 mln euro. Dodano również kolejny obszar działań, które są obejmowane pomocą („poprawa warunków grup w niekorzystnej sytuacji"), oraz usprawniono niektóre procedury decyzyjne.

5. Łączna kwota zobowiązań zaciągniętych na lata 1995–2005 wynosi ok. 6 900 mln euro, zaś płatności za ten sam okres – 4 mld euro. Bardziej szczegółowy przegląd zobowiązań i płatności w podziale na kraje na lata 1995–2005 znajduje się w *załączniku I*.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

6. W miesiącach sierpień–grudzień 2005 r. Trybunał przeprowadził kontrolę programu MEDA na podstawie następujących pytań:

a) czy program MEDA rzeczywiście wspiera reformy gospodarcze i rozwój społeczny w uczestniczących w nim krajach śródziemnomorskich?;

b) czy Komisja odpowiednio zarządzała programem MEDA?

7. Podstawowe aspekty zbadane w ramach pierwszego pytania obejmują przydatność i ukierunkowanie programu, stopień poczucia odpowiedzialności, budowanie zdolności administracyjnych i uzyskane rezultaty.

8. Najważniejsze kwestie w drugim pytaniu dotyczyły szybkości i skuteczności programowania, przygotowania i realizacji, monitorowania i oceny oraz koordynacji działań darczyńców.

9. Reforma gospodarcza i rozwój społeczny obejmują wsparcie transformacji gospodarczej oraz ustanowienie euro-śródziemnomorskiej strefy wolnego handlu (np. poprzez poprawę handlu, tworzenie miejsc pracy oraz rozwój sektora prywatnego), operacje wspierające programy reform (np. w usługach finansowych i administracji publicznej), poprawę infrastruktury gospodarczej, w szczególności w sektorach transportu, energii, rozwoju obszarów wiejskich i miejskich, oraz poprawę usług socjalnych, w szczególności w obszarze zdrowia, planowania rodziny, dostaw wody, warunków sanitarnych oraz budownictwa mieszkaniowego.

([1]) W 1995 r. krajami partnerskimi były: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Jordania, Autonomia Palestyńska, Liban, Syria, Turcja, Cypr i Malta. Z tych krajów Cypr, Malta i Turcja nie otrzymują już dwustronnej pomocy w ramach programu MEDA, jako że Cypr i Malta stały się członkami UE, zaś Turcja otrzymuje specjalną pomoc przedakcesyjną. Izrael ma zbyt wysoki dochód narodowy, aby móc zakwalifikować się do uzyskania pomocy dwustronnej. Wszystkie cztery kraje mogą nadal korzystać z programu regionalnego MEDA.

([2]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego (Dz.U. L 189 z 30.7.1996, str. 1). Termin MEDA w rzeczywistości pochodzi z francuskiego *mesures d'accompagnement*, ale w praktyce, i także w niniejszym sprawozdaniu, cały program nazywany jest MEDA. Ponieważ rozporządzenie (WE) nr 1488/96 obejmujące lata 1995–1999 zostało zmienione i rozszerzone przez rozporządzenie (WE) nr 2698/2000 obejmujące lata 2000–2006, oba okresy i programy będą nazywane odpowiednio MEDA I i MEDA II.

([3]) Dz.U. L 311 z 12.12.2000, str. 1.

10. Przeprowadzono wizyty kontrolne w Egipcie i Maroku, gdzie kontroli poddano część projektów i programów oraz przeprowadzono rozmowy z pracownikami przedstawicielstwa Komisji, lokalnych organów władzy, kierownikami projektów, asystentami technicznymi i innymi darczyńcami. Ponadto w Jordanii przeprowadzono kontrole projektów i programów na podstawie dokumentów. Kontrola skoncentrowała się na projektach finansowanych w ramach MEDA I i II. Projekty finansowane na mocy starych protokołów ([1]), regionalnego elementu programu MEDA lub przez horyzontalne i tematyczne linie budżetowe nie zostały objęte kontrolą. Kompletna lista skontrolowanych projektów i programów znajduje się w *załączniku II*.

11. Wreszcie, kontrola objęła także odpowiednie sprawozdania oceniające, przygotowane w imieniu Komisji, obejmujące śródokresową ocenę programu MEDA II, która zakończyła się w 2005 r. Ocena ta dotyczyła dwóch zasadniczych pytań, tj. znaczenia programu MEDA II i skuteczności/wydajności uregulowań dotyczących zarządzania i realizacji programu MEDA II. Pytania te zostały podzielone na kilka mniejszych pytań, przy czym dla każdego z nich stworzono odpowiednie podejście ocenne, oparte na dogłębnej analizie dokumentacji i licznych rozmowach przeprowadzonych w siedzibie Komisji i w dwóch odwiedzonych krajach (Tunezji i Egipcie). Trybunał przeanalizował tę ocenę w odniesieniu do przeprowadzonej przez siebie kontroli i stwierdził, że stanowi ona wystarczającą podstawę do przyjęcia rezultatów oceny za dowody potwierdzające własne ustalenia kontrolne (patrz także: pkt 46–47). W odpowiednich miejscach odwołanie dotyczy oceny śródokresowej.

UWAGI

Czy program MEDA wspiera reformy gospodarcze i rozwój społeczny w uczestniczących w nim krajach śródziemnomorskich?

Projekty są zgodne z celami programu MEDA I i celami krajowymi, ale nie zawsze są wystarczająco ukierunkowane

12. Cele wszystkich projektów w trzech państwach objętych kontrolą były zgodne z celami programu MEDA ([2]) oraz odpowiednimi krajowymi celami rozwoju. Uwagę tę potwierdza fakt, że Komisja w swojej ocenie śródokresowej programu MEDA II pozytywnie oceniła przydatność tego programu.

13. We wszystkich trzech krajach pełna gama pomocy wspólnotowej obejmowała różne działania mające na celu reformę gospodarczą i rozwój społeczny, przy czym w Egipcie i Maroku te dwa obszary były zrównoważone, zaś w przypadku Jordanii skoncentrowano się bardziej na reformie gospodarczej.

14. Jednakże, ponieważ cele MEDA i możliwe formy pomocy są stosunkowo mało precyzyjnie określone w rozporządzeniach MEDA, pytanie raczej dotyczy tego, czy w praktyce Komisja ukierunkowała swoją pomoc, co mogło zwiększyć jej spójność.

15. W dwóch z trzech skontrolowanych krajów (Egipcie i Jordanii) występowała wyraźna tendencja do skupiania się na niewielkiej liczbie sektorów oraz przeprowadzania ograniczonej liczby działań. W trzecim kraju — Maroku — sytuacja była odmienna, ponieważ pomoc wspólnotowa była rozdzielona między większą liczbę działań obejmujących wiele różnych sektorów, w szczególności w okresie realizacji MEDA I, z niewielką poprawą notowaną podczas realizacji MEDA II ([3]).

16. W tym czasie Komisja sformułowała nową politykę stosunków zewnętrznych względem krajów sąsiadujących zwaną europejską polityką sąsiedztwa (EPS). W ramach tej polityki w 2007 r. powinien wejść w życie nowy instrument (Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa), zastępując kilka innych instrumentów włącznie z programem MEDA. Pierwszym krokiem wdrażającym jest przygotowanie właściwych dla EPS planów działań we wszystkich krajach partnerskich. Mając na uwadze, że w planach działań zawarty jest pełen zestaw priorytetów dotyczących wszystkich obszarów współpracy ([4]), w przygotowywanych krajowych dokumentach strategicznych (na lata 2007–2013) może okazać się konieczne skupienie się na bardziej ograniczonej liczbie obszarów działań.

