

Sprawozdanie specjalne

Pomoc UE dla Mjanmy/Birmy

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



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

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 III, która odpowiada za kontrolę obszarów wydatków dotyczących działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Oprócz członka sprawozdawcy Karela Pinxtena, przewodniczącego Izby, w opracowanie sprawozdania zaangażowani byli: Gerard Madden, szef gabinetu, Mila Strahilova, attaché i koordynator zadania, Beatrix Lesiewicz, kierownik, a także kontrolerzy Roberto Ruiz Ruiz i Francesco Zoia Bolzonello. Wsparcie językowe zapewniła Cathryn Lindsay.



Od lewej: Francesco Zoia Bolzonello, Cathryn Lindsay, Gerard Madden, Mila Strahilova, Roberto Ruiz Ruiz, Beatrix Lesiewicz, Karel Pinxten.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Wykaz akronimów i skrótów	
Streszczenie	I-IX
Wstęp	1-14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	15-17
Uwagi	18-60
Mimo pewnych niedociągnięć UE odegrała wiodącą rolę we wspieraniu ustalonych priorytetów rozwoju	18-28
ESDZ i Komisja uwzględniły potrzeby kraju	19-20
Wybór priorytetów rozwoju nie był wystarczająco ukierunkowany	21-24
Poziom koordynacji był zróżnicowany	25-28
Zarządzanie unijną pomocą rozwojową przez Komisję było na ogół zadowalające, lecz wystąpiły opóźnienia i niedociągnięcia	29-51
Podjęte działania były właściwe, zdarzały się jednak niepowodzenia	30-33
Na wdrażanie ze strony funduszy powierniczych wpływały opóźnienia w zaciąganiu zobowiązań i wypłacaniu środków finansowych	34-36
Wpływ zawartych w umowach UE–ONZ postanowień o kontroli kosztów był niewielki	37-40
Procedury deklaracji kryzysowej stosowano zbyt powszechnie	41-43
Ryzyko podwójnego finansowania nie było wystarczająco ograniczane	44-45
Wystąpiły niedociągnięcia pod względem monitorowania działań finansowanych przez UE, a ich widoczność była niewielka	46-51
Na osiągnięcie celów negatywnie wpływały opóźnienia we wdrażaniu	52-60
Pewne pozytywne rezultaty mimo trudnego kontekstu	53
Na realizację projektów negatywnie wpływały opóźnienia i niedociągnięcia	54-60
Wnioski i zalecenia	61-69

Załącznik I – Mapa Mjanmy/Birmy

Załącznik II – Fundusze powiernicze zarządzane przez ONZ

Załącznik III – Próba skontrolowanych projektów

Załącznik IV – Ocena poszczególnych projektów – przegląd

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

WYKAZ AKRONIMÓW I SKRÓTÓW

DCI	Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju
DG DEVCO	Dyrekcja Generalna ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju
DG ECHO	DG ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej
EIDHR	Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka
ESDZ	Europejska Służba Działań Zewnętrznych
ICI+	Instrument Finansowania Współpracy z Państwami i Terytoriami Uprzemysłowionymi oraz Innymi Państwami i Terytoriami o Wysokim Dochodzie
IcSP	Instrument na rzecz przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (dawniej Instrument na rzecz Stabilności (IfS))
IDP	Osoba wewnętrznie przesiedlona
JPF	Wspólny Fundusz na rzecz Pokoju
LIFT	Fundusz powierniczy na rzecz źródeł utrzymania i bezpieczeństwa żywnościowego
LRRD	łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju
NGO	Organizacja pozarządowa
QBEP	Program na rzecz edukacji podstawowej dobrej jakości
RACER	Odpowiednie, akceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne
ROM	Monitorowanie zorientowane na rezultaty
SMART	Zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie
SWITCH-Asia	Finansowany przez UE program mający pomóc konsumentom i przedsiębiorstwom w przejściu do zrównoważonej konsumpcji i produkcji
UNICEF	Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci
UNOPS	Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Obsługi Projektów
3DF	Fundusz trzech chorób
3MDG	Fundusz na rzecz osiągnięcia trzech milenijnych celów rozwoju

STRESZCZENIE

I. W okresie objętym kontrolą Mjanma/Birma znajdowała się w trakcie poważnych i trudnych przekształceń politycznych i gospodarczych. Działania na rzecz rozwoju były utrudnione ze względu na takie czynniki jak klęski żywiołowe, konflikty etniczne i ograniczone zdolności lokalnych podmiotów i władz.

II. Trybunał zbadał, czy wsparcie UE na rzecz Mjanmy/Birmy było skuteczne. W tym celu w ramach kontroli sprawdzono, czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja wspierały właściwie określone priorytety w zakresie rozwoju. Oceniono również sposób zarządzania przez Komisję pomocą rozwojową UE oraz przeanalizowano, czy osiągnięte zostały cele unijnego wsparcia na rzecz rozwoju. Kontrolę skoncentrowano na wydatkach w ramach zobowiązań zaciągniętych w latach 2012–2016 w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI), po ustanowieniu rządu cywilnego w 2011 r. Na lata 2012–2020 UE przeznaczyła łącznie prawie 1 mld euro.

III. Trybunał stwierdził, że unijne wsparcie na rzecz rozwoju kraju było częściowo skuteczne. UE odegrała ważną rolę przewodnią we wspieraniu priorytetów rozwoju oraz przydzieliła krajowi znaczne środki finansowe. W trudnych warunkach wynikających z faktu, że struktura instytucjonalna, postępy w procesie pokojowym i tempo reform były niepewne, UE aktywnie reagowała na potrzeby kraju. Niemniej jednak Trybunał wykrył niedociągnięcia w dokonanej przez Komisję ocenie potrzeb oraz we wdrażaniu pomocy unijnej.

IV. Decyzja Komisji o skupieniu się na czterech sektorach nie była zgodna z Programem działań na rzecz zmian z 2011 r., a także nie dokonano oceny zdolności delegatury Unii do poradzenia sobie z dużym obciążeniem pracą. Komisja nie dokonała wystarczająco starannej oceny priorytetów geograficznych w obrębie kraju. Przy rozważaniu priorytetów nie uwzględniono mobilizacji dochodów krajowych, chociaż jest to czynnik o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Mjanmy. Krokiem w dobrym kierunku było wspólne programowanie przez UE i poszczególne państwa członkowskie w ramach wspólnej strategii programowania na lata 2014–2016.

V. Zarządzanie unijną pomocą rozwojową było na ogół zadowalające. W działaniach uwzględniono priorytety rozwojowe kraju, lecz występowały opóźnienia. Dokonany przez

Komisję wybór metody udzielania pomocy był zasadny, ale przydział kwot finansowania na rzecz poszczególnych sektorów i działań nie został uzasadniony stosownymi dokumentami. Wystąpiły również opóźnienia we wdrażaniu, ponieważ nie przyjęto rocznego programu działań na 2016 r.

VI. Na wdrażanie programów w ramach funduszy powierniczych zarządzanych przez ONZ negatywnie wpłynęły opóźnienia i powolna absorpcja środków budżetowych przeznaczonych na działania programowe. W funduszach tych doszło do kumulacji dużych sald pieniężnych, lecz Komisja nie zadbała o to, by odsetki uzyskane z wkładu UE zostały wykorzystane na finansowane działania. Zawarte w umowach UE–ONZ postanowienia o kontroli kosztów miały niewielkie oddziaływanie.

VII. W latach 2012–2016 Komisja powszechnie stosowała postanowienia o deklaracji kryzysowej, aby zawierać umowy bezpośrednio z partnerami wdrażającymi. Z powodu rezygnacji z wymogu ogłaszania zaproszeń do składania wniosków zmniejszyła się przejrzystość procedury wyboru, a fakt rezygnacji mógł niekorzystnie wpłynąć na racjonalność projektów pod względem kosztów.

VIII. Stopień osiągnięcia rezultatów w skontrolowanych projektach był zróżnicowany. Tylko w przypadku połowy skontrolowanych projektów osiągnięto zaplanowane produkty, głównie ze względu na opóźnienia we wdrażaniu. Wyników oraz trwałości rezultatów nie można było ocenić w przypadku prawie połowy projektów ze względu na opóźnienia we wdrażaniu działań programowych. Odnotowano także niedociągnięcia pod względem jakości wskaźników projektu i monitorowania projektów.

IX. Na podstawie uwag zawartych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał sformułował szereg zaleceń mających na celu poprawę zarządzania pomocą rozwojową dla Mjanmy/Birmy.

Trybunał zwraca się do ESDZ/Komisji o:

- precyzyjniejsze ustalanie obszarów wsparcia w celu zwiększenia oddziaływania pomocy;
- wzmocnienie koordynacji z DG ECHO;
- uzasadnianie przydziału środków finansowych na rzecz poszczególnych sektorów i działań stosownymi dokumentami;

- zwiększenie racjonalności kosztów działań z udziałem wielu darczyńców;
- usprawnienie zarządzania projektami i zadbanie o większą widoczność działań UE.

WSTĘP

1. Po kilku dziesięcioleciach rządów autorytarnych Mjanma/Birma przechodzi transformację polityczną i gospodarczą pod kierownictwem rządu cywilnego, który objął władzę w marcu 2011 r. Rząd ten zapoczątkował szereg reform mających na celu zmianę sytuacji politycznej, demokratycznej i społeczno-gospodarczej kraju.
2. Jeżeli chodzi o sytuację gospodarczą kraju, jego PKB rosło w średnim rocznym tempie 7,5%¹. Siła robocza jest młoda, a kraj obfituje w zasoby naturalne, takie jak gaz, drewno, złoto i kamienie szlachetne. Ponieważ graniczy z rynkami dwóch najludniejszych krajów na świecie, Chin i Indii, kraj odnotowuje znaczny wzrost inwestycji bezpośrednich.
3. Ludność kraju obejmuje liczne grupy etniczne, z których część uwikłana jest w trwające od wielu lat wojny domowe. Utrzymują się napięcia między grupami etnicznymi i religijnymi. Rząd podpisał z niektórymi etnicznymi siłami zbrojnymi ogólnokrajowe porozumienie w sprawie zawieszenia broni, lecz proces pokojowy postępuje powoli. Napięcia etniczne przeważają w stanach zamieszkałych przez niebirmańskie grupy etniczne, w szczególności w przygranicznych rejonach stanów Shan, Kachin i Rakhine (zob. mapa w **załączniku I**).
4. W 2016 i 2017 r. doszło do ponownych wybuchów przemocy wobec muzułmańskiej mniejszości Rohingya w stanie Rakhine (zob. mapa w **załączniku I**); członkowie tego ludu stali się faktycznie bezpaństwowcami z dniem wejścia w życie w 1982 r. ustawy o obywatelstwie birmańskim. Powtarzające się wybuchy przemocy zaostrzają konflikt oraz utrudniają wysiłki humanitarne i rozwojowe w regionie.
5. Z myślą o sprzyjaniu procesowi reform w kwietniu 2012 r. UE zawiesiła sankcje nałożone na rząd, a do 2013 r. zniosła wszystkie tego typu środki z wyjątkiem embarga na broń. UE otworzyła również biuro w Rangunie, które w 2013 r. przekształciło się w pełnoprawną delegaturę UE.
6. Kształt stosunków dwustronnych określają konkluzje Rady z dnia 22 lipca 2013 r. w sprawie kompleksowych ram polityki UE i wsparcia dla Mjanmy/Birmy. Strategiczne cele

¹ Dane Banku Światowego za lata 2012–2016.

wspomnianych ram to (1) wspieranie pokoju i pojednania narodowego, (2) pomoc w budowie sprawnie funkcjonującej demokracji, (3) pobudzenie rozwoju i handlu oraz (4) wspieranie ponownego przyjęcia Mjanmy do wspólnoty międzynarodowej.

7. W listopadzie 2013 r. odbyło się spotkanie grupy zadaniowej UE–Mjanma/Birma, mające na celu przedstawienie rządowi narzędzi i instrumentów, jakimi dysponuje UE na potrzeby wspierania demokratyzacji. Pod kierownictwem poprzedniej wysokiej przedstawiciel UE Catherine Ashton oraz jednego z ministrów w kancelarii prezydenta Mjanmy U Soe Thane zorganizowano szereg forów mających na celu pogłębienie wzajemnych stosunków w różnych dziedzinach, takich jak pomoc rozwojowa, społeczeństwo obywatelskie, proces pokojowy oraz handel i inwestycje.

8. Po spotkaniu grupy zadaniowej miały miejsce dialogi dotyczące praw człowieka UE–Mjanma, podczas których rozważano, w jaki sposób pomoc UE może wspierać w praktyce działania na rzecz praw człowieka, demokratycznych rządów oraz praworządności. UE zaoferowała rządowi Mjanmy pomoc w ratyfikacji międzynarodowych konwencji i instrumentów w zakresie praw człowieka. Ponadto UE wysłała misję obserwacji wyborów, mającą na celu obserwowanie wyborów parlamentarnych, które odbyły w dniu 8 listopada 2015 r.

9. Na lata 2007–2020 UE przeznaczyła kwotę ponad 1 mld euro (zob. **tabela 1**), głównie w ramach instrumentów dwustronnych, regionalnych i tematycznych².

² Instrumenty finansowania mogą mieć charakter krajowy (dwustronny), regionalny lub skupiać się na określonych obszarach tematycznych.

Tabela 1 – Pomoc UE przyznana Mjanmie/Birmie na lata 2007–2020

(w mln EUR)

Źródło	2007–2011	2012–2013	Pakiet specjalny 2012–2013	Ogółem 2007–2013	2014–2020	Ogółem 2007–2020
Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju						
Pula dwustronna	32,0		93,0	125,0	688,0	813,0
Programy tematyczne	43,9	7,7	34,0	85,6	20,6 *	106,2
Programy regionalne	17,0	3,8	20,0	40,8	35,9 *	76,7
Inne instrumenty (IFS, EIDHR, ICI+)	2,2	28,9	3,7	34,8	1,8	36,6
Ogółem	95,1	40,4	150,7	286,2	746,3	1 032,5

* Przydział środków finansowych do 2017 r.

