

Sprawozdanie specjalne

Usprawnienie pomocy technicznej dla Grecji wymaga poświęcenia większej uwagi rezultatom



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3457-5	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/065819	QJ-AB-15-020-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3496-4	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/024165	QJ-AB-15-020-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3463-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/05118	QJ-AB-15-020-PL-E

© Unia Europejska, 2015
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Usprawnienie pomocy technicznej dla Grecji wymaga poświęcenia większej uwagi rezultatom

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

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli IV, której przewodniczy członek Trybunału Milan Martin Cvikl i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak dochody, badania naukowe i polityki wewnętrzne, zarządzanie finansami i gospodarką oraz instytucje i organy Unii Europejskiej. Kontrolą kierował Baudilio Tomé Muguruza, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Daniel Costa de Magalhães, szef gabinetu; Ignacio García de Parada, attaché; Zacharias Kolias, dyrektor; Kamila Łepkowska, kierownik zespołu, a także kontrolerzy: Giuseppe Diana, Mirko Gottmann, Efstathios Efstathiou i Theodoros Karantanos.



Od lewej: T. Karantanos, D. Costa de Magalhães, K. Łepkowska, Z. Kolias, B. Tomé Muguruza, G. Diana, M. Gottmann, I. García de Parada i E. Efstathiou.

Punkt

Wykaz akronimów i skrótów

I–IX Streszczenie

1–8 Wstęp

1–2 Kryzys grecki i programy dostosowań gospodarczych

3–4 Pomoc techniczna wspierająca realizację programów

5–8 Zakres i metody pomocy technicznej

9–14 Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne

9–11 Zakres i cele kontroli

12–14 Podejście kontrolne

15–26 Część I – Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu

15–18 Grupę zadaniową ds. Grecji ustanowiono późno w stosunku do rozpoczęcia programu i bez uwzględnienia innych rozwiązań

19–22 Brak jednolitego dokumentu strategicznego

23–24 Grupie zadaniowej ds. Grecji nie przydzielono specjalnego budżetu

25–26 Grupę zadaniową ds. Grecji cechowała elastyczna organizacja wewnętrzna, lecz zapotrzebowania na personel nie określono na podstawie odpowiedniej analizy

27–54	Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia
28–29	Główne wyzwania w trudnym kontekście
30–32	System koordynacji działań zadowalająco
33–34	Rola grupy zadaniowej ds. Grecji różniła się znacznie w zależności od kontrolowanego projektu
35–37	Grupa zadaniowa ds. Grecji wykorzystywała kombinację różnych sposobów dostarczania pomocy technicznej, niektóre z nich nie były jednak dostosowane do tego rodzaju pomocy
38–41	Dobór podmiotów świadczących pomoc techniczną nie zawsze opierał się na gruntownej analizie innych możliwości
42–45	Wsparcie w celu przyspieszenia absorpcji funduszy UE było zorganizowane odpowiednio
46–47	Wsparcie było wystarczająco dopasowane do głównych potrzeb w zakresie reform, lecz nie zawsze oparte na kompleksowej analizie potrzeb
48–50	Specyfikacja istotnych warunków niektórych zamówień nie była jasno określona
51	Pomoc techniczna była odpowiednia do wymogów programów
52	Grupa zadaniowa ds. Grecji skutecznie monitorowała postępy pomocy technicznej...
53–54	... oraz, w zmiennym stopniu, efekty działań zewnętrznych usługodawców
55–73	Część III – Pomoc techniczna przyniosła zróżnicowane rezultaty
55–57	Grupa zadaniowa ds. Grecji nie monitorowała systematycznie rezultatów i oddziaływania pomocy technicznej
58–59	Odnotowano zadowalające wyniki, lecz w realizacji wystąpiły przypadki opóźnień
60–73	Zróżnicowany wkład w proces reform
61–63	Administracja publiczna
64–65	Otoczenie biznesu
66	Fundusze strukturalne
67–71	Opodatkowanie (administracja podatkowa)
72–73	Budowanie zdolności administracyjnych

74–79 **Wnioski i zalecenia**

75 **Organizacja i planowanie pomocy technicznej**

76 **Wykonanie mandatu grupy zadaniowej ds. Grecji**

77–79 **Rezultaty pomocy technicznej**

Załącznik I – Przegląd projektów pomocy technicznej według dziedzin polityki

Załącznik II – Przegląd skontrolowanych projektów pomocy technicznej

Załącznik III – Podmioty objęte wizytą kontrolną

Załącznik IV – Porozumienie o wkładzie finansowym między Ministerstwem Reform Administracyjnych i Administracji Elektronicznej a OECD dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Grecji

Załącznik V – Rola grupy zadaniowej ds. Grecji pod względem świadczenia pomocy technicznej według dziedzin polityki

Odpowiedzi Komisji

Wykaz akronimów i skrótów

06

DG ds. Gospodarczych i Finansowych (ECFIN): Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych

DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej: Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego: Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego

EFRR: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFŚ: Europejski Fundusz Społeczny

IPG: instrument pożyczkowy na rzecz Grecji

IRS: Internal Revenue Service (amerykańska agencja rządowa odpowiedzialna za pobór podatków i egzekwowanie przepisów podatkowych)

MFW: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

OECD: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PO „Reforma administracyjna”: program operacyjny „Reforma administracyjna”

Program Fiscalis: Unijny program współpracy krajowych administracji podatkowych

TAIEX: instrument pomocy technicznej i wymiany informacji

I

Wiosną 2010 r., w obliczu poważnego kryzysu finansowego, Grecja zwróciła się do społeczności międzynarodowej o pomoc finansową. Państwa członkowskie należące do strefy euro oraz MFW zareagowały, wprowadzając dwa następujące po sobie programy dostosowań gospodarczych. Latem 2011 r. Komisja zapoczątkowała program pomocy technicznej, koordynowany przez organ zwany grupą zadaniową ds. Grecji, aby ułatwić wdrożenie reform uzgodnionych przez Komisję i władze greckie.

II

Grupa ta skupiła się na wspieraniu wdrażania reform wymaganych w programach dostosowań gospodarczych oraz na przyspieszaniu absorpcji funduszy unijnych. Pomoc techniczną świadczył personel grupy zadaniowej ds. Grecji i eksperci służby cywilnej innych państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i sektora prywatnego. Przyjmowała ona różne formy: od bieżącego wsparcia władz greckich świadczanego przez ekspertów działających na miejscu po badania, sprawozdania i specjalne warsztaty.

III

Celem kontroli było przeanalizowanie, w jakim stopniu grupa zadaniowa ds. Grecji zrealizowała swoje cele. Trybunał zbadał w szczególności organizacyjne i finansowe aspekty funkcjonowania grupy zadaniowej ds. Grecji, rzeczywiste sposoby świadczenia i monitorowania pomocy technicznej oraz jej wkład w postępy w realizacji reform. Trybunał szczegółowo skontrolował 13 projektów pomocy technicznej oraz uzyskał inne materiały dowodowe, odbywając wizyty w Komisji, u usługodawców, w organach administracji rządowej Grecji i u pozostałych zainteresowanych stron.

Podjęto odpowiednie działania, ale...

IV

Grupa zadaniowa ds. Grecji zapewniła Komisji elastyczny mechanizm koordynowania szeroko zakrojonego programu pomocy technicznej. Pomoc techniczna została istotnie udzielona władzom greckim, lecz nie zawsze miała wpływ na postępy w realizacji reform. Ocenę tę należy jednak postrzegać w kontekście niestabilnej sytuacji politycznej w Grecji oraz konieczności pilnego przeprowadzenia wymaganych reform.

Grupa zadaniowa nie była podmiotem kompletnym

V

Konieczność szybkiej reakcji na kryzys w Grecji oznaczała, że grupę zadaniową ds. Grecji powołano bardzo szybko, bez przeprowadzenia pełnej analizy innych możliwości, a ponadto nie dysponując budżetem przeznaczonym specjalnie na ten cel. Mimo iż grupie zadaniowej powierzono misję określenia zakresu pomocy technicznej i jej koordynowania, nie został opracowany jeden kompleksowy dokument strategiczny na temat świadczenia tego rodzaju pomocy lub na temat hierarchizacji różnych celów. Wobec braku takiego dokumentu grupa zadaniowa współpracowała z władzami greckimi „na żądanie” i w zależności od warunków programów.

Odpowiednia pomoc techniczna

VI

Niezależnie od niedociągnięć, które odbiły się na ustanowieniu grupy zadaniowej ds. Grecji, Trybunał stwierdził, że w obszarach objętych kontrolą pomoc techniczna była świadczona w sposób odpowiedni i ogólnie w zgodzie z wymogami programów. Do listopada 2014 r. grupa ta koordynowała 118 projektów pomocy technicznej w 12 dziedzinach polityki. W tym samym okresie, mimo działania pod ciągłą presją czasu, grupa zadaniowa ds. Grecji zbudowała elastyczny i zróżnicowany system świadczenia pomocy technicznej.

Słabe procedury w niektórych projektach

VII

Ogólnie rzecz biorąc, system koordynacji skomplikowanego procesu świadczenia pomocy technicznej przez grupę zadaniową ds. Grecji był sprawny, a nawet innowacyjny, lecz na poziomie projektów nie zawsze okazywał się skuteczny. Procedury wyboru usługodawców nie zawsze opierały się na gruntownej analizie dostępnych alternatyw. Niektóre długoterminowe projekty pomocy technicznej cechowały uchybienia w koncepcji, gdyż w umowach podpisywanych z usługodawcami nie wskazano jasno, czego się od nich oczekuje.

Możliwe było usprawnienie monitorowania

VIII

System monitorowania postępów w świadczeniu pomocy technicznej przyjęty przez grupę zadaniową ds. Grecji był skuteczny, lecz zakres kontroli prowadzonych w odniesieniu do działalności dostawców zewnętrznych był bardzo zróżnicowany. Co więcej, grupa zadaniowa ds. Grecji nie monitorowała systematycznie ani sposobu wdrażania zaleceń przez władze greckie, ani szerszego oddziaływania pomocy technicznej, mimo iż informacje te byłyby przydatne do planowania pomocy.

Poza pomocą techniczną

IX

Oddziaływanie pomocy technicznej na ogólne postępy w realizacji reform było niejednoznaczne. Postępy w dziedzinie wydatków strukturalnych były zadowalające, lecz w obszarach administracji publicznej i reformy opodatkowania pomoc techniczna często była jedynie częściowo skuteczna. Realizacja reform pozostawała jednak poza kontrolą grupy zadaniowej ds. Grecji i miał na nią wpływ szereg czynników zewnętrznych.

Zalecenia Trybunału

- a) Ustanowienie podmiotu zajmującego się świadczeniem pomocy technicznej powinno opierać się na strategii o dobrze zdefiniowanych celach.
- b) Komisja powinna utworzyć pulę ekspertów zewnętrznych, których można byłoby doraźnie przydzielać do projektów pomocy technicznej w państwach członkowskich.
- c) W celu zapewnienia spójności pomocy technicznej i ograniczenia wysiłku związanego z koordynacją w określonych dziedzinach polityki Komisja powinna dążyć do ograniczenia liczby partnerów.
- d) Na podstawie istniejących ram prawnych należy nadać pomocy technicznej odpowiednie priorytety i ukierunkowanie, a także wdrażać ją z zastosowaniem najskuteczniejszego trybu realizacji.
- e) Komisja powinna wybierać usługodawców na podstawie analizy porównawczej i jasno określać zakres zadań w umowach dotyczących pomocy technicznej.
- f) Komisja powinna zapewnić systematyczne monitorowanie i ocenę wdrażania pomocy technicznej w świetle ustalonych celów oraz wyciągniętych wniosków.
- g) Pomoc techniczna powinna skupiać się na wzmacnianiu zdolności administracji krajowych z myślą o ciągłości ich działania i trwałości reform.

Kryzys grecki i programy dostosowań gospodarczych

01

Wiosną 2010 r. w obliczu poważnego kryzysu w swoich finansach publicznych Grecja zwróciła się do społeczności międzynarodowej o pomoc finansową. Państwa członkowskie strefy euro udzieliły wsparcia w postaci instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji w ramach pierwszego programu dostosowań gospodarczych (podpisanego w maju 2010 r.). Następnie udzielona została pożyczka z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) w ramach drugiego programu dostosowań (uzgodniona w marcu 2012 r.). Początkowa kwota przekazana na instrument pożyczkowy na rzecz Grecji przez kraje strefy euro wynosiła 80 mld euro, kolejne 30 mld euro miało pochodzić z MFW. Obecnie całkowite zaangażowanie strefy euro i MFW w ramach obu programów wynosi 245,7 mld euro.

02

Pakietowi wsparcia finansowego towarzyszył kompleksowy program reform uzgodniony przez trojkę (Komisja, MFW i EBC) oraz władze greckie i sformułowany w protokole ustaleń. Określa on szczegółowe warunki wsparcia finansowego i podlegał regularnym przeglądom (pierwszy program był przedmiotem przeglądu pięć razy, drugi cztery razy – ostatnio w kwietniu 2014 r.). Logika interwencji opierała się na trzech celach:

- o przywróceniu zaufania rynków finansowych i stabilności finansów publicznych,
- o promowaniu wzrostu gospodarczego i przywrócenie konkurencyjności,
- o zabezpieczeniu stabilności sektora finansowego.

Pomoc techniczna wspierająca realizację programów

03

Z myślą o wsparciu realizacji reform wymaganych w protokole ustaleń oraz o przyspieszeniu absorpcji funduszy unijnych, latem 2011 r. Komisja utworzyła grupę zadaniową ds. Grecji. Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji przedstawiono w **ramce 1**. Plan Komisji przewidujący opracowanie „kompleksowego programu pomocy technicznej dla Grecji” został zatwierdzony przez Radę podczas jej posiedzenia w dniach 23–24 czerwca 2011 r.

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji

Grupa zadaniowa ma:

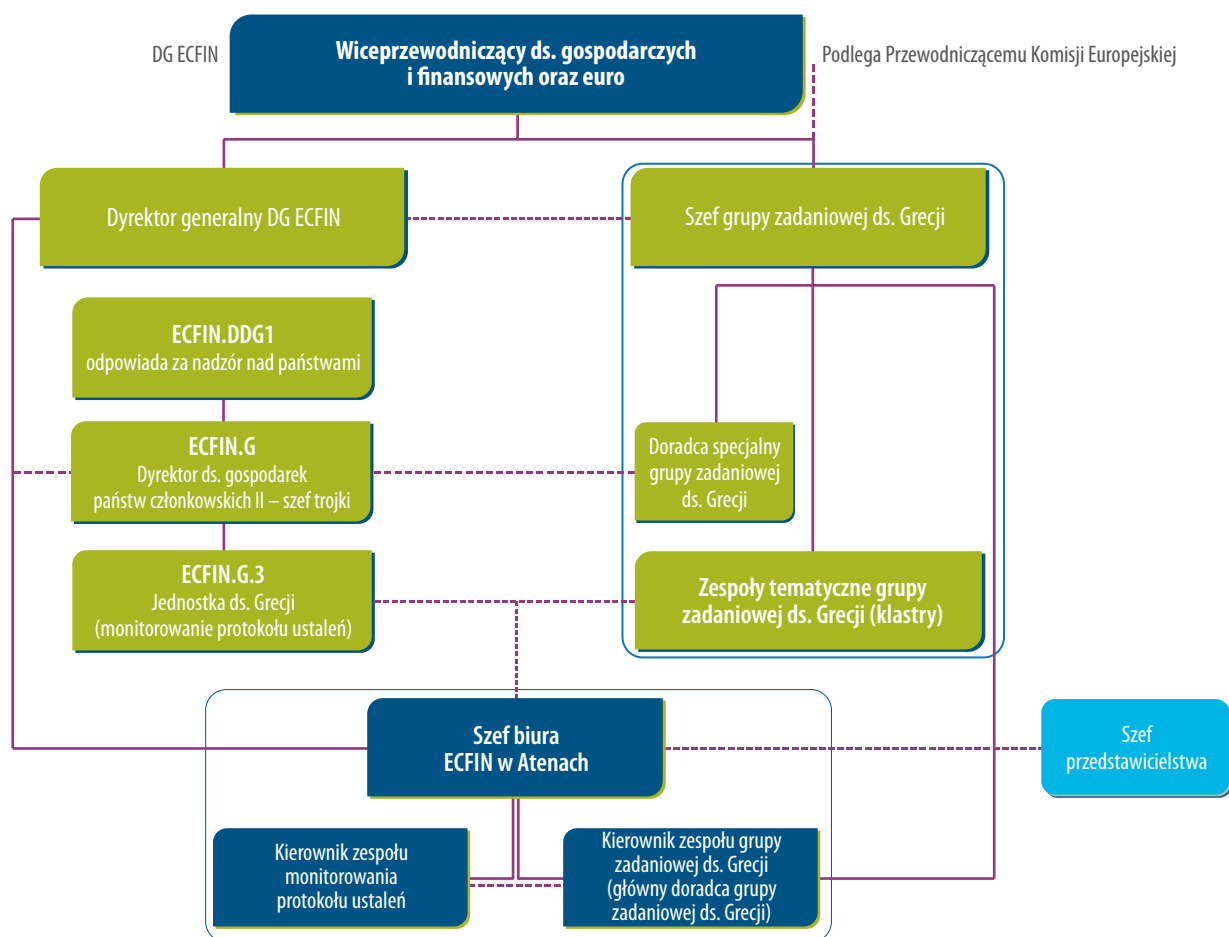
- 1) określać i koordynować, w ścisłej współpracy z Grecją i korzystając z wkładu innych państw członkowskich, pomoc techniczną, której Grecja potrzebuje w celu realizacji programu dostosowań opracowanego przez UE/MFW,
- 2) pomagać właściwym organom greckim w szczegółowym określaniu rodzaju pomocy technicznej, jaka ma być świadczona,
- 3) zalecać środki ustawodawcze, regulacyjne, administracyjne oraz, w razie konieczności, w zakresie (prze)programowania w celu przyspieszenia absorpcji funduszy unijnych [...],
- 4) przygotowywać jasne specyfikacje istotnych warunków zamówienia dla wszystkich zadań pomocy technicznej, określające charakter i zakres pomocy technicznej [...] zasoby budżetowe i ludzkie, oczekiwane rezultaty, z etapami i terminami realizacji,
- 5) przedstawiać Komisji i władzom greckim kwartalne sprawozdania z postępu prac oraz, w razie potrzeby, częściej opracowywane sprawozdania informujące o zagrożeniach.

04

Grupę zadaniową ds. Grecji ustanowiono jako podmiot organizacyjny związany z Dyrekcją Generalną Komisji Europejskiej ds. Zasobów Ludzkich. Szef grupy zadaniowej otrzymał status dyrektora generalnego i podlegał bezpośrednio przewodniczącemu Komisji oraz otrzymywał wytyczne od komisarza do spraw gospodarczych i walutowych. Na mocy decyzji Komisji z dnia 18 kwietnia 2012 r., dnia 1 maja 2012 r. grupa zadaniowa ds. Grecji stała się częścią DG ds. Gospodarczych i Finansowych w celu „zapewnienia maksymalnie wysokiego poziomu synergii, koordynacji i spójności prac Komisji z myślą o wsparciu programu dostosowań Grecji”. Grupa zadaniowa ds. Grecji posiadała biura w Brukseli i Atenach i według stanu na luty 2015 r. zatrudniała 65 osób. Jej strukturę organizacyjną przedstawiono na **wykresie 1**.