Do poczucia odpowiedzialności, które przyczynia się do osiągania lepszych rezultatów, zachęca się poprzez bezpośrednie wsparcie budżetowe

17. Jedną z najczęściej akceptowanych zasad skutecznej pomocy jest zachęcanie do zwiększenia poczucia odpowiedzialności (tj. beneficjent powinien odpowiadać za projekty i programy i kontrolować je na wszystkich etapach) ([5]). Dlatego też sprawdzając, czy program MEDA rzeczywiście wspiera reformy gospodarcze i rozwój społeczny w uczestniczących w nim krajach śródziemnomorskich, w kontroli zwrócono uwagę także na to, czy Komisja zachęcała rządy będące beneficjentami tych programów do zwiększenia poczucia odpowiedzialności.

([1]) W latach 1979–1995 współpraca finansowa i techniczna z krajami śródziemnomorskimi opierała się na serii dwustronnych protokołów finansowych.

([2]) Zgodnie z pierwszym rozporządzeniem MEDA Wspólnota wspiera wysiłki partnerów śródziemnomorskich w przeprowadzanych przez nich reformach struktur gospodarczych i społecznych oraz przyczynia się do zminimalizowania negatywnych konsekwencji, które mogą pojawić się w wyniku rozwoju gospodarczego. W rozporządzeniu MEDA II dodano trzeci obszar działań, które są obejmowane pomocą, a mianowicie poprawę warunków grup w niekorzystnej sytuacji. Bardziej szczegółowa lista możliwych form pomocy znajduje się w załączniku II do rozporządzenia MEDA.

([3]) Dla orientacji — liczba projektów/programów zatwierdzonych w ramach MEDA I (z wyłączeniem wsparcia dla działań EBI) dla Egiptu wynosiła 4, Jordanii – 6, a Maroka – 26. W okresie MEDA II do 2005 r. liczby te kształtują się następująco: Egipt – 14, Jordania – 8 i Maroko – 19.

([4]) Przyjęte już plany działań dla Maroka i Jordanii obejmują odpowiednio 85 i 68 różnych działań.

([5]) Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Zasady Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC) na rzecz skutecznej pomocy (*DAC Principles for Effective Aid*), 1992.

18. Jednym ze sposobów na osiągnięcie tego celu jest zastąpienie tradycyjnej pomocy projektowej ogólnym wsparciem budżetowym, w którym rząd będący beneficjentem i darczyńca uzgadniają niektóre działania, które będą realizowane (często są to działania związane z reformą polityki), z tym że ofiarowane środki są wpłacane bezpośrednio do skarbu państwa, nie zaś wykorzystywane do pokrywania szczegółowych wydatków. Oczywiście decyzja o zastosowaniu wsparcia budżetowego zależy także od spełnienia pewnych warunków, takich jak zachowanie pewnego standardu w zarządzaniu finansami publicznymi [1]. Ta metoda udostępniania środków pomocowych wydaje się zachęcać do zwiększenia poczucia odpowiedzialności rządów będących beneficjentami, chociaż tego nie gwarantuje (przykład programu wsparcia budżetowego oraz rodzaju branych pod uwagę warunków znajduje się w ramce 1).

Ramka 1
Przykład wsparcia budżetowego

Program na rzecz zwiększenia handlu, Egipt (40 mln euro)

Cele programu

— Skrócenie terminów i kosztów związanych z celnymi formalnościami przywozowymi i wywozowymi oraz innymi kontrolami i normami

— Zwiększenie zachęt wywozowych

Mechanizm wdrażający

W umowie finansowania cele te zostały ujęte w formie działań, do podjęcia których zobowiązały się władze egipskie. Oprócz działań sektorowych program wsparcia budżetowego może także obejmować pewne warunki dotyczące polityki makroekonomicznej lub skuteczności zarządzania finansami publicznymi. W umowie dla każdego działania określone są dalsze szczegółowe kroki oraz wskaźniki, dokumenty i inne źródła informacji, które będą wykorzystywane do sprawdzenia, czy wszystkie działania rzeczywiście przeprowadzono. Uruchomienie środków wspólnotowych — w dwóch transzach — uzależnione jest od pozytywnej oceny wskazującej, czy rzeczywiście dane działania zostały przeprowadzone.

Zrealizowane działania

W sierpniu 2005 r., przed uruchomieniem pierwszej transzy płatności w wysokości 20 mln euro, podjęte i zrealizowane działania obejmowały:

— utrzymanie ostrożnej polityki makroekonomicznej w celu zachowania równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, zgodnie z celami zaplanowanymi na lata 2005–2007,

— osiągnięcie znaczącego postępu w konsolidacji podatkowej i rachunkowości budżetowej,

— wprowadzenie elektronicznego systemu rozliczeń celnych,

— umożliwienie dokonywania czynności celnych przez całą dobę,

— opublikowanie skonsolidowanego kompendium celnego zawierającego wszystkie zasady i procedury,

— uruchomienie w urzędach celnych punktu przyjmującego skargi.

19. Kontrola wykazała, że we wszystkich trzech krajach wystąpił wyraźny wzrost wykorzystania instrumentu wsparcia budżetowego, zaś dane statystyczne ujęte w ocenie śródokresowej także stanowią dowód potwierdzający tę obserwację dla wszystkich krajów MEDA łącznie [2]. W Maroku jest jednak znaczna liczba projektów tradycyjnych, do których należą projekty infrastrukturalne oraz obejmujące dostawę sprzętu, które z racji swojego charakteru nie zachęcają do zwiększenia poczucia odpowiedzialności w przeciwieństwie do projektów, które dotyczą w większym stopniu szkolenia i rozwoju instytucjonalnego.

20. Jeśli chodzi o operacje wsparcia budżetowego zrealizowane do tej pory, działania zostały przeprowadzone w sposób zadowalający, a płatności były realizowane bez większych opóźnień i problemów. Wynika z tego, że w tych przypadkach władze lokalne rzeczywiście czuły się odpowiedzialne za programy reform.

21. Wsparcie budżetowe nie jest jednakże jedynym instrumentem pomocy. Często przy reformie polityk konieczne są działania uzupełniające, takie jak szkolenia lub dostarczenie niektórych rodzajów wyposażenia, do których lepiej nadaje się tradycyjne podejście projektowe, tak jak się to dzieje w przypadku, gdy celem jest udzielenie ukierunkowanego wsparcia danej grupie populacji lub regionowi, np. poprzez rozwój obszarów wiejskich.

22. W takiej sytuacji projektowej można także zachęcać do zwiększenia poczucia odpowiedzialności, nie tylko ze strony lokalnych władz, ale także osób korzystających ze wspieranych działań. Pozytywny przykład został znaleziony podczas kontroli przeprowadzonej w Maroku i dotyczył projektu rozwoju obszarów wiejskich w Atlasie Średnim. Podejście zakładające udział beneficjentów zostało zastosowane w stosunku do lokalnej ludności, co oznaczało, że wszyscy lokalni partnerzy byli w pełni zaangażowani w proces przygotowania i realizacji planów lokalnego rozwoju. Wyraźnie było widać, że podejście to przyczyniło się do sukcesu działań projektowych (patrz: ramka 2).

Ramka 2
Przykład wsparcia projektowego

Rozwój obszarów wiejskich w Atlasie Średnim, Maroko

(Projekt Khénifra, 15 mln euro)

Cele projektu

— Przyczynić się do zmniejszenia różnic regionalnych w Maroku w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego

— Przyczynić się do zwiększenia roli kobiet na wsi

— Wspierać zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, walkę z erozją i zmniejszenie skutków suszy.

[1] Patrz także: sprawozdanie specjalne nr 2/2005 dotyczące pomocy budżetowej z EFR dla krajów AKP i zarządzania przez Komisję kwestiami odnoszącymi się do reformy finansów publicznych (Dz.U. C 249 z 7.10.2005).