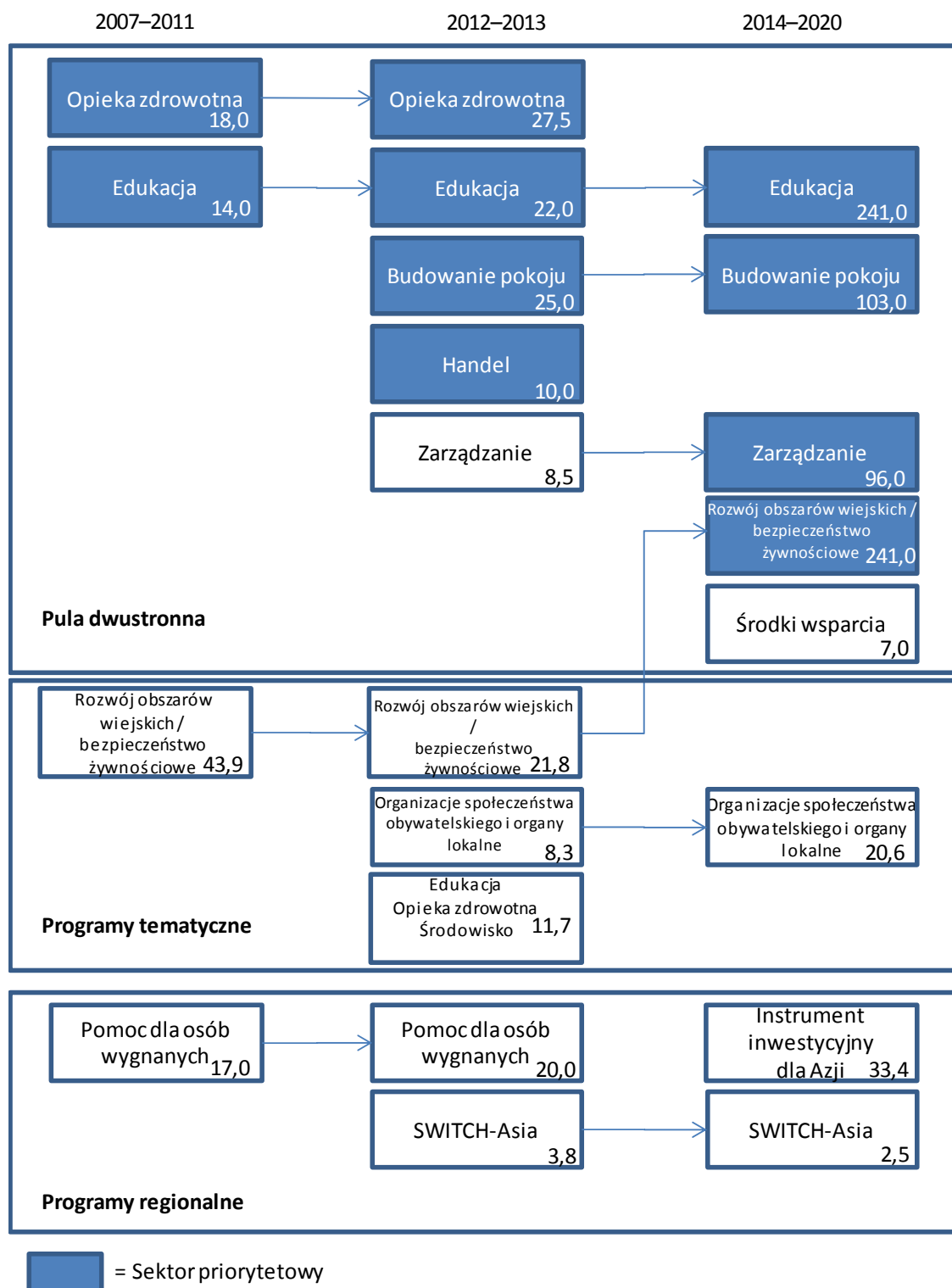
Źródło: Wieloletnie programy indykatywne na lata 2007–2013 i 2014–2020 oraz roczne programy działań na lata 2007–2015.

10. W ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2007–2013 UE zapewniła finansowanie dwustronne dla dwóch sektorów priorytetowych, tj. edukacji i opieki zdrowotnej. Instrumenty tematyczne i finansowanie regionalne skupiały się głównie na programach na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i pomocy dla osób wygnanych.

11. W 2012 r. w celu podtrzymania tempa reform UE udzieliła krajowi dodatkowego wsparcia w kwocie 150 mln euro w ramach „pakietu specjalnego”. Dzięki tym środkom wsparcie dwustronne rozszerzono na dwa dodatkowe sektory priorytetowe, tj. budowanie pokoju i handel.

12. W ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020 finansowanie dwustronne w łącznej kwocie 688 mln euro przeznaczono na cztery sektory priorytetowe: rozwój obszarów wiejskich, edukację, zarządzanie i budowanie pokoju. Wraz z pomocą przyznaną w ramach programów i instrumentów tematycznych i regionalnych finansowanie unijne dla tego kraju przez okres siedmiu lat sięgnęło 746,3 mln euro. Na rys. 1 przedstawiono środki przydzielone na każdy sektor w latach 2007–2020.

Rys. 1 – Przydział finansowania dwustronnego, regionalnego i tematycznego dla każdego sektora w ramach DCI (w mln euro)



Źródła: Wieloletni program indykacyjny na lata 2007–2013, wieloletni program indykacyjny na lata 2014–2020, roczne programy działań na lata 2007–2015.

13. Fundusze wdrażano, stosując zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie metody zarządzania³. W 2016 r. UE udostępniła Mjanmie 63% finansowania⁴ w drodze zarządzania pośredniego, głównie poprzez agencje ONZ. Dotyczyło to następujących funduszy powierniczych: funduszu powierniczego na rzecz źródeł utrzymania i bezpieczeństwa żywnościowego (LIFT), programu na rzecz edukacji podstawowej dobrej jakości (QBEP), funduszu na rzecz osiągnięcia trzech milenijnych celów rozwoju (3MDG) oraz wspólnego funduszu na rzecz pokoju (JPF). Odsetek wkładu UE w fundusze wahał się od 11% do 37% (szczegółowe dane przedstawiono w załączniku II). Wydatki w ramach zarządzania bezpośredniego, obejmujące głównie dotacje, stanowiły 37% całego portfela.

14. Kraj otrzymywał wsparcie od wielu darczyńców. W latach 2012–2016 zobowiązania darczyńców ze wszystkich źródeł wyniosły łącznie 8 mld USD. Oprócz pomocy z UE kraj uzyskał zobowiązania z Japonii (3,3 mld USD), Banku Światowego (1 mld USD), Zjednoczonego Królestwa (593 mln USD) i Stanów Zjednoczonych (477 mln USD)⁵.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

15. W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy wsparcie UE dla Mjanmy/Birmy było skuteczne, odnosząc się do następujących trzech kwestii:

- a) Czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja wspierały właściwie określone priorytety w zakresie rozwoju?
- b) Czy Komisja dobrze zarządzała unijną pomocą rozwojową?
- c) Czy osiągnięto cele unijnego wsparcia na rzecz rozwoju?

³ W ramach zarządzania bezpośredniego Komisja Europejska odpowiada za wszystkie zadania związane z wykonywaniem budżetu UE, które są realizowane bezpośrednio przez jej służby w centrali lub w delegaturach Unii. W ramach zarządzania pośredniego Komisja powierza zadania związane z wykonywaniem budżetu organizacjom międzynarodowym, agencjom rozwojowym państw członkowskich UE, krajom partnerskim lub innym podmiotom.

⁴ Z kwoty 438 mln euro przeznaczonej na wszystkie umowy (*źródło*: sprawozdanie z zarządzania pomocą zewnętrzną z 2016 r.).

⁵ Ministerstwo Planowania i Finansów, Departament Stosunków Gospodarczych z Zagranicą, <https://mohinga.info/en/dashboard/location/>.

16. Kontrola objęła zobowiązania zaciągnięte w latach 2012–2016 i sfinansowane w ramach DCI. Trybunał zbadał 20 projektów – 11 projektów w ramach zarządzania pośredniego (z których 10 było zarządzanych przez fundusze powiernicze⁶, a jeden był wdrażany przez agencję państwa członkowskiego⁷) i 9 projektów w ramach zarządzania bezpośredniego⁸. Szczegółowe informacje o skontrolowanych projektach przedstawiono w **załączniku III**.

17. Prace kontrolne polegały m.in. na zbadaniu dokumentacji, takiej jak dokumenty programowe oraz sprawozdania monitorujące i oceniające. W ramach tych prac przeprowadzono wizytę kontrolną na miejscu oraz wywiady z personelem Dyrekcji Generalnej ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO), ESDZ, delegatury UE oraz Dyrekcji Generalnej ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej (DG ECHO), a także z przedstawicielami państw członkowskich UE w Mjanmie/Birmie, innymi darczyńcami oraz partnerami wdrażającymi. Uwzględniono również sprawozdania innych podmiotów z kontroli, weryfikacji⁹ i monitorowania zorientowanego na rezultaty.

UWAGI

Mimo pewnych niedociągnięć UE odegrała wiodącą rolę we wspieraniu ustalonych priorytetów rozwoju

18. Aby odpowiedzieć na pierwsze pytanie kontrolne (zob. **pkt 15**), Trybunał ocenił, czy ESDZ i Komisja brały pod uwagę potrzeby kraju. Trybunał ocenił również, czy priorytety rozwojowe Komisji były wystarczająco sprecyzowane oraz czy koordynowała je ona z innymi darczyńcami.

⁶ Projekty 1-10.

⁷ Projekt 11.

⁸ Projekty 12-20.

⁹ Kontrola Komisji przeprowadzona w agencjach ONZ.

ESDZ i Komisja uwzględniły potrzeby kraju

19. ESDZ i Komisja szybko reagowały na zmiany polityczne w kraju. Zainicjowały dialog dotyczący praw człowieka, wysłały misję obserwacji wyborów i zaangażowały się w proces pokojowy. W 2013 r. w Mjanmie/Birmie ustanowiono delegaturę UE. Pomimo nowej struktury delegatury UE i napotykanym wyzwaniom lokalnym, ESDZ i Komisja szybko nawiązały czynny dialog polityczny z władzami krajowymi i zapewniły znaczne pogłębienie wiedzy.

20. Rząd Mjanmy/Birmy nie uzgodnił krajowego planu rozwoju. Potrzeby kraju były znaczne i obejmowały wiele obszarów, w tym budowanie pokoju, edukację, opiekę zdrowotną, rozwój rolnictwa, zarządzanie i zdolności instytucjonalne. Wyboru sektorów do objęcia wsparciem dokonano w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, a rząd uznał, że wybór ten był powiązany z jego ogólnymi priorytetami rozwoju. UE przydzieliła krajowi znaczne finansowanie na potrzeby wsparcia priorytetów rozwoju (zob. **pkt 9**).

Wybór priorytetów rozwoju nie był wystarczająco ukierunkowany

21. W ramach wieloletniego programu indykatywnego dla Mjanmy/Birmy ESDZ i Komisja określiły priorytety rozwoju i przydziały środków finansowych. Programowanie musiało odpowiadać globalnym celom unijnej polityki rozwojowej i przyczyniać się do realizacji Programu działań na rzecz zmian z 2011 r.¹⁰ Musiało również zapewniać spójność i komplementarność między poszczególnymi darczyńcami oraz spójność z priorytetami rządu.

22. Głównym celem Programu działań na rzecz zmian z 2011 r. było znaczne zwiększenie oddziaływania i skuteczności unijnej polityki rozwojowej. Wezwano w nim do zaangażowania UE w maksymalnie trzech sektorach priorytetowych, aby zwiększyć oddziaływanie i efekt mnożnikowy udzielanej pomocy. Decyzja Komisji o zwiększeniu liczby sektorów priorytetowych z dwóch do czterech (zob. **pkt 10-12**) nie była jasno uzasadniona zgodnie z jej własnymi wytycznymi operacyjnymi i nie uwzględniała zdolności delegatury UE do

¹⁰ Głównym celem przyjętego w 2011 r. Programu działań na rzecz zmian jest istotne zwiększenie oddziaływania i skuteczności unijnej polityki rozwojowej. Zob. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en.

poradzenia sobie z tak obszernym portfelem rozwojowym w złożonym środowisku roboczym.

23. Ponadto Komisja nie dokonała wystarczająco starannej oceny priorytetów geograficznych w odniesieniu do regionów. Na przykład pierwsze badanie dotyczące szczególnych potrzeb stanu Rakhine (zob. **pkt 4**) przeprowadzono dopiero w 2017 r. Tego rodzaju ustalenie priorytetów mogło tymczasem wzmocnić oddziaływanie pomocy UE.

24. Pozyskiwanie przez rząd dochodów z podatków i źródeł niepodatkowych to czynnik o zasadniczym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w kraju bogatym w zasoby naturalne (zob. **pkt 2**). Przy ustalaniu priorytetów nie uwzględniono jednak mobilizacji dochodów krajowych, chociaż jest to czynnik o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Mjanmy.

Poziom koordynacji był zróżnicowany

25. Po objęciu władzy w Mjanmie/Birmie przez rząd cywilny nastąpił szybki napływ darczyńców dysponujących środkami finansowymi na rzecz rozwoju (zob. **pkt 14**). Rząd kraju i partnerzy rozwojowi odbywali regularne spotkania i wymieniali informacje w celu zapewnienia koordynacji darczyńców. Ich spotkania służyły poprawie spójności i skuteczności pomocy rozwojowej. UE czynnie uczestniczyła w forach współpracy.

26. UE i jej państwa członkowskie ustanowiły wspólną strategię programowania na lata 2014–2016 w celu sprzyjania skuteczności pomocy. Wspólne programowanie osiągnięto pomimo braku krajowego planu rozwoju i był to jeden z pierwszych takich przykładów w skali światowej. Skuteczność pomocy pod względem zmniejszenia jej rozdrobnienia wzrosła wprawdzie nieznacznie, wspólny proces programowania zapewnił jednak większą przejrzystość, przewidywalność i widoczność.

27. Koordynacja między DG ECHO a DG DEVCO była jednak niedostateczna. Pomoc humanitarna jest bardzo potrzebna w niektórych regionach Mjanmy/Birmy, w szczególności w stanach Rakhine i Kachin. W latach 2012–2016 Komisja Europejska, za pośrednictwem DG ECHO, przekazała ok. 95 mln euro na programy pomocy doraźnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i wsparcia dla ofiar konfliktów. Mimo że obie dyrekcje generalne Komisji prowadziły aktywne działania w tym kraju, przy formułowaniu programów

nie uwzględniono w wystarczającym stopniu interwencji humanitarnych UE. Brakowało również wspólnego planu wdrażania łączącego pomoc doraźną, odbudowę i rozwój (LRRD). Odnotowano przykłady współpracy w sferze pomocy humanitarnej i rozwojowej, stanowiły one jednak raczej wyjątek niż regułę.

28. Ponadto DG ECHO nie została uwzględniona we wspólnej strategii programowania na lata 2014–2016 określonej przez Komisję i państwa członkowskie (**pkt 26**). W ten sposób stracono szansę na poprawę koordynacji, biorąc pod uwagę, że pomocy humanitarnej oczekuje się na obszarach, gdzie panuje przedłużający się kryzys, co ma miejsce w niektórych regionach kraju. Procedury wymiany informacji między DG DEVCO a DG ECHO sformalizowano dopiero we wrześniu 2016 r.

Zarządzanie unijną pomocą rozwojową przez Komisję było na ogół zadowalające, lecz wystąpiły opóźnienia i niedociągnięcia

29. Aby odpowiedzieć na drugie pytanie kontrolne (zob. **pkt 15**), Trybunał ocenił, czy Komisja dobrze określała i wdrażała działania oraz czy wybrała właściwą metodę pomocy. Trybunał ocenił również, czy Komisja koordynowała działania z innymi darczyńcami oraz czy działania były należycie monitorowane.

Podjęte działania były właściwe, zdarzały się jednak niepowodzenia

30. W ramach każdego wieloletniego programu indykatywnego Komisja podejmuje decyzje dotyczące finansowania, tj. przyjmuje roczne programy działań, w których określa się działania, metody pomocy oraz całkowitą kwotę finansowania na każde działanie. Działania wybierano zgodnie z ustalonymi priorytetami. Jednak chociaż sektory priorytetowe i działania odpowiadały priorytetom rządu (zob. **pkt 20**), Komisja nie udokumentowała procesu ustalania kwot finansowania ani dla poszczególnych sektorów w ramach wieloletniego programu indykatywnego, ani dla poszczególnych działań w ramach rocznych programów działań.

31. Roczny program działań na 2016 r. nie został przyjęty, gdyż niektóre państwa członkowskie nie poparły podejścia zaproponowanego przed spotkaniem Komitetu ds. Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju. Komisja postanowiła zatem

wycofać wniosek. Nieprzyjęcie rocznego programu działań na 2016 r. spowodowało poważne opóźnienia w realizacji planowanych działań, gdyż wykorzystanie 163 mln euro w ramach wieloletniego programu indykatywnego na 2016 r. odsunięto w czasie. Z całej kwoty przydziału wynoszącej prawie 1 mld euro na lata 2012–2020 (zob. **tabela 1**) kwoty zobowiązań zaciągniętych do kwietnia 2017 r. wyniosły 380,7 mln euro.