Wykres 1

Struktura organizacyjna grupy zadaniowej ds. Grecji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

Zakres i metody pomocy technicznej

05

Koncepcji pomocy technicznej nie zdefiniowano w szczególnym kontekście grupy zadaniowej ds. Grecji czy wsparcia udzielanego Grecji. Jak wynika z definicji określonej w rozporządzeniu finansowym, pomoc techniczna oznacza „[...] działania w zakresie wsparcia i budowania potencjału niezbędne do realizacji programu lub działania, w szczególności działania przygotowawcze, działania w zakresie zarządzania, monitoringu, oceny, audytu i kontroli”. Pomoc techniczna świadczona jest zwykle przez organizacje międzynarodowe, udostępniające państwu wiedzę ekspercką oraz doradztwo w celu wsparcia ich w realizacji programów rozwojowych.

06

W przypadku Grecji działania w zakresie pomocy technicznej obejmowały szeroki wachlarz tematów: 118 pojedynczych projektów w 12 dziedzinach polityki (zob. **załącznik I**). Grupa zadaniowa ds. Grecji skupiła się na reformie administracji publicznej, usprawnieniu systemu podatkowego oraz powrocie do wzrostu gospodarczego poprzez wspieranie otoczenia biznesu.

07

W praktyce proces pomocy technicznej zapoczątkowany został wnioskiem o wsparcie, z którym wystąpiły władze greckie. Zakres wniosku odzwierciedlał warunkowość programu. Grupa zadaniowa ds. Grecji odpowiadała za identyfikację i udostępnienie zasobów pomocy technicznej oraz koordynację jej wdrożenia. Następnie wsparcia udzielał personel grupy lub eksperci zewnętrzni, a przyjmowało ono postać krótkoterminowych misji, umów o niskiej wartości i długoterminowej pomocy. W niektórych przypadkach

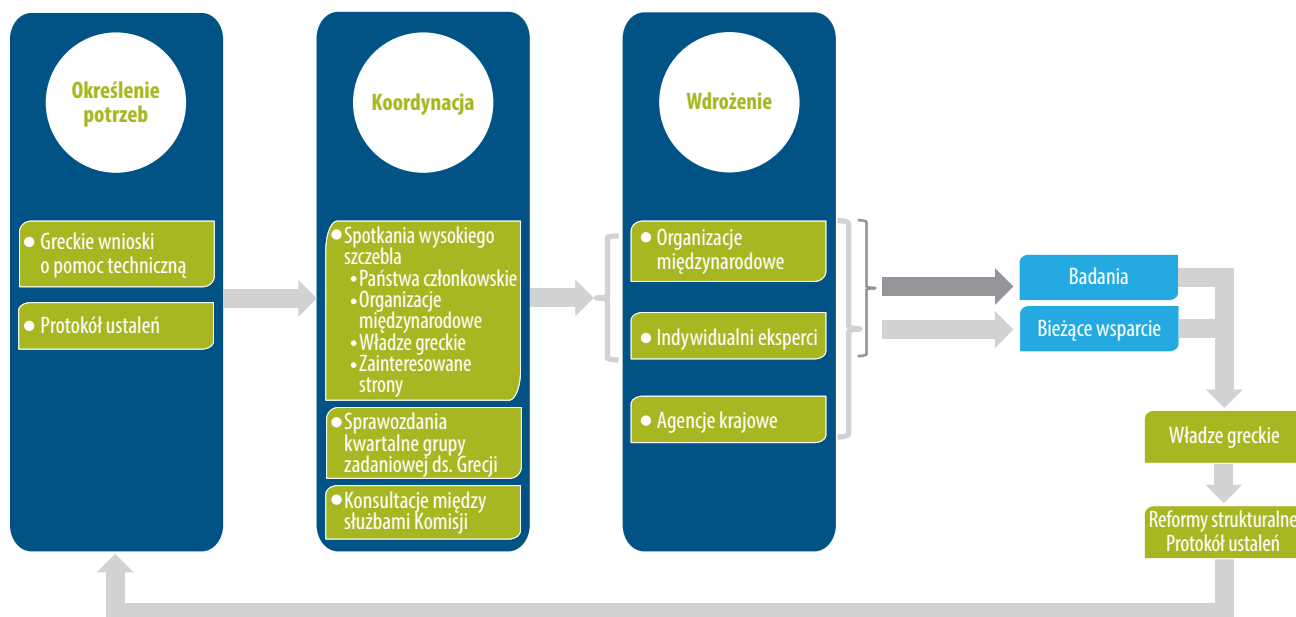
rząd krajowy, mając znaczące osiągnięcia w danej dziedzinie polityki, przyjmował odpowiedzialność jako lider danej dziedziny (lub partner w zakresie reform).

08

Dostawcy pomocy technicznej wykonywali swoje zadania – głównie ekspertyzy i bieżące wsparcie w praktyce – na rzecz odpowiednich organów greckich. Następnie do władz należało wdrożenie zaleceń zgodnie z warunkami programu i zgodnie z własnymi programami reform. Proces pomocy technicznej przedstawiono na **wykreście 2**.

Wykres 2

Proces pomocy technicznej



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych grupy zadaniowej ds. Grecji.

Zakres i cele kontroli oraz podejście kontrolne

14

Zakres i cele kontroli

09

Przedmiotowa kontrola dotyczy pomocy technicznej UE udzielonej Grecji, koordynowanej przez grupę zadaniową ds. Grecji. Głównym celem była ocena stopnia, w jakim pomoc ta była skutecznie zarządzania oraz wniosła pozytywny wkład w proces reform w Grecji.

10

Trybunał zrealizował ten cel, badając następujące aspekty:

- o rozwiązania organizacyjne przyjęte przez grupę zadaniową ds. Grecji oraz finansowanie i planowanie pomocy technicznej (pkt 15–26),
- o świadczenie pomocy technicznej na mocy mandatu grupy zadaniowej ds. Grecji (pkt 27–54),
- o wkład wniesiony w postępy we wprowadzaniu reform (pkt 55–73).

11

Sprawozdanie nie obejmuje oceny opracowania koncepcji, monitorowania ani realizacji programów dostosowań gospodarczych.

Podejście kontrolne

12

Trybunał przeanalizował aspekty horyzontalne¹ związane z ustanowieniem grupy zadaniowej ds. Grecji oraz ogólne zarządzanie pomocą techniczną, a także próbę składającą się z 13 projektów (ich przegląd przedstawiono w **załączniku II**). Próba objęła pięć dziedzin polityki, które miały istotne znaczenie dla powodzenia procesu reform w Grecji (administracja publiczna, administracja podatkowa, otoczenie biznesu, dostęp do finansowania² i fundusze strukturalne).

13

Poszczególne projekty pomocy technicznej wybrano na podstawie następujących kryteriów: istotność dziedziny dla procesu reform, zaawansowany etap realizacji, uwzględnienie wszystkich trybów realizacji pomocy technicznej i wszystkich mechanizmów finansowania.

14

Główne działania kontrolne obejmowały wizyty w grupie zadaniowej ds. Grecji oraz w innych właściwych służbach Komisji. Dowody gromadzono także w drodze wizyt kontrolnych i informacyjnych u usługodawców, władz greckich i innych zainteresowanych stron. W **załączniku III** wyszczególniono podmioty objęte wizytą podczas kontroli.

1 Niezwiązane z konkretnymi dziedzinami polityki.

2 Dziedzina polityki „dostęp do finansowania” została objęta kontrolą, lecz nie przyniosła ona istotnych ustaleń.

Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu

Grupe zadaniową ds. Grecji ustanowiono późno w stosunku do rozpoczęcia programu i bez uwzględnienia innych rozwiązań

15

W korespondencji między premierem Grecji a Komisją z początku lata 2011 r. ustanowienie grupy zadaniowej ds. Grecji traktowano jako podstawowe narzędzie umożliwiające udaną realizację pierwszego programu dostosowań gospodarczych. Podstawowe kwestie, w tym zakres mandatu grupy zadaniowej ds. Grecji (zob. **ramka 1**), zostały określone przez Komisję dnia 20 lipca 2011 r. Zgodnie z tą decyzją pierwsi członkowie grupy mieli być powołani dnia 1 września 2011 r. Tego dnia obowiązki podjęło dziewięciu członków personelu (w tym kluczowego personelu wyższego szczebla), do których

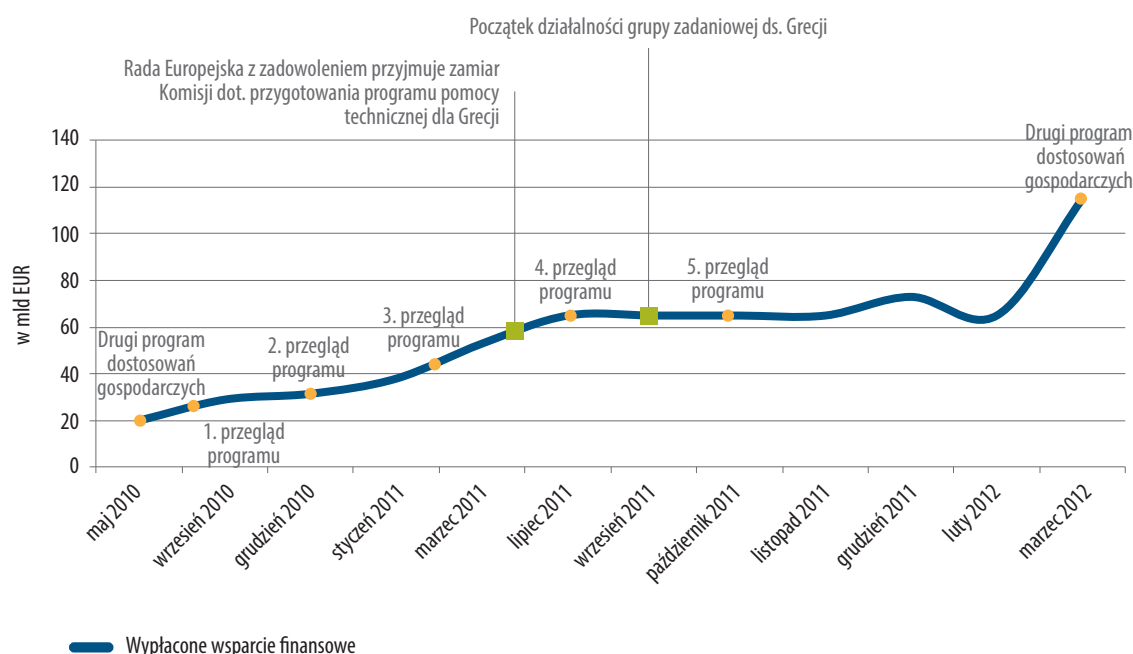
w ciągu kolejnych dwóch miesięcy dołączyło jeszcze 30 osób, w związku z czym na koniec października 2011 r. personel grupy składał się z 39 osób.

16

Do tego czasu w toku był już piąty przegląd pierwszego programu dostosowań gospodarczych (rozpoczętego w maju 2010 r.) oraz wypłacono sześć pożyczek na kwotę 65 mld euro z łącznej sumy 73 mld euro, która miała być wypłacona za pośrednictwem instrumentu pożyczkowego na rzecz Grecji i MFW w ramach pierwszego programu (zob. **wykres 3**).

Wykres 3

Ustanowienie grupy zadaniowej ds. Grecji a wypłata środków



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych grupy zadaniowej ds. Grecji i danych zawartych w protokole ustaleń.

Część I – Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu

17

Oczekiwano, że grupa zadaniowa ds. Grecji będzie działać tak długo, jak długo potrzebne będzie wsparcie realizacji programu. Dnia 1 lipca 2015 r. grupa ta została zastąpiona przez nowy organ, służbę ds. wspierania reform strukturalnych, która miała koordynować reformy administracyjne i strukturalne na rzecz wzrostu gospodarczego na poziomie UE. Nowy podmiot został utworzony przez Komisję z myślą o wykorzystaniu wiedzy specjalistycznej, praktycznej wiedzy eksperckiej oraz metod roboczych opracowanych z czasem zarówno przez grupę zadaniową ds. Grecji, jak i grupę wsparcia Cypru. W jego skład wchodzi personel, który wcześniej pracował w tych dwóch jednostkach.

18

Ustanawiając grupę zadaniową ds. Grecji, Komisja nie przeanalizowała innych opcji udzielenia pomocy technicznej. W szczególności nie wykazała, że struktura instytucjonalna i mandat grupy zadaniowej ds. Grecji są optymalne do celu eliminacji istniejących braków w zakresie zdolności administracyjnych. Pilność i polityczna niepewność mogą wyjaśniać brak krytycznej analizy w odniesieniu do ustanowienia grupy zadaniowej ds. Grecji. W tym zakresie Komisja stwierdziła, że czerpała z doświadczeń zgromadzonych w trakcie wspierania Grecji w ramach istniejących instrumentów i aktów prawnych³. Procedury operacyjne tej grupy nigdy nie były badane, chociaż dnia 20 lipca 2011 r. Komisja zdecydowała o wprowadzeniu corocznego przeglądu.

Brak jednolitego dokumentu strategicznego

19

Podczas gdy priorytety grupy zadaniowej ds. Grecji zostały w pewnym stopniu określone w dokumentach wewnętrznych i prezentacjach, jej działania nie opierały się na jednolitym, kompleksowym dokumencie strategicznym. Grupa zadaniowa ds. Grecji nie sporządziła na przykład strategicznego planu szczegółowo określającego, w średnim horyzoncie czasowym, mechanizmy świadczenia pomocy technicznej, priorytetowe działania w zakresie pomocy technicznej oraz niezbędne zasoby. W praktyce podstawą ukierunkowania strategicznego tej grupy był program dostosowań gospodarczych, a o hierarchii działań decydowały wnioski władz greckich o udzielenie pomocy.

20

Działania w zakresie pomocy technicznej koordynowane przez grupę zadaniową ds. Grecji były głównie prowadzone „na żądanie”. Po konsultacjach z grupą zadaniową ds. Grecji władze greckie dwukrotnie, w 2011 i 2012 r., przedstawiały szczegółowe wnioski, a następnie aktualizowały je indywidualnie w odniesieniu do poszczególnych dziedzin polityki. Takie reaktywne podejście „na żądanie” jest sprzeczne z przewidującym większą aktywność mandatem grupy zadaniowej ds. Grecji, zgodnie z którym ma ona „określać i koordynować pomoc techniczną w ścisłej współpracy z władzami greckimi”.

3 Ramy współpracy obejmowały na przykład Stałe Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Atenach, techniczną grupę zadaniową ustanowioną w DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego z myślą o wspieraniu wdrażania funduszy strukturalnych, a także osoby odpowiedzialne za stałe monitorowanie programu z DG ds. Gospodarczych i Finansowych.

Część I – Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu

21

Sama grupa nie prowadziła systematycznych ocen potrzeb w celu określenia, których konkretnie kwestii lub obszarów powinna dotyczyć pomoc techniczna oraz które z nich są priorytetowe. Zgodnie z mandatem grupy priorytety określono na podstawie protokołu ustaleń. Biorąc jednak pod uwagę jego bardzo szeroki zakres, protokół ustaleń nie mógł stanowić bezpośrednich wytycznych dotyczących świadczenia pomocy technicznej ze względu na ograniczenia w zasobach grupy zadaniowej i w zdolnościach administracyjnych władz greckich. Niezależnie od tych ograniczeń grupa zadaniowa ds. Grecji oferowała niekiedy pomoc techniczną wykraczającą poza początkowe wnioski władz greckich, głównie pod nagłówkami „innowacje” i „minimalny dochód gwarantowany”.

22

Grupa zadaniowa ds. Grecji nie prowadziła przeglądu projektów pomocy technicznej realizowanych w Grecji i finansowanych ze źródeł innych niż budżet UE zarządzany bezpośrednio przez Komisję (w tym wspieranych ze środków funduszy strukturalnych, np. EFS, w ramach zarządzania dzielonego). Chociaż grupa nie odpowiadała za realizację ani monitorowanie projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, taki przegląd byłby przydatny na potrzeby planowania i koordynowania pomocy technicznej. Biorąc pod uwagę podobne cele pomocy technicznej i funduszy strukturalnych, uwzględnienie prac przygotowawczych wykonanych na potrzeby projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych pomogłoby także osiągnąć pełną synergię z projektami w zakresie pomocy technicznej.

Grupie zadaniowej ds. Grecji nie przydzielono specjalnego budżetu

23

Grupa zadaniowa ds. Grecji nie dysponowała specjalnym budżetem, a jej operacje i działania w zakresie pomocy technicznej były finansowane z szeregu linii budżetowych (zwłaszcza w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i budżetu administracyjnego Komisji). W kontekście reformy administracji publicznej Trybunał stwierdził, że do celów pomocy technicznej nie wykorzystano w pełni możliwości finansowania oferowanych przez fundusze strukturalne. Budżet programu operacyjnego właściwego dla pomocy technicznej (PO „Reforma administracyjna”) znacznie ograniczono oraz przeorientowano na działania niezwiązane bezpośrednio z reformą administracji centralnej.

Część I – Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu

24

Ze względu na finansowanie z różnych linii budżetowych Komisja nie była w stanie dokładnie określić całości kwoty zaangażowanej w działania (a co za tym idzie całkowitego potencjalnego kosztu) w zakresie pomocy technicznej w Grecji. Z informacji przedstawionych przez grupę zadaniową ds. Grecji wynika, że kwoty zaangażowane w działania w zakresie pomocy technicznej⁴ w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego wyniosły w latach 2011–2013 łącznie 11,2 mln euro. Oprócz tego budżetu niektóre działania w zakresie pomocy

technicznej były finansowane z funduszy strukturalnych w ramach zarządzania dzielonego⁵. Zgodnie z informacjami przedstawionymi na spotkaniu wysokiego szczebla⁶ w marcu 2014 r. całkowita kwota zaangażowana w te działania w latach 2011–2014 wyniosła 14,2 mln euro. Uwzględniając oba źródła finansowania, dziedziną polityki otrzymującą najwięcej funduszy było zdrowie publiczne. Administracja podatkowa i otoczenie biznesu otrzymały najwięcej finansowania w ramach zarządzania scentralizowanego (zob. **wykes 4**).

- 4 Wyłączając koszty personelu i administracyjne oraz zobowiązania w ramach programu Fiscalis.
- 5 Scentralizowane zarządzanie bezpośrednie oznacza, że środki finansowe wydawane są bezpośrednio przez personel Komisji (wybór wykonawców, dotacje, transfery funduszy, monitorowanie itp.). W przypadku zarządzania dzielonego wykonanie budżetu powierza się państwom członkowskim.
- 6 Spotkania regularnie organizowane przez grupę zadaniową ds. Grecji w celu koordynowania pomocy technicznej i omawiania postępów w tej dziedzinie. Do uczestników należały państwa członkowskie, usługodawcy i zainteresowane strony.

Wykres 4

Zobowiązania na pomoc techniczną wg dziedziny polityki (w latach 2011–2013)¹



1 W latach 2011–2014 na zobowiązania w ramach zarządzania dzielonego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych grupy zadaniowej ds. Grecji.

Część I – Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu

Grupę zadaniową ds. Grecji cechowała elastyczna organizacja wewnętrzna, lecz zapotrzebowania na personel nie określono na podstawie odpowiedniej analizy

wakaty. Z dniem 1 lipca 2015 r. grupa zadaniowa ds. Grecji została włączona do służby ds. wspierania reform strukturalnych.

25

Prace grupy zadaniowej ds. Grecji zorganizowane były wokół 11 zespołów powiązanych z poszczególnymi obszarami polityki i jednego zespołu horyzontalnego odpowiedzialnego za koordynowanie pomocy technicznej i zarządzanie nią. Zespoły te odzwierciedlały strukturę protokołu ustaleń i główne wyzwania, wobec których stanęła Grecja w trakcie procesu reform. Każdym z zespołów kierował koordynator ponoszący całościową odpowiedzialność za wewnętrzną organizację prac, komunikację i wkład w ogólne dokumenty grupy zadaniowej ds. Grecji. Od koordynatorów oczekiwano także wskazywania projektów potencjalnie interesujących dla innych zespołów, a także organizacji kontaktów z zespołami DG ds. Gospodarczych i Finansowych zajmującymi się poszczególnymi obszarami geograficznymi. Struktura zespołów umożliwiała personelowi (w tym koordynatorom) pracę w więcej niż jednym zespole oraz zapewniła kierownictwu grupy zadaniowej ds. Grecji elastyczność pozwalającą na szybkie dostosowanie przydziału zasobów.