[2] Z tabeli 2.3 znajdującej się w sprawozdaniu śródokresowym wynika, że po porównaniu okresów MEDA I i MEDA II udział wsparcia budżetowego wzrósł z 29 % do 40 %, przy czym udział wsparcia projektowego zmniejszył się z 53 % do 35 %. Na saldo składają się projekty regionalne i wsparcie działań EBI.

Mechanizm wdrażający

Po podpisaniu umowy finansowania projektu osoba zarządzająca projektem przygotowuje szczegółowy plan pracy. Po jego zatwierdzeniu przedstawicielstwo Komisji wypłaca zaliczkę i możliwe jest rozpoczęcie realizacji projektu. Rozliczenia projektu zostają przygotowane, skontrolowane, a następnie są regularnie przekazywane do przedstawicielstwa Komisji, co umożliwia uruchomienie kolejnej zaliczki projektowej.

Przykłady działań

W pierwszej połowie 2005 r. zrealizowano następujące ważniejsze działania:

— jednostka zarządzania projektem otrzymała sprzęt komputerowy i wyposażenie biurowe,

— z lokalnymi stowarzyszeniami zarządzającymi zawarto umowy. Działały 33 takie organizacje,

— rozdano ponad 250 000 drzewek owocowych,

— wyposażono sześć jednostek pszczelarskich oraz przeprowadzono szkolenia,

— zachęcano kobiety do hodowli drobiu, oferując 10 000 piskląt,

— rozpoczęto prace irygacyjne na obszarze 468 ha,

— zakończono prace nad budową 52,6 km ośmiu dróg łączących wioski, zaś prace trwają nad kolejnymi pięcioma drogami,

— zalesiono 271 ha,

— przeprowadzono szczepienia bydła u 200 posiadaczy,

— w ramach projektu współpracowano z dwoma lokalnymi stowarzyszeniami zarządzającymi, aby utworzyć ośrodki żywienia zwierząt.

23. Wreszcie, decydującym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia poczucia odpowiedzialności jest nie tyle sposób udzielenia pomocy, co otwartość lokalnych władz na pomysł i proces reform. Prawidłowość ta potwierdziła się także w przypadku kilku projektów/programów objętych kontrolą, gdzie zanotowano wyraźny postęp po pełnym włączeniu w te projekty/programy instytucji będącej beneficjentem lub zainteresowaniu się nowego ministra danym programem.

Budowanie zdolności administracyjnych jest znaczącym elementem programu MEDA

24. Kolejnym ważnym czynnikiem, który wpłynie na odpowiedź na pytanie, czy program MEDA rzeczywiście wspiera reformy gospodarcze i rozwój społeczny w uczestniczących w nim krajach śródziemnomorskich, jest lokalna zdolność instytucjonalna do planowania i wdrażania programów reform oraz innych działań rozwojowych. W trakcie kontroli sprawdzono, czy Komisja przyczynia się do budowania tej zdolności.

25. Praktycznie wszystkie projekty/programy skontrolowane w trzech krajach zawierały działania lub elementy służące budowaniu zdolności administracyjnych. W wielu przypadkach budowanie zdolności administracyjnych w uczestniczących instytucjach jest nawet głównym celem działania [1].

26. Udzielanie zamówień publicznych przez struktury rządowe, ale z zastosowaniem przepisów wspólnotowych, jest szczególnym obszarem o charakterze administracyjnym, w którym konieczne jest wzmocnienie lokalnej zdolności administracyjnej. Problemy przetargowe stanowiły główną przyczynę opóźnień w realizacji projektów, o czym jest mowa w pkt 39.

Dotychczasowe ograniczone rezultaty udzielonej pomocy

27. Skontrolowano grupę projektów z trzech krajów (patrz: *załącznik II*), aby ocenić, czy osiągano zamierzone rezultaty, określone w poszczególnych umowach finansowania.

28. Ogólnie rzecz biorąc, po ponad 10 latach programu MEDA dotychczasowe rezultaty są raczej ograniczone, ponieważ wiele projektów/programów, w tym znaczna liczba projektów/programów MEDA I, nadał trwało w momencie przeprowadzania kontroli i określenie ich ostatecznych rezultatów nie było możliwe [2].

29. W przypadku projektów i programów rozpoczętych w ramach MEDA I (lata 1995–1999) i zakończonych lub niemal zakończonych, zamierzone rezultaty na ogół były osiągane, chociaż nie w 100 % przypadków. Większość projektów/programów MEDA I rozpoczęło się bardzo późno, częściowo dlatego, że ramy prawne MEDA I były gotowe dopiero na późnym etapie, a także z powodu przedłużających się procedur przetargowych. Następnie przewidziany termin dobiegał końca i konieczne było jednorazowe lub kilkukrotne wydłużenie wyjściowo zakładanego czasu trwania projektu (10 na 11 skontrolowanych projektów/programów) w celu zrealizowania (większości) zakładanych działań. Dziesięć z jedenastu skontrolowanych projektów/programów MEDA I nadal było w trakcie realizacji w momencie kontroli (koniec 2005 r.).

30. W przypadku większości projektów/programów MEDA II było nadal zbyt wcześnie, aby w trakcie kontroli móc rzetelnie ocenić rezultaty. Operacje wsparcia budżetowego zazwyczaj przebiegały zgodnie z harmonogramem, ale projekty, które wymagały zakupu pomocy technicznej, a czasami także sprzętu lub zamówienia robót, często ulegały opóźnieniom. W kilku skontrolowanych projektach już pojawiły się trudności z dotrzymywaniem terminów w efekcie tzw. zasady D+3, zgodnie z którą okres, w którym mogły zostać podpisane umowy, był ograniczony (patrz: dalsze informacje w pkt 41).

---

[1] Za przykłady mogą służyć następujące działania: projekt szkolenia zawodowego w Maroku, program rozwoju handlu w Egipcie, wsparcie instytucjonalne na rzecz Specjalnej Strefy Ekonomicznej Akaba w Jordanii oraz wsparcie realizacji umowy stowarzyszeniowej we wszystkich trzech krajach.

[2] Na przykład w przypadku Egiptu trzy z czterech programów MEDA I (dotyczących zdrowia, edukacji i modernizacji przemysłu) nadal trwały w momencie przeprowadzania kontroli, a czas trwania projektów został przedłużony.

31. W większości krajów MEDA o znaczeniu wsparcia wspólnotowego nie decyduje jego wymiar finansowy, jako że jest ono bardzo ograniczone w porównaniu z PKB tych krajów i zazwyczaj stanowi mniej niż 1 % budżetu państwa. Z pewnością taka sytuacja ma miejsce w dwóch z trzech krajów objętych kontrolą [1]. Wpływ wsparcia wspólnotowego wyraża się bardziej w jego próbach poruszania kwestii reform i wspierania ich (np. system finansowania opieki zdrowotnej, modernizacja przemysłu, reforma sektora bankowego, poprawa sektora celnego) oraz zachęcaniu rządów do podejmowania takich kwestii, a także chęci udzielania pomocy biedniejszej i mniej uprzywilejowanej ludności. Wsparcie wspólnotowe ma zatem często charakter jakościowy i innowacyjny, i z tego powodu ocena jego wpływu jest tak trudna.

Czy Komisja odpowiednio zarządzała programem MEDA?

Programowanie, przygotowanie i realizacja uległy poprawie

Programowanie

32. Programowanie i przygotowanie projektów MEDA I rozpoczęło się późno. Samo rozporządzenie MEDA zostało przyjęte dopiero w 1996 r., a pierwsze programy indykatywne obejmowały lata 1996–1998. W efekcie zobowiązania były skupione na przestrzeni kilku lat, a czasem dotyczyły wręcz tylko kilku większych projektów lub programów, np. cztery zobowiązania MEDA I dla Egiptu wynosiły od 100 do 250 mln euro, zobowiązania dla Jordanii obejmowały dwa instrumenty dostosowań strukturalnych (SAF) w wysokości odpowiednio 100 i 80 mln euro, zaś zobowiązania dla Maroka obejmowały SAF w kwocie 120 mln euro oraz projekt drogowy w wysokości 80 mln euro.