32. Kryteriami operacyjnymi brany pod uwagę przy wyborze metod pomocy i opracowywaniu planu wdrażania były „przyszłe obciążenie delegatury pracą” oraz zapewnienie „połączenia metod pomocy”. Żaden ze skontrolowanych rocznych programów działań nie przewidywał kryterium racjonalności finansowanych działań pod względem kosztów. Niemniej, biorąc pod uwagę dostępne możliwości, dokonany przez Komisję wybór metod pomocy był zasadny.

33. Ponad połowę kwot, na które zaciągnięto zobowiązania, przydzielono w ramach zarządzania pośredniego i udostępniono głównie przez fundusze powiernicze zarządzane przez ONZ (zob. **pkt 13**). Umożliwiło to Komisji ścisłą współpracę z innymi darczyńcami i zaangażowanie się w prowadzone na dużą skalę działania na rzecz rozwoju. Ta metoda pomocy zmniejszyła obciążenie personelu Komisji, gdyż za zarządzanie funduszami odpowiedzialna była głównie ONZ.

Na wdrażanie ze strony funduszy powierniczych wpływały opóźnienia w zaciąganiu zobowiązań i wypłacaniu środków finansowych

34. Komisja szybko zaciągała zobowiązania i wypłacała środki finansowe na rzecz funduszy powierniczych, lecz na wdrażanie programów w ramach funduszy powierniczych zarządzanych przez ONZ wpływały opóźnienia i powolna absorpcja środków budżetowych przeznaczonych na działania programowe. Kwoty wypłacone na rzecz działań programowych w ramach LIFT stanowiły zaledwie 53% wpłat do funduszu (okres funkcjonowania: lata 2012–2018), a w przypadku 3MDG – jedynie 68% takich wpłat (okres funkcjonowania: lata 2012–

2017). Mimo że JPF został ustanowiony w grudniu 2015 r., tylko 3% wniesionych środków wypłacono na rzecz działań programowych¹¹.

35. Ze względu na powolną realizację działań programowych salda pieniężne funduszy powierniczych zarządzanych przez ONZ były pokaźne. W przypadku LIFT, 3MDG i JPF wynosiły one, odpowiednio, 74 mln USD, 54 mln USD i 18 mln USD^{12 13}.

36. Postanowienia umowy zawartej przez UE z UNOPS, agencją ONZ zarządzającą trzema z czterech funduszy powierniczych w Mjanmie/Birmie, pozwalają agencji na zachowanie odsetek narosłych od środków finansowych przekazanych przez Komisję. Komisja nie wymaga od UNOPS przekazywania narosłych odsetek na działania programowe.

Wpływ zawartych w umowach UE–ONZ postanowień o kontroli kosztów był niewielki

37. Postanowienia umowne regulujące wpłacanie przez UE środków na rzecz wielostronnych funduszy powierniczych ONZ zawarte są w umowach o wkładzie finansowym, które określają zobowiązania finansowe obu stron. Specjalna klauzula zawarta w takich umowach o wkładzie finansowym stanowi, że koszty pośrednie nie powinny przekroczyć 7% bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych poniesionych przez fundusze. Ponieważ funduszami zarządza ONZ, kontrola kosztów jest głównie jej obowiązkiem. Niemniej Komisja również jest zobowiązana do zapewnienia racjonalności pod względem kosztów w odniesieniu do wkładu UE. Jednym ze stosowanych przez nią sposobów osiągnięcia tego celu są kontrole weryfikacyjne funduszy.

38. Podczas tych kontroli weryfikatorzy badają kwalifikowalność kosztów zgłaszanych przez fundusze powiernicze. Zgodnie z zawartym przez strony porozumieniem w przypadku stwierdzenia, że wydatki nie kwalifikują się do finansowania unijnego, nie odmawia się ich pokrycia, lecz są one ponoszone przez innych darczyńców, o ile dostępne są wystarczające

¹¹ Na dzień 31 stycznia 2017 r. w przypadku LIFT, 1 listopada 2016 r. w przypadku 3MDG i 28 lutego 2017 r. w przypadku JPF. Daty różnią się ze względu na różne cykle sprawozdawcze.

¹² Zob. powyżej.

¹³ UNICEF nie mógł przedstawić poświadczonych rachunków przepływów pieniężnych dla QBEP.

środki finansowe. Jest to tzw. „podejście założeniowe”. Trybunał stwierdził przypadki, w których w trakcie weryfikacji prowadzonych w imieniu Komisji wskazano niekwalifikowalne koszty i zastosowano podejście założeniowe (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Przykłady zastosowania podejścia założeniowego

LIFT

W 2012 r. w ramach kontroli weryfikacyjnej przeprowadzonej przez Komisję stwierdzono niekwalifikowalne koszty na kwotę 7,35 mln euro, obejmujące głównie zaliczki i pożyczki, nieprawidłowo zgłoszone jako wydatki. Poprzez zastosowanie podejścia założeniowego całkowite wydatki niekwalifikowalne zredukowano do 2,44 mln euro, gdyż kierownictwo funduszu powierniczego zgłosiło dostępność środków finansowych od innych darczyńców na pokrycie 4,91 mln euro kosztów uznanych przez Komisję za niekwalifikowalne. Następnie większość z pozostałych 2,44 mln euro została potrącona przez Komisję z kolejnych płatności na rzecz LIFT, a ostatecznie saldo 0,35 mln euro odzyskano od UNOPS.

3MDG/3DF

W 2012 r. fundusz trzech chorób (3DF) zaprzestał działalności, którą przejął 3MDG. W trakcie przeprowadzonej w 2015 r. weryfikacji funduszu trzech chorób (3DF) stwierdzono niekwalifikowalne koszty pośrednie w wysokości 640 000 USD. Kwota ta przekraczała pułap kosztów pośrednich odpowiadający 7% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich określonych w umowie o wkładzie finansowym. Kiedy powiadomiono o tym kierownictwo funduszu, poinformowało ono Komisję, że suma ta została pokryta ze środków finansowych innych darczyńców.

39. Powyższe przykłady pokazują, w jak ograniczonym zakresie Komisja jest w stanie kontrolować racjonalność funduszy pod względem kosztów. W większości przypadków koszty uznane przez Komisję za niekwalifikowalne zostaną pokryte przez innych darczyńców. Ustalenia kontroli weryfikacyjnych będą mieć zatem ograniczony wpływ na racjonalność pod względem kosztów. Dotyczy to również kosztów pośrednich przy braku porozumienia między darczyńcami co do stosowania właściwej stopy oprocentowania.

40. W przypadku gdy darczyńca jest również partnerem wdrażającym w ramach działania z udziałem wielu darczyńców, tak jak w przypadku QBEP (zob. **załącznik II** i **ramka 2**), istnieje

poważne ryzyko, że koszty pośrednie przekraczające próg 7% uzgodniony z UE zostaną przydzielone samemu partnerowi wdrażającemu lub innym darczyńcom.

Ramka 2 – Przykład wysokich kosztów pośrednich

W przypadku QBEP koszty pośrednie były dwa razy wyższe niż przewidziano w umowach UE–ONZ: oprócz 7% kosztów pośrednich zawartych w budżecie ogólnym QBEP kolejne 7% zawarto w budżecie na dotacje w systemie kaskadowym dla projektów wdrażanych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe (NGO). Koszty opłacane w ramach takich dotacji w systemie kaskadowym przydziela się źródłom finansowania spoza UE. Niemniej ogólną racjonalność działania pod względem kosztów zmniejsza podwójne naliczanie kosztów pośrednich, niezależnie od źródła finansowania, któremu przydziela się koszty.

Procedury deklaracji kryzysowej stosowano zbyt powszechnie

41. Komisja decydowała o wszystkich bezpośrednio zarządzanych projektach, w tym o ich zakresie i budżecie, oraz była w stanie dokładnie monitorować postępy przez cały okres realizacji projektu. Do wsparcia Komisji w zarządzaniu wykorzystano takie narzędzia jak monitorowanie zorientowane na rezultaty. Komisja miała również możliwość podejmowania działań w trakcie projektu. Jednak zarówno organizacja, jak i monitorowanie projektów to wymagające i czasochłonne czynności, zwłaszcza gdy projektów jest wiele i obejmują rozległe obszary, do których trudno jest dotrzeć. W związku z tym Komisja dążyła do finansowania dużych projektów.

42. W latach 2012–2016 Komisja stosowała postanowienia o deklaracji kryzysowej¹⁴, aby zawierać umowy bezpośrednio z partnerami wdrażającymi bez potrzeby ogłaszania zaproszeń do składania wniosków. Zastosowanie deklaracji kryzysowej oznaczało, że zaistniała „sytuacja grożąca bezpośrednim lub natychmiastowym przerodzeniem się w konflikt zbrojny” i że dotacje i zamówienia można było negocjować bez zaproszeń do

¹⁴ Art. 190 ust. 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 362 z 31.12.2012, s. 1).

składania wniosków czy przetargów¹⁵. Początkowo deklaracja kryzysowa miała zastosowanie tylko do zamieszkałych przez grupy etniczne stanów Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon, Shan i Rakhine oraz w regionie Tanintharyi (zob. mapa w załączniku I). W 2014 r. Komisja rozszerzyła deklarację kryzysową na wszystkie umowy „wspierające cele budowania pokoju i państwowości w Mjanmie” i odnawiała ten środek corocznie. Deklaracja kryzysowa była zrozumiała w przypadku obszarów bezpośrednio dotkniętych konfliktem, lecz w przypadku obszarów, na których panował pokój, było to mniej uzasadnione. Rezygnacja z wymogu ogłaszania zaproszeń do składania wniosków zmniejszyła przejrzystość procedury wyboru i mogła niekorzystnie wpłynąć na racjonalność projektów pod względem kosztów.

43. Choć Komisja powołuje się na deklarację kryzysową od 2012 r., poinformowała partnerów wdrażających o możliwości stosowania elastycznych procedur w latach 2015 i 2016, lecz nie w latach 2013 i 2014. Podczas gdy Komisja przyznawała dotacje bezpośrednio, w latach 2013 i 2014 wymagała od partnerów wdrażających stosowania umownych procedur udzielania zamówień, nawet w stanach zamieszkałych przez grupy etniczne.

Ryzyko podwójnego finansowania nie było wystarczająco ograniczane

44. Oceniając zarządzanie pomocą rozwojową przez Komisję, Trybunał stwierdził, że ryzyko podwójnego finansowania było w niektórych przypadkach poważne, a mimo to nie ograniczono go (zob. ramka 3).

Ramka 3 – Przykłady ryzyka podwójnego finansowania

Fundusz 3MDG obejmuje trzy komponenty: (1) Zdrowie matek, noworodków i dzieci; (2) Gruźlica, malaria i HIV/AIDS; (3) Wsparcie systemów. Komponent 2 objęty jest również Globalnym Funduszem na rzecz Walki z AIDS, Gruźlicą i Malarią, który ma siedzibę w Genewie (Szwajcaria), działa na całym

¹⁵ Jak określono w art. 128 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, art. 190 ust. 2 rozporządzenia delegowanego Komisji nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w odniesieniu do dotacji, art. 190 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, art. 266 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji nr 1268/2012 w odniesieniu do usług, art. 190 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, art. 268 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji nr 1268/2012 w odniesieniu do dostaw, art. 190 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, art. 270 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji nr 1268/2012 w odniesieniu do robót budowlanych.

świecie, w tym w Mjanmie/Birmie, oraz jest współfinansowany przez UE i zarządzany przez UNOPS. Finansowanie z 3MDG dla komponentu 2 ma w szczególności na celu uzupełnienie finansowania pochodzącego z Globalnego Funduszu w Mjanmie/Birmie oraz wypełnianie ewentualnych luk. Nie przeprowadzono jednak kompleksowej oceny luk i obszarów nakładania się tych dwóch funduszy¹⁶. Ani zarządowi funduszu 3MDG, ani Komisji nie przedstawiono szczegółowych danych dotyczących obszarów interwencji funduszy i ich budżetów. Nie podjęto środków ograniczających ryzyko podwójnego finansowania.

W innym przypadku pewna lokalna organizacja pozarządowa otrzymała wsparcie UE na budowanie zdolności z czterech różnych źródeł finansowanych przez UE przy braku jakiegokolwiek oceny możliwego pokrywania się finansowania.

45. Ponadto w przypadku dwóch skontrolowanych projektów stwierdzono słabą koordynację z innymi darczyńcami na poziomie wdrażania (zob. **ramka 4**).

Ramka 4 – Przykłady straconych szans pod względem koordynacji

W 2012 r. Bank Światowy przeznaczył ponad 80 mln USD na „Krajowy program rozwoju kierowanego przez społeczność”. Program ten wdrażany był przez różne rządowe struktury rozwojowe, w tym organy gminne.

W jednym z regionów UE sfinansowała projekt na kwotę 5 mln euro, obejmujący komponent rozwoju kierowanego przez społeczność. W sprawozdaniu monitorującym odnotowano, że inicjatywy były wdrażane przez te same zainteresowane strony na poziomie gminy. Skutkowało to równoległymi strukturami i daleko idącym pokrywaniem się finansowania, chociaż społeczności skorzystały z dodatkowych inwestycji w infrastrukturę.

W innym regionie UE sfinansowała projekt na kwotę 7 mln euro, również obejmujący komponent rozwoju kierowanego przez społeczność. Także w tym przypadku w sprawozdaniu monitorującym wskazano na brak koordynacji sektorowej i ryzyko pokrywania się finansowania.

¹⁶ W przypadku największego projektu w ramach tego komponentu z wstępnej analizy z 2013 r. wynikało, że na to działanie będzie potrzebny budżet w wysokości 0,7 mln USD, biorąc pod uwagę, że Globalny Fundusz wspiera je już kwotą około 12,7 mln USD. Tymczasem w 2014 r. na działanie przyznano kwotę 11,4 mln USD, która wzrosła w 2015 r. do 13 mln USD, bez żadnego wyjaśnienia, dlaczego potrzeby tak radykalnie się zwiększyły.

Wystąpiły niedociągnięcia pod względem monitorowania działań finansowanych przez UE, a ich widoczność była niewielka

46. Działania Komisji były przedmiotem monitorowania, sprawozdawczości i oceny w formie sprawozdań z projektów, wizyt w terenie, sprawozdań z monitorowania zorientowanego na rezultaty, ocen i kontroli. Monitorowanie poprawiło się w okresie kilku lat po ustanowieniu delegatury UE, nadal jednak występowały niedociągnięcia.

47. Ocena, czy osiągnięto produkty i wyniki określone na poziomie rocznego programu działań, nie była możliwa z dwóch powodów: w przypadku niektórych z badanych rocznych programów działań brakowało wskaźników produktu lub wskaźników wyniku umożliwiających ocenę działań; nawet w przypadkach gdy dostępne były wskaźniki, brakowało zagregowanych danych dotyczących produktów i wyników poszczególnych działań zrealizowanych w każdym z sektorów objętych interwencją w ramach rocznego programu działań.

48. Niektóre z rocznych programów działań przewidują ustanowienie komitetu monitorującego efektywność finansowanych działań. W skontrolowanych przypadkach komitetu takiego albo nie ustanowiono, albo ustanowiono go z opóźnieniem. Ponadto Trybunał odnotował niedociągnięcia pod względem monitorowania w 50% skontrolowanych projektów (zob. załącznik IV), z których połowę stanowiły projekty w ramach funduszy powierniczych.