26

Łączny pułap zatrudnienia w grupie zadaniowej ds. Grecji, przewidujący 67 członków personelu, określony w kwietniu 2012 r., nie opierał się na zasadniczej analizie rzeczywistych potrzeb. Na dzień 1 lutego 2014 r. całkowita liczba personelu była znacznie poniżej wspomnianego pułapu (dziewięć wakatów). Do lutego 2015 r., po zakończeniu procedur rekrutacyjnych, pozostały zaledwie dwa

Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

27

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji obejmował pięć głównych komponentów (zob. **ramka 1**). W niniejszej części sprawozdania przeanalizowano stopień realizacji każdego z tych komponentów.

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji

- 1) Określanie i koordynowanie, w ścisłej współpracy z Grecją i korzystając z wkładu innych państw członkowskich, pomocy technicznej, której Grecja potrzebuje w celu realizacji programu dostosowań opracowanego przez UE/MFW.

Główne wyzwania w trudnym kontekście

28

Głównym wyzwaniem, przed którym stanęła grupa zadaniowa ds. Grecji, było stworzenie kompleksowego programu pomocy technicznej, wspierającego wdrażanie programów dostosowań i ogólną trwałość greckich reform. Od maja 2010 r. do października 2011 r. pierwszy program dostosowań poddano przeglądowi pięciokrotnie. W chwili ustanowienia grupy zadaniowej ds. Grecji program obejmował już szereg szczegółowych warunków, które stanowiły podstawę dla wniosków władz greckich o pomoc techniczną.

29

W ciągu trzech pierwszych miesięcy swojego istnienia grupa zadaniowa ds. Grecji podjęła inicjatywy w zakresie pomocy technicznej w większości dziedzin polityki, w których władze greckie ubiegały się o wsparcie. W pierwszym sprawozdaniu kwartalnym (listopad 2011 r.) grupa zadaniowa ds. Grecji wykazała, że pomoc techniczna była w tym czasie wdrażana w dziewięciu dziedzinach, w tym w takich kluczowych obszarach jak budżet i opodatkowanie, sektor publiczny i otoczenie biznesu. W listopadzie 2014 r. grupa była czynnie zaangażowana w 118 projektów pomocy technicznej. Świadcząc pomoc techniczną, musiała mieć ona na względzie napięte terminy, wymuszone koniecznością spełnienia warunków programu dostosowań. Ponadto grupa zadaniowa ds. Grecji funkcjonowała w kontekście wysoce niestabilnej sytuacji politycznej, przez co konieczne były częste modyfikacje podejścia i treści projektów pomocy technicznej.

System koordynacji działał zadowolająco

30

Skomplikowany system świadczenia pomocy technicznej, angażujący dużą liczbę państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i organów UE, wymagał usprawnionych środków koordynacji. W tym celu grupa zadaniowa ds. Grecji odbywała regularne spotkania wysokiego szczebla w celu koordynowania świadczenia pomocy. Do połowy 2014 r. odbyło się 10 takich spotkań. Spotkania te – będące głównym narzędziem koordynacji – były przydatne do celów łączenia zasobów pomocy technicznej (szczególnie w początkowym okresie) i ułatwiania jej świadczenia. W spotkaniach wysokiego szczebla brała udział duża liczba uczestników reprezentujących wszystkie rodzaje partnerów pomocy technicznej.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

31

Poza spotkaniami wysokiego szczebla grupa zadaniowa ds. Grecji opracowała trzy główne kanały koordynacji działań z władzami greckimi:

- o spotkania polityczne wysokiego szczebla z udziałem szefa grupy zadaniowej ds. Grecji,
- o cotygodniowe spotkania na poziomie zespołu (personel grupy zadaniowej ds. Grecji odpowiedzialny za konkretną dziedzinę polityki) z odpowiednimi władzami greckimi,
- o kontakty robocze personelu grupy zadaniowej ds. Grecji z władzami greckimi (w tym kontakty z ekspertami pracującymi na co dzień w administracji greckiej).

32

Na poziomie projektu grupa zadaniowa ds. Grecji była w stanie wykazać usprawnioną koordynację zarówno z władzami greckimi, jak i z usługodawcami. We wszystkich projektach personel grupy prowadził spotkania ze swoimi odpowiednikami lub uczestniczył w nich. W niektórych przypadkach koordynacja ta nie okazała się jednak skuteczna:

- o W przypadku projektu „Obciążenia administracyjne” Trybunał stwierdził niedociągnięcia we wdrażaniu związane ze współpracą między OECD a władzami greckimi, dotyczące w szczególności jakości wkładu ekspertów greckich. Wysyłki grupy w zakresie koordynacji nie okazały się wystarczające, by zapobiec opóźnieniom i by zrealizować projekt zgodnie z początkową koncepcją (zob. **załącznik IV**).

- o W obszarze funduszy strukturalnych konieczne stało się przeprowadzenie analizy porównawczej procedury realizacji polityki spójności. W tym celu we wrześniu 2013 r. grupa zadaniowa ds. Grecji podjęła współpracę z władzami jednego z państw członkowskich, później jednak zaprzestano jej z niejasnych przyczyn.

Rola grupy zadaniowej ds. Grecji różniła się znacznie w zależności od kontrolowanego projektu

33

Rola grupy zadaniowej ds. Grecji różniła się bardzo w zależności od projektu (bardziej szczegółową analizę roli grupy przedstawiono w **załączniku V**). Jej wkład był wyraźny, w przypadkach gdy odpowiadała za łączenie zasobów z państw członkowskich lub za zarządzanie zewnętrznymi usługodawcami⁷. Grupa zadaniowa ds. Grecji była wówczas odpowiedzialna m.in. za przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wybór usługodawców (w porozumieniu z DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego) i monitorowanie ich pracy. Grupa zadaniowa ds. Grecji miała więc istotny wpływ na zakres i jakość pomocy technicznej rzeczywiście świadczonej władzom greckim.

34

W projekcie „Obciążenia administracyjne” natomiast rola grupy zadaniowej ds. Grecji nie była określona w równie jasny sposób. Grupa nie była zaangażowana w wybór usługodawcy, ustalenia umowne między OECD a władzami greckimi ani w monitorowanie realizacji. Pełniła głównie funkcję wspomagającą, lecz o ograniczonej skuteczności (zob. pkt 32).

⁷ Na przykład w dziedzinach reformy sektora publicznego, otoczenia biznesu (liberalizacja zawodów), budżetu i opodatkowania.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji

- 2) Udzielanie pomocy odnośnym organom greckim w szczególności w określaniu, jakiego rodzaju pomoc techniczna ma być świadczona.

Grupa zadaniowa ds. Grecji wykorzystywała kombinację różnych sposobów dostarczania pomocy technicznej, niektóre z nich nie były jednak dostosowane do tego rodzaju pomocy

35

W celu wykonania swojego mandatu grupa zadaniowa ds. Grecji zastosowała szereg trybów świadczenia pomocy technicznej (zob. **wykres 5**). Głównym sposobem świadczenia pomocy technicznej było korzystanie z usług zewnętrznych wykonawców, częściowo ze względu na ograniczenia administracyjne uniemożliwiające Komisji bezpośrednie zatrudnianie ekspertów. Po zatwierdzeniu projektu pomocy technicznej stosowano zwykle kombinację długoterminowej i krótkoterminowej współpracy z ekspertami w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb greckich beneficjentów rządowych.

Wykres 5

Tryby świadczenia pomocy technicznej

Personel własny grupy zadaniowej ds. Grecji

Urzednicy, personel kontraktowy i eksperci krajowi udzielali bezpośredniego wsparcia władzom greckim, doraźnie lub w charakterze ekspertów działających w instytucjach greckich. To drugie podejście stosowano w dziedzinach administracji publicznej, opodatkowania i funduszy strukturalnych.

Misje ekspertów

Krótkoterminowe misje ekspertów lub warsztaty mające na celu wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk, prowadzone przez ekspertów delegowanych przez organizacje międzynarodowe lub państwa członkowskie. Misje ekspertów były szeroko stosowane jako sposób świadczenia pomocy technicznej w obszarze administracji publicznej i opodatkowania.

Umowy o niskiej wartości

Wsparcie dla konkretnych projektów krótkoterminowych. Umowy o wartości niższej niż 15 tys. euro były finansowane bezpośrednio przez Komisję Europejską poprzez centralny budżet pomocy technicznej EFS. Tego rodzaju wsparcie było zazwyczaj stosowane np. w zespole ds. otoczenia biznesowego.

Umowy długoterminowe

Wsparcie ze strony międzynarodowych lub krajowych organizacji międzynarodowych dysponujących określoną wiedzą ekspercką. Umowy były podpisywane bezpośrednio przez Komisję i finansowane z centralnego budżetu EFS albo zarządzane przez władze greckie i finansowane z funduszy strukturalnych.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

36

W przypadku pomocy technicznej świadczonej na podstawie długoterminowych umów z krajowymi agencjami rozwoju⁸ (w dziedzinie opodatkowania i administracji publicznej) grupa zadaniowa ds. Grecji odpowiadała za wybór ekspertów i negocjacje z nimi. Mimo że eksperci finansowani byli przez agencje, w dużej mierze działali samodzielnie (np. bez wytycznych metodycznych agencji). Agencja zajmująca się obszarem opodatkowania pobierała za swoje usługi opłatę administracyjną w wysokości 7%⁹. W przypadku dwóch wspomnianych powyżej umów tego rodzaju podział obowiązków pokazuje, że agencje krajowe były wykorzystywane głównie do pokrycia kosztów rekrutacji wykonawców zewnętrznych. Rzeczywisty wkład agencji był ograniczony do kwestii formalnych (brak doradztwa merytorycznego), a Komisja musiała uiszczać opłaty administracyjne.

37

W obszarach odznaczających się skomplikowanym otoczeniem prawnym, takich jak administracja podatkowa i administracja publiczna, lepsze wyniki osiągnęto, gdy na wczesnym etapie do organów krajowych wprowadzono ekspertów działających na miejscu. Eksperti tacy byli dobrze przygotowani do identyfikacji i eliminacji praktycznych przeszkód i ograniczeń, np. w procedurach umorzenia długu, a także do ułatwiania komunikacji w przypadku opóźnień w procesie ustawodawczym.

Dobór podmiotów świadczących pomoc techniczną nie zawsze opierał się na gruntownej analizie innych możliwości

38

Spośród skontrolowanych długoterminowych projektów pomocy technicznej cztery realizowano na podstawie bezpośrednich umów z Komisją (dwóch z MFW w dziedzinie opodatkowania i dwóch z krajowymi agencjami rozwoju w dziedzinach administracji publicznej i opodatkowania). W dziedzinie otoczenia biznesu (zmniejszania obciążeń administracyjnych) władze greckie zawarły porozumienie o wkładzie finansowym z OECD.

39

Wybór dostawców pomocy technicznej do celów długoterminowych umów podpisanych bezpośrednio przez Komisję został udokumentowany zgodnie z wymogami rozporządzenia finansowego¹⁰. Nie wymagano procedur przetargowych, lecz wybrani dostawcy zostali najpierw zweryfikowani przez DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju, a następnie otrzymali zgodę na zawarcie umów z Komisją. W przypadku porozumienia o wkładzie finansowym z OECD władze greckie przeprowadziły procedury udzielenia zamówień, a przepisy nie wymagały procedury przetargowej. Niemniej wybór nie opierał się na dokładnej i udokumentowanej analizie porównującej względne zalety innych dostawców. Dotyczyło to procedur, którymi kierowała zarówno Komisja, jak i władze greckie.

- 8 Krajowe agencje rozwoju to podmioty publiczne, którym państwo członkowskie powierza zadanie zapewniania wiedzy eksperckiej i pomocy w innych (głównie rozwijających się) krajach.
- 9 W oparciu o łączny budżet w wysokości 600 tys. euro.
- 10 Głównie poprzez decyzje w sprawie finansowania.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

40

Decyzja o podpisaniu umów z krajowymi agencjami rozwoju odzwierciedlała strategię angażowania państw członkowskich w świadczenie pomocy technicznej. Komisja uznała na przykład wybór krajowej agencji rozwoju w dziedzinie administracji publicznej za logiczny ze względu na wcześniejszą współpracę tej organizacji z liderem tej dziedziny.

41

Pod względem organizacyjnym agencja obejmowała specjalną jednostkę tematyczną do spraw finansów publicznych i modernizacji państwa, lecz nie była w stanie wykazać wcześniejszego doświadczenia w realizacji projektów pomocy technicznej o zakresie podobnym do reformy greckiej administracji centralnej. Agencja działała zwykle w krajach rozwijających się (zwłaszcza w Afryce Subsaharyjskiej i na Bałkanach). W latach 2013–2014 wsparcie reformy greckiej administracji publicznej było jedynym projektem realizowanym przez agencję w UE. Druga krajowa agencja rozwoju, z którą zawarto umowę o świadczenie pomocy technicznej w dziedzinie opodatkowania, zajmowała się poprzednio walką z ubóstwem i była aktywna głównie w słabo rozwiniętych krajach Azji i Afryki.

Wsparcie w celu przyspieszenia absorpcji funduszy UE było zorganizowane odpowiednio

42

Grupa zadaniowa ds. Grecji zapewniła temu kraju kompleksowy pakiet wsparcia w dziedzinie funduszy strukturalnych. Według stanu na listopad 2014 r. prowadzono lub ukończono osiem projektów mających na celu poprawę zarządzania funduszami strukturalnymi. Obejmowały one kwestie horyzontalne (monitorowanie, uproszczenie procedur) oraz wsparcie specjalne na realizację określonych priorytetów (np. gospodarowanie odpadami, energia, turystyka).

43

W odniesieniu do monitorowania projektów priorytetowych zbadanych szczegółowo w trakcie kontroli Trybunał stwierdził, że wykorzystanie pomocy technicznej dzieli się na trzy kategorie: (i) rozwiązywanie problemów związanych z kwestiami horyzontalnymi, (ii) rozwój funkcjonalnego systemu monitorowania w Grecji oraz (iii) bezpośrednie monitorowanie 40 projektów priorytetowych wybranych z zastosowaniem efektywnego systemu oceny ryzyka. Ostatnie działanie przerwano w połowie 2012 r. ze względu na fakt, że strona grecka wdrożyła właściwy mechanizm monitorowania.

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji

- 3) Zalecanie środków ustawodawczych, regulacyjnych, administracyjnych oraz, w razie konieczności, w zakresie (prze)programowania w celu przyspieszenia absorpcji funduszy unijnych [...].

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

44

Jeżeli chodzi o podział obowiązków w dziedzinie funduszy strukturalnych, współpraca między grupą zadaniową ds. Grecji a DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej stanowiła przykład dobrej koordynacji wewnętrznej w Komisji. W ramach jasnego podziału obowiązków grupa zadaniowa ds. Grecji nie ingerowała w bieżącą działalność w zakresie monitorowania, którą prowadziła DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, lecz zajmowała się kwestiami horyzontalnymi mającymi wpływ na wdrażanie funduszy strukturalnych. Kwestie horyzontalne określono w listopadzie 2011 r. (np. uproszczenie ustawodawstwa, organizacja rejestru gruntów) i zajmowano się nimi przez cały czas funkcjonowania grupy zadaniowej ds. Grecji.

45

Pomoc techniczna w obszarze funduszy strukturalnych świadczona była przez personel grupy zadaniowej ds. Grecji (pracujący na miejscu w Ministerstwie Transportu oraz z biura grupy). W tym przypadku grupa odgrywała dobrze zdefiniowaną rolę, co zaowocowało pozytywnymi wynikami (zob. pkt 41–42). Należy zaznaczyć, że grupa zadaniowa ds. funduszy strukturalnych istniała jeszcze przed utworzeniem grupy zadaniowej ds. Grecji. W jej skład wchodził jeden z urzędników Komisji oraz trzech innych ekspertów wyznaczonych przez Europejski Bank Inwestycyjny. Urzędnik Komisji był odpowiedzialny za koordynację wdrożenia programu w obszarze funduszy strukturalnych, pomagając władzom greckim w przedkładaniu wniosków i regularnej sprawozdawczości dotyczącej postępów.

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji

- 4) Przygotowywanie jasnych specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla wszystkich zadań pomocy technicznej, określających charakter i zakres pomocy technicznej [...] zasoby budżetowe i ludzkie, oczekiwane rezultaty, z etapami i terminami realizacji.

Wsparcie było wystarczająco dopasowane do głównych potrzeb w zakresie reform, lecz nie zawsze oparte na kompleksowej analizie potrzeb

46

Trybunał stwierdził, że zakres projektów objętych kontrolą ogólnie odpowiada głównym problemom wskazanym przez ekspertów zewnętrznych. W dziedzinie opodatkowania analiza techniczna leżąca u podstaw pomocy technicznej była właściwa pod względem opracowanych wskaźników i wybranych obszarów. Zakres pomocy technicznej był również dobrze zdefiniowany w dziedzinie funduszy strukturalnych. System monitorowania, opracowany z wykorzystaniem pomocy technicznej, opierał się na należytej analizie ryzyka i towarzyszyła mu specjalna pomoc techniczna mająca na celu wspieranie wdrożenia poszczególnych projektów.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

47

Trybunał stwierdził jednak niedociągnięcia w odniesieniu do zakresu pomocy technicznej w dziedzinach zmniejszenia obciążeń administracyjnych i administracji publicznej:

- a) W odniesieniu do zmniejszenia obciążeń administracyjnych zakres pomocy technicznej był węższy niż w podobnym projekcie zapoczątkowanym przez władze greckie w 2010 r. Projekt ten, przygotowany w ramach PO „Reforma administracyjna”, został następnie wstrzymany i zastąpiony porozumieniem z OECD w sprawie świadczenia pomocy technicznej. Jedną z różnic wiązała się z faktem, że pierwotny projekt obejmował kompletną ocenę wszystkich uregulowań w tej dziedzinie, natomiast porozumienie z OECD skupiało się na 20% najbardziej uciążliwych przepisów. Brakowało udokumentowanego uzasadnienia powodów przyjęcia zmodyfikowanego podejścia.
- b) Pomoc techniczna w obszarze administracji publicznej nie opierała się na analizie potrzeb przeprowadzonej przez samą grupę zadaniową ds. Grecji, lecz wykorzystano w niej ustalenia i zalecenia przeglądu zarządzania publicznego OECD pt. „Grecja: przegląd administracji centralnej”. W pomocy technicznej nie zastosowano się jednak do głównego zalecenia, dotyczącego przewidywania przeszkód stojących na drodze reform i podejmowania w związku z nimi systematycznych działań następczych.
- c) Nie wykorzystano w pełni synergii z funduszami strukturalnymi. Szczegółowe potrzeby i zakres pomocy technicznej określono bez konsultacji z instytucją zarządzającą PO „Reforma administracyjna” lub DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, mimo że program operacyjny i pomoc techniczna miały

podobne cele. Niektóre z głównych działań programu operacyjnego wstrzymano, a następnie wdrożono (w ograniczonym stopniu) jako projekty pomocy technicznej w ramach scentralizowanego zarządzania bezpośredniego.

Specyfikacja istotnych warunków niektórych zamówień nie była jasno określona

48

Pomimo dobrze zdefiniowanego zakresu pomocy technicznej koncepcja specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub planów działania leżących u podstaw pomocy technicznej była w niektórych przypadkach niezadowalająca. Niedociągnięcia wystąpiły w szczególności w jednym z porozumień o wkładzie finansowym podpisanych przez Komisję z MFW oraz w planie działania¹¹ na rzecz reform administracji publicznej.