33. Rozporządzenie MEDA II, które weszło w życie w 2001 r., wprowadziło nowe zasady programowania. Celem tych zasad było przyspieszenie procesu programowania poprzez umożliwienie przedstawiania proponowanych w danym roku rozwiązań Komitetowi MED raz do roku w rocznym planie finansowania z załączonym krótkim streszczeniem projektu (zamiast przedkładania poszczególnych wniosków projektowych w różnych momentach).

34. Ponadto w 2001 r. sporządzono nową serię krajowych dokumentów strategicznych (CSP) obejmujących okres 2002–2006, jak również nowe krajowe programy indykatywne (KPI) na lata 2002–2004. Od 2002 r. zaciągane zobowiązania były ściśle związane z tymi dokumentami programowania. W szczególności, począwszy od KPI obejmujących lata 2002–2004, wnioski projektowe sporządzano w znacznie bardziej ciągły sposób, co widać w *tabeli*. Całość zobowiązań dla wszystkich krajów razem jest jeszcze bardziej wyrównana począwszy od 2000 r.

Tabela

Zobowiązania i płatności dla Egiptu, Jordanii, Maroka i wszystkich krajów łącznie (włącznie z programami regionalnymi), 1995–2005

(w mln euro)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Suma
Egipt												
Zobowiązania	—	75	203	397	11	13	—	78	104	159	110	1 150
Płatności	—	—	2	88	67	64	62	26	57	151	133	650
Jordania												
Zobowiązania	7	100	10	8	129	15	20	92	42	35	58	516
Płatności	—	60	45	2	2	84	11	50	47	51	43	393
Maroko												
Zobowiązania	30	—	236	219	176	141	120	122	143	152	135	1 472
Płatności	—	1	31	42	54	40	41	102	102	158	213	783
Wszystkie kraje												
Zobowiązania	173	370	911	809	797	569	603	612	615	698	735	6 888
Płatności	50	155	213	217	240	318	318	454	498	801	781	4 043

Źródło: Dane z EuropeAid i przedstawicielstw Komisji (drobne rozbieżności wynikają z zaokrągleń).

[1] Patrz: „*Evaluation of the European Commission's Country Strategy for Egypt*", tom 1, sprawozdanie końcowe, luty 2004 r., pkt 2.3, oraz „*Evaluation de la Stratégie de la Commission européenne pour le Maroc*", sprawozdanie końcowe, lipiec 2003 r., pkt 4.1.

Przygotowanie projektu

35. Cały proces przygotowania projektu obejmuje kilka etapów, począwszy od identyfikacji, przez szczegółowe przygotowanie, przedstawienie go komitetowi doradczemu państw członkowskich (Komitetowi MED) aż do decyzji w sprawie finansowania podejmowanej przez Komisję i zawarcia umowy finansowania przez Komisję i władze będące beneficjentami tego projektu. Przegląd projektów/programów objętych kontrolą (patrz: *załącznik II*) wykazał, że w okresie realizacji MEDA II proces ten na ogół kończył się szybciej niż poprzednio [1]. Wśród czynników sprzyjających temu skróceniu jest decentralizacja odpowiedzialności Komisji z centralnej siedziby w Brukseli na rzecz jej przedstawicielstw, co w oczywisty sposób zwiększyło ich zaangażowanie w proces przygotowania projektów, ogólne uproszczenie procesu programowania, o czym jest mowa w pkt 33–34, a także inne zmiany dotyczące zarządzania, które były objęte ogólną reformą pomocy zewnętrznej [2].

36. Kontrola wykazała, że udzielenie zamówień publicznych na usługi na początku projektu – zazwyczaj na pomoc techniczną – zajmuje minimum osiem miesięcy od momentu ogłoszenia zaproszenia do składania ofert do momentu podpisania umowy, ale może zająć dwa lub nawet trzy lata [3]. Może tak się zdarzyć przy niepowodzeniu w postępowaniu, np. w przypadku braku wystarczającej liczby ważnych ofert; wówczas postępowanie musi zostać ponowione. Rozpoczęcie projektów obejmujących pomoc techniczną jest nadal procesem czasochłonnym, w którym nietrudno o opóźnienia. W tym zakresie między MEDA I i MEDA II nie ma wyraźnych różnic.

Realizacja projektów

37. Stopień wydatkowania w ramach programu MEDA uległ poprawie od 2000 r., zaś wyraźna poprawa rysuje się od 2002 r. (patrz: *tabela*). Średnia wysokość rocznych płatności w okresie realizacji MEDA I (1995–1999) wynosiła 175 mln euro rocznie, zaś liczba ta uległa potrojeniu, sięgając średnio 528 mln euro rocznie w okresie sześcioletnim 2000–2005. W latach 2004 i 2005 łączna kwota płatności przewyższała kwotę nowych zobowiązań zaciągniętych w tych latach, co oznacza, że od 2004 r. po raz pierwszy od rozpoczęcia programu MEDA zmniejszyła się łączna kwota zobowiązań pozostających do spłaty [4]. W przypadku MEDA I po sześciu latach (1995–2000) łączna kwota płatności sięgała 38 % łącznej kwoty zobowiązań, podczas gdy w MEDA II wielkość ta wzrosła do 46 %, także po sześciu latach (2000–2005). Jest to dowodem na to, że tempo realizacji projektów w ramach MEDA II uległo poprawie. Podobny wniosek płynie z oceny śródokresowej MEDA II, w której stwierdza się, że „program osiągnął dojrzałość pod względem poziomu operacji" [5].

38. Czynniki mogące wyjaśnić tę poprawę realizacji projektów są następujące:

a) wachlarz realizowanych projektów/programów MEDA stale wzrastał;

b) wiele projektów/programów MEDA I rozpoczęło się z opóźnieniem i środki zaczęto wydatkować dopiero od 2000 r. W latach 2004 i 2005 odpowiednio 40 % i 30 % całości wydatkowanych środków nadal wynikało z projektów/programów, które rozpoczęły się jeszcze w ramach MEDA I. Proces decentralizacji z pewnością przyczynił się do przyspieszenia realizacji tych projektów, zwiększając tym samym ogólną kwotę płatności. Z tego powodu można tu mówić o „nadrabianiu" zaległości;

c) zgodnie z pkt 19 w ramach MEDA II w większej liczbie nowych projektów/programów stosowany jest instrument wsparcia budżetowego, który na ogół pozwala za szybsze uruchomienie pierwszej płatności, jak i ich wyższe kwoty niż w projektach tradycyjnych.

39. Fakt, iż ta ogólna ocena jest pozytywna, nie oznacza, że realizacja projektów przebiega zawsze bezproblemowo. Problemy przetargowe są największą przyczyną opóźnień w realizacji. Wśród skontrolowanych projektów/programów praktycznie w każdym, w którym występuje element udzielania zamówień (na roboty, dostawy lub usługi), wystąpiły problemy, a często też opóźnienia wynikające z różnych przyczyn. Wiele postępowań musiało zostać unieważnionych i powtórzonych z powodu niewystarczającej liczby ofert spełniających wymagania formalne. Procedury przetargowe uważane są powszechnie za skomplikowane, a jednostki lokalnie zarządzające projektem i oferenci nie zawsze znają je w pełni. Na przykład w Egipcie drobni lokalni kontrahenci mieli problemy ze spełnieniem administracyjnych wymogów przetargu, ponieważ całość dokumentacji przetargowej była w języku angielskim. Zasada, zgodnie z którą dostawy muszą być pochodzenia europejskiego lub śródziemnomorskiego, stanowi kolejny regularnie napotykany problem, w szczególności gdy kwestia dotyczy sprzętu komputerowego lub elektronicznego.