Komisja powoli reagowała na sprawozdania z misji weryfikacyjnych

49. Komisja jest członkiem zarządu funduszy LIFT, 3MDG i JPF oraz komitetu sterującego QBEP. Prowadzi również misje weryfikacyjne w agencjach ONZ. Komisja podejmowała misje weryfikacyjne i reagowała na ich sprawozdania powoli (zob. ramka 5).

Ramka 5 – Misje weryfikacyjne

LIFT

W 2012 r. Komisja przeprowadziła misję weryfikacyjną, podczas której stwierdzono niekwalifikowalne koszty w wysokości 7,35 mln euro. Ostatnią pozostającą do spłaty kwotę odzyskano dopiero pięć lat później, w styczniu 2017 r.

3MDG/3DF

Mimo że fundusz 3DF został zlikwidowany w 2012 r., misję weryfikacyjną przeprowadzono dopiero w 2015 r., a jej rezultaty opublikowano 2016 r., tj. cztery lata po likwidacji funduszu. Nie przeprowadzono żadnej misji weryfikacyjnej w odniesieniu do 3MDG.

Widoczność działań UE była niewielka

50. W sprawozdaniach z misji weryfikacyjnych i w sprawozdaniach monitorujących sygnalizowano niski poziom widoczności działań finansowanych przez UE. Ocena tego poziomu możliwa była w 10 skontrolowanych projektach, z czego w ośmiu przypadkach nie był on w pełni zgodny z postanowieniami umownymi (zob. **załącznik IV**).

51. Do zalet funduszy powierniczych UE należy lepsza widoczność. Jako inicjatorka Wspólnego Funduszu na rzecz Pokoju Komisja odegrała ważną rolę w opracowywaniu jego koncepcji i organizacji. Początkowo brała pod uwagę opcję nadania mu statusu funduszu powierniczego UE, lecz następnie wyłączyła ją z badania dotyczącego koncepcji funduszu, ponieważ nie była w stanie przekonać innych potencjalnych darczyńców o korzyściach płynących z takiego rozwiązania.

Na osiągnięcie celów negatywnie wpływały opóźnienia we wdrażaniu

52. Aby odpowiedzieć na trzecie pytanie kontrolne (zob. **pkt 15**), Trybunał ocenił, czy działania zapewniły uzyskanie planowanych produktów i osiągnięcie oczekiwanych wyników. Szczegółowe informacje o skontrolowanych projektach przedstawiono w **załączniku III**, a przegląd ocen poszczególnych projektów zaprezentowano w **załączniku IV**.

Pewne pozytywne rezultaty mimo trudnego kontekstu

53. Celami projektów finansowanych przez UE były: szybkie i elastyczne reagowanie w szeregu obszarów istotnych dla transformacji politycznej w Mjanmie oraz wsparcie w rozwijaniu polityki gospodarczej i społecznej. Czynniki zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne wywarły niekorzystny wpływ na osiągnięcie rezultatów i osłabiły skuteczność finansowanych projektów. Jednak mimo trudnego kontekstu niektóre z kontrolowanych projektów przyniosły pozytywne rezultaty (zob. ramka 6).

Ramka 6 – Przykłady projektów, które osiągnęły pozytywne rezultaty

LIFT – Projekt mikrofinansowania

Celem projektu była poprawa dostępu do pożyczek i innych usług finansowych dla ponad 100 tys. klientów o niskich dochodach w tym kraju, z których co najmniej połowa to kobiety lub osoby zamieszkujące obszary wiejskie. Fundusz LIFT udzielił instytucjom mikrofinansowania wsparcia umożliwiającego im działalność i dalsze świadczenie usług. Projekt powiódł się, gdyż wiele osób skorzystało z finansowania, aby rozpocząć lub poszerzyć działalność.

3MDG – Projekt wspierający zdrowie matki i dziecka

Na sektor opieki zdrowotnej w Mjanmie negatywnie wpływają niewystarczające wydatki publiczne, a współczynnik umieralności matek i dzieci jest bardzo wysoki. Projekt finansowany przez 3MDG wsparł kierowanie na badania w nagłych przypadkach zarówno kobiet w ciąży, jak i dzieci poniżej piątego roku życia. Pacjenci otrzymywali płatności na pokrycie kosztów transportu, żywności i leczenia. Projekt prawdopodobnie w znacznym stopniu przyczyni się do ograniczenia umieralności matek i dzieci.

Projekt 20

Projekt realizowany w różnych miejscowościach stanu Rakhine obejmował budowę i rozwój placówek edukacyjnych służących dzieciom, zarówno mającym status osób wewnętrznie przesiedlonych, jak i innym, ze stanu Rakhine i należącym do społeczności Rohingya. W trakcie wizyty przedstawicieli Trybunału, chociaż było zbyt wcześnie na ocenę rezultatów, projekt zapewniał uzyskiwanie zaplanowanych produktów.

Na realizację projektów negatywnie wpływały opóźnienia i niedociągnięcia

54. Niektóre z planowanych wyników skontrolowanych projektów osiągnięto w terminie, w wielu przypadkach było jednak inaczej. Łącznie w przypadku 75% skontrolowanych projektów odnotowano opóźnienia we wdrażaniu (zob. **załącznik IV**).

55. Większość projektów, zarówno zarządzanych w ramach funduszy powierniczych ONZ, jak i objętych zarządzaniem bezpośrednim, odpowiadała wyznaczonym celom.

Niedociągnięcia pod tym względem wystąpiły jednak w jednej czwartej skontrolowanych projektów (zob. **ramka 7**).

Ramka 7 – Przykład projektu jedynie częściowo odpowiadającego wyznaczonym celom

Celem ważnego projektu w zakresie budowania zdolności na poziomie instytucjonalnym było wzmocnienie instytucji publicznych i podmiotów niepaństwowych. Zakres projektu i jego cele były jednak zbyt ogólne i nie w pełni odpowiadały sektorom priorytetowym, gdyż odnosiły się również do obszarów takich jak „środowisko” i program Erasmus.

56. Cele większości projektów były zgodne z kryteriami SMART (zdefiniowane, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie), lecz wskaźniki w przypadku połowy projektów zbadanych przez Trybunał były nieadekwatne. Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do tych projektów nie ustalono żadnych wartości wyjściowych ani docelowych, co utrudniało Komisji monitorowanie wskaźnika wykonania, a także ocenę stopnia osiągnięcia celów.

57. W przypadku większości skontrolowanych projektów osiągnięto część lub całość planowanych produktów. Wyników oraz trwałości rezultatów Trybunał nie mógł jednak ocenić w przypadku prawie połowy projektów ze względu na opóźnienia we wdrażaniu działań programowych. Tylko w przypadku jednej trzeciej skontrolowanych projektów było prawdopodobne, że oczekiwane wyniki zostaną osiągnięte.

58. W sprawozdaniach Komisji z monitorowania zorientowanego na rezultaty skuteczność bezpośrednio zarządzanych projektów w sektorach zasadniczo oceniano jako „dobrą”, lecz ich trwałość oceniano średnio jako „problematyczną”.

Wsparcie dla stanu Rakhine nie przyniosło znaczących rezultatów

59. Z łącznego zobowiązania finansowego na rzecz kraju wynoszącego 380,7 mln euro (zob. **pkt 31**) 38,8 mln euro przeznaczono dla stanu Rakhine. Przydział środków finansowych dla stanu Rakhine opiera się na doświadczeniach uzyskanych przez niewielką liczbę partnerów wdrażających. W przypadku większości ujętych w próbie projektów wdrażanych w stanie Rakhine rezultaty, jakich po nich oczekiwano, zostały osiągnięte jedynie częściowo (zob. **ramka 8**).

Ramka 8 – Projekt na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w stanie Rakhine

W ramach funduszu LIFT wsparto projekt na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w stanie Rakhine. Od czasu rozpoczęcia realizacji w 2013 r. osiągnano niezadowalające rezultaty ze względu na zarówno

- wyzwania zewnętrzne, takie jak brutalne ataki na międzynarodowe organizacje pozarządowe, jak i
- niedociągnięcia wewnętrzne, takie jak niska zdolność wdrażania w terenie oraz słaba współpraca między partnerami wdrażającymi.

Mimo że zespół zarządzający funduszem LIFT był świadomy tej sytuacji, po zakończeniu projektu fundusz zlecił jego dalszą realizację tym samym partnerom wdrażającym i nie zostało ogłoszone zaproszenie do składania wniosków.

60. Celem nowo ustanowionego JPF jest wspieranie uznanego na szczeblu krajowym i pluralistycznego procesu pokojowego w Mjanmie/Birmie (zob. **załącznik II**). Największy komponent funduszu nie jest jednak ukierunkowany na Rakhine. Stanowi to straconą szansę w przypadku tego szczególnie zagrożonego regionu.

WNIOSKI I ZALECENIA

61. W latach 2012–2016 Mjanma/Birma przechodziła transformację polityczną i gospodarczą. Prowadzenie działań na rzecz rozwoju było utrudnione ze względu na takie czynniki jak klęski żywiołowe, konflikty etniczne i ograniczone zdolności lokalnych podmiotów i władz.

62. W ramach kontroli Trybunał zbadał, czy wsparcie UE dla Mjanmy/Birmy było skuteczne. Stwierdził, że było ono skuteczne jedynie częściowo. W trudnym kontekście UE odegrała

ważną rolę przewodnią we wspieraniu priorytetów rozwoju oraz przydzieliła mu te krajowi znaczne środki finansowe. Niemniej jednak Trybunał stwierdził, że w dokonanej przez Komisję ocenie potrzeb oraz we wdrażaniu pomocy unijnej wystąpiły niedociągnięcia.

63. Decyzja Komisji o skupieniu się na czterech sektorach nie była zgodna z Programem działań na rzecz zmian z 2011 r. ani z jej własnymi wytycznymi operacyjnymi, a także nie uwzględniała zdolności delegatury UE do poradzenia sobie z dużym obciążeniem pracą. Nie oceniono priorytetów geograficznych w obrębie kraju. Przy ustalaniu priorytetów rozwojowych nie uwzględniono mobilizacji dochodów krajowych (zob. **pkt 22-24**).

Zalecenie 1 – Potrzeba ukierunkowania wsparcia w celu zwiększenia oddziaływania

Komisja i ESDZ powinny:

- skupić się na nie więcej niż trzech konkretnych obszarach interwencji lub uzasadnić dodanie kolejnych sektorów;
- sprzyjać mobilizacji dochodów krajowych;
- uszeregować priorytety według najpilniejszych potrzeb regionalnych i poziomu wsparcia udzielanego krajowi przez innych darczyńców w ujęciu geograficznym.

Ramy czasowe: przed kolejnym okresem programowania rozpoczynającym się w 2020 r.

64. Krokiem w dobrym kierunku było wspólne programowanie przez UE i poszczególne państwa członkowskie w ramach wspólnej strategii programowania na lata 2014–2016 (zob. **pkt 26**). Koordynacja między dyrekcjami generalnymi zarządzającymi pomocą rozwojową i humanitarną na obszarach, gdzie panował przedłużający się kryzys, nie funkcjonowała dobrze. Komisja nie sporządziła wspólnego planu wdrażania łączącego pomoc doraźną, odbudowę i rozwój (zob. **pkt 27**).

Zalecenie 2 – Koordynacja interwencji

Komisja powinna:

- opracować z DG ECHO plan wdrażania łączący pomoc doraźną, odbudowę i rozwój, w szczególności na obszarach, gdzie panuje przedłużający się kryzys;
- uwzględnić pomoc humanitarną w nowym dokumencie programowym sporządzonym wraz z państwami członkowskimi UE (wspólna strategia programowania).

Ramy czasowe: koniec 2018 r.

65. Zarządzanie unijną pomocą rozwojową było na ogół zadowalające. W działaniach uwzględniano priorytety rozwojowe kraju, występowały jednak opóźnienia. Dokonany przez Komisję wybór metody udzielenia pomocy był zasadny. Przydział kwot finansowania na rzecz poszczególnych sektorów i działań nie był jednak uzasadniany stosownymi dokumentami. Występowały także opóźnienia we wdrażaniu, gdyż nie przyjęto rocznego programu działań na 2016 r. (zob. **pkt 30-33**).

Zalecenie 3 – Wdrażanie działań

Komisja powinna:

- uzasadniać przydział środków finansowych na rzecz każdego sektora priorytetowego i każdego działania stosownymi dokumentami.

Ramy czasowe: etap planowania nowego wieloletniego programu indykatywnego (2019/2020 r.).

66. Na wdrażanie programów w ramach funduszy powierniczych zarządzanych przez ONZ negatywnie wpływały opóźnienia i powolna absorpcja środków budżetowych przeznaczonych na działania programowe (**pkt 34**). W ramach funduszy powierniczych zarządzanych przez ONZ doszło do kumulacji znacznych sald pieniężnych, lecz Komisja nie zadbała o to, by odsetki uzyskane z wkładu UE zostały wykorzystane na finansowane działania (zob. **pkt 36**). Zawarte w umowach UE–ONZ postanowienia o kontroli kosztów

miały ograniczone oddziaływanie (zob. **pkt 37-40**). Komisja powoli reagowała na sprawozdania z misji weryfikacyjnych (zob. **pkt 49**).

Zalecenie 4 – Racjonalność pod względem kosztów działań z udziałem wielu darczyńców

Komisja powinna:

- starać się uzgadniać właściwy poziom kosztów pośrednich z innymi darczyńcami.

Ramy czasowe: koniec 2018 r.

67. W latach 2012–2016 Komisja stosowała postanowienia o deklaracji kryzysowej, aby zawierać umowy bezpośrednio z partnerami wdrażającymi. Powszechna rezygnacja z wymogu ogłaszania zaproszeń do składania wniosków ograniczyła przejrzystość procedury wyboru i stworzyła ryzyko niekorzystnego wpływu na racjonalność projektów pod względem kosztów (zob. **pkt 41-43**).

68. Monitorowanie z czasem się poprawiło, występowały jednak pewne niedociągnięcia. Wskaźniki produktu i wyniku były niewystarczające do oceny działań. Komisja nie dopilnowała ustanowienia komitetów monitorujących efektywność zgodnie z decyzjami Komisji (zob. **pkt 48**). Ogólnie rzecz biorąc, wsparcie unijne nie było wystarczająco widoczne (zob. **pkt 50**).

Zalecenie 5 – Monitorowanie działań

Komisja powinna:

- konsolidować dostępne informacje, tak aby możliwa była lepsza ocena produktów i wyników wyznaczanych na poziomie rocznego programu działań;

Ramy czasowe: 2019 r.

- nalegać na stosowanie postanowień dotyczących widoczności działań UE.

Ramy czasowe: koniec 2018 r.

69. Stopień osiągnięcia rezultatów w kontrolowanych projektach był silnie zróżnicowany. Tylko połowa skontrolowanych projektów przyniosła planowane produkty, głównie ze względu na opóźnienia we wdrażaniu (zob. **pkt 54**). Ujęte w badanej przez Trybunał próbie projekty wdrażane w stanie Rakhine nie przyniosły znaczących rezultatów (zob. **pkt 59**). Fakt, że nowo ustanowiony Wspólny Fundusz na rzecz Pokoju nie jest ukierunkowany na szczególnie zagrożony stan Rakhine, stanowi straconą szansę (zob. **pkt 60**).

Zalecenie 6 – Osiągnięcie rezultatów

Komisja powinna:

- poprawić zarządzanie projektami w celu unikania opóźnień w realizacji projektów;
- ponownie przeanalizować możliwość włączenia stanu Rakhine w zakres stosowania Wspólnego Funduszu na rzecz Pokoju.