49

W porozumieniu o wkładzie finansowym „Wzmocnienie zarządzania finansami publicznymi i administracji podatkowej w Grecji” (podpisanym w grudniu 2011 r.) nie określono precyzyjnie zakresu prac, jakie miał wykonać MFW. Określono jedynie bardzo ogólny podział obowiązków między partnerami zaangażowanymi w proces pomocy technicznej, zgodnie z którym MFW miał kierować działaniami w zakresie pomocy technicznej w administracji podatkowej, koordynować je i nadzorować. Wskaźniki wyniku nie były związane ze szczególnymi obowiązkami każdej ze stron. Obowiązki te określono bardziej szczegółowo w związku ze zmianą porozumienia (dwa lata po jego podpisaniu).

11 Plan działania został uzgodniony przez grupę zadaniową ds. Grecji, władze greckie i lidera dziedziny (państwo członkowskie, które wzięło na siebie odpowiedzialność za bycie głównym partnerem w zakresie reform w określonej dziedzinie polityki) jako instrument pozwalający na utrzymanie ogólnej wizji i spójne działania następcze w odniesieniu do pomocy technicznej w dziedzinie administracji publicznej. Opisowywał on ogólną strukturę oraz strategię wdrożenia reformy administracyjnej.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

50

Plan działania na rzecz reformy administracji publicznej obejmował 58 działań, które miały być przeprowadzone w latach 2012–2013. W przypadku niektórych działań brakowało harmonogramu wdrożenia, a w planie działania nie zawsze określano wyniki/produkty czy etapy. W niektórych przypadkach opracowanie koncepcji było niezadowalające, a planowanie było zbyt ambitne (zob. **ramka 2**). Planowanie zostało jednak określone na podstawie terminów ustalonych przez władze greckie w odpowiednich przepisach na koniec 2011 r. i było zgodne z protokołem ustaleń. W kilku przypadkach plan działania określał wskaźniki umożliwiające pomiar rezultatów.

Pomoc techniczna była odpowiednia do wymogów programów

51

Pod względem merytorycznym pomoc techniczną świadczone ogólnie rzecz biorąc zgodnie z wytycznymi programu, określonymi w protokole ustaleń. Niemniej 11 projektów pomocy technicznej (w dziedzinach instytucji finansowych, zdrowia i spraw wewnętrznych) z łącznej liczby 118 nie można było powiązać ze szczegółowymi zapisami w programach dostosowań. Dziedzinę spraw wewnętrznych wymieniono wprost w mandacie grupy zadaniowej ds. Grecji, mimo że nie pojawia się ona w protokole ustaleń.

Mandat grupy zadaniowej ds. Grecji

- 5) Przedstawianie Komisji i władzom greckim kwartalnych sprawozdań z postępu prac oraz, w razie potrzeby, częściej opracowywanych sprawozdań informujących o zagrożeniach.

Ramka 2

Przykłady nadmiernie ambitnego podejścia w planie działania na rzecz reformy administracji publicznej

Plan działania przewidywał, że scenariusze przeobrażeń dla struktur pierwszych pięciu ministerstw objętych reorganizacją zostaną przygotowane w ciągu czterech miesięcy (do maja 2012 r.). W praktyce dziewięć miesięcy (do października 2012 r.) zajęło przygotowanie sprawozdań oceniających dla dwóch spośród tych ministerstw, co następnie wykorzystano jako działania pilotażowe. Kiedy w styczniu 2012 r. sporządzono plan działania, nie określono w nim terminu ukończenia całej restrukturyzacji. W rzeczywistości restrukturyzację wszystkich ministerstw (w tym dwóch objętych działaniami pilotażowymi) zakończono dwa i pół roku później, w sierpniu 2014 r.

Zgodnie z planem działania reforma klasyfikacji miejsc pracy wszystkich pracowników w administracji centralnej powinna była zostać ukończona w ciągu sześciu miesięcy (tj. w lipcu 2012 r.). Termin ten ustanowiono pomimo prawnej i organizacyjnej złożoności tego zadania (wiążącego się z koniecznością oceny personelu na prawie 1 500 rodzajach stanowisk), która została już dostrzeżona przez OECD podczas dokonywania analizy greckiej administracji centralnej. Zadania nie wykonano w terminie, a reformę klasyfikacji miejsc pracy ukończono dwa lata później, jesienią 2014 r.

Część II – Grupa zadaniowa ogólnie wykonała swój mandat, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia

Grupa zadaniowa ds. Grecji skutecznie monitorowała postępy pomocy technicznej...

52

Narzędziami o kluczowym znaczeniu dla ogólnego monitorowania postępów pomocy technicznej przez grupę zadaniową ds. Grecji były sprawozdania kwartalne, obejmujące jako załączniki „Tabele pomocy technicznej”:

- a) Sprawozdania kwartalne zapewniały kompleksowy opis rozwoju sytuacji w kluczowych dziedzinach polityki oraz ogólnych postępów we wprowadzaniu reform, nie tylko osiągnięć związanych bezpośrednio z pomocą techniczną. Były one zatem dobrze dostosowane do prezentacji kontekstu i zakresu pomocy technicznej, lecz nie oddziaływania poszczególnych projektów. Chociaż w mandacie grupy zadaniowej ds. Grecji wyraźnie zaznaczono, że sprawozdania miały być przedkładane co kwartał, od jesieni 2011 r. do lata 2015 r. sporządzono ich tylko siedem (z oczekiwanych 15). Ostatnie sprawozdanie grupa opublikowała w lipcu 2014 r.
- b) Tabele pomocy technicznej przedstawiały informacje o postępach projektów pomocy technicznej, które dotyczyły przede wszystkim nadrzędnych celów, ogólnego rozwoju sytuacji w danej dziedzinie, pomocy technicznej świadczonej w okresie sprawozdawczym i planów na najbliższą przyszłość.
- c) Bardziej szczegółowe monitorowanie prowadzono na poziomie zespołów (odpowiedzialnych za konkretną dziedzinę polityki). Ogólne postępy omawiano na regularnych spotkaniach z szefem grupy zadaniowej ds. Grecji i należycie dokumentowano.

... oraz, w zmiennym stopniu, efekty działań zewnętrznych usługodawców

53

W przypadku umów o niewielkiej wartości grupa zadaniowa ds. Grecji otrzymywała i poddawała przeglądowi okresowe sprawozdania od usługodawców. Uwagi były jasne i odnosiły się do kwestii spójności, kompletności i zgodności z prawem UE. Po przedstawieniu efektów końcowych zadań grupa oceniała zgodność ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Skutkiem była notatka dla DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, stanowiąca podstawę dla zatwierdzenia płatności.

54

W przypadku umów długoterminowych grupa zadaniowa ds. Grecji była w stanie wykazać, że ściśle monitorowała postępy pomocy technicznej i regularnie kontaktowała się z wszystkimi podmiotami świadczącymi długoterminową pomoc. Gwarantowały to częste spotkania, eksperci działający na miejscu i wspólne misje z MFW (dotyczące opodatkowania). Trybunał stwierdził jednak niedociągnięcia w procedurach monitorowania niektórych umów długoterminowych:

- a) Monitorowanie niezwiązane z weryfikowalnymi wskaźnikami – działania następcze odnoszące się do umowy z MFW nie były systematycznie dokumentowane w zakresie oceny realizacji celów określonych w umowie. Grupa zadaniowa ds. Grecji nie analizowała systematycznie rzeczywistych wyników pomocy technicznej w świetle pierwotnie uzgodnionych celów bądź wskaźników. W konsekwencji działania następcze nie doprowadziły do zmiany początkowo ustalonych terminów realizacji projektów ani wskaźników efektywności, w przypadkach gdy było to potrzebne w celu odzwierciedlenia szybko zmieniającej się sytuacji zewnętrznej.

Pomoc techniczna przyniosła zróżnicowane rezultaty

- b) Ograniczone zaangażowanie grupy zadaniowej ds. Grecji – w ramach projektu „Obciążenia administracyjne” pomoc techniczną świadczone na podstawie umowy dwustronnej między OECD a władzami greckimi. Dlatego też grupa ta nie była bezpośrednio zaangażowana w monitorowanie zgodności efektów z wymogami umownymi.

Grupa zadaniowa ds. Grecji nie monitorowała systematycznie rezultatów i oddziaływania pomocy technicznej

55

W kontekście oceny oddziaływania wdrożenie zaleceń dotyczących pomocy technicznej pozostało zadaniem władz greckich. Grupa zadaniowa ds. Grecji nie zwracała się systematycznie o informacje zwrotne do odbiorców pomocy technicznej ani nie monitorowała wdrażania takiej pomocy bądź jej szerszego oddziaływania. Oceny oddziaływania zapewniły w pewnym stopniu oceny zewnętrzne zlecone przez grupę zadaniową¹², a w odniesieniu do konkretnych obszarów polityki, np. opodatkowania, stwierdzono przykłady działań monitorujących. Systematyczny przegląd wdrożenia pomógłby jednak w ocenie zdolności absorpcyjnej władz greckich i w poprawie planowania pomocy technicznej.

56

Chociaż grupa zadaniowa ds. Grecji nie monitorowała systematycznie wdrażania zaleceń dotyczących pomocy technicznej, sprawozdania kwartalne zawierały pewne wskaźniki rezultatu:

- o poziomy absorpcji funduszy strukturalnych,
- o płynność rynku (instrumenty finansowania dostępne greckim przedsiębiorstwom),
- o wskaźniki związane z opodatkowaniem (np. zaległości podatkowe, liczba kontroli, prawidłowość deklaracji VAT).

57

W dwóch przypadkach związanych z dziedzinami polityki objętymi kontrolą władze greckie same ustanowiły skuteczne systemy monitorowania (zob. **ramka 3**).

- 12 Grupa zadaniowa ds. Grecji zamówiła ocenę zewnętrzną działań w zakresie pomocy technicznej w konsorcjum dwóch firm konsultingowych. Zakres oceny był ograniczony jedynie do reform podatków i administracji centralnej w latach 2011–2013. W grudniu 2014 r. grupa ogłosiła kolejny przetarg na ocenę pomocy technicznej świadczonej na podstawie planu działania na rzecz greckiego trybunału obrachunkowego.

Przykłady skutecznych systemów monitorowania ustanowionych przez władze greckie

- zmniejszenie obciążeń administracyjnych – odpowiedzialne ministerstwo stworzyło bazę danych umożliwiającą podjęcie działań następczych w odniesieniu do wszystkich 86 zaleceń w 13 dziedzinach polityki,
- grupa zadaniowa ds. Grecji pomogła władzom greckim w stworzeniu narzędzia informatycznego do monitorowania wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie projektów. To specjalne narzędzie zapewniło efektywność wymaganą kryteriami określonymi w protokole ustaleń.

Odnotowano zadowalające wyniki, lecz w realizacji wystąpiły przypadki opóźnień

58

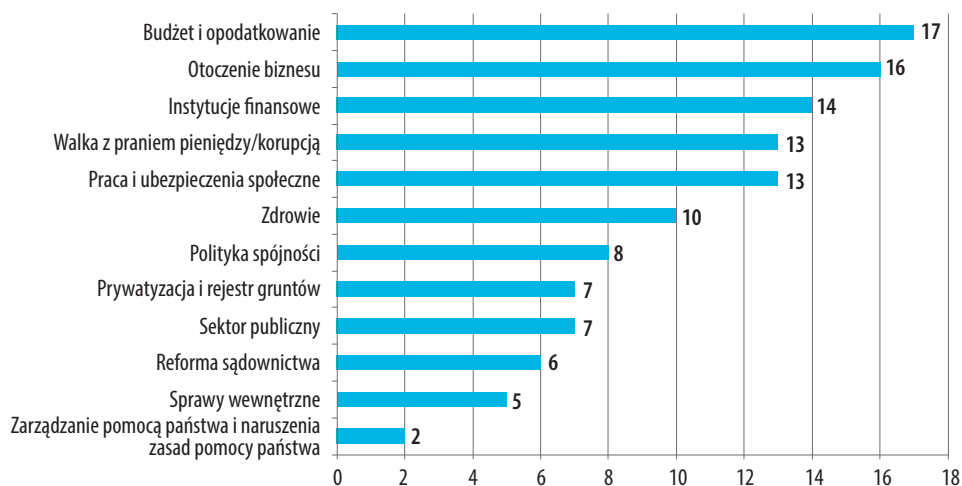
Do listopada 2014 r. grupa zadaniowa ds. Grecji koordynowała 118 projektów pomocy technicznej (zob. **wykres 6**), z których 104 były albo w toku (82), albo ukończone (22). Pozostałych 14 projektów nie było czynnie realizowanych, lecz rozpoczęto pewne prace przygotowawcze. Pomocy udzielono w 12 dziedzinach polityki, co przyczyniło się do realizacji procesu reform w Grecji, w tym w obszarach o wysokim stopniu złożoności, takich jak reforma administracji publicznej i opodatkowanie.

59

Jakość wyników zapewnionych przez zewnętrznych usługodawców była zgodna z odnośnymi specyfikacjami istotnych warunków zamówienia, jednak Trybunał stwierdził pewne opóźnienia we wdrażaniu pomocy technicznej. Na przykład porozumienie z OECD podpisano w listopadzie 2012 r., a jego wdrażanie miało rozpocząć się dwa miesiące po podpisaniu. Już podpisanie umowy było opóźnione w stosunku do pierwotnie określonego w programie terminu, tj. trzeciego kwartału 2011 r. Ze względu na opóźnienia na etapie przygotowań umawiające się strony (władze greckie i OECD) przesunęły rozpoczęcie projektu na koniec marca 2013 r. Ostateczne efekty prac zostały przedstawione przez OECD w kwietniu 2014 r., zgodnie ze zmienionym harmonogramem projektu. Końcową wersję oprogramowania opublikowano we wrześniu 2014 r.

Wykres 6

Liczba projektów według dziedziny polityki



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych grupy zadaniowej ds. Grecji.

Część III – Pomoc techniczna przyniosła zróżnicowane rezultaty

Zróżnicowany wkład w proces reform

60

Ostatecznym celem pomocy technicznej było przyczynienie się do wdrożenia skutecznych i trwałych reform w odnośnych dziedzinach polityki, nawet jeśli odpowiedzialność za wdrożenie reform spoczywała na władzach greckich (nie zaś na grupie zadaniowej ds. Grecji ani na Komisji). Przeprowadzone w efekcie reformy stanowią ważny wskaźnik powodzenia pomocy technicznej. W niniejszej części sprawozdania przeanalizowano postępy we wprowadzaniu reform wynikające ze skontrolowanych projektów pomocy technicznej (zob. **załącznik II**) i wykazano znaczne zróżnicowanie między nimi.

Administracja publiczna

61

W ramach reformy administracji publicznej pomoc techniczną świadczone na rzecz władz greckich w zakresie oceny i reorganizacji struktury podmiotów publicznych. Ocena miała jednak niewielki wpływ na organizację niektórych podmiotów, zwłaszcza ministerstw rządowych, a opisów stanowisk pracy nie przygotowano w sposób systematyczny. W konsekwencji, chociaż ogółem liczba stanowisk kierowniczych została ograniczona o 40%, liczba personelu i funkcji w każdym z ministerstw nie uległa znaczącej zmianie. Tym samym za pośrednictwem reformy nie udało się osiągnąć istotnego zwiększenia mobilności i elastyczności w działaniach służby cywilnej.

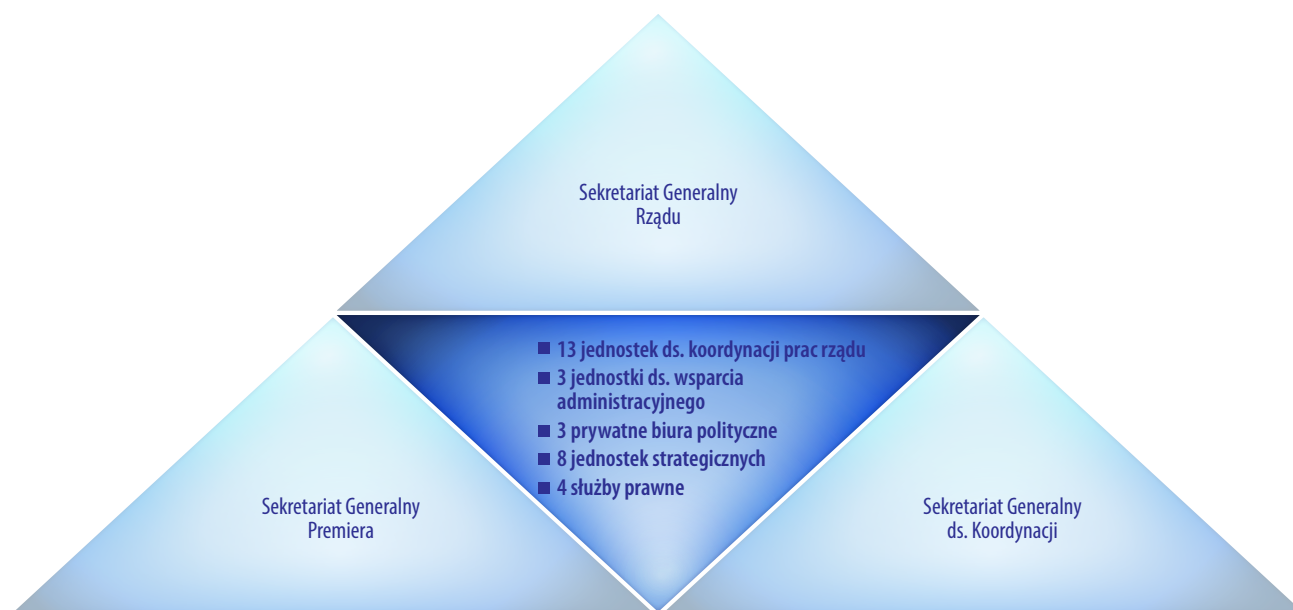
62

W kontekście słabej koordynacji między ministerstwami pomoc techniczną wykorzystano w celu ułatwienia ustanowienia Sekretariatu Generalnego ds. Koordynacji. Sekretariat osiągnął jednak pełną funkcjonalność dopiero w listopadzie 2013 r. Koordynator generalny miał być pierwotnie stałym stanowiskiem publicznym wysokiej rangi o pięcioletniej kadencji, gwarantującym ciągłość polityki państwa. W rzeczywistości w ciągu dwóch lat po ustanowieniu stanowiska funkcję tę pełniły kolejno trzy osoby obsadzone z klucza politycznego. Było to sprzeczne z modelem zalecanym w związku z pomocą techniczną, mającym na celu eliminację zagrożenia dla ciągłości działania.

63

W przeciwieństwie do schematów organizacyjnych wprowadzonych w ramach reorganizacji administracji centralnej, utworzenie Sekretariatu Generalnego ds. Koordynacji nie doprowadziło do poprawy efektywności służb podlegających premierowi. Wstępne propozycje grupy zadaniowej ds. Grecji, lidera dziedziny i greckiej grupy roboczej nie zostały przyjęte, a od 2013 r. istniały trzy struktury administracyjne borykające się z problemami z zazębaniem się i powielaniem obowiązków (zob. **wykres 7**). Trzem sekretariatom generalnym powierzono ponad 200 różnorodnych, lecz szczegółowo określonych obowiązków.

Pokrywające się zakresy odpowiedzialności w rządzie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Otoczenie biznesu

64

Spośród 86 zaleceń OECD dotyczących zmniejszenia obciążenia podatkowego 60 wymagało zmian w prawie pierwotnym. Do końca listopada 2014 r. niezbędne przepisy przyjęto w 52 przypadkach. W siedmiu przypadkach prace legislacyjne były nadal w toku lub zostały przesunięte.

65

Spośród 32 przypadków, w których wymagana była zmiana prawa wtórnego, w 19 do końca listopada 2014 r. zmiany nie zostały wprowadzone. Przypadki te dotyczyły różnych sektorów (w szczególności energetyki – siedem przypadków) i łącznie odpowiadały za 22,5% całości obciążeń administracyjnych (z czego 12% przypadało na jeden przepis dotyczący podatku VAT).