40. Kontrola wykazała, że wskutek decentralizacji przedstawicielstwa Komisji, dysponując na miejscu personelem wyspecjalizowanym w sprawach finansowych i kwestiach umownych, mogą odgrywać i odgrywają ważną rolę, udzielając pomocy kierującym projektami i lokalnej administracji w proceduralnych aspektach postępowania przetargowego. Na przykład okazało się, że przedstawicielstwo Komisji w Maroku organizuje obecnie

(1) Z danych dotyczących oceny śródokresowej MEDA II zebranych przez EuropeAid wynika, że skróceniu uległ jeden etap w procesie przygotowania, tj. okres między przyjęciem decyzji w sprawie finansowania i podpisaniem umowy finansowania, ze średnio dziesięciu miesięcy w latach 1995–1999 do około sześciu miesięcy w latach 2000–2004.

(2) Zmiany te obejmują na przykład ustanowienie EuropeAid, Grup Wspierania Jakości w EuropeAid, przygotowanie wytycznych i standardowych formatów dla dokumentów projektowych.

(3) Na przykład program A na rzecz zwiększenia handlu w Egipcie, w którym zajęło to dwa lata oraz projekt wsparcia reformy przepisów i prywatyzacji w Jordanii, w którym między podpisaniem umowy finansowania i umów na pomoc techniczną upłynęły trzy lata.

(4) Tzw. RAL = *reste à liquider*.

(5) Patrz: ocena śródokresowa, pkt 6.2.

spotkania informacyjne przed ogłoszeniem zaproszenia do składania ofert i wspiera różne zaangażowane podmioty na różnych etapach postępowania. W Egipcie przedstawicielstwo Komisji także pomagało w nadzorze i prowadzeniu postępowania przetargowego dotyczącego ważnego elementu budowlanego, któremu w przeciwnym razie groziło unieważnienie w związku ze zbliżającym się upływem okresu przewidzianego na realizację projektu. Ponadto przedstawicielstwo Komisji w Egipcie rozważało możliwość zlecenia przetłumaczenia na arabski dokumentacji przetargowej.

41. Do wszystkich projektów MEDA II stosuje się tzw. zasada D+3, zgodnie z którą umowy na roboty, dostawy lub usługi powinny być zawierane najpóźniej w trzy lata od daty zaciągnięcia zobowiązania budżetowego ([1]). W konsekwencji okazało się, że w przypadku kilku projektów, których realizacja miała się rozpocząć w momencie kontroli i które obejmowały znaczne elementy przetargowe i/lub zaproszenia do składania ofert, czas, który pozostał do zakończenia tych działań, był ograniczony.

Bardziej systematyczne monitorowanie i ocena

42. Przedstawicielstwa KE systematycznie przeprowadzają ocenę na poziomie makro (np. kwartalne sprawozdania makroekonomiczne, regularne sprawozdania handlowe, oceny na rzecz programów wsparcia budżetowego); regularną kontrolę prowadzą także inne podmioty (Bank Światowy, MFW), posługując się standardowymi wskaźnikami makroekonomicznymi, ale ocena wpływu pomocy Komisji na tym poziomie jest trudna.

43. Bardzo trudno jest także ocenić wpływ działań Komisji na poziomie strategicznych celów UE, zgodnie z ich definicją ujętą w poszczególnych krajowych dokumentach strategicznych (CSP), w szczególności w przypadkach, gdy cele te są opisywane w sposób ogólny, np. jako wspieranie procesu transformacji gospodarczej czy wspieranie trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego, a także gdy nie zostały określone konkretne wskaźniki osiągnięcia tych celów.

44. Monitoring prowadzony przez Komisję odbywa się głównie na poziome poszczególnych projektów/programów, gdzie ma on charakter systematyczny oraz przeprowadzana jest ocena, zaś wskaźniki są często stosowane w matrycach logicznych. Systemem zewnętrznych wizyt monitorujących objęto obecnie większość projektów/programów i pozwalają one na regularną zewnętrzną ocenę koncepcji projektu, jego rezultatów, wpływu, jaki wywarły działania projektowe, oraz potencjalnej trwałości. Dla większości projektów/programów systematycznie przeprowadzane są także oceny śródokresowe oraz ewaluacje na zakończenie projektu.

45. Dokonanie oceny strategii poszczególnych krajów, tak, jak to uczyniono w przypadku Maroka w 2003 r. i Egiptu w 2004 r., było słuszną inicjatywą. Dzięki temu uzyskano użyteczne informacje, które mogą być wzięte pod uwagę przy przygotowywaniu kolejnych krajowych dokumentów strategicznych oraz programów indykatywnych. Dotychczas takim działaniem objęto jednakże tylko te dwa kraje.

([1]) Patrz: art. 166 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248 z 16.9.2002, str. 1).

46. Zgodnie z rozporządzeniem MEDA Komisja ocenia program co trzy lata. Dlatego przeprowadzenie oceny śródokresowej programu MEDA II zlecono na początku 2004 r., a sprawozdanie końcowe zostało sporządzone w lipcu 2005 r. ([2]) Ostateczna ewaluacja programu MEDA została zaplanowana na drugą połowę 2007 r.

47. Główne wnioski tej oceny, które w większości są zbieżne z ustaleniami Trybunału, są następujące:

a) przydatność programu MEDA jako instrumentu wsparcia wspólnotowego wspierającego proces barceloński i dwustronne umowy stowarzyszeniowe uznaje się za zadowalającą. Uległa ona poprawie od MEDA I do MEDA II;

b) skuteczność i wydajność zarządzania programem MEDA i ustalenia dotyczące realizacji tego programu ulegają poprawie, ale nadal nie są w pełni zadowalające.

Wzrósł wysiłek koordynacyjny darczyńców

48. Kontrola wykazała, że przedstawicielstwa Komisji w trzech krajach są czynnie zaangażowane w proces koordynacji działań innych darczyńców, jak również władz będących beneficjentami. Jest to niewątpliwie wynikiem wzrostu zatrudnienia w wyniku procesu decentralizacji. We wszystkich skontrolowanych krajach odbywają się regularne spotkania z udziałem przedstawicieli Komisji i państw członkowskich UE. Ponadto istnieją podobne systemy spotkań grup darczyńców w podgrupach tematycznych, w których przedstawicielstwa Komisji często grają aktywną rolę, przewodnicząc jednej lub kilku grupom darczyńców, w zależności od sektora.

49. Dotychczas działania koordynujące obejmowały głównie wymianę i gromadzenie informacji dotyczących poszczególnych działań darczyńców i takie obszary, jak programowanie, realizacja, monitorowanie i ewaluacja wymagają dalszych wysiłków koordynujących. Przedstawicielstwa Komisji podejmowały jednak różne kroki zmierzające do wzmacniania koordynacji działań darczyńców i dalszych działań harmonizujących.

WNIOSKI

Wkład programu MEDA

50. Pomoc wspólnotowa udzielana przez program MEDA na rzecz reform gospodarczych i rozwoju społecznego w partnerskich krajach śródziemnomorskich była zbieżna ze szczególnymi potrzebami skontrolowanych krajów i celami wyznaczonymi w partnerstwie euro-śródziemnomorskim. W dwóch krajach – Egipcie i Jordanii – pomoc była wyraźnie skoncentrowana na

([2]) Ocena śródokresowa programu MEDA II. Sprawozdanie końcowe. Rotterdam, 18 lipca 2005 r.

ograniczonej liczbie sektorów, ale nie dotyczy to Maroka. Wraz z objęciem przez nowe plany działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa wszystkich pól do współpracy konieczne będzie bardziej precyzyjne ukierunkowanie pomocy na poziomie krajowych dokumentów programowych. Komisja zachęcała do większego poczucia odpowiedzialności poprzez zwiększone wsparcie budżetowe, ale wspieranie projektów nadal będzie konieczne, gdy zapotrzebowanie będzie dotyczyło bardziej szczegółowej, ukierunkowanej pomocy. Systematycznie włączane są działania służące budowaniu zdolności administracyjnych (patrz: pkt 12–26).

51. Po ponad 10 latach programu MEDA ogólne dotychczasowe rezultaty są raczej ograniczone, z tym że wiele pierwszych projektów rozpoczęło się późno, ich czas trwania został wydłużony i jeszcze się nie zakończyły, zaś dla większości projektów MEDA II jest nadal zbyt wcześnie, aby określić ich potencjalne rezultaty (patrz: pkt 27–30).

52. O ile łączna kwota dostępnych środków MEDA jest wysoka, w przypadku większości krajów MEDA wpływ wsparcia wspólnotowego wynika mniej z jego wymiaru finansowego niż z jego prób poruszania kwestii reform wrażliwych obszarów polityki oraz wspierania biedniejszych warstw społeczeństwa, gdzie ocena tego wpływu jest trudna (patrz: pkt 31 i 43).

Zarządzanie przez Komisję

53. Zarządzanie programem MEDA przez Komisję uległo wyraźnej poprawie w porównaniu z początkiem i można je obecnie uznać za zadowalające, także biorąc pod uwagę ograniczenia proceduralne i zewnętrzne. Wysiłki związane z programowaniem przekładają się na bardziej wyrównane przyznawanie zasobów w czasie, okresy przygotowań skróciły się, a płatności ogółem wyraźnie wzrosły w porównaniu z początkowym okresem realizacji MEDA (patrz: pkt 32–37).

54. Wśród czynników, które przyczyniają się do tej poprawy, jest wzrost ogólnej liczby projektów/programów w trakcie realizacji, większy udział wsparcia budżetowego w całości programu i ogólnie pozytywny efekt decentralizacji na przygotowanie projektu i jego realizację przez przedstawicielstwa Komisji (patrz: pkt 38).

55. Problemy przetargowe są nadal największą przyczyną opóźnień w realizacji, chociaż przedstawicielstwa Komisji aktywnie poszukują sposobów na zminimalizowanie tych problemów (patrz: pkt 39–40).

56. Jako że zarządzając programem MEDA Komisja wykazała się cierpliwością i elastycznością, pozwalając na wydłużanie czasu trwania projektów oraz zmiany w ich koncepcji tam, gdzie okazały się konieczne, projekty i programy MEDA I na ogół przynosiły lub w końcu przyniosą zadowalające rezultaty. Tzw. zasada D+3, która ma zastosowanie do projektów od 2003 r., może zapobiegać takim długoterminowym zobowiązaniom i elastyczności, zmniejszając szanse, że reformy gospodarcze i rozwój społeczny przyniosą trwałe rezultaty (patrz: pkt 29,30 i 41).

57. Poprawę także notuje się w ogólnym zarządzaniu projektem przez Komisję w zakresie bardziej systematycznego monitorowania i oceny, a także intensywniejszego dialogu i koordynacji między przedstawicielstwami Komisji i lokalnymi odpowiednikami i pozostałymi darczyńcami (patrz: pkt 42–49).

ZALECENIA

58. Mając na uwadze wygaśnięcie rozporządzenia MEDA w 2006 r. oraz wejście w życie nowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w 2007 r., Komisja powinna:

— zapewnić sprawne i szybkie przejście do nowych programów krajowych, aby uniknąć utrudnień w realizacji przyszłych działań, określić bardziej wyraźnie w nowych krajowych dokumentach programowych swoje cele strategiczne oraz przyjąć odpowiednie wskaźniki, które pozwolą na lepsze monitorowanie i ewaluację wpływu podejmowanych działań,

— dalej koncentrować swoją pomoc na ograniczonej liczbie obszarów interwencji, aby zapewnić spójność programów i efektywność zarządzania nimi,

— poszukiwać najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami, aby unikać opóźnień, np. poprzez dalsze budowanie zdolności administracyjnych w obszarze udzielania zamówień, upraszczając procedury przetargowe, gdzie to możliwe, i zezwalając na bardziej zdecentralizowane zarządzanie projektami przez władze krajowe.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 31 maja 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

ZOBOWIĄZANIA/PŁATNOŚCI MEDA (1995–2005)

(w mln euro)

	1995–1999		2000–2005		1995–2005	
	Zobowiązania	Płatności	Zobowiązania	Płatności	Zobowiązania	Płatności
Dwustronne						
Algieria	164	30	273	114	437	144
Zachodni Brzeg Jordanu/Strefa Gazy	111	59	430	421	541	480
Egipt	686	157	463	493	1 150	650
Jordania	254	108	262	285	516	393
Liban	182	1	101	131	283	132
Maroko	660	128	812	656	1 472	783
Syria	101	0	158	64	259	64
Tunezja	428	168	447	400	875	568
Dwustronne razem	*2 586*	*651*	*2 946*	*2 564*	*5 533*	*3 214*
Regionalne	*471*	*223*	*884*	*606*	*1 355*	*829*
Ogółem	**3 057**	**874**	**3 831**	**3 169**	**6 888**	**4 043**

Łączna kwota dostępna w ramach MEDA I + II = 3 424 + 5 350 = 8 774 mln euro. Z tej kwoty ok. 852 mln euro zostało przeznaczonych dla Turcji w latach 1996–2002 (drobne rozbieżności wynikają z zaokrągleń).

Źródło: EuropeAid.

ZAŁĄCZNIK II

PROJEKTY/PROGRAMY OBJĘTE KONTROLĄ

EGIPT

Tytuł	Rodzaj działania	Stan na koniec 2005 r.	Rok zawarcia decyzji w sprawie finansowania	Przyznana kwota (w mln euro)	Kwota (1) wydatkowana (w mln euro)
MEDA I					
(łączne zobowiązania: 686 mln euro)					
Education Enhancement Programme (EEP)	mieszane	trwa	1997	100	85
Industrial Modernisation Programme (IMP)	mieszane	trwa	1998	250	220
Health Sector Reform Programme (HSRP)	mieszane	trwa	1998	110	56
Łącznie MEDA I				**460**	**361**
MEDA II					
(łączne zobowiązania do 2005 r.: 463 mln euro)					
Trade Enhancement Programme — A (TEP-A)	projekt	trwa	2002	20	7
Trade Enhancement Programme — B (TEP-B)	wsparcie budżetowe	trwa	2003	40	20
Trade Enhancement Programme — C (TEP-C)	projekt	trwa	2003	6	1
Financial and Investment Sector Cooperation — agricultural component (FISC Rural)	projekt	trwa	2003	18	0
Social Development and Civil Society: Children at Risk	projekt	trwa	2003	20	1
South Sinai Regional Development Programme	projekt	trwa	2004	64	0
Spinning and Weaving Sector Support Programme	wsparcie budżetowe	trwa	2004	80	20
Łącznie MEDA II				**248**	**49**

(1) Obejmuje płatności do końca 2005 r.

JORDANIA

Tytuł	Rodzaj działania	Stan na koniec 2005 r.	Rok zawarcia decyzji w sprawie finansowania	Przyznana kwota (w mln euro)	Kwota wydatkowana (1) (w mln euro)
MEDA I					
(łączne zobowiązania: 254 mln euro)					
Industrial Modernisation Programme (IMP) (dodatkowe zobowiązanie podjęte w 2003 r.: 5 mln euro)	projekt	trwa	1999	40	34
Project Management Unit (PMU) for the Greater Amman Water Sector Improvement Programme (dodatkowe zobowiązanie podjęte w 2003 r.: 2 mln euro)	projekt	trwa	1999	5	5
Protection and Promotion of Cultural Heritage in the Hashemite Kingdom of Jordan	projekt	trwa	1999	4	1
Łączna liczba wybranych projektów MEDA I				**49**	**40**
MEDA II					
(łączne zobowiązania do 2005 r.: 262 mln euro)					
Support for Regulatory Reform and Privatisation (SRRP)	projekt	trwa	2001	20	5
Support to the implementation of the association agreement (SAAP I)	projekt	trwa	2002	20	13
Institutional Support to Aqaba Special Economic Zone Authority (AZESA)	projekt	trwa	2002	10	3
Structural Adjustment Facility III — SAF III	wsparcie budżetowe	trwa	2002	60	60
Support to Poverty Reduction through Local Development — Jordan	wsparcie budżetowe	trwa	2004	30	6
Łączna liczba wybranych projektów MEDA II				**140**	**87**

(1) Obejmuje płatności do końca 2005 r.

MAROKO

Tytuł	Rodzaj działania	Stan na koniec 2005 r.	Rok zawarcia decyzji w sprawie finansowania	Przyznana kwota (w mln euro)	Kwota wydatkowana (1) (w mln euro)
MEDA I					
(łączne zobowiązania: 660 mln euro)					
Appui à la mise à niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle au Maroc	projekt	trwa	1998	38	30
Appui à la gestion du secteur de la santé (PAGSS)	projekt	trwa	1998	20	10
Appui aux institutions financières de garantie aux PME (PAIGAM)	projekt	trwa	1998	30	27
Eau et assainissement en milieu rural — PAGER	projekt	trwa	1997	40	25
Routes et pistes rurales au Nord du Maroc	projekt	zakończony	1997	30	27
Łącznie MEDA I				**158**	**119**
MEDA II					
(łączne zobowiązania do 2005 r.: 812 mln euro)					
Développement rural et participatif dans le Moyen Atlas Central — KHENIFRA	projekt	trwa	2000 2005	9 6	5
Programme d'appui Budgétaire à la réforme du secteur des Transports au Maroc (PAB Transports)	wsparcie budżetowe	trwa	2003	96	76
Programme d'appui à la réforme de l'Administration Publique au Maroc	wsparcie budżetowe	trwa	2004	79	60
Appui à la mise en oeuvre de l'Accord d'Association	projekt	trwa	2002	5	3
Łącznie MEDA II				**195**	**144**

(1) Obejmuje płatności do końca 2005 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

V. Pomimo opóźnień, jakie miały miejsce w początkowej fazie programu — co częściowo wiązało się z tym, że ramy prawne dla programu MEDA I były gotowe dopiero na późniejszym etapie — sytuacja w zakresie programu MEDA II uległa od 2000 r. znacznej poprawie. Ponieważ nie zakończono jeszcze realizacji wielu programów, nie można na razie w pełni ocenić konkretnych wyników. Wsparcie finansowe Wspólnoty na rzecz partnerskich krajów śródziemnomorskich jest ograniczone, biorąc pod uwagę ogólny budżet państwa, ale kwota ta jest bardzo znacząca, jeśli odnieść ją do środków budżetowych przeznaczonych na reformy polityki społecznej mające być odpowiedzią na podstawowe potrzeby.

VI. Występujące czasami opóźnienia w realizacji programu często wynikają w praktyce z zasad regulujących procedury udzielania zamówień publicznych, których czas trwania w zależności od rodzaju procedury może obejmować średnio od 6 do 8 miesięcy. Okres ten ma służyć ścisłemu przestrzeganiu zasad równości i zakazu dyskryminacji. Komisja podjęła niedawno ważne działania mające na celu uproszczenie procedur, a ich rezultatem jest praktyczny przewodnik po procedurach przetargowych w dziedzinie pomocy zewnętrznej, obowiązujący od dnia 1 lutego 2006 r.

VII.

(tiret pierwsze) Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału. Zgodnie z założeniami programowymi Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) cele strategiczne określone w krajowych dokumentach strategicznych będą zgodne z planami działania.

Wskaźniki stosowane na etapie ustalania takich założeń są na ogół związane z rządowym programem reform. Wskaźniki dotyczące poszczególnych wyników są określane na etapie rozpoznania i stanowią podstawę monitorowania i ocen.

(tiret drugie) Priorytety w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) zostaną określone na podstawie celów europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) oraz priorytetów planu działania dla EPS. Spójność będzie zapewniana dzięki skupieniu działań na reformach różnych obszarów polityki, ustawodawstwa i przepisów w wybranych zakresach dziedzin politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, natomiast wsparcie będzie udzielane w ramach ograniczonej liczby programów.

(tiret trzecie) Poszukiwanie najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami pozostaje dla Komisji zadaniem priorytetowym. Komisja będzie nadal wspierać coraz większą rolę krajów partnerskich w procesie wyboru najbardziej stosownych instrumentów współpracy i działań. Na poziomie realizacji Komisja będzie kontynuować przejście od tradycyjnych projektów do działań wsparcia sektorowego, a tam, gdzie to możliwe, przyspieszać ten proces, a także wspierać działania i wzmacniać współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.

UWAGI

15. Komisja przyznaje, że wsparcie udzielone Maroku obejmowało większą liczbę projektów niż w Egipcie i Jordanii. Niemniej jednak również w Maroku program MEDA skupiał się na konkretnych działaniach, choć miał obejmować szerszy zakres zidentyfikowanych i uznanych potrzeb. Nowe założenia programowe oparte na przeszłych doświadczeniach i wynikach będą przede wszystkim ukierunkowane na wymiar społeczny i gospodarczy, do którego jasno odnosi się plan działania.

16. Komisja odnotowuje sugestię Trybunału dotyczącą przyszłej generacji krajowych dokumentów strategicznych. Priorytety w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) zostaną określone na podstawie celów europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) oraz priorytetów planu działania dla EPS. Spójność będzie zapewniana dzięki skupieniu się na reformach różnych obszarów polityki, ustawodawstwa i przepisów w wybranych zakresach dziedzin politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, natomiast wsparcie będzie udzielane w ramach ograniczonej liczby programów.

26. Patrz: odpowiedź na pkt 39.

28. Pomimo opóźnień, jakie miały miejsce w początkowej fazie programu — co częściowo wiązało się z tym, że ramy prawne dla programu MEDA I były gotowe dopiero na późniejszym etapie — sytuacja w zakresie programu MEDA II uległa od 2000 r. znacznej poprawie. Ponieważ nie zakończono jeszcze realizacji wielu programów, nie można na razie w pełni ocenić konkretnych wyników.

30. Zasada d+3, o której mowa w art. 166 rozporządzenia finansowego, wprowadza w rzeczywistości czasowe ograniczenie w zarządzaniu pomocą zewnętrzną. Oznacza to, że zamówienia oraz umowy indywidualne (z wyjątkiem audytu i oceny) realizujące umowy finansowania muszą zostać zawarte najpóźniej trzy lata od daty podjęcia zobowiązania budżetowego (tzn. termin n+1 stanowiący część terminu d+3). Biorąc pod uwagę, że rozporządzenie finansowe weszło w życie w dniu 1 stycznia 2003 r., skutki tej zasady będą po raz pierwszy odczuwalne dopiero w bieżącym roku.

31. Ogólnie rzecz ujmując, wsparcie finansowe Wspólnoty na rzecz partnerskich krajów śródziemnomorskich jest ograniczone, biorąc pod uwagę ogólny budżet państwa, ale kwota ta jest często bardzo znacząca, jeśli odnieść ją do środków budżetowych przeznaczonych na reformy polityki społecznej mające być odpowiedzią na podstawowe potrzeby.

39. Procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych w ramach pomocy zewnętrznej mogą być przeprowadzone w terminie od 6 do 7 miesięcy w przypadku usług i dostaw oraz od 7 do 8 miesięcy w przypadku robót. Natomiast procedury ogłaszania zamówień zgodnie z rygorystycznymi zasadami wynikającymi z rozporządzenia finansowego, zasadami wykonania oraz

orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zależą od pewnych formalnych przepisów regulujących stosowanie zasad równości i zakazu dyskryminacji. Komisja podjęła działania, aby ułatwić zrozumienie tych procedur. W ich wyniku służby Komisji opracowały praktyczny przewodnik po procedurach przetargowych w dziedzinie pomocy zewnętrznej, który zaczął obowiązywać w dniu 1 lutego 2006 r. Przewodnik określa zbiór stosowanych zasad i precyzuje ich zakres: na przykład, ważna oferta musi być odtąd uznana za terminową oraz zgodną formalnymi wymogami dotyczącymi składania ofert. Natomiast w kwestii zasad pochodzenia należy wyjaśnić, że nawet jeśli nadal obowiązuje zasada mówiąca, że pochodzenie jest warunkiem kwalifikowalności oferty przetargowej, możliwe są odstępstwa, przede wszystkim w przypadku, gdy produkty i wyroby są niedostępne na danym rynku.

41. Rzeczywiście zasada d+3 jest często postrzegana jako źródło pewnych trudności w zarządzaniu pomocą zewnętrzną. Zmiana tej zasady pociągałaby jednak zmianę rozporządzenia finansowego, czyli aktu prawnego Rady. Stosowne służby Komisji badają ten problem w tym właśnie kontekście.

43. Zgodnie z założeniami programowymi Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) cele strategiczne określone w krajowych dokumentach strategicznych będą zgodne z planami działania.

Wskaźniki stosowane na etapie ustalania takich założeń są na ogół związane z rządowym programem reform. Wskaźniki dotyczące poszczególnych wyników są określane na etapie rozpoznania i stanowią podstawę monitorowania i ocen, zgodnie z opisem Trybunału w pkt 44.

47. b) Ocena śródokresowa programu MEDA, sporządzona przez niezależnych ekspertów w 2005 r., pozytywnie odnosiła się do ważnych aspektów programu, w szczególności kwestii znaczenia politycznego, wytycznych polityki, wyników finansowych w ostatnich pięciu latach, nowego ukierunkowania instrumentu na działania sektorowe, pomyślnego procesu przekazania uprawnień oraz przeglądu rozporządzenia w sprawie programu MEDA w 2000 r. Mimo to Komisja jest świadoma tego, że niektóre aspekty wymagają większej uwagi. Dotyczy to stosunkowo niskiego poziomu zasobów finansowych, podziału zadań w okresie planowania, zapewniania odpowiedniego profilu pracowników oraz wyciągania wniosków z przeszłych doświadczeń. Te konieczne ulepszenia muszą znaleźć odzwierciedlenie w ogólnych ramach prawnych dotyczących przejścia do nowego Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, który zastąpi program MEDA od 2007 r.

WNIOSKI

50. Również w Maroku program Meda skupiał się na konkretnych działaniach, choć miał obejmować szerszy zakres zidentyfikowanych i uznanych potrzeb. Nowe założenia programowe oparte na przeszłych doświadczeniach i wynikach będą odnosiły się przede wszystkim do wymiaru społecznego i gospodarczego, do którego jasno odnosi się plan działania.

51. Pomimo opóźnień, jakie miały miejsce w początkowej fazie programu — co częściowo wiązało się z tym, że ramy prawne dla programu MEDA I były gotowe dopiero na późniejszym etapie — sytuacja w ramach programu MEDA II uległa od 2000 r. znacznej poprawie. Ponieważ wiele programów jest jeszcze realizowanych, nie można na razie w pełni ocenić konkretnych wyników.

55. Występujące czasami opóźnienia w realizacji programu często wynikają w praktyce z zasad regulujących procedury udzielania zamówień publicznych, których czas trwania w zależności od rodzaju procedury może obejmować średnio od 6 do 8 miesięcy. Należy jednak przypomnieć, że okres ten, często uważany za zbyt długi, ma służyć ścisłemu przestrzeganiu zasad równości i zakazu dyskryminacji. Komisja podjęła niedawno ważne działania mające na celu uproszczenie procedur, a ich rezultatem jest praktyczny przewodnik po procedurach przetargowych w dziedzinie działań zewnętrznych, obowiązujący od dnia 1 lutego 2006 r.

56. Zasada d+3, o której mowa w art. 166 rozporządzenia finansowego, wprowadza w rzeczywistości czasowe ograniczenie w zarządzaniu pomocą zewnętrzną. Oznacza to, że zamówienia oraz umowy indywidualne (z wyjątkiem audytu i oceny) realizujące umowy finansowania muszą zostać zawarte najpóźniej trzy lata od daty podjęcia zobowiązania budżetowego (tzn. termin n+1 stanowiący część terminu d+3). Biorąc pod uwagę, że rozporządzenie finansowe weszło w życie w dniu 1 stycznia 2003 r., skutki tej zasady będą po raz pierwszy odczuwalne dopiero w bieżącym roku.

Rzeczywiście, zasada d+3 jest często postrzegana jako źródło pewnych trudności w zarządzaniu pomocą zewnętrzną. Zmiana tej zasady pociągałaby jednak zmianę rozporządzenia finansowego, czyli aktu prawnego Rady. Stosowne służby Komisji badają ten problem w tym właśnie kontekście.

ZALECENIA

58.

(tiret pierwsze) Komisja zgadza się z zaleceniem Trybunału. Zgodnie z założeniami programowymi Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) cele strategiczne będą zgodne z planami działania.

Wskaźniki stosowane na etapie ustalania takich założeń są na ogół związane z rządowym programem reform. Wskaźniki dotyczące poszczególnych wyników są następnie określane na etapie rozpoznania i stanowią podstawę kontroli i ocen.

(tiret drugie) Priorytety w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP) zostaną określone na podstawie celów europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) oraz priorytetów planu działania dla EPS. Spójność będzie zapewniana dzięki skupieniu się na reformach różnych obszarów polityki, ustawodawstwa i przepisów w wybranych zakresach dziedzin politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, natomiast wsparcie będzie udzielane w ramach ograniczonej liczby programów.

(tiret trzecie) Komisja podjęła niedawno ważne działania mające na celu uproszczenie procedur, a ich rezultatem jest praktyczny przewodnik po procedurach przetargowych w dziedzinie działań zewnętrznych, obowiązujący od dnia 1 lutego 2006 r.

Poszukiwanie najlepszych praktyk w zarządzaniu projektami nadal stanowi priorytet Komisji. Analiza najlepszych praktyk pozwoliła na poczynienie poniższych założeń co do sukcesu projektu: projekt zapewnia całościowe podejście, jest oparty na solidnym partnerstwie operacyjnym i jest dobrze zarządzany. Gwarantuje także kontynuację działań po zakończeniu projektu, aby zapewnić tym samym trwałość osiągniętych wyników i ich rozpowszechnienie. Aby osiągnąć te cele, Komisja będzie nadal wspierać coraz większą rolę krajów partnerskich w procesie wyboru najbardziej stosownych instrumentów współpracy i działań. Na poziomie realizacji Komisja będzie kontynuować przejście od tradycyjnych projektów do działań wsparcia sektorowego, a tam, gdzie to możliwe, przyspieszać ten proces, a także wspierać działania i wzmacniać współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.