Ramy czasowe: koniec 2018 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 12 grudnia 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Mapa Mjanmy/Birmy**

Zastrzeżenie prawne: Nazwy i granice przedstawione na mapie nie oznaczają oficjalnego zażwierdzenia lub akceptacji przez ONZ.

ZAŁĄCZNIK II**Fundusze powiernicze zarządzane przez ONZ**

Fundusz powierniczy na rzecz źródeł utrzymania i bezpieczeństwa żywnościowego (LIFT) to wielostronny fundusz powierniczy, którego celem jest wspieranie w wychodzeniu z ubóstwa osób ubogich i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w Mjanmie/Birmie, a także pomaganie im w przezwyciężaniu niedożywienia i znajdowaniu źródeł utrzymania. Fundusz zarządzany jest przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Obsługi Projektów (UNOPS).

Zadaniem **funduszu na rzecz osiągnięcia trzech milenijnych celów rozwoju (3MDG)** jest ograniczenie występowania trzech chorób zakaźnych (HIV/AIDS, gruźlicy i malarii) oraz poprawa zdrowia matek i dzieci w Mjanmie/Birmie. W 2012 r. fundusz przejął zadania funduszu trzech chorób (3DF), który uległ likwidacji. Jest zarządzany przez UNOPS.

Program na rzecz edukacji podstawowej dobrej jakości (QBEP) ustanowiono w celu zwiększenia sprawiedliwego dostępu do edukacji podstawowej oraz edukacji we wczesnym dzieciństwie, zwłaszcza w przypadku społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i zamieszkujących obszary trudno dostępne. Zarządzany jest przez Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF).

Wspólny Fundusz na rzecz Pokoju (JPF) ma na celu wspieranie opracowanego na szczeblu krajowym i pluralistycznego procesu pokojowego w Mjanmie/Birmie. Został ustanowiony w 2015 r. i jest zarządzany przez UNOPS.

Tabela – Wkład UE w fundusze powiernicze zarządzane przez ONZ

(w mln USD)

Sektor interwencji	Fundusz	Okres	Wkłady z funduszy darczyńców	Zatwierdzony wkład UE	% zobowiązań UE względem wkładu darczyńców ogółem	Stan na
Bezpieczeństwo żywnościowe / Źródła utrzymania / Rozwój obszarów wiejskich	LIFT	2009–2017	439,7	130,2	30%	31.1.2017
Opieka zdrowotna	3MDG	2012–2017	279,6	31,5	11%	1.11.2016
Edukacja	QBEP	2012–2017	76,6	28,5	37%	31.12.2016
Budowanie pokoju	JPF	2015–2017	105,2	20,8	20%	28.2.2017

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III**Próba skontrolowanych projektów (1 z 2)***(w mln)*

Nr umowy	Sektor interwencji	Wykonawca	Kwota zакontraktowana	Kwota wyplacona	Data rozpoczęcia	Data zakończenia działań
	<i>Fundusz powierniczy na rzecz źródeł utrzymania i bezpieczeństwa żywnościowego (LIFT)</i>	<i>UNOPS</i>	<i>81,8 EUR</i>	<i>47,5 EUR</i>	<i>1.1.2012</i>	<i>31.12.2018</i>
1	Projekt agrobiznesowy	Przedsiębiorstwo prywatne	18,1 USD	11 USD	18.12.2015	31.12.2018
2	Projekt na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego	NGO	22,1 USD	15 USD	1.3.2013	31.12.2015
3	Projekt na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego	NGO	10,5 USD	4,3 USD	1.1.2016	31.12.2018
4	Projekt mikrofinansowania	Agencja ONZ	7,0 USD	6,7 USD	1.1.2012	31.12.2018
5	Projekt dotyczący dostępu do rynku	NGO	4,0 USD	3,4 USD	11.6.2014	10.6.2017
6	Projekt na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego	NGO	2,1 USD	0,8 USD	10.6.2016	31.5.2019
	<i>Fundusz na rzecz osiągnięcia trzech milenijnych celów rozwoju (3MDG)</i>	<i>UNOPS</i>	<i>27,5 EUR</i>	<i>22,4 EUR</i>	<i>1.1.2013</i>	<i>31.12.2017</i>
7	Projekt na rzecz walki z gruźlicą	UNOPS	13,0 USD	4,5 USD	1.10.2014	31.12.2017
8	Zdrowie matki i dziecka	NGO	6,8 USD	5,6 USD	1.7.2014	31.12.2017
	<i>Program na rzecz edukacji podstawowej dobrej jakości (QBEP)</i>	<i>UNICEF</i>	<i>22,0 EUR</i>	<i>21,7 EUR</i>	<i>1.1.2013</i>	<i>30.6.2017</i>
9	Wczesna edukacja	Organizacja kościelna	4,0 USD	3,1 USD	23.10.2014	30.6.2016
10	Reagowanie na etapie wczesnej edukacji	NGO	2,4 USD	1,3 USD	15.10.2013	20.6.2017

Próba skontrolowanych projektów (2 z 2)

(w mln EUR)

Nr umowy	Sektor interwencji	Wykonawca	Kwota zакontraktowana	Kwota wyplacona	Data rozpoczęcia	Data zakończenia działań
11	Zarządzanie	Agencja państwa członkowskiego	20,0	9,4	1.8.2015	31.7.2019
12	Zarządzanie	Przedsiębiorstwo prywatne	12,2	2,4	1.10.2015	30.9.2018
13	Pomoc dla osób wygnanych	NGO	8,0	5,5	10.7.2012	9.4.2017
14	Budowanie pokoju	Agencja ONZ	7,0	3,8	15.3.2015	14.3.2019
15	Budowanie pokoju	NGO	7,0	4,4	1.2.2015	31.7.2018
16	Pomoc dla osób wygnanych	NGO	5,6	5,0	29.12.2012	14.8.2017
17	Budowanie pokoju	NGO	5,0	2,8	1.3.2015	31.8.2018
18	Budowanie pokoju	NGO	5,0	1,0	1.10.2016	30.9.2020
19	Pomoc dla osób wygnanych	NGO	3,2	2,9	1.2.2013	30.4.2017
20	Budowanie pokoju	Organizacja kościelna	2,0	1,6	1.1.2015	31.12.2017

ZAŁĄCZNIK IV**Ocena poszczególnych projektów – przegląd**

Nie	Odpowiednio wybrany	Istotny	MATRYCA LOGICZNA			Odpowiednio monitorowany	W terminie / absorpcja środków budżetowych	Uzyskane produkty	Prawdopodobieństwo osiągnięcia oczekiwanych wyników	Trwałość działania / strategia wyjścia	Widoczność działań UE
			Cele SMART	Wskaźniki RACER	Wartości wyjściowe/ docelowe						
1	Częściowo	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie	Tak	Tak	Tak	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Częściowo
2	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Nie	Nie	Nie	Nie	Częściowo	Nie
3	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Częściowo
4	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie
5	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie	Nie	Częściowo	Nie
6	Tak	Tak	Nie	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Częściowo
7	Nie	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Nie	Częściowo	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Nie oceniono
8	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Tak	Tak	Częściowo	Nie oceniono
9	Częściowo	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie oceniono
10	Częściowo	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Zbyt wcześnie	Nie
11	Tak	Tak	Tak	Nie	Nie	Nie	Częściowo	Częściowo	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Nie oceniono
12	Tak	Częściowo	Tak	Nie	Nie	Nie	Tak	Częściowo	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Nie oceniono
13	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Nie	Częściowo	Nie	Częściowo	Częściowo	Nie	Nie oceniono
14	Częściowo	Częściowo	Tak	Częściowo	Częściowo	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie	Częściowo	Nie oceniono
15	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Tak	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Tak
16	Częściowo	Tak	Tak	Częściowo	Nie	Tak	Nie	Częściowo	Częściowo	Tak	Nie oceniono
17	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Częściowo	Tak	Tak	Tak	Częściowo
18	Częściowo	Tak	Tak	Częściowo	nd.	Zbyt wcześnie	Nie	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie
19	Częściowo	Częściowo	Tak	Tak	Nie	Tak	Częściowo	Tak	Częściowo	Częściowo	Nie oceniono
20	Tak	Tak	Tak	Tak	Częściowo	Tak	Częściowo	Tak	Zbyt wcześnie	Zbyt wcześnie	Tak

**ODPOWIEDZI KOMISJI I ESDZ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO
„POMOC UE DLA MJANMY/BIRMY”**

STRESZCZENIE

IV. Zdaniem Komisji i ESDZ wybór priorytetów i sektorów rozwoju był dobrze ukierunkowany, a uwzględnienie czwartego sektora priorytetowego zostało uzgodnione z komisarzem ds. rozwoju i z rządem Mjanmy/Birmy.

W związku ze zwiększonym obciążeniem pracą w ramach współpracy na rzecz rozwoju w Mjanmie/Birmie, UE otworzyła biuro w Rangunie, które we wrześniu 2013 r. zyskało status delegatury Unii.

Decyzja w sprawie priorytetów geograficznych jest podejmowana corocznie w trakcie identyfikacji i określania rocznych programów działań, aby zapewnić dostosowanie do dynamiki procesu pokojowego, który charakteryzują duża nieprzewidywalność i zmienność.

Mobilizacją dochodów krajowych zajęto się we współpracy z innymi darczyńcami za pośrednictwem wielostronnego Funduszu Powierniczego Zarządzania Finansami Publicznymi zarządzanego przez Bank Światowy, w ramach dialogu politycznego, wsparcia na rzecz uczestnictwa Mjanmy/Birmy w Inicjatywie przejrzystości w branżach wydobywczych (EITI) oraz działań w obszarze egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT).

V. Po zakończeniu procesu szczegółowych konsultacji w sprawie programowania w latach 2012–2014, w tym z rządem, oraz po uwzględnieniu w szczególności potrzeb i zdolności absorpcyjnej poszczególnych sektorów priorytetowych Komisja podjęła decyzję, aby w ramach swojego wieloletniego programu indykatywnego na rzecz Mjanmy/Birmy na pierwsze dwa sektory priorytetowe (rozwój obszarów wiejskich i edukacja) przeznaczyć orientacyjnie nie więcej niż po 35 % środków, a na pozostałe dwa sektory priorytetowe (zarządzanie i budowanie pokoju) nie więcej niż po 15 %.

Ustalenie przydziału środków finansowych na każde działanie w ramach rocznego programu działań stanowi element procesu identyfikacji i określania nowych działań.

VI. W niektórych przypadkach opóźnienia związane z funduszami powierniczymi zarządzanymi przez ONZ wynikały ze złożoności środowiska pracy i wznowienia konfliktu, co dotyczy na przykład niektórych obszarów konfliktów etnicznych.

We wzorze dotyczącym wkładu uzgodnionym z organizacjami międzynarodowymi przewidziano, że odsetki narosłe od płatności zaliczkowych nie są należne, chyba że w przepisach organizacji przewidziano zwrot odsetek. Jest to zgodne z rozporządzeniem finansowym i aktami podstawowymi. Aby jednak uniknąć kumulacji płatności zaliczkowych, w art. 15 warunków ogólnych umowy o wkładzie finansowym przewidziano, że kolejna transza może zostać zwolniona dopiero po wykorzystaniu 70 % poprzedzającej ją bezpośrednio poprzedniej transzy (i 100 % wcześniejszych transz).

VII. Komisja stosuje swoje standardowe zasady i procedury oraz przepisy wewnętrzne, dopuszczający odejście od tych standardowych zasad w określonych okolicznościach, na przykład w sytuacjach kryzysowych. Przepisy dotyczące elastyczności zgodne z rozporządzeniem finansowym i aktami podstawowymi pozwoliły zaoszczędzić czas w porównaniu ze standardowymi zasadami, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między tempem a przejrzystością.

Komisja zdecydowała się na zastosowanie postanowień o deklaracji kryzysowej w ograniczonej liczbie przypadków. Jeżeli decyzję o zastosowaniu takich postanowień podejmowała, to istniały ku temu uzasadnione powody.

Mając na uwadze sytuację w Mjanmie/Birmie, Komisja jest zdania, że dotacje przyznawane w drodze zaproszeń do składania wniosków niekonieczne są bardziej racjonalne pod względem kosztów niż dotacje przyznawane w ramach elastycznych procedur.

VIII. Chociaż w ramach połowy kontrolowanych projektów wygenerowane zostały wszystkie planowane produkty, w przypadku pozostałych 40 % projektów planowane produkty uzyskano częściowo, przy czym w czasie kontroli projekty te nadal były realizowane. Równocześnie w ramach szeregu projektów poczyniono postępy pod względem osiąganych rezultatów.

Komisja przeprowadzi strategiczną ocenę kraju pod kątem współpracy UE na rzecz rozwoju w Mjanmie/Birmie w 2018 r., przy czym ocena ta będzie dotyczyć wyników i trwałości rezultatów.

Na przestrzeni lat delegatura Unii dokonała zasadniczych udoskonaleń procesu monitorowania projektów.

IX.

– Komisja i ESDZ są zdania, że obszary wsparcia zostały dostatecznie precyzyjnie określone.

– DG DEVCO i DG ECHO Komisji wzmocniły już wzajemną koordynację i będą ją dalej usprawniać w kontekście wprowadzania powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową, w którym to przypadku Rada wybrała Mjanmę/Birmę na kraj pilotażowy.

– Komisja będzie dokumentować przydział środków finansowych dla każdego sektora priorytetowego na etapie opracowywania kolejnego wieloletniego programu indykatywnego. Zważywszy, że uzasadnienie przydziału środków finansowych na każde nowe działanie jest omawiane już na etapie jego identyfikacji i określania, Komisja zapewni, aby przydział środków został udokumentowany w przypadku działań określonych w rocznym programie działań na 2018 r. i na lata kolejne.

– Komisja będzie nadal zapewniała opłacalność działań z udziałem wielu darczyńców w ścisłej współpracy z pozostałymi darczyńcami wnoszącymi wkład, oraz jako członek komitetu sterującego / zarządu funduszu. Komisja jest jednak również związana przepisami rozporządzenia finansowego.

– Komisja będzie nadal aktywnie poprawiać zarządzanie projektami i będzie prowadzić regularną ocenę stanu realizacji projektów.

Podjęto już kroki, aby w większym stopniu informować o działaniach UE i aby odznaczały się one większą widocznością.

WPROWADZENIE

7. W spotkaniu grupy zadaniowej wzięło udział czterech komisarzy europejskich, a Forum Rozwoju przewodniczył komisarz ds. rozwoju Andris Piebalgs wraz z niemieckim ministrem rozwoju Dirkem Niebelem i ministrem ds. planowania Mjanmy/Birmy Kan Zaw. Udział wzięły również wszystkie państwa członkowskie UE mające w tym kraju swoje przedstawicielstwa i uzgodniły wstępny wspólny dokument programowy i obszary priorytetowe, które zostaną objęte wsparciem ze strony UE i państw członkowskich.

8. W dniu poprzedzającym spotkanie grupy zadaniowej w Neypyidaw w Rangunie zorganizowano spotkanie demokratycznego forum społeczeństwa obywatelskiego z udziałem wysokiej przedstawiciel/wiceprzewodniczącej Catherine Ashton i Aung San Suu Kyi, forum rozwoju i forum biznesowego.

11. Dodatkowe środki finansowe w pakiecie 150 mln EUR były istotne nie tylko pod względem wsparcia przemian, ale również ściślejszej współpracy i pogłębionego dialogu z nowym rządem cywilnym, z którym darczyńcy współpracowali po raz pierwszy.