Część III – Pomoc techniczna przyniosła zróżnicowane rezultaty

Fundusze strukturalne

66

Pod względem ogólnego stopnia absorpcji, w okresie od 2010 r. do września 2014 r. Grecja poprawiła swoją pozycję wśród wszystkich państw członkowskich UE, awansując z miejsca siedemnastego na szóste. Dane DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej pokazują, że na koniec 2011 r. (tj. trzy miesiące po utworzeniu grupy zadaniowej ds. Grecji) ogólny stopień wykorzystania funduszy strukturalnych w Grecji (na podstawie wniosków o płatność) wynosił 1,5% powyżej średniej UE, a kraj znajdował się w tym zakresie na osiemnastym miejscu. W 2014 r. stopień absorpcji przewyższał średnią UE o 11,5%. Cel na 2012 r. nie został osiągnięty, lecz w 2013 r. stopień absorpcji znacznie przewyższył wartość docelową określoną w protokole ustaleń (łącznie o 258 mln euro w okresie perspektywy finansowej)¹³.

Opodatkowanie (administracja podatkowa)

67

W ramach projektu „Windykacja należności” w 2014 r. wprowadzono nowe metody windykacji, co poprawiło skuteczność. Administracja grecka jednak nadal nie oferowała żadnego skutecznego wsparcia prawnego personelowi odpowiedzialnemu za procedury windykacji. Ponadto jednostka ds. podmiotów o znacznym zadłużeniu, utworzona z wykorzystaniem pomocy technicznej, cierpiała na niedobór personelu (mniej niż 30 osób z końcem 2013 r. i 57 w październiku 2014 r., podczas gdy zalecana liczba pracowników wynosiła 90 osób).

68

Greckie ramy prawne nadal wymagają od władz podatkowych prowadzenia uciążliwych procedur w odniesieniu do należności uważanych za nieściągalne zamiast skupienia zasobów tam, gdzie odzyskanie należności jest bardziej prawdopodobne. Pod tym względem pomoc techniczna skupiała się na uproszczeniu procedur oraz na kwestii nieściągalnych należności, lecz w tym zakresie władze greckie podejmowały ograniczone działania.

69

Liczba personelu przydzielonego na potrzeby zadania „kontrola dużych podatników” nadal była niezadowalająca. Jednostka ta borykała się z dużą rotacją personelu, a jej efektywność dodatkowo osłabiał fakt, że niewypłacalne spółki nadal podlegały procedurom kontroli. Pomoc techniczną w tej dziedzinie zintensyfikowano od kwietnia 2014 r. Według sprawozdań ze wspólnej misji MFW i służb Komisji ogólna efektywność pozostawała niezadowalająca. Przeprowadzano bowiem zbyt mało kontroli w stosunku do wartości docelowych wynikających z protokołu ustaleń, a także brakowało budowania zdolności w tej dziedzinie, zaś skąpe zasoby przeznaczano na zadania, w przypadku których nie było prawdopodobne osiągnięcie wysokiego poziomu dochodów.

70

Bardzo ograniczone były także rezultaty związane z projektem „Wzmacnianie kontroli nad zamożnymi osobami fizycznymi i osobami o wysokich dochodach pracującymi na własny rachunek”. Ośrodek Kontroli nad Zamożnymi Osobami Fizycznymi otwarto dopiero w czerwcu 2013 r. W 2013 r. przeprowadzono około 450 kontroli. Nasilenie kontroli przyniosło 108 mln euro należności podatkowych przy ściągальności na poziomie zaledwie 22%. Wydajność była niska, gdyż każdy kontroler

¹³ Usprawnione świadczenie pomocy technicznej nie było jedynym instrumentem zastosowanym przez Komisję z myślą o zwiększeniu absorpcji funduszy strukturalnych. W lipcu 2011 r. poziom współfinansowania z funduszy strukturalnych podniesiono do 85%, zaś w grudniu 2011 r. podwyższono go jeszcze o 10%.

Część III – Pomoc techniczna przyniosła zróżnicowane rezultaty

zajmował się rocznie średnio mniej niż trzema sprawami, a ogólne postępy były powolne.

71

Niskie tempo postępów i trudności napotykane w świadczeniu pomocy technicznej poprzez projekty w zakresie opodatkowania miały także związek z szeregiem czynników zewnętrznych, zarówno politycznych (wybory wiosną 2012 r.), jak i organizacyjnych (wysoka rotacja i wakaty na szczelnie kluczowego personelu zarządzającego). Połączenie wszystkich tych czynników utrudniało proces świadczenia pomocy technicznej.

zorganizowanym przez Krajowy Ośrodek Administracji Publicznej i Samorządu Lokalnego. Większość kursów, w których uczestniczyli (84%), dotyczyła kwestii prania pieniędzy i korupcji.

Budowanie zdolności administracyjnych

72

Budowanie zdolności w administracji greckiej uważano za horyzontalny cel pomocy technicznej w szeregu projektów. W kontekście zmniejszania obciążeń administracyjnych OECD przeprowadziło dwudniowe szkolenie dla 44 urzędników służby cywilnej z różnych departamentów, głównie w sektorach istotnych dla zakresu projektu. Według oceny OECD komponent „budowania zdolności administracyjnych” w projekcie nie został w pełni wykorzystany ze względu na ograniczony czas dostępny na potrzeby szkolenia.

73

W dziedzinie administracji publicznej Krajowa Szkoła Administracji Publicznej potwierdziła, że korzystała z pomocy technicznej, nawiązując kontakty z międzynarodowymi ekspertami (głównie specjalizującymi się w szkoleniach dotyczących walki z korupcją). Ponadto 1 200 urzędników służby cywilnej uczestniczyło w szkoleniu

Wnioski i zalecenia

74

Tworząc grupę zadaniową ds. Grecji, Komisja uzyskała elastyczny mechanizm koordynowania szeroko zakrojonego programu pomocy technicznej. Co do zasady pomoc techniczną świadczone zgodnie z wymogami greckich programów dostosowań gospodarczych. W ujęciu ogólnym grupa zadaniowa ds. Grecji spełniła swoje zadanie. Równocześnie stwierdzono jednak niedociągnięcia, a rezultaty w zakresie wpływu na postępy we wprowadzaniu reform były zróżnicowane. Ocenę tę należy postrzegać w kontekście niestabilnej sytuacji politycznej w Grecji oraz konieczności pilnego przeprowadzenia wymaganych reform.

Organizacja i planowanie pomocy technicznej

75

W chwili ustanowienia grupy zadaniowej ds. Grecji latem 2011 r. mijał ponad rok od rozpoczęcia pierwszego programu dostosowań gospodarczych i udostępniono już znaczne kwoty wsparcia finansowego. W tym kontekście Komisja utworzyła jednostkę zajmującą się świadczeniem pomocy technicznej bez zbadania innych możliwych rozwiązań. Pomocy udzielano „na żądanie” – po otrzymaniu wniosku w tej sprawie od władz greckich – i zgodnie z protokołem ustaleń, lecz nie była ona poparta jednym, kompleksowym dokumentem strategicznym. Grupie zadaniowej ds. Grecji nie przydzielono specjalnego budżetu (pkt 15–26).

Zalecenie 1

Ustanowienie podmiotu zajmującego się świadczeniem pomocy technicznej powinno opierać się na strategii o dobrze zdefiniowanych celach. Strategia powinna określać charakter obowiązków i ich podział między stronami. Powinna ona zostać formalnie zaaprobowana przez państwa członkowskie będące beneficjentami w celu zagwarantowania poczucia odpowiedzialności i efektywnego wdrożenia.

Wykonanie mandatu grupy zadaniowej ds. Grecji

76

Grupę zadaniową ds. Grecji ustanowiono w celu wspierania greckiego programu reform na podstawie szczegółowego mandatu określającego jej obowiązki i zakres prac. Ogólnie rzecz biorąc, grupa odniosła sukces pod względem wykonania tego mandatu, ale wystąpiły pewne niedociągnięcia:

- o **Identyfikacja potrzeb i koordynacja świadczenia pomocy technicznej:** grupa ustanowiła różnorodny system świadczenia pomocy technicznej, głównie angażujący wykonawców zewnętrznych – częściowo ze względu na ograniczenia administracyjne uniemożliwiające Komisji bezpośrednie zatrudnianie ekspertów. Funkcjonowanie systemu wiązało się z potrzebą większej koordynacji. Ogólnie rzecz biorąc, grupa dobrze sobie z tym poradziła, pomimo niedociągnięć na poziomie projektów (pkt 28–34).

- o **Określenie szczegółów pomocy technicznej:** grupa zastosowała kombinację różnych trybów świadczenia pomocy technicznej, w niektórych przypadkach nie były one najwłaściwsze, biorąc pod uwagę charakter świadczonych usług. Usługodawców nie wybierano na podstawie analizy porównawczej dostępnych opcji (pkt 35–41).
- o **Wsparcie absorpcji funduszy UE:** grupa zaoferowała zrównoważony zestaw działań wspierających wdrażanie funduszy UE w Grecji. Wsparcie to zapewniało było przez sam personel grupy, a także koordynowane z innymi służbami Komisji (pkt 42–45).
- o **Przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia:** zakres pomocy technicznej był ogólnie zgodny z warunkami greckiego programu dostosowań gospodarczych, wystąpiły jednak niedociągnięcia w koncepcji niektórych specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W niektórych umowach z usługodawcami nie wskazano jasno zakresu zadań do wykonania (pkt 46–51).
- o **Sprawozdania z postępu prac:** grupa sporządzała sprawozdania kwartalne jako jeden ze środków informowania o postępach swoich prac, nie były one jednak publikowane tak często, jak było to wymagane (pkt 52–54).

Zalecenie 2

Komisja powinna stworzyć stałą pulę ekspertów zewnętrznych, których można byłoby doraźnie przydzielać do projektów pomocy technicznej w państwach członkowskich.

Zalecenie 3

Przygotowując programy pomocy technicznej, Komisja powinna brać pod uwagę ich złożoność wynikającą z zaangażowania wielu partnerów oraz związaną z tym potrzebę większej koordynacji. W poszczególnych dziedzinach polityki powinna dążyć do ograniczenia liczby partnerów w celu zagwarantowania spójnej metody świadczenia pomocy technicznej.

Zalecenie 4

W zakresie działań pomocy technicznej należy określić priorytety na podstawie oceny zdolności takich działań do osiągnięcia celów strategicznych. Na podstawie istniejących ram prawnych należy odpowiednio ukierunkować pomoc techniczną i wdrażać ją z zastosowaniem najskuteczniejszego trybu realizacji oraz z uwzględnieniem kontekstu politycznego.

Zalecenie 5

Komisja powinna wybierać usługodawców na podstawie analizy porównawczej dostępnych opcji. W umowach należy jasno określać zakres zadań do wykonania oraz ustanawiać mierzalne wskaźniki wykonania.

Rezultaty pomocy technicznej

77

Grupa zadaniowa ds. Grecji nie monitorowała systematycznie wdrażania ani oddziaływania zaleceń dotyczących pomocy technicznej Trybunał rozumie, że za wdrożenie reform odpowiadały władze greckie oraz że monitorowanie odbywało się w kontekście programu dostosowań gospodarczych. Niemniej monitorowanie ze strony grupy mogło służyć celowi pomiaru skuteczności pomocy technicznej oraz, w razie konieczności, dostosowania jej zakresu lub środków realizacji (pkt 55–57).

78

We wszystkich objętych kontrolą dziedzinach polityki poczyniono zadowalające postępy. Do listopada 2014 r. grupa zadaniowa ds. Grecji miała za sobą koordynację 118 projektów pomocy technicznej w 12 dziedzinach polityki. Grupa w skuteczny sposób zapewniła władzom greckim odpowiednią pomoc techniczną w klimacie znacznej niepewności politycznej (pkt 58–59).

79

Pod względem oddziaływania na ogólny postęp reform w Grecji grupa osiągnęła niejednoznaczne rezultaty. Zadowalające postępy odnotowano w odniesieniu do wdrażania funduszy strukturalnych. Z drugiej strony w obszarach administracji publicznej i opodatkowania pomoc techniczna była często tylko częściowo skuteczna, tj. nie była wdrażana przez władze greckie tak szeroko i tak szybko, jak było to zamierzone (pkt 60–73).

Zalecenie 6

Komisja powinna zwracać się do państwa lub państw członkowskich będących beneficjentami o informacje zwrotne dotyczące świadczenia pomocy technicznej. Wdrażanie pomocy technicznej powinno być systematycznie monitorowane w świetle ustalonych celów. W odniesieniu do działań grupy zadaniowej ds. Grecji Komisja powinna przeprowadzić kompleksową ocenę *ex post*. Działania te mają zasadnicze znaczenie dla określenia skuteczności lub dostosowania świadczenia pomocy technicznej.

Zalecenie 7

Dążąc do osiągnięcia trwałych rezultatów, pomoc techniczna powinna skupiać się na wzmocnieniu zdolności administracji krajowych. Powinna być świadczona z myślą o ciągłości działania i trwałości reform, co oznacza osadzenie ich w praktykach samorządowych.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę IV, której przewodniczył Milan Martin CVIKL, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 11 listopada 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Przegląd projektów pomocy technicznej według dziedzin polityki

Reforma sektora publicznego	
Reforma administracji na szczeblu centralnym	
1.	Utworzenie stałego międzyministerialnego Sekretariatu Generalnego ds. koordynacji i wdrażania reformy;
2.	Przyjęcie dwuletniej strategii i planu działania na rzecz reformy administracji centralnej;
3.	Ocena i reorganizacja wewnętrznej struktury greckich ministerstw (poziomy centralny i zdecentralizowany);
4.	Sformułowanie strategii kadrowej (procedury rekrutacji, zarządzanie przebiegiem kariery, szkolenie, mobilność itd.), sporządzenie instrukcji dotyczących organizacji wszystkich służb kadrowych w ministerstwach, przy koordynacji ze strony MAREG.
Reforma administracji na szczeblu regionalnym/lokalnym	
5.	Dobrowolne programy mobilności dla personelu urzędów gmin;
6.	Mobilność w obrębie danej społeczności i proces ewaluacji;
7.	Strategia administracji elektronicznej (kluczowy składnik greckiej strategii cyfrowej).
Budżet i opodatkowanie	
Administracja podatkowa	
8.	Organizacja i zarządzanie
9.	Poprawa windykacji należności i zarządzania nimi;
10.	Usprawnienie funkcji kontroli podatników;
11.	Poprawa kontroli nad dużymi podatnikami korporacyjnymi;
12.	Wzmacnianie kontroli nad zamożnymi osobami fizycznymi i osobami o wysokich dochodach pracującymi na własny rachunek;
13.	Udoskonalenie systemu rozstrzygania sporów podatkowych;
14.	Szwajcarsko-grecka konwencja podatkowa.
Polityka podatkowa	
15.	Poprawa ram legislacyjnych, zwłaszcza poprzez prace nad kodeksem podatku dochodowego, kodeksem postępowania podatkowego i nad przepisami dotyczącymi podatku od majątku;
16.	Przegląd przepisów dotyczących podatku VAT i postępy w zakresie nadużyć finansowych związanych z VAT.
Zarządzanie finansami publicznymi	
17.	Modernizacja przygotowania budżetu;
18.	Usprawnienie procesów płatniczych;
19.	Udoskonalenie sprawozdawczości fiskalnej;
20.	Wzmocnienie przepisów, instytucji i systemów w zakresie zarządzania finansami publicznymi;
21.	Kodeks rachunkowości i przepisy dotyczące rachunkowości.
Grecki trybunał obrachunkowy	
22.	Wzmocnienie związków greckiego trybunału obrachunkowego z parlamentem i innymi właściwymi zainteresowanymi stronami;
23.	Przygotowanie i wdrożenie rocznego programu kontroli;
24.	Budowa zdolności w zakresie kontroli finansowej poprzez pilotażowe kontrole.

Środki przeciwdziałania praniu pieniędzy i korupcji

Pranie pieniędzy i uchylanie się od opodatkowania

25. Sporządzenie planu działania określającego założenia, cele, priorytety i harmonogram działań, które mają być podjęte przez szereg departamentów rządu, organów ścigania, służb prokuratorskich i instytucji nadzoru w celu wykorzystania narzędzi zapobiegania praniu pieniędzy do wykrywania przypadków uchylania się od opodatkowania;
26. Usprawnienie sprawozdawczości instytucji finansowych i innych jednostek sprawozdawczych na rzecz jednostki analityki finansowej w zakresie uchylania się od opodatkowania;
27. Wzmocnienie narzędzi i umiejętności analitycznych jednostki analityki finansowej w obszarze uchylania się od opodatkowania;
28. Usprawnienie dochodzeń finansowych i egzekwowania prawa w odniesieniu do uchylania się od opodatkowania;
29. Wzmocnienie koordynacji między organami należącymi do sieci ds. walki z praniem pieniędzy;
30. Wzmocnienie wymiany informacji.

Korupcja

31. Sporządzenie planu działania określającego założenia, cele, priorytety i harmonogram działań, które mają być podjęte;
32. Ustanowienie całościowej krajowej strategii walki z korupcją;
33. Wzmocnienie koordynacji, w tym poprzez koordynatora krajowego;
34. Wspieranie zapobiegania korupcji, podnoszenia świadomości w tym zakresie i uczciwości służby publicznej;
35. Zintensyfikowanie dochodzeń finansowych i ścigania w przypadkach korupcji, w szczególności w sektorach wysokiego ryzyka;
36. Zwiększenie wymiany informacji;
37. Wzmocnienie ram prawnych.

Otoczenie biznesu

38. Poprawa wskaźnika łatwości prowadzenia biznesu poprzez uproszczenie procedur dla biznesu (w trzech obszarach: rozpoczynania działalności, rejestracji własności i uzyskiwania pozwoleń na budowę).

Ułatwienia w handlu

39. Uproszczenie procedur poprzedzających odprawę celną (uzyskanie zaświadczeń i pozwoleń na wywóz) i utworzenie zintegrowanego systemu elektronicznego (pojedynczy punkt kontaktowy) do celów wywozu;
40. Uproszczenia procedur celnych;
41. Cło: reorganizacja i reforma administracji celnej;
42. Wspieranie wywozu;
43. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw;
44. Eliminacja przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej;
45. Zamówienia publiczne;
46. Roboty publiczne;
47. Uproszczenie procesu zatwierdzania inwestycji i wydawania zezwoleń;
48. Parki biznesowe;
49. Analiza ekonomiczna reform otoczenia biznesu;
50. Polityka w zakresie MŚP: usunięcie zatorów regulacyjnych, administracyjnych i prawnych utrudniających działalność MŚP, w tym w aspektach związanych z dostępem do finansowania.

Liberalizacja zawodów i działalności regulowanych

51. Kontrola zmian w przepisach liberalizujących zawody regulowane;
52. Projekt mający na celu ocenę efektów liberalizacji zawodów: prawników i notariuszy, architektów i inżynierów, hydraulików i elektryków, biegłych rewidentów, dokerów;
53. Zniesienie niektórych zastrzeżonych i dzielonych rodzajów działalności.

Instytucje finansowe**Bankowość**

54. Wdrożenie procesów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w sektorze bankowości i ubezpieczeń.

Ubezpieczenia

55. Reforma ubezpieczeniowych systemów gwarancyjnych;
56. Administracja grecka (Bank Grecji) analizuje zdolność sektora ubezpieczeń do realizacji programów ubezpieczeń społecznych/emerytalnych zgodnie z zastrzonymi wymogami wynikającymi z ram prawnych UE;
57. Opracowanie polityki i przygotowanie przez Bank Grecji wniosku ustawodawczego w sprawie pracowniczych programów emerytalnych.

Dostęp do finansowania

58. Instytucja na rzecz Wzrostu w Grecji;
59. Zarządzanie ryzykiem ETEAN;
60. Wartości docelowe dla działalności kredytowej;
61. Platforma dialogu – banki/MŚP;
62. Usprawnienie portalu informacyjnego (espa.gr) poświęconego dostępności finansowania dla MŚP/utworzenie narzędzia zarządzania przepływem do rozpatrywania wniosków o finansowanie z MŚP;
63. Wsparcie rozwoju systemu instrumentów finansowych zastępujących brakujące zabezpieczenia i w ten sposób ułatwiających udzielanie kredytów na rzecz MŚP;
64. Wsparcie rozwoju systemów instrumentów finansowych;
65. Mikrokredyty/mikrofinansowanie: uruchomienie projektów pilotażowych;
66. Mikrokredyty/mikrofinansowanie: ustanowienie instytucji mikrokredytowych poza sektorem bankowym;
67. Ramy prawne mikrofinansowania.

Prywatyzacja i rejestr gruntów

68. Nieruchomości;
69. Rejestr gruntów;
70. Zagospodarowanie i planowanie przestrzenne;
71. Lotniska;
72. Porty.

Woda

73. Ustanowienie ram regulacyjnych, polityki cenowej i zmiana zasad udzielania zezwoleń (EYDAP), rozliczenie należności ze strony państwa; oraz
74. Dostosowanie polityki cenowej EYATH do polityki cenowej innych przedsiębiorstw wodociągowych, obsada i działalność specjalnego sekretariatu ds. gospodarki wodnej, wzmocnienie organu regulacyjnego ds. gospodarki wodnej.

Reforma sądownictwa

- 75. e-Sprawiedliwość;
- 76. Mediacja;
- 77. Gromadzenie statystyk w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości;
- 78. Przegląd kodeksu postępowania cywilnego;
- 79. Dostęp do zawodu prawnika;
- 80. Wprowadzenie pozasądowego rozstrzygania sporów w sprawach administracyjnych.

Polityka spójności

- 81. Projekty priorytetowe;
- 82. Gospodarowanie odpadami;
- 83. Uproszczenie systemu zarządzania funduszami strukturalnymi i ich kontroli oraz opracowanie nowych przepisów na lata 2014–2020;
- 84. Energetyka;
- 85. Lotnictwo;
- 86. Turystyka;
- 87. Logistyka;
- 88. Łączność elektroniczna.

Praca i ubezpieczenia społeczne

- 89. Wsparcie rozwoju gospodarki społecznej w Grecji;
- 90. Modernizacja działalności publicznych służb zatrudnienia (OAED);
- 91. Rozwój działalności inspekcji pracy (SEPE);
- 92. Walka z bezrobociem młodzieży;
- 93. Plan działania na rzecz zatrudnienia młodzieży;
- 94. Agencje pracy tymczasowej;
- 95. Zwolnienia grupowe;
- 96. Składki na ubezpieczenie społeczne;
- 97. Przegląd systemu ubezpieczeń społecznych;
- 98. Siatka bezpieczeństwa socjalnego;
- 99. Edukacja.

Innowacje

- 100. Przyjęcie nowych przepisów dotyczących badań i innowacji; oraz
- 101. Opracowanie planu działania na rzecz innowacji, ze szczególnym naciskiem na „strategię inteligentnej specjalizacji”.

Zdrowie	
Reforma służby zdrowia	
102.	Wdrożenie kompleksowego programu reformy sektora zdrowia publicznego („Zdrowie w działaniu”);
103.	Polityka farmaceutyczna – ceny i refundacja;
104.	e-Zdrowie;
105.	Jednorodne grupy pacjentów i zarządzanie szpitalami;
106.	Turystyka zdrowotna;
107.	Podstawowa opieka zdrowotna;
108.	Administracja, organizacja, obowiązki i odpowiedzialność krajowej organizacji świadczenia usług zdrowotnych (EOPYY);
109.	Służba zdrowia – zasoby ludzkie;
110.	Zdrowie publiczne;
111.	Zamówienia publiczne.
Sprawy wewnętrzne	
112.	Reforma departamentu azylu i migracji;
113.	Poprawa zdolności Grecji do absorpcji funduszy SOLID;
114.	Zamówienia publiczne w związku z funduszami SOLID;
115.	Przyspieszenie i usprawnienie procedur odwoławczych związanych z migracją;
116.	Budowa zdolności organów do wykorzystania funduszy strukturalnych w dziedzinie migracji.
Zarządzanie pomocą państwa i naruszenia	
117.	Zarządzanie pomocą państwa;
118.	Naruszenia.

Źródło: Lista projektów grupy zadaniowej ds. Grecji według dziedzin polityki.

Przegląd skontrolowanych projektów pomocy technicznej

Dziedziny polityki	Opis	Tryby pomocy technicznej
Administracja publiczna (reforma sektora publicznego)	Ustanowienie rządowego Sekretariatu Generalnego ds. Koordynacji Przyjęcie dwuletniej strategii i planu działania na rzecz reformy administracji centralnej Ocena i reorganizacja wewnętrznej struktury greckich ministerstw (poziomy centralny i zdecentralizowany) Określenie strategii kadrowej (nabór, zarządzanie przebiegiem kariery, szkolenie, mobilność, rekrutacja kierowników, ocena personelu)	Dwóch ekspertów działających w greckiej administracji centralnej Umowa o niskiej wartości: Usługi wsparcia reformy administracji centralnej (wartość umowy 15 tys. euro, rzeczywiste wydatki 10,5 tys. euro). Duże umowy: Umowa z krajową agencją rozwoju (wartość umowy 750 tys. euro, rzeczywiste wydatki 304 tys. euro). Misje: Misje ekspertów finansowane przez budżet centralny EFS, dalsze misje finansowane w ramach PO „Reforma administracyjna” i na podstawie umowy z krajową agencją rozwoju.
Administracja podatkowa (budżet i opodatkowanie)	Wzmacnianie windykacji należności i zarządzania nimi Poprawa kontroli nad dużymi podatnikami korporacyjnymi Wzmacnianie kontroli nad zamożnymi osobami fizycznymi i osobami o wysokich dochodach pracującymi na własny rachunek	Trzech ekspertów działających w greckiej administracji centralnej Misje: Misje ekspertów finansowane przez Fiscalis i budżet centralny EFS. Duże umowy: MFW, finansowane przez budżet centralny EFS, obejmujące m.in. windykację należności (całkowita wartość umowy 3,25 mln euro). Krajowa agencja rozwoju, finansowane przez budżet centralny EFS (budżet 600 tys. euro).
Otoczenie biznesu	Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw	Umowa o wysokiej wartości: Porozumienie o wkładzie finansowym z OECD, podpisane przez Ministerstwo Reform Administracyjnych i Administracji Elektronicznej, finansowane z PO „Reforma administracyjna” (wartość 1,2 mln euro). Umowa o niskiej wartości: Umowa dotycząca prac legislacyjnych z grecką firmą prawniczą (wartość 15 tys. euro).
Otoczenie biznesu	Liberalizacja zawodów i działalności regulowanych: kontrola i zmiana prawa wtórnego Liberalizacja zawodów i działalności regulowanych: ocena efektów liberalizacji zawodów Zniesienie niektórych zastrzeżonych i dzielonych rodzajów działalności	Umowa o niskiej wartości: Cztery umowy z indywidualnymi usługodawcami (całkowita wartość 50 tys. euro).
Dostęp do finansowania (instytucje finansowe)	Instytucja na rzecz Wzrostu w Grecji	Bezpośrednie wsparcie przez personel grupy zadaniowej ds. Grecji.
Fundusze strukturalne (polityka spójności)	Monitorowanie 40 ze 181 projektów priorytetowych.	Bezpośrednie wsparcie przez personel grupy zadaniowej ds. Grecji.

Podmioty objęte wizytą kontrolną

Podmiot	Rodzaj wizyty	Cel wizyty
Grupa zadaniowa ds. Grecji	Wizyta kontrolna	Wywiady i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących projektów pomocy technicznej i kwestii horyzontalnych.
Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej	Wizyta kontrolna	Wywiad i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących kwestii horyzontalnych.
Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego	Wizyta kontrolna	Wywiad i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących projektów pomocy technicznej w dziedzinach funduszy strukturalnych i administracji publicznej.
Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej	Wizyta kontrolna	Wywiad i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących projektów pomocy technicznej w dziedzinie opodatkowania.
Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej	Wizyta kontrolna	Wywiad i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących projektów pomocy technicznej w dziedzinie funduszy strukturalnych.
Ministerstwo Reform Administracyjnych i Administracji Elektronicznej Republiki Greckiej (MAREG)	Wizyta kontrolna	Wywiad i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących umowy w sprawie pomocy technicznej podpisanej przez ministerstwo z OECD w dziedzinie zmniejszania obciążeń administracyjnych.
Ministerstwo Reform Administracyjnych i Administracji Elektronicznej Republiki Greckiej (MAREG)	Wizyta w celu zgromadzenia informacji	Wywiad dotyczący projektów pomocy technicznej i kwestii horyzontalnych.
Sekretariat Generalny ds. Koordynacji Republiki Greckiej	Wizyta w celu zgromadzenia informacji	Wywiad dotyczący projektów pomocy technicznej i kwestii horyzontalnych.
Krajowy Ośrodek Administracji Publicznej i Samorządu Lokalnego (EKDDA)	Wizyta w celu zgromadzenia informacji	Wywiad dotyczący projektów pomocy technicznej w dziedzinie administracji publicznej.
Instytut Badań nad Polityką Regulacyjną (INERP)	Wizyta w celu zgromadzenia informacji	Wywiad dotyczący projektów pomocy technicznej.
Krajowa agencja rozwoju	Wizyta kontrolna	Wywiad i gromadzenie dowodów kontroli dotyczących umowy o delegowaniu zadań w dziedzinie administracji publicznej.
OECD	Wizyta w celu zgromadzenia informacji	Wywiad w sprawie umowy o wsparciu w dziedzinie zmniejszania obciążeń podatkowych.
MFW	Wizyta kontrolna	Kontrola dwóch umów o wsparciu w dziedzinie opodatkowania.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Porozumienie o wkładzie finansowym między Ministerstwem Reform Administracyjnych i Administracji Elektronicznej a OECD dotyczące zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Grecji

Profil i zadania ekspertów greckich	- o Metodyka projektu zakładała ścisłą współpracę z grecką administracją publiczną. - o W drodze procedury otwartej wybrano 13 zespołów ekspertów (łącznie 75 członków). - o Do wymaganych umiejętności zaliczały się dobra znajomość ram regulacyjnych w danym obszarze, bardzo dobre opanowanie języka angielskiego oraz zdolność do prezentacji skomplikowanych materiałów. - o Ekspertom greckim powierzono zadanie wniesienia wkładu w odnośne ramy regulacyjne w zakresie analizy obciążeń administracyjnych. Poza tym stanowili oni osoby kontaktowe w poszczególnych ministerstwach.
Jakość efektów pracy ekspertów greckich	- o Profile wybranych ekspertów nie odpowiadały w pełni początkowym wymagom: i. Ograniczone umiejętności opracowywania skomplikowanych materiałów w języku angielskim. ii. Niewystarczająca znajomość greckiego systemu prawnego i przepisów szczegółowych (tylko czterech z 13 kierowników zespołów reprezentowało poszczególne ministerstwa odpowiedzialne za przepisy szczegółowe). iii. Zaangażowanie w projekt w niepełnym wymiarze czasu. - o Niska jakość danych przekazywanych przez ekspertów greckich stanowiła poważne utrudnienie dla projektu, mimo że według OECD projekt został ostatecznie sfinalizowany z powodzeniem, a gromadzone dane uzupełniono za pomocą innych środków. - o W ramach działania łągodzącego OECD postanowiła zlecić podwykonawstwo analizy przepisów we wszystkich 13 sektorach czterem lokalnym firmom prawnym.
Zaangażowanie grupy zadaniowej ds. Grecji	- o Udział w grupach roboczych, pośrednictwo między władzami greckimi a usługodawcami w celu poprawy zarządzania zamówieniami (uważanego przez grupę zadaniową ds. Grecji za niezadowalające). - o Koordynacja konsultacji między służbami mająca na celu weryfikację zgodności przepisów z prawem UE.

Rola grupy zadaniowej ds. Grecji pod względem świadczenia pomocy technicznej według dziedzin polityki

Zmniejszanie obciążeń administracyjnych (otoczenie biznesu)	- o Głównie funkcja wspomagająca, mająca na celu poprawę koordynacji między władzami greckimi, OECD i innymi służbami Komisji. - o Brak zaangażowania w wybór usługodawcy, ustalenia umowne między OECD a władzami greckimi i w monitorowane realizacji. - o Udział w czterech z ośmiu spotkań wysokiego szczebla. - o Przegląd realizacji projektu, udział w spotkaniach roboczych, przedstawianie uwag dotyczących projektu sprawozdania i organizacja konsultacji między służbami z 11 dyrekcjami generalnymi Komisji. - o Świadczenie dedykowanej pomocy technicznej na wsparcie wdrażania zleceń, po finalizacji projektu.
Liberalizacja zawodów regulowanych (otoczenie biznesu)	- o Opracowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia na podstawie wymogów protokołu ustaleń i wniosków władz greckich. - o Wsparcie procedury udzielania zamówień (wstępny wybór usługodawców, komunikacja z kandydatami). - o Monitorowanie zadań związanych ze sprawozdaniem (uwagi do projektów sprawozdań, ocena końcowa). - o Ścisła współpraca z władzami greckimi (regularne spotkania, wymiana korespondencji, dostosowanie pomocy technicznej do ich potrzeb i oczekiwań).
Administracja publiczna (reforma sektora publicznego)	Ogólnie: - o Stałe wsparcie przy tworzeniu Sekretariatu Generalnego ds. Koordynacji, m.in. przez eksperta działającego na miejscu. - o Wsparcie procesu formułowania „dwuletniej strategii i planu działania na rzecz reformy administracji centralnej” głównie poprzez działającego na miejscu eksperta grupy zadaniowej ds. Grecji (zaangażowanie w opracowanie wstępnej strategii). - o Wsparcie „oceny i reorganizacji ministerstw greckich” poprzez zewnętrzną długoterminową umowę, która jednak cechowała się niskim stopniem realizacji (55% półtora roku po jej podpisaniu) ze względu na brak szczegółowych wniosków o pomoc techniczną. - o Monitorowanie i koordynowanie działań w zakresie pomocy technicznej w dziedzinie strategii kadrowej; bezpośredni wkład wnoszony przez lidera domeny i wykonawcę zewnętrznego. Umowa z krajową agencją rozwoju: - o Zapewnienie wykonawcy wszystkich właściwych informacji i dokumentów. - o Kontakty z władzami greckimi i wspieranie widoczności UE jako źródła wsparcia i finansowania realizowanych działań. - o Przekazywanie sprawozdań ekspertów i efektów prac otrzymanych przez krajową agencję rozwoju właściwym organom greckim. - o Wsparcie wyboru ekspertów poprzez określenie kryteriów wyboru.
Administracja podatkowa (budżet i opodatkowanie)	- o Ogólnie: sformułowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, rekrutacja ekspertów, wprowadzenie ich do zadań pomocy technicznej i wykorzystanie rezultatów ich pracy w ogólnym świadczeniu pomocy technicznej. - o Umowy z MFW: sformułowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia i monitorowanie rozwoju sytuacji w terenie. Brak kompleksowej ustrukturyzowanej analizy wyników, przekazanie wykonawcy jedynie nieformalnych informacji zwrotnych (bez odniesienia do wskaźników wykonania).
Fundusze strukturalne (polityka spójności)	o Bezpośrednie świadczenie pomocy technicznej przez personel grupy zadaniowej ds. Grecji (w tym ekspertów działających na miejscu), które przełożyło się na duże oddziaływanie na zakres i jakość pomocy technicznej rzeczywiście udzielonej władzom greckim.

Streszczenie

I Komisja z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego na temat pomocy technicznej dla Grecji.

Komisja zadecydowała o powołaniu grupy zadaniowej ds. Grecji na podstawie analizy następującego scenariusza podstawowego:

- W maju 2010 r. rząd grecki zwrócił się do wspólnoty międzynarodowej o wsparcie finansowe. W 2010 r. Eurogrupa ustaliła, że udzieli Grecji dwustronnych pożyczek na kwotę 80 mld euro w ramach pierwszego programu pomocy finansowej. MFW zadeklarował dodatkową kwotę w wysokości 30 mld euro.
- W zamian Grecja została zobowiązana do wdrożenia szeregu reform strukturalnych i środków budżetowych w celu modernizacji państwa, zapewnienia stabilności finansowej i budżetowej oraz wzmocnienia gospodarki zgodnie z warunkami będącymi podstawą pierwszego programu pomocy finansowej, tj. programu dostosowań makroekonomicznych.
- Początkowe działania władz greckich okazały się jednakże niewystarczające, a postęp we wdrażaniu reform strukturalnych nie był tak znaczny jak przewidywano, mimo że Grecja dysponowała wszelkimi instrumentami prawnymi, regulacyjnymi i finansowymi UE (takimi jak fundusze strukturalne, program Fiscalis itd.).
- Władze greckie uznały słabość własnego potencjału administracyjnego i trudności w realizacji kompleksowego programu reform pod znaczną presją czasu i zwróciły się do Komisji z prośbą o wsparcie tych wysiłków i o pomoc w realizacji niezbędnych reform strukturalnych.

Na tej podstawie Komisja uważa, że dysponowała kompleksową analizą potrzeb, co umożliwiło jej podjęcie decyzji politycznej w odpowiedzi na pilny wniosek Grecji: przewodniczący Komisji podjął inicjatywę koordynacji starań dokładanych na poziomie Komisji, proponując kompleksowy pakiet środków pomocy technicznej zarządzanych bezpośrednio przez Komisję w celu wsparcia realizacji programu dostosowań UE/MFW i przyspieszenia wykorzystywania funduszy UE.

W tym kontekście zadecydowano o utworzeniu grupy zadaniowej ds. Grecji. Jej zadaniem była koordynacja poszczególnych działań w zakresie pomocy technicznej i wsparcie władz greckich w zarządzaniu funduszami pomocy technicznej na ich bezpośrednią odpowiedzialność.

Zdaniem Komisji koncepcję „programu pomocy technicznej” należy interpretować w kontekście celu przypisanego grupie zadaniowej ds. Grecji.

Pakiet środków pomocy technicznej przyjęty przez Komisję i koordynowany przez grupę zadaniową ds. Grecji nie obejmuje funduszy i umów zarządzanych bezpośrednio przez władze greckie, które tym samym nie wchodzą w zakres kompetencji Komisji. Na władzach greckich spoczywa bezpośrednia odpowiedzialność za fundusze bezpośrednio przez nie zarządzane.

Działania w zakresie pomocy technicznej, za które odpowiedzialna jest Komisja, są finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na szczeblu centralnym (działania pomocy technicznej, na które Komisja podpisała bezpośrednie umowy z organizacjami międzynarodowymi, agencjami krajowymi i ekspertami z państw członkowskich) na mocy art. 58 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów. Działania te należy odróżnić od środków z programu operacyjnego na pomoc techniczną wykorzystywanych przez władze greckie na mocy art. 59 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów w celu zawarcia umów oraz finansowania działań pomocy technicznej objętych zarządzaniem dzielonym. W tej formie nie uznaje się ich za część „pojedynczego programu pomocy technicznej”.

Grupa zadaniowa ds. Grecji nadzorowała realizację działań pomocy technicznej, za które ponosiła bezpośrednią odpowiedzialność. W ramach zarządzania dzielonego odpowiedzialność za opracowanie, monitorowanie i wdrażanie indywidualnych projektów leży w gestii państw członkowskich. Komisja nadzoruje realizację celów pośrednich uzgodnionych na podstawie sprawozdań państw członkowskich przedłożonych w ramach programów.