UWAGI

20. W związku z brakiem gotowego 20-letniego całościowego krajowego planu rozwoju jako główny dokument referencyjny Komisja wykorzystała ramy reform gospodarczych i społecznych na lata 2012–2015 określone przez rząd Mjanmy/Birmy. Wsparcie w ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020 na rzecz sektorów priorytetowych, tj. edukacji i rolnictwa, bazowało na bieżących programach współfinansowanych przez UE (takich jak QBEP i LIFT) oraz na związanych z nimi analizach i sprawozdaniach. W przypadku priorytetowego sektora edukacji analizę sektorową uzyskano w ramach całościowej reformy sektora edukacji wspieranej przez UE.

21. Proces konsultacji z rządem Mjanmy/Birmy w sprawie priorytetów rozwoju i przydziałów środków finansowych obejmował spotkania na szczeblu ministerialnym, które odbyły się w Brukseli, Rangunie i Neypyidaw.

22. Komisja i ESDZ są zdania, że wybór obszarów wsparcia był ukierunkowany. Proces wyboru czterech sektorów priorytetowych został przeprowadzony starannie, miał charakter partycypacyjny i został uzgodniony z rządem.

Wspólne instrukcje Komisji–ESDZ dotyczące programowania Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020 dopuszczają określenie dodatkowego sektora priorytetowego w szczególnych okolicznościach, takich jak przejście z pomocy humanitarnej na pomoc rozwojową, lub pojawiające się zagrożenia dla bezpieczeństwa / ryzyko konfliktu, w celu wsparcia podstawowych priorytetów związanych z działaniami na rzecz budowania pokoju i państwowości.

Komisja podjęła decyzję o finansowaniu czterech sektorów priorytetowych w ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020 ze względu na znaczny wzrost finansowania przyznawanego Mjanmie/Birmie od 2012 r., uwzględniając całkowite środki finansowe rozdzielone na poszczególne sektory i zdolności absorpcyjne tych sektorów, a także mając na względzie zapewnienie ciągłości wsparcia UE w sektorach priorytetowych określonych w ramach wieloletniego programu indykatywnego na lata 2011–2013 (poza godnym uwagi wyjątkiem dotyczącym opieki zdrowotnej). Ze względu na znaczenie polityczne procesu pokojowego między grupami etnicznymi na rzecz stabilności i rozwoju kierunek ten był kontynuowany w kontekście wspólnego programowania i został uzgodniony między komisarzem ds. rozwoju a rządem.

Podjęciu decyzji przez Komisję w sprawie wsparcia w kwocie 150 mln EUR w ramach pakietu specjalnego na lata 2012–2013 towarzyszyło utworzenie biura UE w Rangunie, które we wrześniu 2013 r. uzyskało status delegatury Unii.

23. Zgodnie z wyżej wspomnianymi instrukcjami dotyczącymi programowania wieloletni program indykatywny na lata 2014–2020 uwzględnia elastyczne podejście w celu zaspokojenia nieprzewidzianych potrzeb najbardziej wrażliwych społeczności w kontekście niestabilnego państwa i w sytuacjach, w których dochodzi do konfliktów i kryzysu, jak w przypadku Mjanmy/Birmy. Nie można przewidzieć, jak będzie przebiegał proces pokojowy i w związku z tym w latach 2013–2014 Komisja nie była w stanie ustalić priorytetów geograficznych w odniesieniu do całego okresu programowania 2014–2020. Decyzja ta jest podejmowana corocznie w toku identyfikacji i określania rocznych programów działań i ma zapewnić dostosowanie do dynamiki procesu pokojowego. Aby zapewnić opłacalność, Komisja korzysta z wyników stosowanych badań. W toku programowania uwzględniono wcześniejsze badania dotyczące potrzeb stanu Rakhine, zlecone przez UE albo innych darczyńców. Rząd udostępnił również darczyńcom projekt planu działania stanu Rakhine na rok 2014, którego jednak nigdy nie ukończono. W ogólnym rozrachunku, w okresie sprawozdawczym 10 % środków finansowych przydzielono na potrzeby stanu Rakhine, co stanowi potwierdzenie wyraźnego i uznanego priorytetu geograficznego. Ponadto

sam wybór procesu pokojowego jako jednego z sektorów priorytetowych oznaczał objęcie priorytetem geograficznym obszarów dotkniętych konfliktem.

24. UE podkreśla znaczenie zarządzania zasobami naturalnymi, zważywszy że duża część potencjalnych dochodów krajowych wiąże się z eksploatacją ogromnych zasobów naturalnych.

UE wspiera rząd w przechodzeniu na zarządzanie krajowymi zasobami naturalnymi w sposób bardziej zrównoważony, na przykład w ramach EITI i FLEGT. UE aktywnie uczestniczyła w procesie koordynacji działań darczyńców w zakresie reform dotyczących zarządzania finansami publicznymi.

Duża część zasobów naturalnych na terytorium Mjanmy/Birmy jest skoncentrowana na obszarach spornych lub na obszarach kontrolowanych przez zbrojne grupy etniczne, a nie przez rząd. Wszelkie rozmowy na temat zwiększenia dochodów podatkowych z gospodarowania zasobami naturalnymi są uzależnione od postępów w ramach procesu pokojowego.

27. Komisja pragnie podkreślić, że koordynacja między DG ECHO a DG DEVCO była skuteczna zarówno na poziomie centrali, jak i delegatury Unii, w szczególności na etapie identyfikacji i określania istotnych działań na obszarach, na których DG ECHO zapewniała pomoc humanitarną.

Komisja wprowadza w życie łączenie pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju (LRRD). DG DEVCO zainicjowała również dwa badania, których celem jest identyfikacja interwencji uwzględniających sytuację konfliktu na rzecz zwiększenia odporności na obszarach przedłużającego się kryzysu.

Mjanma/Birma została uwzględniona w zatwierdzonym przez Radę we wrześniu 2017 r. wykazie państw pilotażowych, w których ma zostać wprowadzone powiązanie pomocy humanitarnej z rozwojową.

Projekt 20 stanowi kontynuację i rozszerzenie projektu finansowanego przez DG ECHO (inicjatywa „Dzieci pokoju”) i tym samym realizowane jest podejście LRRD. Kontynuacja projektu 13 obejmuje bardziej rozbudowany komponent dotyczący żywienia, którego celem jest uzupełnienie wsparcia zapewnianego przez DG ECHO w zakresie wyżywienia w północnej części stanu Rakhine.

28. W sprawozdaniu końcowym z marca 2017 r. dotyczącym oceny unijnego wspólnego procesu programowania współpracy na rzecz rozwoju (w latach 2011–2015) zalecono również, aby „centrale UE i państw członkowskich bardziej precyzyjnie określały ogólny zakres lub zasięg wspólnego programowania, oraz sposób, w jaki kwestia ta jest uwzględniana w ich wytycznych, np. jak uwzględniać pomoc humanitarną, której z definicji nie da się zaprogramować”.

Odkąd otworzono delegaturę Unii, pracownicy ESDZ, DG DEVCO i DG ECHO prowadzili regularną wymianę poglądów i wspólne misje w terenie.

Chociaż spotkania z udziałem DG DEVCO i DG ECHO sformalizowano dopiero we wrześniu 2016, regularne wymiany informacji prowadzono jednak od połowy 2014 r., kiedy to siedzibę DG DEVCO przeniesiono do tych samych obiektów, w których mieści się delegatura Unii.

Wszystkie działania w priorytetowym sektorze budowania pokoju podjęte od 2012 r. odzwierciedlały wymagane powiązania, konsultacje i koordynację z podmiotami zapewniającymi pomoc humanitarną, w tym z DG ECHO. Program pomocy dla osób wysiedlonych również jest wdrażany w ścisłej współpracy z DG ECHO i bazuje na niektórych osiągnięciach DG ECHO w stanach zamieszkałych przez grupy etniczne.

30. Po przeprowadzeniu procesu szeroko zakrojonych konsultacji, w tym konsultacji z rządem, oraz po uwzględnieniu w szczególności potrzeb i zdolności absorpcyjnej poszczególnych sektorów priorytetowych Komisja podjęła decyzję, aby na pierwsze dwa sektory priorytetowe (rozwój

obszarów wiejskich i edukacja) wstępnie przeznaczyć nie więcej niż po 35 % środków, a na pozostałe dwa sektory priorytetowe (zarządzanie i budowanie pokoju) nie więcej niż po 15 %.

Ustalenie przydziału środków finansowych na każde działanie w ramach rocznego programu działań stanowi element procesu ich identyfikacji i określania oraz uwzględnia potrzeby i zdolność absorpcyjną, tryb realizacji, finansowanie ze strony partnerów, rządu i innych darczyńców, ram czasowych realizacji itp.

31. Komisja pragnie podkreślić, że niektóre państwa członkowskie nie mogły poprzeć proponowanego programu wsparcia budżetowego między innymi ze względu na sytuację polityczną, w tym poważne zaostrezenie sytuacji w stanie Rakhine.

Skutkiem tego było opóźnienie w finansowaniu tylko jednego, istotnego działania spośród działań przewidzianych w Mjanmie/Birmie. Chociaż żaden roczny program działań nie został przyjęty na rok 2016, Komisja przyjęła roczny program działań na rok 2017 (39 mln EUR) przewidujący dalsze wsparcie UE w zakresie budowania pokoju i zarządzania.

32. Komisja pragnie podkreślić, że kryteria operacyjne takie jak „przyszłe obciążenie pracą” i „połączenie metod pomocy” nie stanowią jedynych kryteriów operacyjnych uwzględnianych przy wyborze metod pomocy. Zdaniem Komisji najlepszą metodą pomocy jest wsparcie budżetowe, które jest zgodne z najlepszymi zasadami skuteczności pomocy oraz umożliwia większe zaangażowanie i zacieśnienie dialogu politycznego z krajami partnerskimi. Komisja nieustannie bada jednak możliwości ściślejszej współpracy z agencjami państw członkowskich, oraz dąży do określenia dalszych możliwości przenikania się działań i bardziej strategicznej współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Kryterium opłacalności jest szczególnie analizowane na etapie identyfikacji i określania nowych działań oraz poddawane ocenie na etapie zawierania umów.

33. Zarządzanie pośrednie zmniejszyło obciążenie pracowników Komisji w tym względzie i umożliwiło przeznaczenie większej ilości czasu na skoncentrowanie się m.in. na dialogu politycznym, rozmowach strategicznych, koordynacji i monitorowaniu.

34. Początkowe niedostateczne wykorzystanie środków w ramach programów objętych funduszem powierniczym zarządzanym przez ONZ wynikało głównie z opóźnień w działaniach początkowych. Późniejsze niedostateczne wykorzystanie środków czasem wynikało z opóźnień w kluczowych działaniach na obszarach, na których doszło do wznowienia konfliktu.

Poziom wydatków to tylko jeden ze wskaźników służących do pomiaru wyników projektów. Co więcej, wskaźnik ten nie jest linearny i zależy od rodzaju sfinansowanych działań.

36. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym i aktami podstawowymi we wzorze dotyczącym wkładu uzgodnionym z organizacjami międzynarodowymi przewidziano, że odsetki narosłe od płatności zaliczkowych nie są należne, chyba że w przepisach organizacji przewidziano zwrot odsetek.

Zgodnie ze swoimi przepisami UNOPS przeznacza takie odsetki na działania programowe, jeżeli tak stanowi stosowna umowa o wkładzie finansowym.

37. Komisja nie tylko zapewnia opłacalność za pośrednictwem misji weryfikacyjnych. Ocena adekwatności kosztów po raz pierwszy zostaje przeprowadzona przed podpisaniem umowy i polega na szczegółowym przeglądzie budżetu przedstawionego przez organizację. Następnie Komisja uczestniczy w posiedzeniach zarządów funduszy, które podejmują decyzje w sprawie ukierunkowania programu. Na koniec organizacja przedstawia Komisji co najmniej raz w roku sprawozdanie opisowe i sprawozdanie finansowe dotyczące faktycznego stanu realizacji programu i wydatków związanych z programem. Wyniki analizy tych sprawozdań będą następnie decydować o faktycznym zwolnieniu – i kwocie – kolejnej płatności zaliczkowej.

Stosując takie mechanizmy, Komisja ma możliwość omówienia ukierunkowania programu i właściwego wykorzystania środków finansowych. W ramach zarządzania pośredniego Komisja współpracuje z organizacjami, które poddaje się ocenie opartej na filarach i których procedury kontroli wewnętrznej i audytu oraz praktyki księgowe zostały już skontrolowane i uznane za równoważne procedurom i praktykom stosowanym przez Komisję.

38. Artykuł 42 zasad stosowania stanowi, że, w przypadku gdy zadania związane z wykonywaniem budżetu powierza się podmiotowi realizującemu działanie z udziałem wielu darczyńców, należy sprawdzić, czy kwota odpowiadająca kwocie wypłaconej na dane działanie przez Komisję została wykorzystana przez podmiot na to działanie zgodnie z zobowiązaniami określonymi w umowie zawartej z podmiotem.

Komisja może stosować podejście założeniowe, zgodnie z którym odpowiedni urzędnik zatwierdzający może podjąć uznać, iż te wymogi UE są spełnione, dopóki kwota wnoszona przez pozostałych darczyńców na rzecz współfinansowanego działania jest wystarczająca do pokrycia kosztów działalności, które zgodnie z zasadami UE są niekwalifikowalne. W związku z tym każdy przypadek zredukowania wydatków niekwalifikowalnych poprzez stosowanie podejścia założeniowego jest całkowicie zgodny z obowiązującymi obecnie przepisami wykonawczymi.

Mechanizm ten umożliwia Komisji uczestnictwo w wielostronnych funduszach powierniczych, co oznacza, że Komisja może brać udział w istotnych projektach we współpracy z innymi darczyńcami. Często jest to najskuteczniejszy sposób zapewnienia wydajności i skuteczności działań finansowanych przez UE, którego zastosowanie nie byłoby możliwe w przypadku wymogu przeznaczania środków finansowych na określony cel. Aby było to wykonalne, podejście założeniowe opiera się na zasadzie, zgodnie z którą wkład UE będzie obejmował wyłącznie koszty uznane za kwalifikowalne przez Komisję, dzięki czemu zasady Komisji dotyczące kwalifikowalności nie będą stosowane w odniesieniu do wkładów ze strony innych darczyńców, którzy stosują inne zasady.

Ramka 1 – Przykłady zastosowania podejścia założeniowego

LIFT

Komisja zastosowała podejście założeniowe, ponieważ dostępne były środki finansowe zapewniane przez innych darczyńców i wystarczające na pokrycie części wydatków LIFT, które były niekwalifikowalne zgodnie z zasadami UE. Potrącenie stanowi jedną z form odzyskiwania środków finansowych od partnerów wykonawczych.

3MDG / 3DF

Komisja zastosowała podejście założeniowe, ponieważ dostępne były środki finansowe zapewniane przez innych darczyńców i wystarczające na pokrycie części wydatków 3DF, które były niekwalifikowalne zgodnie z zasadami UE.

39. W czasie zawierania umów budżet przeznaczony na dane działanie zostaje przedstawiony przez organizację i omówiony z Komisją. Jeżeli chodzi o nasze wymogi umowne, koszty pośrednie ograniczają się do 7 % kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich. Podnoszony jest argument, że taki udział procentowy może być niewystarczający do pokrycia rzeczywistych kosztów pośrednich ponoszonych przez organizację przy realizacji projektów. Komisja nie jest jednak w stanie uzgodnić innego poziomu z pozostałymi darczyńcami. W przypadku działań z udziałem wielu darczyńców i podobnych działań Komisja nie może negocjować zasad dotyczących kosztów pośrednich, stosowanych w przypadku pozostałych darczyńców, natomiast Komisja zapewnia, aby koszty wynagrodzenia / koszty pośrednie nie przekraczały kosztów stosowanych przez organizację w odniesieniu do porównywalnych wkładów (art. 4.2 ramowej umowy finansowo-administracyjnej).

40. Komisja będzie stosować podejście założeniowe wyłącznie w odniesieniu do wydatków uznanych za niekwalifikowalne w przypadku UE, lecz uznanych za kwalifikowalne przez innych darczyńców wnoszących wkład, w tym również w sytuacjach, gdy partner wykonawczy jest zarazem darczyńcą wnoszącym wkład, o ile kwota wniesiona przez pozostałych darczyńców na rzecz współfinansowanego działania jest wystarczająca do pokrycia kosztów działalności, które zgodnie z zasadami UE są niekwalifikowalne.

Ramka 2 – Przykład wysokich kosztów pośrednich

Komisja potwierdza, że umowa zawarta między Komisją i UNICEF przewiduje, że zgłaszane koszty pośrednie mogą wynosić maksymalnie 7 % kosztów bezpośrednich związanych z danym działaniem. Ponadto umowa ta stanowi, że przewidziany poziom 7 % dotyczy również wszelkich kosztów pośrednich związanych z działaniami realizowanymi przez inne podmioty. Delegatura Unii poinformowała UNICEF, że środki finansowe będą podlegały zwrotowi, jeżeli nie mogą zostać pokryte w ramach stosowania podejścia założeniowego.

41. Podejmując decyzję w sprawie wielkości projektów, Komisja przeanalizowała również oszczędność kosztową.

42. Komisja stosuje elastyczne procedury na podstawie deklaracji kryzysowej zgodnie z rozporządzeniem finansowym.

Komisja i ESDZ są zdania, że elastyczne procedury stosowane w sposób strategiczny w państwach, których dotyczy deklaracja kryzysowa, mogą przynieść znaczne korzyści. Komisja w ograniczonej liczbie przypadków zdecydowała się na zastosowanie elastycznych procedur na podstawie kolejnych deklaracji kryzysowych, ponieważ brak stabilności przemian w Mjanmie/Birmie nie zawsze umożliwiał regularną pomoc rozwojową. Konieczne jest wykorzystanie skutecznych i elastycznych mechanizmów dostosowanych do tempa rozwoju sytuacji i umożliwiających szybką reakcję UE w przypadku nowych zmian.

Decyzja w sprawie deklaracji kryzysowej jest podejmowana na szczeblu dyrektora generalnego DG DEVCO po należytych konsultacjach z komisarzem ds. rozwoju. Tego rodzaju deklaracja obowiązywała w okresie odniesienia. Do lipca 2014 r. zakres stosowania deklaracji obejmował wyłącznie stany Mjanmy/Birmy zamieszkałe przez grupy etniczne. W następstwie wniosku złożonego przez delegaturę Unii w 2014 r., dotyczącego rozszerzenia zakresu stosowania deklaracji kryzysowej tak, aby obejmowała ona wszystkie terytoria Mjanmy/Birmy, Komisja podjęła decyzję o rozszerzeniu zakresu stosowania deklaracji kryzysowej, ale wyłącznie w przypadku umów wspierających budowę pokoju i państwowości w Mjanmie/Birmie. Dodatkowym warunkiem stosowania tego rozszerzenia jest każdorazowe, obowiązkowe wcześniejsze zatwierdzenie ze strony dyrektora DG DEVCO odpowiedzialnego za dany region. Komisja pragnie podkreślić, że w okresie odniesienia nie korzystano z tej możliwości. Obecna deklaracja kryzysowa obowiązuje do dnia 30 czerwca 2018 r., a wszelkie dalsze rozszerzenie zakresu jej stosowania będzie podlegało procesowi szczegółowego przeglądu.

Z bezpośrednim udzieleniem dotacji wiąże się jednak procedura negocjacyjna, obejmująca sprawozdanie przedstawiające uzasadnienie wyboru oraz należyte rejestrowanie dyskusji związanych z negocjacjami dotyczącymi działań i budżetu. W rezultacie procedury pozostają zawsze przejrzyste i w pełni zgodne z procedurami określonymi w rozporządzeniu finansowym.

Chociaż nie ulega wątpliwości, że na obszarach zajmowanych przez grupy etniczne ludność cywilna żyje w warunkach bezpośredniego zagrożenia, to jednak toczący się konflikt ma wpływ na niemal jedną trzecią stanów w państwie, a możliwości zastosowania mediacji i środków rozwiązywania konfliktów można (i należy) uwzględnić na wszystkich obszarach, w tym w Neypydaw, Rangunie (a nawet w innych państwach, takich jak Tajlandia, Chiny lub Indie),

gdzie znajdują się kluczowi przedstawiciele rządu lub wszelkie inne istotne podmioty. Dlatego właśnie deklarację kryzysową można również zastosować do celów budowania państwowości i pokoju.

44. Komisja zapewniła uwzględnienie ryzyka podwójnego finansowania na etapie opracowywania i realizacji umów, których takie ryzyko dotyczy.

Ramka 3 – Przykłady ryzyka podwójnego finansowania

Akapit pierwszy: aby obniżyć ryzyko podwójnego finansowania w przypadku działań podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem gruźlicy, malarii i HIV/AIDS, Komisja i inni darczyńcy dokonali przeglądu analizy luk i obszarów pokrywania się tych dwóch funduszy, zanim zarząd funduszu podjął decyzję w sprawie finansowania.

Techniczne grupy strategiczne ds. gruźlicy, malarii i HIV/AIDS przeprowadziły przegląd obu programów w celu zapewnienia, aby nie doszło do podwójnego finansowania.

Akapit drugi: Komisja stale monitorowała projekty i działania realizowane przez tę lokalną organizację pozarządową. W czasie wizyty Trybunału wspomniana organizacja pozarządowa odgrywała (i nadal odgrywa) podstawową i kluczową rolę pod względem wsparcia negocjacji pokojowych między rządem a etnicznymi organizacjami zbrojnymi. Aby nie dopuścić do zerwania negocjacji na różnych etapach, UE zapewniała elastyczne wsparcie za pośrednictwem różnego rodzaju dotacji, w przypadku których organizacja pozarządowa uczestniczyła w roli współbeneficjenta. Udzielono dodatkowej pomocy technicznej, aby zapewnić właściwy przebieg tego rodzaju dużego natężenia współpracy ze strony UE i innych darczyńców w szczególnie trudnym środowisku. Zapewniona pomoc techniczna przyczyniła się między innymi do uniknięcia ryzyka podwójnego finansowania. Ponieważ wszystkie interwencje finansowane przez UE, w których organizacja pozarządowa brała udział, służyły odmiennym, konkretnym celom, Komisja ustaliła, że nie doszło do pokrywania się finansowania.

45. Komisja dąży do zapewnienia skutecznej koordynacji z innymi darczyńcami na poziomie wdrożenia, jednak zawsze istnieje możliwość usprawnień.

Ramka 4 – Przykłady straconych szans pod względem koordynacji

Koordynacja między Bankiem Światowym, delegaturą Unii i różnymi partnerami wykonawczymi w sprawach „Programu krajowego rozwoju kierowanego przez społeczność (CDD)” odbywała się w sposób regularny. Delegatura Unii wielokrotnie, również w ramach programów przez siebie finansowanych, dążyła do synergii z działaniami Banku Światowego. Program Banku Światowego w głównej mierze dotyczy „twardych komponentów” (podstawowa infrastruktura we wsiach), natomiast podejście UE polega na łączeniu komponentów „miękkich” (szkolenia, warsztaty, konsultacje ze społecznością) i „twardych” (mała infrastruktura, odbudowa) na jednym konkretnym obszarze.

46. Komisja jest zdania, że na przestrzeni lat udoskonalono monitorowanie działań finansowanych przez UE i ich eksponowanie.

Komisja przykładą dużą wagę do dalszej poprawy monitorowania działań, w tym na trudno dostępnych obszarach.

47. W odniesieniu do produktów i wyników określonych na poziomie rocznego programu działań, duże znaczenie miało włączenie matrycy logicznej dla każdego działania na poziomie rocznego programu działań oraz utworzenie specjalnego zespołu w DG DEVCO, aby zapewnić wysoką jakość logicznej struktury ramowej projektów. Ponadto unijne ramy wyników w zakresie rozwoju i współpracy międzynarodowej odzwierciedlają zobowiązanie DG DEVCO do monitorowania

i zgłaszania wyników, zwiększania rozliczalności w związku z pomocą UE, jej przejrzystości i widoczności.

Dostępność danych stanowi istotne ograniczenie w Mjanmie/Birmie, które ma poważne konsekwencje, jeżeli chodzi o pomiar produktów, wyników i oddziaływania.

48. Istnieje system monitorowania efektywności w przypadku projektów nr 11 i 12.

49. Komisja nie reagowała powoli na sprawozdania z misji weryfikacyjnych, tylko dużo czasu zajęły postępowania kontradiktoryjne prowadzone w związku z ustaleniami z tych misji.

Ramka 5 – Misje weryfikacyjne

LIFT

Przetworzenie ustaleń z tej misji weryfikacyjnej LIFT stanowiło niezwykle złożony proces, który skutkował obszernymi dyskusjami z centralą celem podjęcia odpowiednich działań. Delegatura Unii udoskonaliła swój sposób przetwarzania ustaleń z misji weryfikacyjnych, co widać na przykładzie sprawozdania końcowego z drugiej misji weryfikacyjnej dotyczącej LIFT, wydanego w dniu 23 września 2016 r., przy czym stosowne wstępne pismo informacyjne (w którym zaproponowano niepoodejmowanie działań w celu odzyskania środków) wysłano w dniu 28 października 2016 r.

3MDG/3DF

Po otrzymaniu sprawozdania poprzedzającego sprawozdanie końcowe z misji weryfikacyjnej delegatura Unii zareagowała w odpowiednim czasie i dokonała końcowej płatności i rozliczenia umowy 3DF.

50. Komisja regularnie przypomina partnerom wykonawczym o konieczności sporządzania i wdrażania szczegółowych planów informowania o działaniach i ich eksponowania w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu informowania o wsparciu ze strony UE i jego dużej widoczności. Chociaż delegatura Unii odnotowała poprawę w tym obszarze, podjęła również decyzję o bardziej bezpośrednim zarządzaniu działaniami w zakresie widoczności UE w ramach specjalnego komponentu realizowanego dużego zamówienia publicznego na usługi, aby zapewnić wysoki poziom widoczności UE i skoordynowane informowanie w ramach różnych projektów i programów.

Na niektórych obszarach partnerzy wykonawczy musieli ze względu na uwarunkowania w tamtym czasie zachować dyskrecję w niektórych kwestiach dotyczących informowania i widoczności, zwiększając widoczność programów za pomocą innych narzędzi, takich jak media społecznościowe, materiały audio-wizualne, badania i publikacje, kluczowe wydarzenia itp.

51. Na etapie początkowym Komisja próbowała zachęcić do rozważenia wykorzystania funduszu powierniczego UE jako jednej z metod wdrażania Wspólnego Funduszu na rzecz Pokoju. Pomimo starań ze strony Komisji pozostali potencjalni darczyńcy w ramach Wspólnego Funduszu na rzecz Pokoju nie poparli takiego rozwiązania i opowiedzieli się za funduszami powierniczymi zarządzanymi przez ONZ. Komisja przeprowadziła również konsultacje z państwami członkowskimi w Brukseli, aby promować fundusz powierniczy Unii na rzecz pokoju.

54. Chociaż w ramach połowy kontrolowanych projektów wygenerowane zostały wszystkie planowane produkty, w przypadku pozostałych 40 % projektów planowane produkty uzyskano częściowo, przy czym w czasie kontroli projekty te nadal były realizowane. Równocześnie w ramach szeregu projektów poczyniono postępy pod względem osiągniętych rezultatów.

Komisja jest zdania, że istnieje wiele powodów, które mogłyby stanowić wyjaśnienie opóźnień w realizacji kontrolowanych projektów. Programy są realizowane w bardzo trudnych warunkach

obejmujących złożone przemiany: przemiany polityczne i gospodarcze zachodzące w toku złożonego procesu pokojowego z udziałem wielu stron i grup zbrojnych. Wszystkie te czynniki mają bezpośredni wpływ. Zdarza się, że komplikacje i niespodziewana ograniczona zdolność absorpcji stanowią element realiów rozwoju w Mjanmie/Birmie. Dotyczy to w szczególności projektów realizowanych w ramach kontrolowanych programów budowy pokoju i pomocy dla osób wysiedlonych.

Ramka 7 – Przykład projektu jedynie częściowo odpowiadającego zdefiniowanym celom

Program „Erasmus” dotyczy edukacji, czyli jednego z sektorów priorytetowych wieloletniego programu indykatywnego na lata 2014–2020, natomiast „środowisko” stanowi krytyczne zagadnienie przekrojowe wspólne dla wszystkich sektorów priorytetowych. Komisja podkreśla również, że projekt ten jest realizowany w zależności od zapotrzebowania w oparciu o wnioski dotyczące budowania zdolności przedstawiane delegaturze Unii przez rząd. Dlatego też zachodzi potrzeba bardziej elastycznej interpretacji zakresu projektu i jego celów, szczególnie we wczesnym okresie przemian, kiedy partnerzy rozwojowi podejmowali współpracę z rządem po raz pierwszy od wielu lat.

56. Dostępność danych stanowi istotne ograniczenie, które ma poważne konsekwencje, jeżeli chodzi o pomiar produktów, wyników i oddziaływania działań UE. Często trudno jest określić realistyczne cele w przypadku niektórych wskaźników, w związku z czym w ramach większości projektów prowadzony jest coroczny przegląd logicznej struktury ramowej projektu.

W ramach programu finansowanego ze środków regionalnego programu indykatywnego na lata 2014–2020 Komisja wspiera udoskonalanie systemu statystycznego w państwach członkowskich ASEAN.

57. Komisja pragnie podkreślić, że skontrolowane projekty objęte próbą znajdowały się na różnych etapach realizacji, co częściowo może stanowić powód, dla którego nie można było jeszcze przeprowadzić oceny części planowanych wyników i trwałości rezultatów. Zdaniem Komisji ponad jedna trzecia skontrolowanych projektów przyniesie oczekiwane wyniki. W 2018 r. Komisja przeprowadzi strategiczną ocenę kraju w zakresie współpracy z UE zgodnie z programem prac na rzecz ocen strategicznych zatwierdzonym przez komisarza ds. rozwoju Nevena Mimicę. Oczekuje się, że dzięki tej ocenie Komisja, ESDZ i inne zainteresowane strony uzyskają ustalenia, wnioski i zalecenia dotyczące przeszłej, obecnej i przyszłej współpracy UE z krajem.

59. Osiągnięcie pierwotnych docelowych rezultatów określonych w ramach projektów realizowanych w stanie Rakhine jest niezwykle trudne. Sytuację panującą w tym stanie można uznać za przedłużający się kryzys, który charakteryzują następujące długotrwałe i głęboko zakorzenione zjawiska: dyskryminacja, wysiedlenia wewnętrzne, segregacja, bezpieczeństwo, ubóstwo i narażenie. Komisja jest świadoma delikatnego charakteru pracy w niezwykle upolitycznionych i złożonych warunkach, jakie panują w stanie Rakhine, i podtrzymuje swoje zobowiązanie do dalszego zaangażowania w tym regionie.

Ramka 8 – Projekt z zakresu bezpieczeństwa żywnościowego w stanie Rakhine

W ramach LIFT rozważano wariant otwartych zaproszeń do składania wniosków dotyczących kontynuacji projektu z zakresu bezpieczeństwa żywnościowego w stanie Rakhine. Mając na uwadze dostęp do wsi objętych działaniem uzyskany przez wybranych partnerów wykonawczych, relacje robocze wypracowane z samorządem terytorialnym oraz niezwykle złożoną sytuację kryzysową w tym regionie, uznano, że osiągnięcie oczekiwanych wyników w ramach LIFT na obszarach objętych działaniem przez nowych i niedoświadczonych partnerów jest nierealne i niewykonalne.

Jeżeli chodzi o słabe wyniki, Komisja pragnie podkreślić, że na realizację projektu wpłynęły gwałtowna fala przemocy w 2014 r. i cyklon tropikalny, przez co doszło do opóźnienia w realizacji

projektu w terenie ze względu na brak możliwości uzyskania dostępu do wsi przez pracowników działających w terenie. Ponadto konsorcjum musiało poświęcić dużo czasu i starań na budowanie zaufania, aby zyskać akceptację społeczności i władz w czasie eskalacji wrogiego nastawienia wobec ONZ / międzynarodowych organizacji pozarządowych. Tylko niewielkiej liczbie organizacji pozarządowych udało się uzyskać status zaufanych partnerów zarówno rządu, jak i lokalnej ludności.

60. Komisja uwzględniła cel szczegółowy: „zwiększenie ożywienia gospodarczego i społecznego na obszarach dotkniętych konfliktami i na obszarach dotkniętych przemocą na tle światopoglądowym” w różnych rocznych programach działań finansujących wkład UE na rzecz budowania pokoju. Chociaż Komisja początkowo opowiedziała się za uwzględnieniem stanu Rakhine we Wspólnym Funduszu na rzecz Pokoju, w toku jego tworzenia uzgodniono, że Wspólny Fundusz na rzecz Pokoju będzie dotyczył procesu pokojowego, a nie przemocy na tle światopoglądowym. Pozostali partnerzy rozwojowi nie chcieli, aby Wspólny Fundusz na rzecz Pokoju obejmował stan Rakhine.

Projekt i struktura Wspólnego Funduszu na rzecz Pokoju w dużym stopniu opiera się na ogólnokrajowym porozumieniu w sprawie zawieszenia broni. W tekście nie ma mowy o przemocy na tle światopoglądowym. Projekty obejmujące stan Rakhine mogą jednak być finansowane, jeżeli wykazują bezpośredni związek z wykonaniem ogólnokrajowego porozumienia w sprawie zawieszenia broni oraz z innymi formalnymi elementami procesu pokojowego, z zastrzeżeniem rygorystycznego zarządzania ryzykiem i analizy uwrażliwienia na konflikty oraz zasad „niewyrządzania szkody”.

Jak opisano powyżej, UE opracowała inne projekty i mechanizmy, aby poprawić sytuację w stanie Rakhine.

WNIOSKI I ZALECENIA

63. Zdaniem Komisji i ESDZ wybór priorytetów i sektorów rozwoju był dobrze ukierunkowany, a uwzględnienie czwartego sektora priorytetowego było w pełni uzasadnione i zostało uzgodnione z rządem.

UE otworzyła biuro w Rangunie, które we wrześniu 2013 r. uzyskało status delegatury Unii.

Z definicji nie da się przewidzieć przebiegu procesu pokojowego i w związku z tym w 2014 r. Komisja nie była w stanie ustalić szczegółowych priorytetów geograficznych w odniesieniu do wszystkich zasobów finansowych. Decyzja ta jest podejmowana corocznie w trakcie identyfikacji i określania rocznych programów działań, aby zapewnić dostosowanie do dynamiki procesu pokojowego, którą charakteryzują duża nieprzewidywalność i zmienność. Aby reagować na potrzeby najbardziej społeczności w szczególnie trudnej sytuacji bezwzględnie konieczne jest elastyczne podejście (w tym w zakresie priorytetów geograficznych).

Mobilizacją dochodów krajowych zajęto się pośrednio, między innymi w ramach wsparcia UE na rzecz reform dotyczących zarządzania finansami publicznymi, uczestnictwa w EITI oraz działań w obszarze FLEGT.

Zalecenie 1 – Potrzeba ukierunkowania wsparcia w celu zwiększenia oddziaływania

Komisja i ESDZ przyjmują to zalecenie i uwzględnią je na etapie opracowywania kolejnego wieloletniego programu indykatywnego.

Podpunkt pierwszy: Komisja i ESDZ uzasadniły twierdzenie, że wybór czterech sektorów priorytetowych pozostaje w pełni odpowiedni, co potwierdzono w trakcie toczącego się przeglądu śródkresowego wieloletniego programu indykatywnego 2014–2020.

Podpunkt drugi: W ramach kolejnego wieloletniego programu indykatywnego Komisja planuje intensyfikację wsparcia, którego udziela na rzecz mobilizacji dochodów krajowych. Tymczasem Komisja będzie wspierać mobilizację dochodów krajowych bezpośrednio w ramach planowanego wsparcia na rzecz reform dotyczących zarządzania finansami publicznymi i pośrednio w ramach dalszego wsparcia takich procesów, jak EITI i FLEGT.

Komisja i ESDZ rozważą ustalenie priorytetów geograficznych na etapie opracowywania kolejnego wieloletniego programu indykatywnego. Komisja i ESDZ są jednak zdania, że tego rodzaju ustalanie priorytetów i komplementarność z innymi darczyńcami najlepiej oceniać na etapie identyfikacji i określania nowych działań.

64. DG DEVCO i DG ECHO zacieśniły już koordynację i będą ją dalej usprawniać w kontekście wprowadzania powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową, w przypadku którego Rada wybrała Mjanmę/Birmę na kraj pilotażowy.

Zalecenie 2 – Koordynacja interwencji

Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je w następujący sposób:

– W połowie 2018 r. w ramach bieżącego procesu wprowadzania powiązania pomocy humanitarnej z rozwojową – na potrzeby którego Rada wybrała Mjanmę/Birmę jako jeden z sześciu krajów pilotażowych – zostanie opracowany plan działania. Ponadto DG DEVCO i DG ECHO opracowują wspólną analizę odporności i kompleksową strategię na rzecz rozwiązywania kwestii z zakresu LRRD na obszarach przedłużających się kryzysów w Mjanmie/Birmie.

– zgodnie również z zaleceniem wynikającym z oceny wspólnego procesu programowania, Komisja w większym stopniu zaangażuje DG ECHO w opracowanie nowego wspólnego dokumentu programowego i będzie dążyć do uwzględnienia interwencji państw członkowskich w zakresie pomocy humanitarnej, w szczególności na obszarach ogarniętych przedłużającym się kryzysem.

65. Po przeprowadzeniu procesu szeroko zakrojonych konsultacji, w tym konsultacji z rządem, oraz po uwzględnieniu w szczególności potrzeb i zdolności absorpcyjnej poszczególnych sektorów priorytetowych Komisja podjęła decyzję, aby na pierwsze dwa sektory priorytetowe (rozwój obszarów wiejskich i edukacja) przeznaczyć nie więcej niż po 35 % środków, a na pozostałe dwa sektory priorytetowe (zarządzanie i budowanie pokoju) nie więcej niż po 15 %.

Ustalenie przydziału środków finansowych na każde działanie w ramach rocznego programu działań stanowi element procesu identyfikacji i określania nowych działań.

Zalecenie 3 – Wdrażanie działań

Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je w następujący sposób:

Komisja będzie dokumentować przydział środków finansowych dla każdego sektora priorytetowego na etapie opracowywania kolejnego wieloletniego programu indykatywnego.

Zważywszy, że uzasadnienie przydziału środków finansowych na każde nowe działanie jest omawiane na etapie jego identyfikacji i określania, Komisja nadal będzie zapewniać, aby przydział środków był dokumentowany w przypadku działań określonych w rocznym programie działań na 2018 r. i na lata kolejne.

66. W niektórych przypadkach opóźnienia wynikały ze złożoności środowiska pracy i wznowienia konfliktu.

We wzorze dotyczącym wkładu uzgodnionym z organizacjami międzynarodowymi przewidziano, że odsetki narosłe od płatności zaliczkowych nie są należne, chyba że w przepisach organizacji przewidziano zwrot odsetek. Jest to zgodne z rozporządzeniem finansowym i aktami podstawowymi. Aby jednak uniknąć kumulacji płatności zaliczkowych na rachunku organizacji,

w art. 15 warunków ogólnych umowy o wkładzie finansowym przewidziano, że kolejna transza może zostać zwolniona dopiero po wykorzystaniu 70 % poprzedzającej ją bezpośrednio poprzedniej transzy (i 100 % wcześniejszych transz).

Jeżeli chodzi o wpływ postanowień dotyczących kontroli kosztów zawartych w umowach UE–ONZ, Komisja może stosować podejście założeniowe, zgodnie z którym odpowiedni urzędnik zatwierdzający może uznać, iż te wymogi UE są spełnione, dopóki kwota wnoszona przez pozostałych darczyńców na rzecz współfinansowanego działania jest wystarczająca do pokrycia kosztów działalności, które zgodnie z zasadami UE są niekwalifikowalne.

Zalecenie 4 – Poprawa opłacalności działań z udziałem wielu darczyńców

Komisja odnotowuje stanowisko Trybunału, ale nie przyjmuje tego zalecenia.

Poziom kosztów pośrednich jest specyficzny dla każdego działania i dla każdej struktury organizacyjnej. W wielu przypadkach organizacje uznają, że wkład UE na rzecz kosztów pośrednich (który zgodnie z rozporządzeniem finansowym ogranicza się do 7 %) nie wystarcza na pokrycie ich kosztów. Komisja, jako sygnatariusz wielkiego układu (Grand Bargain) w sprawie pomocy humanitarnej, zobowiązała się do współpracy z wieloma partnerami w zakresie harmonizacji kwalifikacji tego rodzaju kosztów (bezpośrednich i pośrednich). Zapewni to informacje na potrzeby szerszej debaty na temat poziomu kosztów pośrednich.

67. Komisja stosuje swoje standardowe zasady i procedury oraz przepisy wewnętrzne, dopuszczający odejście od tych standardowych zasad w określonych okolicznościach, na przykład w sytuacjach kryzysowych. Przepisy dotyczące elastyczności zgodne z rozporządzeniem finansowym i aktami podstawowymi pozwoliły zaoszczędzić czas w porównaniu z bardziej tradycyjnym podejściem dzięki wdrożeniu procedur odpowiednich do sytuacji kryzysowych przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między tempem a przejrzystością.

Komisja zastosowała deklarację kryzysową w ograniczonej liczbie przypadków i kierowała się odpowiednio uzasadnionymi, solidnymi argumentami przeciwko stosowaniu zaproszenia do składania wniosków. W określonych okolicznościach bezpośrednio udzielanie dotacji i zamówień jest uzasadnione zgodnie z art. 190 zasad stosowania i odpowiednio składa się wnioski o ich wcześniejsze zatwierdzenie. Ponadto z bezpośrednim udzieleniem dotacji wiąże się jednak procedura negocjacyjna, obejmująca sprawozdanie przedstawiające uzasadnienie wyboru oraz należyte zarejestrowanie dyskusji związanych z negocjacjami dotyczącymi działań i budżetu. W rezultacie procedury pozostają zawsze przejrzyste i w pełni zgodne z procedurami określonymi w rozporządzeniu finansowym oraz założeniem dotyczącym zapewnienia opłacalności.

68. Kilka skontrolowanych projektów nadal znajdowało się na etapie realizacji w czasie kontroli i od tamtej pory odnotowano poprawę w zakresie stanu osiągnięcia rezultatów w ich ramach.

Komisja przeprowadzi strategiczną ocenę kraju pod kątem współpracy UE na rzecz rozwoju w Mjanmie/Birmie w 2018 r., przy czym ocena ta będzie dotyczyć wyników i trwałości rezultatów.

Komisja podejmuje istotne działania w celu poprawy logicznej struktury ramowej projektów, w tym wskaźników, i widoczności UE.

Zalecenie 5 – Monitorowanie działań

Komisja przyjmuje to zalecenie i wdroży je w następujący sposób:

Podpunkt pierwszy: Komisja opracowuje nowy operacyjny system informacyjny m.in. w celu agregowania danych dotyczących logicznej struktury ramowej projektów.

Podpunkt drugi: Komisja nadal będzie zwracać uwagę partnerów wykonawczych na konieczność stosowania postanowień umownych dotyczących widoczności działań UE. Delegatura Unii

odnotowała już znaczną poprawę w tym obszarze. Komisja włączyła również istotny komponent dotyczący widoczności w ramach dużego, bezpośrednio zarządzanego zamówienia publicznego na usługi, aby zapewnić skoordynowane informowanie o wsparciu UE i wyższy poziom jego widoczności.

69. Chociaż w ramach połowy kontrolowanych projektów wygenerowane zostały wszystkie planowane produkty, w przypadku pozostałych 40 % projektów planowane produkty uzyskano częściowo, przy czym w czasie kontroli projekty te nadal były realizowane. Równocześnie w ramach szeregu projektów poczyniono postępy pod względem osiąganych rezultatów.

Programy są realizowane w bardzo trudnych warunkach obejmujących złożone przemiany. Wszystkie te czynniki bezpośrednio oddziałują na wiele skontrolowanych projektów. Komisja dąży do tego, aby w jak najdalej idącym stopniu ograniczyć takie ryzyko zagrażające realizacji programów. Zdarza się, że komplikacje i niespodziewana ograniczona zdolność absorpcji stanowią element realiów rozwoju w Mjanmie/Birmie.

Zalecenie 6 – Osiąganie rezultatów

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Podpunkt pierwszy: Komisja będzie nadal bardzo aktywnie poprawiać zarządzanie projektami zarówno w ramach zarządzania bezpośredniego, jak i zarządzania pośredniego, i będzie prowadzić regularną ocenę stanu realizacji projektów, a także kłaść nacisk na działania naprawcze. Komisja nadal będzie regularnie prowadzić monitorowanie zorientowane na rezultaty w Mjanmie/Birmie. Próba projektów, która zostanie poddana monitorowaniu zorientowanemu na rezultaty, będzie obejmować bardziej problematyczne projekty.

Podpunkt drugi: Stan Rakhine został już włączony do sfery kompetencji Wspólnego Funduszu na rzecz Pokoju. Projekty obejmujące stan Rakhine mogą jednak być finansowane wyłącznie wówczas, gdy wykazują bezpośredni związek z wykonaniem ogólnokrajowego porozumienia w sprawie zawieszenia broni oraz z innymi formalnymi elementami procesu pokojowego, z zastrzeżeniem rygorystycznej oceny ryzyka i analizy uwrażliwienia na konflikty. Istnieją inne mechanizmy zapewniające wsparcie na rzecz zgody między poszczególnymi społecznościami w stanie Rakhine.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	22.11.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	11.10.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	12.12.2017
Data otrzymania oficjalnych odpowiedzi Komisji i ESDZ we wszystkich językach	20.12.2017

Trybunał zbadał unijne wsparcie na rzecz rozwoju Mjanmy/Birmy i stwierdził, że było ono jedynie częściowo skuteczne. UE odegrała przewodnią rolę we wspieraniu priorytetów rozwoju oraz przydzieliła krajowi znaczne środki finansowe. Niemniej jednak Trybunał wykrył niedociągnięcia w dokonanej przez Komisję ocenie potrzeb oraz we wdrażaniu pomocy unijnej. Na podstawie uwag zawartych w niniejszym sprawozdaniu Trybunał sformułował szereg zaleceń mających na celu poprawę zarządzania pomocą rozwojową.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.