IV

Zob. odpowiedź Komisji dotyczącą „szeroko zakrojonego programu pomocy technicznej” w punkcie I.

Komisja przyznaje, że grupa zadaniowa ds. Grecji nie zawsze miała wpływ na postęp reform. Na kwestię tę należy jednak spojrzeć w szerszym politycznym kontekście, biorąc pod uwagę podział kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej. Realizacja reform strukturalnych była i pozostaje w gestii władz greckich, podczas gdy grupa zadaniowa ds. Grecji pozostawała do dyspozycji w kwestii doradztwa i wsparcia władz greckich, jeśli zaszła taka potrzeba.

Grupa zadaniowa ds. Grecji nigdy nie dysponowała mandatem lub upoważnieniem do wdrażania reform niezależnie od woli władz greckich.

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Niekompletny podmiot” przed pkt V

Grupa zadaniowa ds. Grecji była elastyczną jednostką zdolną dostosować się do szybko zmieniającego się otoczenia i dysponującą sprawdzonymi sposobami świadczenia pomocy technicznej.

Komisja nie zgadza się zatem ze stwierdzeniem, że grupa zadaniowa ds. Grecji powinna być określana mianem „niekompletnego podmiotu”.

V

Jeśli chodzi o strategię Komisji powołującą grupę zadaniową ds. Grecji, program dostosowań makroekonomicznych dla Grecji pozwolił na określenie ogólnej orientacji strategicznej w ramach mandatu i prac grupy zadaniowej ds. Grecji, a struktura i zarządzanie działaniami grupy były zaprojektowane, aby pozwolić na szybką reakcję na trudne i zmieniające się okoliczności. Każde rozwiązanie inne niż utworzenie grupy zadaniowej ds. Grecji wiązałoby się z rozpoczęciem

długiego procesu ustawodawczego w celu zmiany istniejących już przepisów w zakresie zapewniania środków, które mogłyby być wykorzystane do wdrażania reform.

Komisja powołała grupę zadaniową ds. Grecji, której podstawowym celem jest wsparcie władz greckich poprzez udzielanie pomocy technicznej w celu realizacji kluczowych elementów programu, w tym w celu poprawy wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Utworzenie grupy zadaniowej ds. Grecji w znacznym stopniu poprawiło jakość i poszerzyło zakres istniejącej pomocy dla Grecji.

Wsparcie władz greckich we wdrażaniu warunków programu dostosowań ekonomicznych wynegocjowanego z wierzycielami było wyraźnym celem powierzonym grupie zadaniowej ds. Grecji. (Zob. odpowiednie fragmenty mandatu grupy zadaniowej ds. Grecji: 1) określanie i koordynowanie, w ścisłej współpracy z Grecją i korzystając z wkładu innych państw członkowskich, pomocy technicznej, której Grecja potrzebuje w celu realizacji programu dostosowań opracowanego przez UE/MFW; 2) udzielanie pomocy odnośnym organom greckim w szczegółowym określaniu, jakiego rodzaju pomoc techniczna ma być świadczona).

Dlatego też stworzenie cyklu planowania wewnątrz grupy zadaniowej ds. Grecji wpisało się w ten ogólny kontekst, poprzez uwzględnienie różnych rozwiązań w udzielaniu pomocy technicznej w procesie podejmowania decyzji, zapewniając tym samym niezbędną elastyczność. Ustalenie priorytetów działań było uzależnione od: 1) wniosków władz greckich oraz 2) warunków określonych w programie dostosowań makroekonomicznych, i musiało zostać dostosowane do wyników negocjacji.

Pomimo niestabilności politycznej w Grecji grupie zadaniowej udało się zachować ogólną spójność ram pomocy technicznej we współpracy z podmiotami wiodącymi w domenę prowadzenia wspólnych działań z zakresu pomocy technicznej.

VI

Komisja ustanowiła solidną strukturę grupy zadaniowej ds. Grecji, uwzględniając odpowiednio podstawowy mandat grupy i kontekst pomocy technicznej. Podejście to okazało się skuteczne w świadczeniu pomocy technicznej. (Zob. również odpowiedzi Komisji na pkt IV i V).

VII

Finansowanie i budżetowanie działań grupy zadaniowej ds. Grecji były realizowane z pełnym poszanowaniem ram prawnych i obowiązujących Komisję zasad i procedur. Środki na finansowanie projektów pomocy technicznej grupy zadaniowej ds. Grecji uzgodnionych z władzami greckimi pochodzą z funduszy zarządzanych centralnie przez Komisję i zostały zatwierdzone przez późniejsze decyzje o finansowaniu podjęte przez Komisję. Finansowanie działań wiązanych z pomocą techniczną było zgodne ze standardowymi normami przejrzystości, a odnośne decyzje Komisji zostały podane do wiadomości publicznej.

Podobnie, procedury zastosowane przez grupę zadaniową ds. Grecji w celu przeniesienia długoterminowych umów na organizacje międzynarodowe lub agencje krajowe były zgodne z procedurami przewidzianymi w rozporządzeniu finansowym, zasadach stosowania i procesie decyzyjnym, włączając analizę poziomu technicznego wiedzy eksperckiej i poziomu specjalizacji usługodawców. Wszystkie wybrane agencje krajowe i organizacje międzynarodowe zostały poddane kontroli na szczeblu Komisji (ocena cztero- i sześciopłatowa), która to kontrola potwierdziła, że dysponują wystarczającym doświadczeniem w zarządzaniu umowami finansowanymi z budżetu UE.

Komisja zgadza się, że istnieje potrzeba definicji wyników i przewidywanych rezultatów umów. W praktyce rozporządzenie finansowe i umowy ramowe z organizacjami sześciopłatowymi kładą nacisk na *projekty oparte na wynikach* zgodnie z opisem ram logicznych i dla których należy ustalić stosunek wartości do ceny na początku procesu zawierania umów. Należy jednak zauważyć, że w przypadku ekspertów rezydujących na miejscu, jak również wszystkich umów dotyczących działań związanych z funkcjami szkoleniowymi, wyniku nie można było określić na wstępie, ponieważ sprawozdanie z działań sporządza się zawsze *a posteriori*.

VIII

Grupa zadaniowa ds. Grecji może jedynie „systematycznie monitorować” pomoc techniczną, która jest świadczona na bezpośrednią odpowiedzialność instytucji zamawiającej. Komisja pragnie zauważyć, że w przypadku zarządzania dzielonego odpowiedzialność za opracowanie, monitorowanie i wykonanie indywidualnych projektów leży w gestii państw członkowskich. Krajowy organ w państwie członkowskim wyznacza organy kontroli w celu nadzorowania skutecznego działania systemu zarządzania i monitorowania w danym państwie. Komisja nadzoruje postępy w osiąganiu uzgodnionych etapów na podstawie sprawozdań państw członkowskich przedłożonych w odniesieniu do poszczególnych programów (od państw członkowskich zażądano *ad hoc* informacji na temat postępów we wdrażaniu indywidualnych priorytetów polityki). Grupa zadaniowa ds. Grecji monitorowała zatem wdrażanie pomocy technicznej, za którą ponosiła bezpośrednią odpowiedzialność jako instytucja zamawiająca, wdrażanie reform pozostawało natomiast w gestii władz greckich.

IX

Komisja uznaje, że oddziaływanie pomocy technicznej na ogólne postępy w realizacji reform było niejednoznaczne. Należy to rozważać w szerszym kontekście politycznym i przy uwzględnieniu podziału kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami Unii Europejskiej. Za wdrażanie reform (strukturalnych) odpowiedzialne były, i pozostają, władze greckie, podczas gdy grupa zadaniowa ds. Grecji służyła doradztwem i wsparciem, kiedy zeszła taka potrzeba.

Zalecenia Trybunału

Zob. także odpowiedzi Komisji na zalecenia 1–7 poniżej.

Zalecenia Trybunału a)

Komisja przyjmuje zalecenie 1.

Zalecenia Trybunału b)

Komisja przyjmuje zalecenie 2.

Zalecenia Trybunału c)

Komisja przyjmuje zalecenie 3.

Zalecenia Trybunału d)

Komisja przyjmuje zalecenie 4.

Komisja jest zobowiązana świadczyć pomoc techniczną zgodnie z ramami legislacyjnymi i regulacyjnymi.

Zalecenia Trybunału e)

Komisja przyjmuje zalecenie 5.

Procedury wyboru usługodawcy są określone w rozporządzeniu finansowym i są to zasady stosowane przez wszystkie służby Komisji zaangażowane w udzielanie pomocy technicznej władzom greckim.

Zob. także odpowiedź Komisji na pkt VII.

Zalecenia Trybunału f)

Komisja akceptuje zalecenie 6 i będzie regularnie monitorować pomoc techniczną, za realizację której jest bezpośrednio odpowiedzialna jako instytucja zamawiająca.

Zalecenia Trybunału g)

Komisja przyjmuje zalecenie 7.

Przyszłe działania Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych skoncentrują się na aspekcie budowania zdolności.

Wprowadzenie

03

W sprawie „kompleksowego programu pomocy technicznej” zob. odpowiedź Komisji na pkt I.

Utworzenie grupy zadaniowej ds. Grecji miało na celu ustanowienie nowego podejścia mającego zaradzić niedociągnięciom w istniejących instrumentach, zwiększyć wpływ wkładu Komisji w perspektywie kryzysu i pomóc Grecji we wdrażaniu potrzebnych reform.

07

W tym celu Komisja powołała zespół zaangażowanych ekspertów, pochodzących z różnych departamentów Komisji i państw członkowskich i oddała go do dyspozycji władz greckich. W zależności od potrzeb i okoliczności grupa zadaniowa ds. Grecji wybierała najodpowiedniejsze podejście i sposób wykorzystania zasobów, w tym m. in. przy włączaniu ekspertów z Komisji, organizacji międzynarodowych, agencji krajowych lub urzędników wysokiego szczebla z innych państw członkowskich w struktury greckich ministerstw i administracji, jak również przy organizacji szkoleń i zatrudnianiu ekspertów krótkoterminowych.

Część I

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Część I – Grupa zadaniowa ds. Grecji miała funkcjonalną strukturę operacyjną, lecz brakowało jej jednolitego ukierunkowania strategicznego i specjalnego budżetu” przed pkt 15

Komisja uważa, że orientacja strategiczna grupy zadaniowej ds. Grecji wywodziła się z protokołu ustaleń i wniosku Grecji o pomoc techniczną. Zob. odpowiedź na pkt V poniżej związanej z tą sekcją.

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Grupę zadaniową ds. Grecji ustanowiono późno w stosunku do rozpoczęcia programu i bez uwzględnienia innych rozwiązań” przed pkt 15

Komisja podjęła właściwe działania umożliwiające świadczenie pomocy technicznej w kontekście kryzysu w Grecji.

Grupa zadaniowa ds. Grecji została utworzona w momencie, kiedy Grecja złożyła wniosek o udzielenie pomocy technicznej do Komisji, która podjęła polityczną decyzję, aby takiej pomocy udzielić.

W celu lepszej oceny struktury grupy zadaniowej ds. Grecji i powodów jej utworzenia warto przypomnieć, że Komisja zareagowała w momencie pojawienia się problemu i podjęła działania w sytuacji nadzwyczajnej, zmagając się jednocześnie z ograniczeniami w zakresie dostępnych zdolności.

17

Likwidacja i ponowne tworzenie *ad hoc* grup pomocy technicznej, tak jak w przypadku Grecji i Cypru, może powodować poważne straty wiedzy specjalistycznej, praktycznej i wydajności. Z tego powodu w związku z przyszłymi reformami i wyzwaniem Komisja zdecydowała o stworzeniu Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych. Jest to stały, jednak bardzo elastyczny organ Komisji z szerszymi uprawnieniami, oferujący na wniosek państwa członkowskiego dostosowaną do potrzeb specjalistyczną wiedzę i praktyczne wsparcie techniczne w projektowaniu i wdrażaniu sprzyjających wzrostowi reform administracyjnych i strukturalnych.

18

Komisja podjęła właściwe działania umożliwiające świadczenie pomocy technicznej w kontekście kryzysu w Grecji. Komisja rozpoznała jasną potrzebę rozszerzenia istniejącej pomocy technicznej udostępnionej Grecji poprzez zapewnienie greckiej administracji wzmocnionej pomocy technicznej w celu przyspieszenia procesu wdrażania reform. Grupa zadaniowa ds. Grecji bazuje na szerokiej wiedzy i fachowym doświadczeniu istniejącym w Komisji.

Ze względu na ograniczony czas trwania mandatu inne warianty procedur operacyjnych nie były brane pod uwagę. Przynajmniej raz do roku dokonywano jednak przeglądu ustaleń administracyjnych i dotyczących personelu w ramach prac nad projektem budżetu, procedury budżetowej oraz rozliczenia.

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Brak podstawowej strategii” przed pkt 19

Powołując grupę zadaniową ds. Grecji, Komisja uznała, że program dostosowań makroekonomicznych dla Grecji stanowi ogólną strategię w odniesieniu do mandatu i pracy grupy. Struktury i zarządzanie operacjami grupy zadaniowej ds. Grecji zostały zaprojektowane, aby umożliwić szybką reakcję na trudne i zmieniające się okoliczności. Komisja ustanowiła grupę zadaniową ds. Grecji przede wszystkim po to, aby dzięki pomocy technicznej wesprzeć greckie władze we wdrażaniu kluczowych elementów programu, jak również w celu poprawy wykorzystania funduszy strukturalnych UE. Utworzenie grupy zadaniowej ds. Grecji w znacznym stopniu poprawiło jakość i poszerzyło zakres istniejącej pomocy dla Grecji.

19

Oprócz strategii grupy zadaniowej ds. Grecji, którą oparto na programie dostosowań makroekonomicznych, Komisja pragnie przypomnieć, że grupa zadaniowa ds. Grecji zaprezentowała kolegium komisarzy ogólny zarys planowanych działań podzielony na obszary tematyczne i zasady funkcjonowania już w dniu 11 października 2011 r., gdzie jasno określono i wyjaśniono organizację, możliwe finansowanie i zasady udzielania pomocy technicznej; zarys ten uzupełniono o jasną prezentację skierowaną do wszystkich zainteresowanych podmiotów (państw członkowskich, organizacji międzynarodowych, agencji krajowych i Grupy Roboczej Eurogrupy) na temat zasad finansowania, dostępnych kwot (w ramach zarządzania centralnego i dzielonego) i na temat możliwości dalszego „przyśpieszenia” wdrażania działań pomocy technicznej na mocy rozporządzenia finansowego UE. Wskazane założenia były dla grupy stałym źródłem informacji przez cały czas trwania jej prac.

20

Komisja uważa, że grupa zadaniowa ds. Grecji dopełniła zobowiązań w ramach mandatu, wspierając władze greckie w identyfikacji potrzeb pomocy technicznej.

Jest to również kluczowa kwestia fundamentalnej zasady „odpowiedzialności krajowej” za wdrażanie reform.

21

Zob. szczegółowe argumenty w odpowiedzi Komisji na pkt V.

22

Jeśli chodzi o przedsięwzięcia w ramach zarządzania dzielonego, odpowiedzialność za opracowanie, monitorowanie i wdrażanie indywidualnych projektów spoczywa na państwach członkowskich. Komisja nadzoruje realizację uzgodnionych etapów (czy celów pośrednich) na podstawie sprawozdań państw członkowskich przedłożonych w odniesieniu do poszczególnych programów (od państw członkowskich zażądano *ad hoc* informacji na temat postępu we wdrażaniu indywidualnych priorytetów polityki).

Jeśli chodzi o działania finansowane z centralnie zarządzanego budżetu pomocy technicznej, przed rozpoczęciem negocjacji z kontrahentem przeprowadzono kontrolę kwalifikowalności wspólnie z podmiotami zarządzającymi programem operacyjnym dotyczącym reformy administracyjnej, w szczególności, aby uniknąć pokrywania się działań.

23

Komisja przyznaje, że istnienie specjalnych przydziałów zasobów w budżecie UE mogłoby ułatwić planowanie pomocy technicznej. Niemniej jednak grupa zadaniowa ds. Grecji wykorzystwała dostępne fundusze w optymalny sposób.

Komisja uważa, że władze greckie nie wykorzystały w pełni możliwości finansowych oferowanych przez fundusze strukturalne na cele pomocy technicznej pomimo pomocy zaoferowanej przez grupę zadaniową ds. Grecji w celu wsparcia wykorzystywania tych funduszy. Należy jednak zauważyć, że budżet programu operacyjnego dotyczącego reformy administracyjnej został zmniejszony w porozumieniu ze służbami Komisji dopiero w momencie, kiedy stało się

jasne, że Grecja nie byłaby w stanie wykorzystać oddolnych funduszy (przeznaczonych na konkretne lata).

24

Wielkość linii budżetowych, które znajdują się pod pełną kontrolą Komisji, nie może być postrzegana jako słabość. Wykorzystywanie kilku linii budżetowych w finansowaniu działań horyzontalnych jest powszechną praktyką na szczeblu Komisji.

Ponadto należy podkreślić, że mandat grupy zadaniowej ds. Grecji nie obejmuje systematycznego przeglądu finansowego działań pomocy technicznej finansowanych przez greckie władze z funduszy strukturalnych i zarządzanych w ramach programu operacyjnego dotyczącego reformy administracyjnej.

Ogólny przegląd programu operacyjnego pomocy technicznej leży w gestii operacyjnych służb Komisji, podczas gdy prowadzenie szczegółowej indywidualnej listy projektów należy do państw członkowskich, które powinny ją udostępnić na wniosek służb Komisji zgodnie z ramami prawnymi.

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Grupa zadaniowa ds. Grecji miała elastyczną organizację wewnętrzną, lecz zapotrzebowania na personel nie określono na podstawie odpowiedniej analizy” przed pkt 25

Komisja uważa, że nagłówek ten powinien być rozumiany w następującym kontekście: ze względu na sytuację polityczną i potrzebę elastyczności w świetle zmieniających się potrzeb w warunkach głębokiego kryzysu i pilnej potrzeby działania, niemożliwe było podjęcie wcześniejszej decyzji co do konkretnych parametrów, takich jak dokładny przydział personelu.

26

Fakt, że grupa zadaniowa ds. Grecji nie zawsze dysponowała maksymalną liczbą pracowników przewidzianą w pułapach, nie miał negatywnego wpływu na jej normalne funkcjonowanie.

Część II

28

W odniesieniu do sformułowania „kompleksowy program pomocy technicznej dla Grecji” zob. odpowiedź Komisji na pkt I i 3.

32 Akapit pierwszy

Zgodnie z warunkami określonymi w programie dostosowań makroekonomicznych władze greckie podpisały dwie umowy o pomoc techniczną z OECD. Podczas gdy Komisja, mianowicie DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, nadzoruje codzienne działania w ramach programu operacyjnego, wdrażanie i kontrola umów z OECD pozostawały pod nadzorem władz greckich i OECD zachowało pełną odpowiedzialność za ich wyniki. Na wniosek władz greckich grupa zadaniowa udzieliła wsparcia władzom greckim i OECD w celu dostosowania rezultatów przewidzianych w ramach umowy, między innymi poprzez eksternalizację przygotowania tekstów prawnych i dostarczanie odpowiedniej fachowej wiedzy na temat VAT i prawa spółek, tak jak w przypadku badanego przez Trybunał projektu zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

32 Akapit drugi

W dziedzinie funduszy strukturalnych Komisja ułatwiła wsparcie Portugalii dla Grecji. Oba państwa członkowskie potwierdziły, że wymiana doświadczeń byłaby przydatna. Brak przedsięwzięcia możliwej współpracy nie wiązał się z żadną stratą finansową dla którejkolwiek ze stron lub dla Komisji.

34

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 32 w sprawie roli grupy zadaniowej ds. Grecji w projekcie dotyczącym obciążeń administracyjnych.

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Grupa zadaniowa ds. Grecji stosowała kombinację sposobów dostarczania pomocy technicznej, niektóre z nich nie były jednak odpowiednie do tego celu” przed pkt 35

Komisja uważa, że metody realizacji zastosowane przez grupę zadaniową ds. Grecji były odpowiednie i spełniły zadanie, które zostało im przypisane przy pełnym poszanowaniu ram prawnych i regulacyjnych.

35

Decyzja o pozyskaniu wsparcia ze strony podmiotów zewnętrznych w celu sprostania pewnym aspektom pracy jest uzasadniona w przypadku potrzeb operacyjnych i jest związana zarówno z terminami zadań, jak i z wysoce wyspecjalizowanym charakterem zadań i wymaganych kompetencji technicznych.

36

Agencja zajmująca się obszarem opodatkowania, do której odnosi się Trybunał, podjęła się szeregu zadań, co dowiodło jej wartości dodanej. Zadania te były następujące:

- wraz z grupą zadaniową ds. Grecji, preselekcja odpowiednich ekspertów w administracjach państw członkowskich i poza nimi;
- w przypadku umowy o świadczenie usług: opracowanie warunków zamówienia, rozpoczęcie procedury zgłaszania kandydatur, analiza otrzymanych ofert, zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego;
- w przypadku oddelegowania pracowników zatrudnionych w administracji krajowej: opracowanie wzoru umowy o oddelegowanie, negocjacje z administracją państwa członkowskiego;
- we wszystkich przypadkach: zarządzanie finansowe i kontynuacja wdrażania umowy (faktury wystawione przez administrację państw członkowskich lub kontrahenta, formularze ewidencji czasu, sprawozdania) i, w razie potrzeby, zmiany do umowy.

39

Finansowanie i budżetowanie działań grupy zadaniowej ds. Grecji były realizowane z pełnym poszanowaniem ram prawnych i obowiązujących Komisję zasad i procedur.

Aby przeczytać argumentację, zob. odpowiedź Komisji na pkt VII.

40

Rola lidera dziedziny wykracza daleko poza jednorazową współpracę: wymaga ona stałego dialogu i wsparcia we wspomnianej dziedzinie poprzez ekspertyzy, badania, analizy porównawcze itd. W konsekwencji zaangażowanie agencji krajowych przy wdrażaniu projektów stanowi oczywisty wybór, na korzyść którego przemawiają wyjątkowa wiedza fachowa i kompetencje oraz wysoki stopień specjalizacji takich agencji (art. 190.1 lit. f) zasad stosowania rozporządzenia finansowego).

41

Wszyscy eksperci UE świadczący pomoc greckim władzom za pośrednictwem tej agencji dysponowali szerokim doświadczeniem w zakresie reform administracyjnych zdobytych w swoich krajach (we Francji, w Anglii, Niemczech, Hiszpanii itp.).

Doświadczenie krajowej agencji rozwoju na Bałkanach było przydatne przy wdrażaniu reform administracji publicznej w Grecji. Ponadto agencja była zaangażowana w działania z krajami starającymi się o członkostwo. Duża część podmiotów administracji i greckich instytucji jest historycznie zainspirowana tym systemem państw członkowskich, który zachęcił też władze greckie do zwrócenia się wspólnie o wsparcie krajowej agencji rozwoju na szczeblu operacyjnym we współpracy z grupą zadaniową ds. Grecji i partnerem reform.

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Wsparcie było wystarczająco dopasowane do głównych potrzeb w zakresie reform, lecz nie zawsze oparte na kompleksowej analizie potrzeb” przed pkt 46

Komisja uważa, że nagłówek „Wsparcie było wystarczająco dopasowane do głównych potrzeb w zakresie reform, lecz nie zawsze oparte na kompleksowej analizie potrzeb” należy ująć w odpowiednim kontekście. Argumenty w tej sprawie zostały zawarte w komentarzach do sekcji odpowiedzi Komisji na pkt V i 19 wstępu i na punkty następujące po tym nagłówku.

47 a)

W styczniu 2012 r. władze greckie opracowały plan działania dotyczący reformy administracyjnej na podstawie ustaleń i zaleceń przeglądu administracji publicznej zrealizowanego przez OECD „Grecja: przegląd administracji centralnej”. Pomoc techniczna udzielana przez grupę zadaniową ds. Grecji w latach 2012–2013 była oparta na tym planie działania, jak również na priorytetach ustalonych w ramach programu dostosowań makroekonomicznych.

Począwszy od roku 2014, dzięki pracy grupy zadaniowej ds. Grecji polegającej na pomocy greckiej administracji w opracowywaniu dokumentów, pomoc techniczna została oparta na strategii reformy i dwuletnim planie działania dotyczącym reformy administracyjnej.

47 b)

Zalecenia OECD zostały zawarte w różnych planach działania i tabeli opartej na siedmiu filarach przedłożonej Trybunałowi. Te środki, wraz z protokołem ustaleń, systematycznie pomagały tworzyć podstawy dla wniosku o udzielenie pomocy technicznej. Warto również o tym wspomnieć w związku z opracowaniem strategii reformy i dwuletniego planu działania, który został przygotowany wspólnie z grecką administracją i który stosuje zalecenia OECD jako punkt wyjścia w celu identyfikacji projektów stanowiących odpowiedź na problemy.

47 c)

Z punktu widzenia zarządzania krajowego koordynacja międzyministerialna była ważnym elementem przy powoływaniu sekretariatu generalnego i rady ds. reformy; takie było kluczowe zalecenie OECD.

49

Porozumienie zostało sporządzone z uwzględnieniem początkowej niepewności po stronie Komisji co do zakresu pracy, która ma zostać wykonana przez MFW, a na bardzo wczesnym etapie wysiłków Komisji w świadczeniu pomocy technicznej – wątpliwości co do zdolności Komisji do zapewnienia obecności stałego doradcy specjalizującego się w dziedzinie administracji podatkowej w celu skutecznego wspierania pracy w zakresie „funkcji podstawowych” (takich jak windykacja należności, kontrola podatkowa, kontrola HWI, rozwiązywanie sporów itp.). W tym przypadku utworzenie generalnego sekretariatu ds. dochodu publicznego pod koniec 2012 r. zwiększyło aktywność w dziedzinie pomocy technicznej, za którą odpowiedzialny był MFW (reforma instytucjonalna i organizacja), a wraz z przybyciem drugiego doradcy ds. windykacji należności na początku 2013 r. Komisji udało się przejąć większość pracy w tej dziedzinie.

Nowy podział obowiązków wyjaśniono w rocznym sprawozdaniu w lutym 2013 r. przedłożonym przez IMF FAD obejmującym okres do grudnia 2012 r. (zob. w szczególności pkt 16).

50

Grupa zadaniowa ds. Grecji podjęła znaczne wysiłki, aby wyznaczyć jasne terminy dostarczenia wyników poprzez opracowanie dwuletniego programu działań, który doprowadził do nawet bardziej szczegółowego planowania. Dokumenty te zostały przedłożone Trybunałowi.

W początkowym okresie wnioski o pomoc techniczną w celu wsparcia Grecji były dostosowane w taki sposób, aby odpowiadały wymaganiom protokołu ustaleń i się na nich koncentrowały. W tej dziedzinie, dostosowanie potrzeb pomocy technicznej było oczywistym krokiem politycznym.

Ramka 2

Komisja pragnie zaznaczyć, że nawet jeśli grupa zadaniowa ds. Grecji wielokrotnie wyrażała wewnętrzne wątpliwości co do zdolności greckich władz do przestrzegania wyznaczonych terminów, nie miała ona uprawnień do ich zmiany.

Aby dotrzymać terminów wyznaczonych przez prawo greckie i protokół ustaleń według planu działania, należałoby zakończyć wdrażanie reformy klasyfikacji miejsc pracy wszystkich pracowników administracji centralnej w ciągu sześciu miesięcy (tzn. w lipcu 2012 r.). Termin ten został wyznaczony pomimo złożoności prawnych i organizacyjnych zadań, które zostały już dostrzeżone przez OECD w procesie analizy centralnej administracji greckiej. Pomimo wstępnego opracowania planów uzgodnionego z grupą zadaniową ds. Grecji/liderem dziedziny władze greckie nie rozpoczęły realizacji reformy systemu *klados*.

Plany działania były w pełni zgodne z wymogami protokołu ustaleń.

Nadzór postępu realizacji reformy w tej dziedzinie nie wchodził w zakres obowiązków grupy zadaniowej ds. Grecji.

54 a)

W szczególności w przypadku pomocy technicznej udzielonej przez MFW działania następcze były realizowane za pomocą wspólnych sprawozdań podsumowujących Komisji i MFW, które były redagowane co kwartał w latach od 2012 do 2014 r. i które były wykorzystywane przy analizie rezultatów pomocy technicznej i w celu określenia przyszłych potrzeb oraz planów związanych z pomocą techniczną.

Z uwagi na rozległe zmiany sytuacji w Grecji, jak również interakcję ze zmieniającymi się wymogami protokołu ustaleń, sprawozdania te okazały się być użyteczniejszym i bardziej operacyjnym narzędziem niż systematyczna aktualizacja bardzo ogólnych planów działania zawartych w umowie wstępnej.

54 b)

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 32. Wdrażanie i monitorowanie umowy związanej z projektem dotyczącym obciążeń administracyjnych zawartej z OECD pozostało w obszarze kompetencji władz greckich.

Część III

Odpowiedź Komisji na nagłówek „Część III – Pomoc techniczna przyniosła zróżnicowane rezultaty” przed pkt 55

Komisja jest zdania, że nagłówek „Część III – Pomoc techniczna przyniosła niejednoznaczne rezultaty” należałoby umieścić w szerszym kontekście, mając na względzie odmienną rolę władz greckich i Komisji w związku z wpływem pomocy technicznej na ogólny postęp we wdrażaniu reform. Podział kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię Europejską wiąże się z oddelegowaniem odpowiedzialności za wdrażanie reformy strukturalnej państwom członkowskim. W związku z powyższym właściwe wdrażanie reform strukturalnych było i pozostaje w gestii władz greckich, podczas gdy grupa zadaniowa ds. Grecji oferowała swoją pomoc i doradztwo władzom greckim, jeśli o taką pomoc się do niej zwrócono.

Wspólna odpowiedź na pkt 55 i 56

Potrzeba monitorowania realizacji działań pomocy technicznej i zaleceń powinna brać pod uwagę rolę kontrolną instytucji w kontekście programu, a nie tylko rolę grupy zadaniowej ds. Grecji.

56

Z punktu widzenia Komisji, grupa zadaniowa ds. Grecji monitorowała realizację działań pomocy technicznej na jej własną bezpośrednią odpowiedzialność.

59

Odnosnie do opóźnienia w realizacji projektów w ramach zarządzania dzielonego Komisja pragnie podkreślić, że zgodnie z warunkami określonymi w programie dostosowań makroekonomicznych umowę z OECD podpisały władze greckie; dlatego też całkowita odpowiedzialność za wdrażanie i monitorowanie tych umów spoczywa na władzach greckich.

Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 32 i 47.

60

Podział kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię Europejską wiąże się z oddelegowaniem odpowiedzialności za wdrażanie reformy strukturalnej państwom członkowskim. W związku z powyższym, właściwe wdrażanie reform strukturalnych było i pozostaje w gestii władz greckich, podczas gdy grupa zadaniowa ds. Grecji oferowała swoją pomoc i doradztwo władzom greckim, jeśli o taką pomoc się do niej zwrócono.

Wspólna odpowiedź na pkt 61–65

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 60.

66

Grecja osiągnęła wysoki wskaźnik wykorzystania środków w porównaniu z okresu programowania 2007–2013, plasując się tym samym na dobrej pozycji na poziomie UE. Cel ten został osiągnięty dzięki ścisłej współpracy urzędników Komisji z ministerstwami greckimi oraz organami zarządzającymi służącej wsparciu ich w kwestiach administracyjnych, m.in. dzięki wyznaczaniu terminów i udzielaniu wsparcia technicznego w razie konieczności.

Wspólna odpowiedź na pkt 67–70

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 60.

71

Komisja podziela zdanie Trybunału wyrażone w analizie powodów wolnego postępu i trudności napotkanych w związku ze świadczeniem pomocy technicznej poprzez projekty podatkowe. Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 60.

72

Zob. odpowiedź Komisji na pkt 60.

Wnioski i zalecenia

74

Aby zapoznać się z interpretacją Komisji dotyczącą „szeroko zakrojonego programu pomocy technicznej”, zob. odpowiedź Komisji na pkt I.

Zalecenie 1

Komisja akceptuje zalecenie 1.

Nowa Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych weźmie to zalecenie pod uwagę w odniesieniu do nowych zadań w ramach pomocy technicznej.

Komisja ma zamiar uwzględnić zalecenie Trybunału w definicji ram działania Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych.

76

Komisja uważa, że grupa zadaniowa ds. Grecji wypełniła swój mandat. Zob. odpowiedź Komisji do części II tego sprawozdania.

76 Akapit pierwszy

Komisja uważa, że dzięki obecności zarówno ekspertów rezydujących na miejscu, jak i specjalistów krótkoterminowych, lokalnych i międzynarodowych, pomoc techniczna była optymalna i pozwoliła podjąć reformy w skomplikowanych obszarach, przy pełnym uwzględnieniu wyspecjalizowanego charakteru zadań i wymaganych umiejętności technicznych.

Zatrudnianie wykonawców zewnętrznych, jako jeden z wielu mechanizmów świadczenia pomocy technicznej, miało kluczowe znaczenie dla jej świadczenia w przypadkach, w których potrzebna wiedza ekspercka nie była dostępna na szczeblu Komisji.

Z tego powodu Komisja wykorzystała istniejące instrumenty w celu zatrudnienia ekspertów, który spełniali niezbędne wymogi.

W oparciu o regulamin pracowniczy Komisja zatrudniła bezpośrednio również ekspertów tymczasowych, korzystanie z pomocy ekspertów zewnętrznych było oparte na ocenie potrzeb.

W związku z tym Komisja wykorzystała jedynie zasoby potrzebne w związku z koniecznością zapewnienia Grecji rozwiązań pilnych problemów, m.in. usługodawców i wiedzę ekspercką pochodzącą z zewnątrz.

76 Akapit drugi

Komisja dokonała wyboru usługodawców w pełnym poszanowaniu ram prawnych i zasad obowiązujących w Komisji.

76 Akapit czwarty

Komisja uważa, że koncepcja specyfikacji istotnych warunków zamówienia była odpowiednia. Komisja przyjęła zróżnicowane i szczegółowe podejścia w celu opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia i planów działania, w zależności od typu projektu, warunków programu dostosowań makroekonomicznych, typu planowanej interwencji, okoliczności, w których kontrahent musiał przyczynić się do działań i stopnia zaawansowania projektu.

Zob. również odpowiedź Komisji na pkt 49 i 50.

Zalecenie 2

Komisja akceptuje zalecenie 2.

Zalecenie 3

Komisja akceptuje zalecenie 3.

Biorąc pod uwagę znaczne wysiłki podjęte przez państwa członkowskie (państwa strefy euro i poza nią), Komisję, organizacje międzynarodowe i krajowe w celu wsparcia Grecji w zmaganiach z kryzysem i planowaniu wdrażania potrzebnych reform, Komisja uważa, że liczba zaangażowanych podmiotów była odpowiednia.

W związku z tym liczba partnerów odzwierciedlała działania, które były niezbędne w celu całkowitego osiągnięcia celu pomocy.

Zalecenie 4

Komisja akceptuje zalecenie 4.

Strategia grupy zadaniowej ds. Grecji, która cechowała się wysokim stopniem elastyczności, aby umożliwić szybką i skuteczną odpowiedź na zmieniające się potrzeby związane z kryzysem i pilnym charakterem działań, okazała się być dostosowana do okoliczności. Komisja pragnie podkreślić, że w zależności od potrzeb i okoliczności grupa zadaniowa ds. Grecji wybierała najodpowiedniejsze podejście i środki, takie jak oddelegowywanie ekspertów z Komisji, organizacji międzynarodowych i agencji krajowych lub urzędników wysokiej rangi z innych państw członkowskich do ministerstw i organów administracji greckiej, organizowanie szkoleń i zapewnianie ekspertów krótkoterminowych.

W związku z tym cykl planowania w grupie zadaniowej ds. Grecji wpisywał się w ten ogólny kontekst, zapewniając elastyczność potrzebną w procesie decyzyjnym dotyczącym różnych opcji świadczenia pomocy technicznej. Hierarchizacja działań była zależna od wniosków złożonych przez greckie władze i warunków programu dostosowań gospodarczych i musiała zostać dostosowana do wyników negocjacji.

Zalecenie 5

Komisja akceptuje zalecenie 5.

Procedury stosowane przez grupę zadaniową ds. Grecji przy przydzielaniu długoterminowych umów organizacjom międzynarodowym i agencjom krajowym były zgodne z procedurami przewidzianymi w rozporządzeniu finansowym i jego zasadach stosowania, jak również zgodne z procesem decyzyjnym.

Wszystkie wybrane agencje krajowe i organizacje międzynarodowe zostały skontrolowane na poziomie Komisji (ocena cztero- i sześciofilarowa), a ich ocena wykazała, że dysponują wystarczającym doświadczeniem w zarządzaniu umowami finansowanymi z budżetu UE.

Komisja pragnie podkreślić, że dołożono dodatkowych starań w przypadku podejścia opartego na wynikach po wejściu w życie nowego rozporządzenia finansowego w 2013 r: nowe umowy ramowe podpisano z organizacjami sześciofilarowymi, kładąc szczególny nacisk na projekty oparte na wynikach, zgodnie z opisem ram logicznych; stosunek wartości do ceny dla projektów ma być ustalany na początku procesu zawierania umowy.

77

Komisja nadzorowała cały proces wdrażania pomocy technicznej. Konkretnie projekty mające na celu wdrażanie reform były realizowane w ramach kompetencji władz greckich i z tego powodu Komisja ich nie monitorowała.

79

Zob. odpowiedź Komisji na część III sprawozdania oraz na pkt 55.

Zalecenie 6

Komisja przyjmuje zalecenie 6 i zobowiązuje się systematycznie monitorować pomoc techniczną realizowaną w ramach bezpośredniego obszaru jej kompetencji jako instytucji zamawiającej.

Ustalając nowe ramy stanowiące podstawę działań Służby Wspierania Reform Strukturalnych, Komisja uwzględni, w ramach analizy *ex ante*, wnioski wyciągnięte z doświadczeń uzyskanych w wyniku wdrażania działań pomocy technicznej przez grupę zadaniową ds. Grecji. Ponadto Komisja rozważa ogłoszenie zaproszenia do składania ofert na przeprowadzenie oceny *ex post* działań wdrożonych w Grecji, kiedy wszystkie działania pomocy technicznej zostaną zakończone.

Zalecenie 7

Komisja akceptuje zalecenie 7.

Działania Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych w przyszłości skupią się na wymiarze budowania zdolności.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

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

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

Publikacje płatne:

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

W 2011 r. Komisja Europejska utworzyła grupę zadaniową ds. Grecji w celu wsparcia programu dostosowań gospodarczych za pośrednictwem pomocy technicznej o szerokim zakresie. W niniejszym sprawozdaniu zbadano, czy grupa zadaniowa wypełniła swój mandat i czy pomoc udzielona Grecji skutecznie przyczyniła się do przeprowadzenia reform w tym kraju. Trybunał stwierdził, że ogólnie grupa zadaniowa ds. Grecji stanowiła sprawny mechanizm do celów świadczenia i koordynowania złożonych usług pomocy technicznej. Równocześnie wystąpiły jednak niedociągnięcia w koncepcji niektórych projektów, a rezultaty w zakresie wpływu na postępy we wprowadzaniu reform były zróżnicowane.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji