

EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 12

2009

ISSN 1831-0923

SKUTECZNOŚĆ PROJEKTÓW
REALIZOWANYCH PRZEZ
KOMISJĘ W OBSZARZE WYMIARU
SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW
WEWNĘTRZNYCH NA RZECZ
BAŁKANÓW ZACHODNICH



PL



Sprawozdanie specjalne nr 12 // 2009

SKUTECZNOŚĆ PROJEKTÓW REALIZOWANYCH PRZEZ KOMISJĘ W OBSZARZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH NA RZECZ BAŁKANÓW ZACHODNICH

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

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

Tel.: +352 4398-45410
Faks: +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 12 // 2009

Wiele informacji o Unii Europejskiej znajduje się w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2009

ISBN 978-92-9207-463-0
doi:10.2865/80990

© Wspólnoty Europejskie, 2009
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

WYKAZ SKRÓTÓW

I-V STRESZCZENIE

1-5 WPROWADZENIE

6-10 ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

11-55 UWAGI

11-28 **POMOC INWESTYCYJNA UE BYŁA W PRZEWAŻAJĄCYM STOPNIU SKUTECZNA, ALE JEJ TRWAŁOŚĆ JEST ZAGROŻONA**

12-15 RZECZYWISTA POTRZEBA INWESTYCJI W ZWIĄZKU ZE STANDARDAMI UE ORAZ ZNISZCZONĄ INFRASTRUKTURĄ

16-19 ZRÓŻNICOWANE REZULTATY PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH W NAJWIĘKSZEJ KATEGORII: ZARZĄDZANIE GRANICAMI I ICH BEZPIECZEŃSTWO

20-23 DOPASOWANIE PRIORYTETÓW UNIJNYCH I KRAJOWYCH WARUNKIEM KONIECZNYM SUKCESU

24-26 ZAGROŻENIE DLA ODDZIAŁYWANIA I TRWAŁOŚCI PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH

27-28 INWESTYCIOM NIE TOWARZYSZY NIEZBĘDNY ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY

29-49 **DUŻE POTRZEBY W ZAKRESIE ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO, LECZ TYLKO NIEWIELKIE ZMIANY W WYNIKU FINANSOWANIA UE**

30-35 ZARZĄDZANIE ZMIANĄ I ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY – OGRANICZONY ZAKRES I SŁABOŚĆ POMIARÓW

36-39 OSŁABIENIE TRWAŁOŚCI ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO ZE WZGLĘDU NA ROTACJĘ KLUCZOWEGO PERSONELU ORAZ KORUPCJĘ

40-45 SZKOLENIA – WIĘCEJ PRODUKTÓW NIŻ REZULTATÓW

46-49 LOKALNE ZAANGAŻOWANIE GŁÓWNYM CZYNNIKIEM SUKCESU W UMACNIANIU PAŃSTWA PRAWA

50-55 **METODY ZARZĄDZANIA I KOORDYNACJA POMOCY**

51-52 BRAK ISTOTNYCH RÓŻNIC MIĘDZY METODAMI ZARZĄDZANIA

53-55 BRAK POPRAWY W ZAKRESIE KOORDYNACJI POMOCY PRZEZ BENEFICJENTÓW

56-58 WNIOSKI I ZALECENIA

ZAŁĄCZNIK I — SKONTROLOWANE PROJEKTY CARDS W OBSZARZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH ORAZ OCENA ICH SKUTECZNOŚCI

ZAŁĄCZNIK II — METODYKA KONTROLI I BADANA PRÓBA

ZAŁĄCZNIK III — ŁĄCZNA WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW POMOCOWYCH PRZYZNANYCH W LATACH 2006 – 2008 – 4 240 MLN EURO – WEDŁUG ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA

ZAŁĄCZNIK IV — POZIOM POSTRZEGANIA KORUPCJI – BAŁKANY ZACHODNIE

ZAŁĄCZNIK V — STRUKTURA ZARZĄDZANIA KOMISJI NA BAŁKANACH ZACHODNICH

ZAŁĄCZNIK VI — ŁĄCZNA KWOTA DOTACJI I POŻYCZEK UDZIELONYCH W LATACH 2006–2008 – 10 488 MLN EURO – WEDŁUG ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA

ODPOWIEDZI KOMISJI

WYKAZ SKRÓTÓW

BiH: Bośnia i Hercegowina

CARDS: Pomoc Wspólnotowa na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji

DG ELARG: Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia

EAO: Europejska Agencja Odbudowy

EBI: Europejski Bank Inwestycyjny

EBOiR: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

EUPOL-Proxima: Misja Policyjna Unii Europejskiej w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii

IZW: Izba ds. Zbrodni Wojennych

KE: Komisja Europejska

KPC: Komisja Praw Człowieka

PAMECA: Wspólnotowa Misja Wsparcia Sił Policyjnych w Albanii

PG: przejście graniczne

Rezolucja RB ONZ: Rezolucja Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych

SZZG: Strategia Zintegrowanego Zarządzania Granicami

TKBiH: Trybunał Konstytucyjny Bośni i Hercegowiny

UE: Unia Europejska

WSiSW: wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

STRESZCZENIE

I.

Strategicznym celem Unii Europejskiej na Bałkanach Zachodnich jest wprowadzenie demokracji, bezpieczeństwa i długoterminowej stabilizacji. W przeszłości Bałkany były regionem dotkniętym niepokojami i przemocą. Sytuacja polityczna i gospodarcza jest tam wciąż niestabilna. Sektor wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) ma zatem bardzo duże znaczenie dla UE. Dzięki motywacji, jaką stanowi dla krajów członkostwo w UE, Unia Europejska stała się największym i najbardziej wpływowym zewnętrznym podmiotem działającym w regionie. W latach 2001–2006 Komisja wydatkowała na projekty w obszarze WSiSW na Bałkanach Zachodnich prawie 500 mln euro. Celem pomocy udzielonej przez Komisję było dostosowanie krajów Bałkanów Zachodnich do standardów UE poprzez wprowadzenie odpowiednich struktur administracyjnych i sądowniczych oraz organów ścigania.

II.

Kontrolerzy Trybunału ocenili, do jakiego stopnia:

- potrzeby w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały właściwie zidentyfikowane i czy projekty odpowiadały tym potrzebom;
- udało się uzyskać oczekiwane produkty i osiągnąć zamierzone trwałe rezultaty.

III.

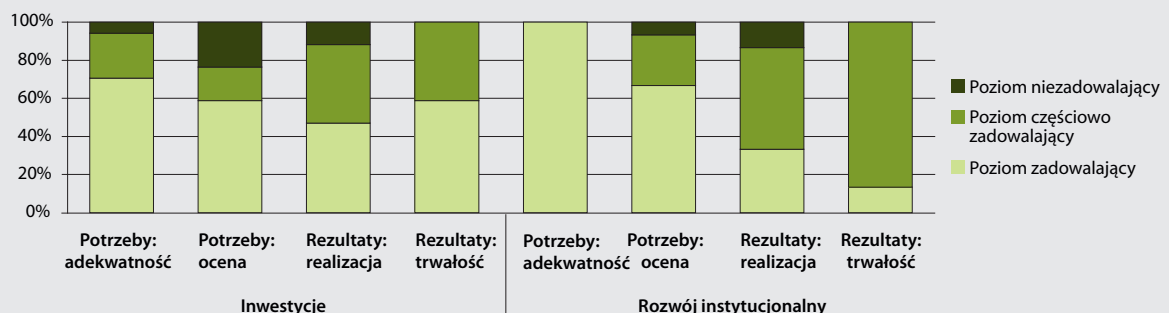
Kontrola Trybunału objęła zarówno projekty inwestycyjne, jak i projekty w zakresie rozwoju instytucjonalnego w czterech podobszarach WSiSW: azylu i migracji, zintegrowanego zarządzania granicami, sądownictwa oraz policji. Trybunał ustalił, że¹:

- w przeciwieństwie do poprzednich programów akcesyjnych Komisja nadała priorytet sektorowi sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz starała się, by ważne reformy strukturalne zostały przeprowadzone na wcześniejszym etapie procesu rozszerzenia;
- biorąc pod uwagę trudne warunki polityczne i organizacyjne, trzeba stwierdzić, że Komisja zarządzała projektami w obszarze WSiSW w dużej mierze skutecznie, chociaż Trybunał wykrył pewne niedociągnięcia, zwłaszcza pod względem trwałości rezultatów;
- analiza potrzeb była czasem niewłaściwa, brakowało także koordynacji pomocy;

¹ Podsumowanie ustaleń dotyczących projektów przedstawiono na **wykresie 1**.

WYKRES 1

PODSUMOWANIE USTALEŃ DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANYCH PROJEKTÓW



STRESZCZENIE

- d) chociaż nie wszystkie projekty inwestycyjne osiągnęły w pełni zadowalające rezultaty, a trwałość rezultatów jest zagrożona, to pomoc inwestycyjna finansowana przez Komisję stanowiła istotny i użyteczny wkład w rozwój krajowych instytucji i infrastruktury;
- e) z drugiej strony wyniki projektów rozwoju instytucjonalnego były tylko częściowo zadowalające i jest mało prawdopodobne, aby okazały się trwałe. Wynikało to z utrzymującej się słabości politycznej oraz braku zaangażowania (poczucia odpowiedzialności) beneficjentów – większość inicjatyw reformatorskich nie wychodzi bowiem od przedstawicieli regionu, lecz od Komisji Europejskiej lub innych zewnętrznych podmiotów;
- f) projekty, którymi zarządzały przedstawicielstwa, uzyskały podobne rezultaty w porównaniu do tych, którymi zarządzała Europejska Agencja Odbudowy.

IV.

Na podstawie powyższych uwag Trybunał sformułował zalecenia, których zastosowanie przez Komisję mogłoby jej pomóc w realizacji wydajniejszej i skuteczniejszej pomocy. Rezultaty projektów można poprawić w następujący sposób:

- a) na etapie opracowywania projektów w obszarze WSiSW pomoc wspólnotową należy dostosować do celów programu (na przykład priorytetem powinny stać się przyszłe wspólne przejścia graniczne, co sprzyjałoby współpracy regionalnej);
- b) projekty inwestycyjne powinny być lepiej dopasowane do projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego;
- c) wszystkie podmioty udzielające pomocy w tym obszarze, w tym Komisja jako główny donator, powinny lepiej koordynować swe działania (na przykład jeden donator mógłby finansować lub współfinansować projekt opracowany przez innego donatora);
- d) donatorzy powinni ponownie przeanalizować procedury przetargowe dotyczące zakupu sprzętu. W miarę możliwości należy rozważyć utworzenie wspólnych puli inwestycyjnych, którymi zarządzałyby kraje otrzymujące pomoc.

V.

Trwałość projektów można zwiększyć w następujący sposób:

- a) poprzez zwiększenie zaangażowania beneficjentów;
- b) każdy rozpoczynany projekt powinien zawierać plan konserwacji;
- c) Komisja powinna dokładniej monitorować sposób dystrybucji i oceniać wykorzystanie sprzętu oraz infrastruktury finansowanych przez UE;
- d) uzupełnieniem pomocy technicznej powinny być odpowiednie aktywne zachęty do dokonania przemian instytucjonalnych.

WPROWADZENIE

1. Rozszerzenie sprzyja strategicznym interesom UE w zakresie stabilizacji, bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom. Obecny program rozszerzenia obejmuje kraje Bałkanów Zachodnich, które mają szansę na wstąpienie do UE po spełnieniu niezbędnych warunków.
2. Kontrola sektora wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) na Bałkanach Zachodnich dotyczyła obszaru o istotnym znaczeniu politycznym. Sektor WSiSW jest jednym z najważniejszych obszarów współpracy między Unią Europejską a krajami Bałkanów Zachodnich i można go podzielić na cztery podobszary: azylu i migracji, zintegrowanego zarządzania granicami, sądownictwa oraz policji. Wartość umów związanych z obszarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w ramach realizowanego przez Komisję programu na rzecz Bałkanów Zachodnich (CARDS²) wynosiła około 470 mln euro w latach 2001–2006³.
3. Przed rozpoczęciem kontroli zidentyfikowano następujące główne rodzaje ryzyka dla należytego zarządzania finansami:
 - a) projekty w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych są realizowane w warunkach niestabilnej sytuacji politycznej i gospodarczej, co oznacza, że pomoc Komisji może nie osiągnąć zamierzonych celów polityki i może nie być trwała;
 - b) rola krajów otrzymujących pomoc oraz beneficjentów końcowych ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia projektów, ponieważ Komisja ma ograniczone możliwości wzmocnienia kwalifikacji, profesjonalizmu i niezależności instytucji zajmujących się wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi;
 - c) Wspólnota jest pod presją uzyskania wysokich wskaźników zawierania umów i dlatego ograniczenia budżetowe, proceduralne i polityczne po stronie odbiorców i beneficjentów pomocy mogą nie być brane pod uwagę. Może to hamować skuteczne oddziaływanie produktów projektów, zwłaszcza w zakresie zwiększania zdolności administracyjnych;
 - d) jak wynika z poprzednich doświadczeń, spełnienie kryteriów dotyczących sektora wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest jednym z trudniejszych problemów, jeśli nie najtrudniejszym, w procesie rozszerzenia⁴.

² CARDS to akronim z ang.: *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*, Pomoc Wspólnotowa na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji. Program obejmował lata 2000–2006.

³ Stanowiło to około 10% całkowitego budżetu CARDS. Większość finansowania w ramach CARDS przypadła na pierwsze pięć lat trwania programu; środki te przeznaczone na pokrycie pilnych potrzeb ludności Bałkanów Zachodnich po zakończeniu konfliktu.

⁴ Jeśli chodzi o ostatnie rozszerzenie w 2007 r., Bułgaria i Rumunia nadal mają zaległości do nadrobienia w sektorze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. UE postanowiła utworzyć specjalny mechanizm współpracy i weryfikacji mający pomóc najnowszym państwom członkowskim w zaradzeniu wciąż istniejącym niedociągnięciom.

4. Cele programów Komisji były następujące:

- a) wzmocnienie państwa prawa, praw człowieka oraz relacji ze społeczeństwem obywatelskim;
- b) wsparcie reformy sądownictwa oraz dostosowanie prawa krajowego do wymogów UE;
- c) ogólna reforma sił policyjnych, w szczególności straży granicznej, oraz zapewnienie porządku publicznego;
- d) zwalczanie korupcji, nielegalnej migracji, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu;
- e) ułatwianie rozwoju, wymiany handlowej i przepływu towarów i osób;
- f) wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i operacyjnych, np. w kwestiach azylu i migracji, wiz oraz zintegrowanego zarządzania granicami.

⁵ Pomoc techniczna jest środkiem stosowanym w wielu rozmaitych programach i projektach na rzecz rozwoju. Można ją zdefiniować jako „zatrudnianie ekspertów w celu przekazywania specjalistycznej wiedzy i umiejętności oraz tworzenia i wzmacniania instytucji”. Cytat pochodzi ze sprawozdania specjalnego Trybunału nr 6/2007 dotyczącego skuteczności pomocy technicznej w kontekście rozwoju zdolności (Dz.U. C 312 z 21.12.2007, s. 3).

⁶ Twinning, wprowadzony w 1998 r. do celów pomocy akcesyjnej, stanowi dla administracji i organizacji półpublicznych w krajach otrzymujących pomoc ramy w zakresie współpracy z ich odpowiednikami w państwach członkowskich.

5. Wspólnotowe wsparcie w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest realizowane poprzez finansowanie inwestycji w infrastrukturę i sprzęt oraz projekty rozwoju instytucjonalnego. Inwestycje dotyczą zamówień na roboty budowlane bądź dostawy. Rozwój instytucjonalny realizowany poprzez pomoc techniczną⁵ lub projekty twinningowe⁶ polega na ustanawianiu standardów oraz zasad postępowania dla służb publicznych, np. przepisów i strategii, oraz na organizacji niezbędnych szkoleń.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

6. Unia Europejska wspiera kraje Bałkanów Zachodnich głównie poprzez specjalne programy i pomoc w realizacji projektów. Celem kontroli Trybunału była ocena skuteczności projektów Komisji Europejskiej (KE) w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na Bałkanach Zachodnich. Prace kontrolne obejmowały próbę 33 projektów w obszarze WSiSW, w tym 30 projektów krajowych i trzy regionalne, realizowane w ramach programów rocznych na lata 2001–2005⁷. Obydwa rodzaje pomocy, tj. inwestycje i rozwój instytucjonalny, były równo reprezentowane w próbie projektów. Lista skontrolowanych projektów wraz z rezultatami i ustaleniami Trybunału znajduje się w **załączniku I**. Szczegóły dotyczące metody kontroli oraz badanej próby podano w **załączniku II**.
7. Do najważniejszych celów tej kontroli należało zbadanie, w jakim stopniu:
- potrzeby w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały właściwie zidentyfikowane i czy projekty odpowiadały tym potrzebom⁸,
 - udało się uzyskać oczekiwane produkty i osiągnąć zamierzone trwałe rezultaty⁹.
8. Na Bałkanach Zachodnich Komisja zastosowała dwie podstawowe metody zarządzania: zarządzanie zdecentralizowane i pośrednie zarządzanie scentralizowane. W przypadku zarządzania zdecentralizowanego oraz przedstawicielstwa Komisji w Albanii, Bośni i Hercegowinie oraz Chorwacji są odpowiedzialne za przygotowanie projektów, procedury przetargowe oraz realizację projektów pod względem finansowym i technicznym. W ramach pośredniego zarządzania scentralizowanego zarządzaniem programami w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Kosowie (na mocy rezolucji RB ONZ 1244/99), Czarnogórze i Serbii do końca 2008 r. zajmowała się Europejska Agencja Odbudowy. Trybunał zbadał, czy istnieją dowody na to, że w przypadku projektów w obszarze WSiSW jedna z tych metod zarządzania jest bardziej skuteczna od drugiej¹⁰.
- ⁷ Zgodnie z rozporządzeniem CARDS program roczny, opracowywany dla każdego kraju otrzymującego pomoc wspólnotową, zawiera listę projektów, które mają być finansowane, oraz wyszczególnienie odpowiednich kwot. Komitet zarządzający, złożony z przedstawicieli państw członkowskich pod przewodnictwem Komisji wydaje opinie dotyczące rocznych przydziałów środków.
- ⁸ W ramach kontroli oceniono, w jakim stopniu projekty w obszarze WSiSW były uzasadnione, biorąc pod uwagę zakres i rodzaj potrzeb, oraz czy wzięto pod uwagę i odpowiednio przeanalizowano alternatywne rozwiązania. Ponadto zbadano, czy cele były zgodne z priorytetami określonymi w dokumentach Komisji, Rady i w krajowych dokumentach strategicznych.
- ⁹ W ramach kontroli oceniono, w jakim stopniu beneficjent skutecznie wykorzystał finansowanie wspólnotowe (przeznaczone np. na sprzęt, infrastrukturę i szkolenia) i czy rezultaty projektów były trwałe pod względem finansowym i operacyjnym.
- ¹⁰ Ten dodatkowy komponent włączono do kontroli na wniosek Parlamentu Europejskiego. Odniesienie do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. zawierającej uwagę, które stanowią integralną część decyzji o udzieleniu absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2006, sekcja III – Komisja.

9. Komisja Europejska jest największym pod względem finansowym donatorem na Bałkanach Zachodnich. Ponad połowa dotacji udzielanych w tym regionie pochodzi z budżetu UE (**załącznik III**). W związku z tym podczas kontroli zbadano, jakie korzyści z koordynacji pomocy odniosły władze kraju otrzymującego pomoc.
10. Sprawozdanie jest uporządkowane według form pomocy i zawiera opis ich mocnych i słabych stron w podziale na projekty inwestycyjne i projekty rozwoju instytucjonalnego. Horyzontalne kwestie dotyczące metody zarządzania oraz koordynacji pomocy są poruszone w sekcji trzeciej.

MAPA BAŁKANÓW ZACHODNICH



UWAGI

POMOC INWESTYCYJNA UE BYŁA W PRZEWAŻAJĄCYM STOPNIU SKUTECZNA, ALE JEJ TRWAŁOŚĆ JEST ZAGROŻONA

11. W tej sekcji poruszono kwestię adekwatności projektów inwestycyjnych oraz ocen potrzeb, na podstawie których opracowano te projekty. Następnie przedstawione są ustalenia dotyczące osiągnięcia rezultatów oraz konieczności dopasowania priorytetów UE i krajowych. Omówiony w dalszej kolejności temat trwałości został podzielony na dwie części: jedna dotyczy znaczenia konserwacji, a druga potrzeby uzyskania zdolności instytucjonalnych wystarczających do zapewnienia trwałości.

¹¹ Powstanie sześciu nowych państw po rozpadzie byłej Jugosławii doprowadziło do wytyczenia w regionie 5 000 km nowych granic międzynarodowych, które muszą być właściwie kontrolowane.

RZECZYWISTA POTRZEBA INWESTYCJI W ZWIĄZKU ZE STANDARDAMI UE ORAZ ZNISZCZONĄ INFRASTRUKTURĄ

12. Ze względu na wieloletnie niedoinwestowanie i zmiany geopolityczne¹¹ potrzeby inwestycyjne na Bałkanach Zachodnich związane z koniecznością dostosowania infrastruktury do standardów UE są znaczne i w większości przypadków przekraczają możliwości krajowych budżetów. Wymogi inwestycyjne są spowodowane dwoma głównymi czynnikami:

RAMKA 1

PRZYKŁADY STRATEGICZNYCH I NIESTRATEGICZNYCH PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH

Przypadek 1: Projekt zgodny z celami strategicznymi

System więziennictwa w Albanii nie spełnia międzynarodowych standardów. Zakłady karne i izby zatrzymań są znacznie przepełnione. W momencie kontroli w albańskich więzieniach przebywało 3 049 osadzonych, mimo że mogą one pomieścić 1 510 osób. Oznacza to, że przeludnienie w zakładach karnych sięga 102 %. Dlatego budowa więzienia w Fuše Kruja, mogącego pomieścić 312 osadzonych, może zostać uznana za kluczowy i istotny priorytet.

Przypadek 2: Projekt niezgodny z programem rocznym

W Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii według dokumentacji zatwierdzonego projektu azylu budżet w wysokości 2 mln euro miał zostać przeznaczony na działania w zakresie rozwoju instytucjonalnego, takie jak opracowywanie aktów prawnych, strategii i krajowego planu działań. Działania tych nie przeprowadzono. Zamiast tego zbudowany został ośrodek przyjęć osób ubiegających się o azyl.

- a) muszą zostać spełnione standardy UE dotyczące całkowicie nowych instytucji¹². Standardy UE wymagają na przykład utworzenia profesjonalnej straży granicznej. Jest to trudne do wykonania, ponieważ do niedawna granice były kontrolowane głównie przez poborowych¹³. Ponadto nowe granice powinny być otwarte dla legalnego przepływu osób i towarów, a jednocześnie bezpieczne i odpowiednio kontrolowane;
- b) zniszczona infrastruktura związana z wymiarem sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Infrastruktura na Bałkanach Zachodnich jest nieodpowiednia i niskiej jakości. Na przykład, kiedy w latach 2004–2005 zewnętrzni kontrolerzy¹⁴ odwiedzili 38 budynków sądów w Albanii, nie mogli oni zazwyczaj odróżnić sędziów od pozwanych, osób z publiczności lub prokuratorów, a rozprawy odbywały się na korytarzach.

¹² Na przykład w Bośni i Hercegowinie straż graniczna jest najstarszą instytucją państwową, chociaż w 2009 r. nie upłynęło nawet 10 lat od jej utworzenia.

¹³ Na przykład w Serbii wojsko kontrolowało granice do 2007 r.

¹⁴ „Plan generalny rozwoju infrastruktury sądów” – badanie przeprowadzone przez konsultantów zewnętrznych w okresie od stycznia 2004 r. do kwietnia 2005 r.

- 13.** W wyniku kontroli ujawniono, że około 70 % projektów inwestycyjnych w obszarze WSiSW było zgodnych z szeroko nakreślonymi celami strategicznymi¹⁵, jakimi są wprowadzenie stabilizacji i bezpieczeństwa oraz wzmocnienie stowarzyszenia z UE. Pozostałe projekty były niezgodne lub tylko częściowo zgodne z celami określonymi w programie rocznym (**ramka 1**).

¹⁵ W sprawozdaniu specjalnym Trybunału nr 5/2007 w sprawie zarządzania programem CARDS przez Komisję (Dz.U. C 285 z 27.11.2007, s. 1) stwierdzono, że wytyczne strategiczne były bardzo ogólne. Były one przydatne w fazie odbudowy, lecz w kontekście bardziej ambitnych celów rozwoju instytucjonalnego okazały się niewystarczające.

- 14.** Kontrola wykazała, że środki pomocowe zostały uruchomione bez przeprowadzenia odpowiednich badań wykonalności, określających zakres i specyfikacje projektów. Prowadzenie badań jest trudnym zadaniem, jeżeli instytucje korzystające z pomocy nie posiadają odpowiednio sformułowanych strategii krajowych lub planów działań, w których określone są priorytety. Z 17 skontrolowanych projektów inwestycyjnych tylko dwa zawierały wysoce zadowalające analizy, w których z wyprzedzeniem opisano znaczenie wybranych projektów (**ramka 2**).

RAMKA 2

PRZYKŁAD WYSOCE ZADOWALAJĄCEJ ANALIZY POTRZEB

Budowa dwóch sądów apelacyjnych w Korczy i we Wlorze w Albanii stanowiła najwyższy priorytet według analizy zatytułowanej „Plan generalny rozwoju infrastruktury sądów”. Opracowanie przedstawia analizę sytuacji i perspektywy dla wszystkich sądów okręgowych i apelacyjnych w Albanii. Plan generalny jest dobrze przygotowany i szczegółowy.

15. Uchybienia na etapie planowania zarówno ze strony kraju otrzymującego pomoc, jak i w niektórych przypadkach ze strony Komisji, doprowadziły do niewydajnego i nieskutecznego podziału i wykorzystania sprzętu finansowanego ze środków UE (**ramka 3**).

ZRÓŻNICOWANE REZULTATY PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH W NAJWIĘKSZEJ KATEGORII: ZARZĄDZANIE GRANICAMI I ICH BEZPIECZEŃSTWO

16. Podczas szczytu UE–Bałkany Zachodnie, który odbył się w czerwcu 2003 r. w Salonikach, podkreślono, że brak bezpieczeństwa granic jest jedną z prawdziwych przeszkód dla państwa prawa i stanowi najwyższy priorytet dla UE. Komisja była bardzo zaangażowana w działania w sektorze zintegrowanego zarządzania granicami, na który przeznaczyła dużą część (37 %) środków na finansowanie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Sektor ten obejmuje dwa komponenty – zarządzanie granicami i bezpieczeństwo granic. Trybunał skontrolował osiem projektów inwestycyjnych w dziedzinie zintegrowanego zarządzania granicami, w tym budowę kilku przejść granicznych. Rezultaty tych inwestycji można ogólnie uznać za bardziej zadowalające, jeżeli rozpatruje się te projekty łącznie z działaniami w zakresie rozwoju instytucjonalnego, takimi jak opracowywanie strategii krajowych w dziedzinie zintegrowanego zarządzania granicami¹⁶. Skuteczny system zarządzania granicami wymaga zapewnienia równowagi między otwartością a bezpieczeństwem granic¹⁷. Równowagę tę uzyskano na przykład w Serbii (**ramka 4**).

¹⁶ Krajowa strategia zintegrowanego zarządzania granicami została przyjęta w Albanii w listopadzie 2006 r., w Bośni i Hercegowinie – w lipcu 2005 r., w Bułgarii – w lipcu 2005 r., w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii – w październiku 2005 r., w Serbii i Czarnogórze – w lutym 2006 r. i w Serbii – w styczniu 2006 r.

¹⁷ Należy zauważyć, że ani *acquis communautaire* Unii Europejskiej, ani standardy Schengen, ani też wspólnotowy kodeks celny nie przewidują uniwersalnego, jednolitego modelu zarządzania granicami. Niemniej jednak we wszystkich tych standardach pojawia się wymóg, aby system był skuteczny i dostosowany do ryzyka.

RAMKA 3

PRZYKŁADY NIWYDAJNEGO I NIEEFEKTYWNEGO PODZIAŁU I WYKORZYSTANIA SPRZĘTU FINANSOWANEGO ZE ŚRODKÓW UE

W Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii niektóre motocykle sfinansowane przez UE i przekazane straży granicznej w lecie 2005 r. były prawie niewykorzystywane przez pierwsze 18 miesięcy, ponieważ wbrew ustaleniom władze nie dostarczyły straży niezbędnego wyposażenia ochronnego. W 2007 r. nadal brakowało niektórych elementów wyposażenia. Władze rozpiwały dodatkowy przetarg na sprzęt we wrześniu 2008 r. i umowa powinna zostać podpisana w pierwszym kwartale 2009 r.

Otwarcie ośrodka dla uchodźców w tym samym kraju także zostało opóźnione o rok, ponieważ władze nie zapewniły niezbędnego wyposażenia.

Osiem miesięcy po podpisaniu umowy komputery dostarczone albańskiej policji nadal były w kartonowych opakowaniach, ponieważ wciąż oczekiwano na decyzję władz o przydzieleniu ich beneficjentom końcowym.

ZDJĘCIE 1

Wsparcie finansowe UE dla przejścia granicznego w Batrovci na autostradzie Belgrad–Zagrzeb pozwoliło znacznie skrócić czas oczekiwania samochodów osobowych.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZDJĘCIE 4

PRZYKŁAD WYKORZYSTANIA NOWOCZESNEGO SPRZĘTU DO KONTROLI GRANIC, PRZY JEDNOCZESNYM SKRÓCENIU CZASU OCZEKIWANIA NA PRZEKROCZENIE GRANICY

Po wprowadzeniu nowej infrastruktury i sprzętu na przejściu granicznym Batrovci w Serbii nastąpiła duża poprawa (**zdjęcie 1**). Dzięki projektowi przepustowość granicy wzrosła, a czas oczekiwania został skrócony. Ciężarówki, które wcześniej stały na granicy kilka godzin, teraz czekają zaledwie 30 minut. Dla samochodów osobowych czas oczekiwania skrócił się w szczytowym sezonie z 12 godzin do około 20 minut.

Przejście graniczne wyposażono również w nowoczesny sprzęt pozwalający strażnikom wykrywać nawet dobrze sfałszowane dokumenty. Urządzenie do badania dokumentów było używane przeciętnie 100 razy dziennie i od momentu gdy zaczęto z niego korzystać, straż graniczna wykrywa średnio prawie jeden sfałszowany dokument dziennie.

17. Nowoczesne bezpieczeństwo granic opiera się na czterech elementach: mobilności, łączności, informacji i sile ognia. Pomoc wspólnotowa objęła je wszystkie, z wyjątkiem broni. W okolicy miasta Szkodra w Albanii straż graniczna może bez wątpienia lepiej patrolować północne granice lądowe, korzystając z pojazdów terenowych niż wcześniej, gdy poruszała się pieszo. Także granica lądowa między Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii i Grecją oraz granica morska między Albanią i Włochami są teraz lepiej nadzorowane niż w przeszłości (zob. **zdjęcia 2 i 3**). Liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy z i na terytorium Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii znacznie zmalała od 2005 r., gdy dostarczono pojazdy, do 2008 r.
18. Chociaż ogólna sytuacja jest raczej pozytywna, w obszarze tym wykryto pewne uchybienia związane nie tylko z brakiem woli politycznej i środków prawnych w krajach otrzymujących pomoc (zob. pkt 36–39), lecz także z pewnymi uchybieniami w zarządzaniu Komisji (**ramka 5**).

RAMKA 5

PRZYKŁAD NIEZREALIZOWANEGO PROJEKTU BUDOWY PRZEJŚCIA GRANICZNEG

Przejście graniczne (PG) w Goricy w Bośni i Hercegowinie znajduje się na ruchliwej drodze międzynarodowej z Mostaru (BiH) do Splitu (Chorwacja). Władze Chorwacji zbudowały już swoje PG, natomiast po stronie bośniackiej brakuje odpowiedniej infrastruktury. Komisja zawarła umowę o roboty budowlane na kwotę 3 mln euro, nie upewniwszy się, czy proces wywłaszczenia gruntów został zakończony. Z powodu sporów o wartość gruntów realizacja projektu nie rozpoczęła się, a umowa wygasła w grudniu 2006 r¹⁸.

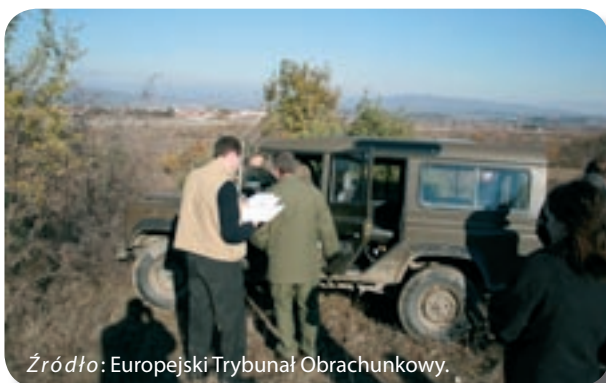
Skutkiem tego „terminal celny” po stronie bośniackiej jest prowadzony przez podmiot prywatny, który zatrzymuje 70 % opłat za dostęp do terminalu celnego (wynoszących około 20 euro od ciężarówki). Władze nie opracowały planu przejęcia tej infrastruktury

¹⁸ Ponieważ Komisja nie mogła honorować umowy, wykonawca złożył wniosek o wypłacenie ponad 550 000 euro z tytułu odszkodowania. W czasie przeprowadzania kontroli toczyło się postępowanie o polubowne rozstrzygnięcie sprawy.

- 19.** W wyniku rozpadu byłej Jugosławii powstało w regionie ponad 5 000 km nowych granic międzynarodowych. Najbardziej opłacalną metodą kontrolowania tych granic byłaby budowa wspólnych przejść granicznych. Jednakże Komisja nadal finansuje projekty PG, korzystając z przydziałów krajowych zamiast z przydziału regionalnego. Takie podejście nie sprzyja rozwojowi współpracy regionalnej.

ZDJĘCIE 2

Wszystkie projekty z wyjątkiem jednego zostały skontrolowane na miejscu. Na zdjęciu pracownicy Trybunału kontrolują samochód terenowy zakupiony ze środków UE w Gevgelija na granicy między Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii i Grecją.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

ZDJĘCIE 3

Wynik wzmocnionej kontroli granicy morskiej w Albanii. Skonfiskowana szybka łódź motorowa wykorzystywana przez zorganizowane grupy przestępcze do przemytu osób do UE.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

DOPASOWANIE PRIORYTETÓW UNIJNYCH I KRAJOWYCH WARUNKIEM KONIECZNYM SUKCESU

- 20.** Przeprowadzenie reform w sektorze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zarówno tych związanych z inwestycjami, jak i z rozwojem instytucjonalnym, jest ogromnym i złożonym przedsięwzięciem. Jednakże budżety krajowe nie są w stanie zapewnić wystarczającego finansowania priorytetów w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zwłaszcza w mniej rozwiniętych gospodarczo krajach Bałkanów Zachodnich¹⁹.
- 21.** Mimo że Komisja jest głównym donatorem na Bałkanach Zachodnich, środki UE nie są wystarczające, aby pokryć wszystkie potrzeby inwestycyjne. Dlatego Komisja finansowała zazwyczaj projekty pilotażowe, które pozwalały beneficjentom dostrzec korzyści płynące z unowocześnionej infrastruktury. Przykładem tego rodzaju pomocy jest sfinansowany przez UE supernowoczesny budynek sądu we Wlorze, dzięki któremu wzrosła przejrzystość wymiaru sprawiedliwości (**ramka 6**).
- 22.** Poziom finansowania krajowego różnił się znacznie w poszczególnych krajach. Kontrolerzy znaleźli przypadek, w którym całkowicie uniezależniono się od donatorów. W Serbii koszty finansowanych przez UE projektów remontu sądów wyniosły około 5 % całkowitego serbskiego budżetu na wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne w latach 2003–2007 (**ramka 7**).

¹⁹ W Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii szkoła sądownictwa i prokuratury jest częściowo finansowana z budżetu państwa na mocy specjalnej ustawy. Gwarantuje to jej niezależność edukacyjną. Jednakże 63 % środków przeznaczonych na finansowanie szkoły pochodziło w 2008 r. od donatorów międzynarodowych. Aby zapewnić niezależność operacyjną tej instytucji, konieczne są bardziej zrównoważone ramy finansowania.

RAMKA 6

PRZYKŁAD INWESTYCJI WZMACNIAJĄCEJ PAŃSTWO PRAWA

Budowa sądu apelacyjnego we Wlorze w Albanii

Komisja zainwestowała 770 000 euro w budowę siedziby sądu apelacyjnego we Wlorze w Albanii. Krótkoterminowe rezultaty tego projektu były pozytywne. W nowym budynku przeciętna liczba spraw rozstrzygniętych przez sąd w pierwszym roku funkcjonowania (2007) wzrosła ponad dwukrotnie w porównaniu z liczbą spraw rozstrzyganych w starym budynku. Po raz pierwszy także sąd apelacyjny mógł korzystać z odpowiednich sal sądowych. Pozwoliło to zwiększyć przejrzystość postępowania sądowego i poprawić ogólne postrzeganie „realności wymiaru sprawiedliwości”.

Jednakże podczas kontroli krajowa sieć energetyczna nie dostarczała energii, a roczny budżet na olej ciężki do generatorów został wyczerpany na cztery miesiące przed końcem roku. Korzystanie z komputerów było zatem niemożliwe. W związku z tym spadła liczba rozpatrywanych spraw i zmniejszyła się ogólna skuteczność inwestycji.

ZDJĘCIE 4

Nowy, lepiej zabezpieczony budynek sądu apelacyjnego we Wlorze w Albanii został sfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Prace zakończono w 2006 r.



Źródło: Przedstawicielstwo KE w Tiranie.

RAMKA 7

PRZYKŁAD ZAANGAŻOWANIA WYSTARCZAJĄCYCH ŚRODKÓW Z BUDŻETU KRAJOWEGO

Remont największego budynku sądu w Serbii

Po zabójstwie serbskiego premiera Zorana Djindjica w marcu 2003 r. władze zatrzymały dużą liczbę podejrzanych przestępców. Władze serbskie nie dysponowały jednak odpowiednią infrastrukturą umożliwiającą prowadzenie spraw o wysokiej randze w sposób bezpieczny i licujący z ich powagą. Dzięki pracom remontowym finansowanym z budżetu UE sąd okręgowy w Belgradzie zyskał m.in. nowoczesną salę sądową. Od otwarcia sali sądowej w czerwcu 2006 r. przeprowadzono w niej 35 rozpraw w 2006 r. i 40 rozpraw w 2007 r. – większość z nich dotyczyła poważnych przypadków przestępczości zorganizowanej oraz zbrodni wojennych. Od tego czasu rząd serbski przeznaczył znaczne środki na remonty budynków sądów w całym kraju.

23. Jeżeli priorytety UE i priorytety krajowe nie są zharmonizowane, pomoc staje się nieskuteczna. Na przykład na mocy układów o stabilizacji i stowarzyszeniu Komisja zobowiązuje kraje Bałkanów Zachodnich do realizacji postanowień o readmisji²⁰. Postanowienia te nie były jednak skutecznie stosowane, ponieważ kraje otrzymujące pomoc nie zabezpieczyły wystarczających środków w swoich budżetach. Przykładowo w Albanii braki kadrowe w dyrekcji ds. granic i migracji policji państwowej sprawiły, że kraj ten miał trudności z wypełnieniem swoich obowiązków wynikających z umowy. Nawet wówczas, gdy Komisja sfinansowała krajową strategię migracji i readmisji dla Albanii oraz wyjaśniła warunki umowy podczas posiedzenia komitetów wysokiego szczebla, postępy były powolne.

ZAGROŻENIE DLA ODDZIAŁYWANIA I TRWAŁOŚCI PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH

24. W sześciu z 16 skontrolowanych projektów inwestycyjnych wykryto uchybienia wpływające na ich trwałość. Mimo że w odwiedzonych krajach przeprowadzono pewne prace w zakresie konserwacji dostarczonej infrastruktury i sprzętu, poziom konserwacji nie był wystarczający, aby zapewnić trwałość inwestycji. W momencie przeprowadzania kontroli beneficjent nie miał obowiązku przedstawienia dowodów posiadania odpowiedniego budżetu i planu konserwacji przed otrzymaniem środków UE.

²⁰ Kraje Bałkanów Zachodnich i Unia Europejska zawarły umowę o readmisji stanowiącą część układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. Zgodnie z umową Bałkany Zachodnie i państwa członkowskie UE muszą przyjmować powracających obywateli, którzy nielegalnie przekroczyli granicę jakiegokolwiek innego państwa lub nielegalnie przebywali na jego terytorium, a także muszą przyjmować nielegalnych migrantów będących obywatelami krajów trzecich lub bezpaństwowcami, którzy przybyli na terytorium jednego kraju przez terytorium drugiego. Umowa zasadniczo zobowiązuje kraje Bałkanów Zachodnich do dzielenia z Unią Europejską odpowiedzialności za bezpieczeństwo UE.

RAMKA 8

PRZYKŁAD PROJEKTU INFRASTRUKTURALNEGO, W KTÓRYM NIE ZAPEWNIONO ODDZIAŁYWANIA

Komisja zainwestowała ponad 3 mln euro w modernizację przejścia granicznego (PG) Kamensko w Bośni i Hercegowinie, które miało uzyskać status PG „pierwszej kategorii”, tj. takiego przejścia, na którym może odbywać się obustronny ruch wszystkich rodzajów towarów. Jednakże po ukończeniu realizacji tego unijnego projektu władze zmieniły decyzję i z powrotem obniżyły kategorię PG Kamensko. W wyniku tej decyzji nie można deklarować na tym przejściu kilku rodzajów towarów (np. paliwa). Ruch graniczny zmalał, pomimo że droga, na której znajduje się przejście, stanowi najlepsze połączenie między Splitem w Chorwacji a środkowo-zachodnią i północną częścią Bośni i Hercegowiny. Komisja nie wiedziała o tej zmianie.

25. Przedstawicielstwa nie zawsze znały sytuację w terenie, ponieważ wykorzystanie infrastruktury i sprzętu nie jest monitorowane. Dlatego też Komisja nie mogła zapewnić oddziaływania i trwałości projektów inwestycyjnych (**ramka 8**).

²¹ Samochód terenowy należący do przedstawicielstwa nie jest serwisowany w Tiranie, ale w sąsiednim kraju.

26. Chociaż zasady udzielania zamówień publicznych pozwalają na włączenie usług posprzedażnych do procedury przetargowej, przepis ten nie jest w wystarczającym stopniu stosowany. przedstawicielstwo w Albanii zamówiło samochody terenowe dla straży granicznej, chociaż wiedziało, że pojawią się problemy z konserwacją pojazdów²¹. Odpowiedzialne za konserwację instytucje korzystające z pomocy także nie są systematycznie zapraszane do udziału w komisjach przetargowych z prawem głosu. Nie uczestniczą również w wystarczającym stopniu w procedurze przetargowej na jej wcześniejszych etapach.

INWESTYCJOM NIE TOWARZYSZY NIEZBĘDNY ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY

27. W wielu przypadkach sytuacja w terenie poprawiła się w wyniku unijnych inwestycji w sprzęt i infrastrukturę. Same inwestycje nie gwarantują jednak osiągnięcia ogólnych celów wyznaczonych dla danej instytucji. Na przykład nie wystarczy zbudować nowoczesnego przejścia granicznego: muszą się także odpowiednio zmienić metody pracy straży granicznej.
28. Innymi przykładami inwestycji, którym nie towarzyszył niezbędny rozwój instytucjonalny, były skontrolowane projekty informatyczne. Nawet wówczas gdy dostarczony sprzęt był przydatny w pracy straży granicznej lub w sądownictwie oraz odpowiadał obecnym lub przyszłym potrzebom, potencjalne efekty projektów nie mogły jeszcze zostać właściwie wykorzystane z następujących powodów:
- a) niewiele posterunków straży granicznej i budynków sądów było podłączonych do sieci. Na przykład w Czarnogórze połączenia istniały między zaledwie 3 z 26 przejść granicznych;

- b) projekty związane z systemami informatycznymi dla władz publicznych, jeżeli mają być trwałe, wymagają solidnych ram prawnych oraz odpowiedniej polityki bezpieczeństwa ze względu na wymianę poufnych danych. W czasie kontroli w żadnym z krajów nie obowiązywała ustawa o ochronie danych, która byłaby w pełni zharmonizowana z prawem wspólnotowym. W Bośni i Hercegowinie w 2006 r. przyjęto ustawę o ochronie danych, ale należy ją zaktualizować, aby spełniała wymogi wspólnotowe;
- c) żaden z trzech skontrolowanych projektów w zakresie oprogramowania nie zawierał pisemnych wskazówek dotyczących kontroli dostępu. Kontrola dostępu jest kluczowym procesem, który pozwala nadzorować i ograniczać dostęp do zasobów systemu komputerowego; powinna ona zapewniać ochronę przed dostępem do systemu i użytkowaniem go przez osoby nieupoważnione.

DUŻE POTRZEBY W ZAKRESIE ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO, LECZ TYLKO NIEWIELKIE ZMIANY W WYNIKU FINANSOWANIA UE

- 29.** W niniejszej sekcji omówiono najpierw przyczyny ograniczonych osiągnięć w przypadku projektów rozwoju instytucjonalnego oraz kwestię braku pomiaru osiągnięć. W kolejnych podsekcjach przedstawiono czynniki decydujące o trwałości rezultatów: stabilność kluczowego personelu oraz wolne od korupcji środowisko pracy, szczególne czynniki związane z projektami szkoleniowymi oraz poczucie odpowiedzialności na poziomie beneficjentów.

ZARZĄDZANIE ZMIANĄ I ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY – OGRANICZONY ZAKRES I SŁABOŚĆ POMIARÓW

- 30.** Projekt w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych można określić jako potencjalnie skuteczny, jeżeli dotyczy on rozpoznanych potrzeb i uchybień, jeżeli przynosi oczekiwane korzyści, wchodzi w zakres skoordynowanej strategii rozwoju instytucjonalnego, a beneficjent angażuje się w zapewnienie trwałości jego rezultatów.
- 31.** Rezultaty projektów Komisji poprawiły sytuację beneficjentów. Poprawa ta była najbardziej widoczna w przypadku zamówień na dostawę i roboty budowlane, jednak najwięcej problemów pojawiało się w związku z trwałością projektów rozwoju instytucjonalnego.

32. W odniesieniu do przypadków, kiedy projekty rozwoju instytucjonalnego nie osiągnęły wyznaczonych celów, Trybunał wskazał trzy zasadnicze powody tego niepowodzenia:

- a) brak stabilności administracyjnej w regionie, np. duża rotacja pracowników po wyborach;
- b) niespełniające wszystkich oczekiwań rezultaty szkoleń;
- c) brak zaangażowania kraju w reformę.

²² Pierwszym etapem procesu zdecentralizowanej realizacji programów jest zatwierdzenie na poziomie krajowym instytucji korzystających z pomocy na podstawie oceny ich zdolności. Następnym etapem jest nadanie przez Komisję krajową otrzymującemu pomoc uprawnień w zakresie zarządzania.

33. Podczas kontroli odnotowano również sytuację odwrotną: jeżeli służba publiczna cechuje się stabilnością, jeżeli szkolenia są właściwie ukierunkowane, a kierownictwo wyższego szczebla instytucji otrzymującej pomoc jest zaangażowane w proces zmian, wówczas osiągnięte są postępy. Na przykład w Albanii władze zaangażowały się w finalizację działań w zakresie rozminowania kraju, w Bośni i Hercegowinie Trybunał Konstytucyjny nadrobił zaległości w rozpatrywaniu spraw dotyczących praw człowieka, a sąd w Sremskiej Mitrovicy w Serbii stał się sądem modelowym korzystającym z oprogramowania do zarządzania sprawami.

34. Komisja wprowadziła w tym obszarze niewiele specjalnych wskaźników zarządzania opartych na zadaniach. W różnych opisach zadań Komisja odnotowuje, że w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich poczyniono postępy, ponieważ sędziowie i prokuratorzy zostali przeszkoleni, a we współpracy między policją i prokuraturą nastąpiła poprawa. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób Komisja mierzy oddziaływanie tych działań.

35. W przeszłości skuteczność swojej pomocy określała ona, skupiając się wyłącznie na wskaźnikach zawierania umów i wydatkowanych środków. W 2002 r. Komisja zaczęła dążyć do osiągnięcia trwałego rozwoju zdolności instytucji, co jest trudniejsze do zmierzenia. Kraje Bałkanów Zachodnich przygotowują się do przyjęcia zdecentralizowanego systemu realizacji programów pomocy. Jest to pozytywna zmiana, ponieważ nadanie instytucjom tych krajów uprawnień w zakresie zarządzania świadczy o odpowiednim poziomie ich zdolności zarządczych. Komisja nie włączyła jednak w pełni pomiaru rozwoju tych zdolności do procesu zatwierdzania instytucji korzystających z pomocy²².

OSŁABIENIE TRWAŁOŚCI ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO ZE WZGLĘDU NA ROTACJĘ KLUCZOWEGO PERSONELU ORAZ KORUPCJĘ

- 36.** Tylko dwa z 15 projektów rozwoju instytucjonalnego osiągnęły odpowiednią trwałość. Na wszystkie skontrolowane projekty tego rodzaju negatywnie wpływały zmiany personelu instytucji korzystających z pomocy. Niemal zawsze zmiany personalne na kluczowych stanowiskach osłabiały pozytywne rezultaty projektów szkoleniowych w zakresie rozwoju instytucjonalnego (**ramka 9**).
- 37.** W czasie kontroli odnotowano także kilka pozytywnych przykładów wzrostu zdolności. Ich skutkiem były ulepszenia na poziomie operacyjnym (**ramka 10**). Pomimo wysokiej rotacji personelu cele strategiczne, tj. utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności oraz porządku publicznego, zostały spełnione. Było to możliwe wyłącznie dzięki stałej pomocy UE.

RAMKA 9

NIESTABILNA SYTUACJA KADROWA W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ALBANI I BYŁEJ JUGOSŁOWIAŃSKIEJ REPUBLICIE MACEDONII

W Albanii trzy z ośmiu skontrolowanych projektów w obszarze WSiSP obejmowały szkolenia. Projekty przyniosły pewne pozytywne rezultaty, ale zmiany kadrowe, na przykład w obszarze migracji, wciąż utrudniały budowanie zdolności i opóźniały proces podejmowania decyzji. W Albanii natychmiast po wyborach parlamentarnych w 2005 r. wymieniony został cały 20-osobowy personel zajmujący się kwestiami migracji w regionalnych biurach zatrudnienia.

W siłach policyjnych Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zidentyfikowano 30 kluczowych stanowisk kierowniczych. W ciągu kilku miesięcy od wyborów w 2006 r. zmieniła się obsada 28 spośród tych stanowisk, co oznacza, że rotacja personelu wyniosła 93 %.

38. Podczas kontroli odnotowano nieprawidłowości we współpracy między organami ścigania, wpływające negatywnie na trwałość rezultatów projektów. Na przykład, mimo że sprzęt do nadzoru policyjnego oraz system identyfikacji daktyloskopijnej były potrzebne bośniackiej policji i powinny umożliwić uzyskanie wyższych wskaźników wykrywania przestępstw, ich potencjał nie był w pełni wykorzystywany ze względu na brak współpracy policyjnej²³.

²³ Należy odnotować, że w Bośni i Hercegowinie istnieje 13 różnych sił policyjnych: dwie na poziomie części składowych i 10 na poziomie kantonów, oraz autonomiczna policja dystryktu Brzko.

39. Rzetelność instytucji wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych można zwiększyć poprzez walkę z korupcją. Pewne oznaki świadczą o tym, że sytuacja w kontrolowanych krajach nieco się poprawiła, choć postęp jest niewielki. Jednym z ogólnych wskaźników skuteczności finansowania UE jest wskaźnik postrzegania korupcji opracowany przez organizację Transparency International. W **załączniku IV** przedstawiono nieznaczną poprawę tego wskaźnika (w rankingu i punktacji), która nastąpiła od 2004 r.

RAMKA 10

PRZYKŁADY ZWIĘKSZONYCH ZDOLNOŚCI OPERACYJNYCH

W listopadzie 2007 r. wyspecjalizowane jednostki policji Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii zaplanowały, przeprowadziły i sfinalizowały operację „Górska burza”. Podczas tej operacji znaleziono duży tajny skład broni wystarczającej do uzbrojenia 650 żołnierzy, w tym broń przeciwlotniczą. Skład należał do grupy początkowo określanej jako „zorganizowana grupa przestępcza”, później uznanej za komórkę terrorystyczną. Operację przeprowadzono bez ofiar wśród ludności cywilnej. Według obserwatorów międzynarodowych, z którymi kontrolerzy Trybunału prowadzili rozmowy, jeszcze kilka lat temu operacja na taką skalę nie byłaby możliwa.

W lipcu 2008 r. w procesie przeprowadzonym w następstwie „Górskiej burzy” 17 osób zostało skazanych łącznie na 192 lata pozbawienia wolności. Według wyroku sądu celem grupy było wywołanie niepokoju wśród obywateli i zagrożenie porządkowi konstytucyjnemu państwa.

W Albanii Unia Europejska od 1997 r. pomaga wzmocniać zdolności organów ścigania. Pomoc dla policji będzie kontynuowana co najmniej do 2011 r.

SZKOLENIA – WIĘCEJ PRODUKTÓW NIŻ REZULTATÓW

- 40.** Podstawowym elementem procesu wprowadzania reform i zmian jest organizacja szkoleń dla pracowników służb państwowych. Stanowi ona ważny priorytet dla Komisji. Przykładowo wszystkie trzy projekty regionalne²⁴, o łącznym budżecie wynoszącym 10 mln euro obejmowały szkolenia. Produkty szkoleniowe (seminaria, warsztaty i konferencje) były zadowalające, ale ich oddziaływanie okazało się ograniczone (**ramka 11**).
- 41.** Biorąc pod uwagę najnowszą historię regionu, trzeba przyznać, że zgromadzenie urzędników służby cywilnej z różnych krajów Bałkanów Zachodnich w jednej sali szkoleniowej jest oczywiście samo w sobie celem wartym spełnienia. Projekty Komisji miały jednak bardziej ambitne cele szczegółowe, np. opracowanie regionalnych strategii w obszarze azylu, migracji i wiz na podstawie zestawu wspólnie przyjętych unijnych standardów technicznych.

²⁴ Ze względu na konflikty w przeszłości współpraca regionalna na Bałkanach Zachodnich napotyka problemy. Dlatego jednym z głównych celów programu regionalnego Komisji było sprzyjanie rozwijaniu relacji między państwami Bałkanów Zachodnich. Unia Europejska dała wyraźnie do zrozumienia, że współpraca regionalna jest niezbędna, aby państwa te poczyniły postępy w drodze do przystąpienia do UE. Około 10% środków przeznaczonych na program CARDS przekazano na finansowanie tego celu, a program regionalny zawsze koncentrował się na kwestiach państwa prawa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

RAMKA 11

PRZYKŁADY SĄDOWYCH CENTRÓW SZKOLENIOWYCH

Trybunał skontrolował dwa ośrodki szkoleniowe dla pracowników sądownictwa. Oba centra szkoleniowe miały taki sam ogólny cel: stać się pełnoprawną instytucją szkoleniową przestrzegającą najlepszych praktyk europejskich i oferującą wysokiej jakości specjalistyczne szkolenia dla sędziów, prokuratorów, personelu sądowego i adwokatów.

W Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii podczas tworzenia tej instytucji nie wzięto pod uwagę zaleceń ekspertów UE. Ministerstwo nie zaprosiło żadnego z zagranicznych ekspertów do udziału w projektowaniu ustawy o sądowych centrach szkoleniowych – spotkało się to z silną krytyką donatorów jako postawa sprzeczna ze standardami europejskimi. Ponadto program 24-miesięcznego szkolenia początkowego skrócono do 15 miesięcy, co mogło ograniczyć jego oddziaływanie.

W przypadku ośrodka szkoleniowego dla sędziów w Serbii brakowało określonego kierunku działania oraz jasnej podstawy prawnej. Ponadto w programie „szkoleń dla instruktorów” proponowano zastosowanie nowoczesnych technik nauczania, tj. zajęć w małych grupach, z naciskiem na interakcję. W rzeczywistości szkolenia prowadzono wyłącznie w formie wykładów.

42. Opracowanie wspólnych celów dla regionalnych projektów szkoleniowych jest z natury rzeczy trudnym zadaniem, z powodu różnego stopnia zaawansowania w poszczególnych krajach. Chorwacja była zazwyczaj bardziej zaawansowana w tej dziedzinie niż inne kraje. Komisja słusznie uznała, że wymiar regionalny należy wykorzystać w taki sposób, aby państwa o najlepiej rozwiniętym systemie krajowym podzieliły się swą wiedzą z pozostałymi krajami otrzymującymi pomoc. Jednakże Komisja rzadko sprawdzała, jakie zmiany szkolenia wniosły do polityk i metod pracy, mimo że byłaby to dobra praktyczna metoda osiągnięcia harmonizacji ze standardami UE.

²⁵ Komisja zatrudniła kontrolerów zewnętrznych, których zadaniem była ocena realizacji projektów.

43. Komisja nie wprowadziła systemu pomiaru wyników osiągniętych w ramach regionalnych projektów w zakresie współpracy sądowej. Nie uczyniła tego nawet po otrzymaniu krytycznych uwag od własnych kontrolerów²⁵. Wskaźniki nie umożliwiały pomiaru oddziaływania, ponieważ były oparte na wykonaniu zadań i miały charakter bardziej formalny niż wartościujący – uwzględniały np. liczbę zorganizowanych spotkań lub konferencji. Ogólnikowe i niejasne były również cele, np. rozszerzenie dialogu regionalnego czy ułatwienie współpracy operacyjnej. Nie można było zatem zmierzyć stopnia realizacji celów, ponieważ nie były one bezpośrednio powiązane z zadaniami.

44. Także na poziomie krajowym projekty szkoleniowe Komisji nie w pełni spełniły swoje cele, gdyż kierownictwo wyższego szczebla nie zaangażowało się w ich realizację. Można wymienić dwa specjalne kursy szkoleniowe, które odbyły się w ramach projektu wsparcia sił policyjnych w Albanii (PAMECA II). W kursach dowodzenia strategicznego wzięło udział 60 funkcjonariuszy średniego i wyższego szczebla. Przeszkoleni policjanci szczebla kierowniczego zamierzali zastosować zdobytą wiedzę w praktyce, ale napotkali opór ze strony swoich przełożonych. Aby zapewnić oddziaływanie projektu, rozpoczęto zatem realizację „Programu dla ścisłego kierownictwa”, w którym wzięło udział 34 oficerów policji najwyższego szczebla. Chociaż Komisji należy się uznanie za podjęcie tego działania naprawczego, bardziej wskazane byłoby zapewnienie zaangażowania ścisłego kierownictwa policji przed przeprowadzeniem kursu dla kierownictwa średniego szczebla.

45. Nauka poprzez praktykę oraz szkolenia na miejscu stanowią skuteczne metody rozwoju nowoczesnego i efektywnego systemu administracji. Przekazywanie obowiązków administracyjnych jest możliwe, pod warunkiem że rotacja pracowników utrzymuje się na rozsądnym poziomie (**ramka 12**). Projekty twinningowe realizowane wspólnie z państwami członkowskimi i umowy o dotacje zawierane z organizacjami międzynarodowymi są częściej wykorzystywane od czasu, gdy program CARDS stał się programem ukierunkowanym na reformę, a nie na odbudowę.

RAMKA 12

PRZYKŁADY PROJEKTÓW NAUKI POPRZEZ PRAKTYKĘ W BOŚNI I HERCEGOWINIE

Przypadek 1: Całkowite przekazanie obowiązków beneficjentowi – Komisja Praw Człowieka

W 2004 r. Komisja podpisała umowę o dotację z Trybunałem Konstytucyjnym Bośni i Hercegowiny (TKBiH) w celu utworzenia wewnątrz TKBiH specjalnego organu sądowego – Komisji Praw Człowieka – który miał rozpatrzyć blisko 9 000 zaległych spraw związanych z prawami człowieka²⁶. W pierwszym roku działania Komisja Praw Człowieka (KPC) rozpatrzyła ponad 3 000 spraw. KPC rozpoczęła działalność z udziałem personelu międzynarodowego, ale od 2005 r. w jej skład wchodzi wyłącznie pracownicy krajowi. W czasie realizacji projektu personel krajowy na co dzień stosował postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych instrumentów międzynarodowych. Projekt zakończył się powodzeniem, ponieważ dziewięciu z dziesięciu kluczowych pracowników zostało w Trybunale Konstytucyjnym. Do czerwca 2007 r. wszystkie zaległe sprawy zostały rozpatrzone. Według beneficjenta projekt znacząco przyczynił się do podniesienia w Bośni i Hercegowinie wiedzy o standardach praw człowieka.

Przypadek 2: Niepełne przekazanie obowiązków beneficjentowi – Izba ds. Zbrodni Wojennych

Izba ds. Zbrodni Wojennych w Bośni i Hercegowinie jest pierwszym stałym i wyspecjalizowanym organem państwowym zajmującym się przypadkami poważnego naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego. Stanowi ona element strategii ukończenia prac Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii²⁷. Liczbę podejrzanych o zbrodnie wojenne w Bośni i Hercegowinie szacuje się na kilka tysięcy. W czasie przeprowadzania kontroli proces przekazywania obowiązków ekspertów międzynarodowych ekspertom krajowym był opóźniony. Rzeczywista liczba prowadzonych procesów przewyższała przewidywaną, co jest zjawiskiem pozytywnym, ale obciążenie pracą znacznie przekraczało możliwości trybunału. Sytuację tę pogarszała rotacja sędziów międzynarodowych.

²⁶ W Bośni i Hercegowinie istnieją cztery główne rodzaje spraw o łamanie praw człowieka. Dotyczą one: równości wobec prawa, praw własności, prawa do pracy i kształcenia oraz osób zaginionych (sprawy związane z masakrą w Srebrenicy).

²⁷ Odniesienie do rezolucji 1503 Rady Bezpieczeństwa ONZ.

LOKALNE ZAANGAŻOWANIE GŁÓWNYM CZYNNIKIEM SUKCESU W UMACNIANIU PAŃSTWA PRAWA

- 46.** Jednym z najczęstszych celów strategicznych skontrolowanych projektów było wzmocnienie państwa prawa na Bałkanach Zachodnich. Istotą zachodnioeuropejskiej koncepcji państwa prawa jest zasada mówiąca, że nikt nie jest ponad prawem. Utrwalenie państwa prawa na Bałkanach Zachodnich jest niezbędne do utrzymania stabilności i bezpieczeństwa w Europie. Pomimo pewnych postępów państwo prawa na Bałkanach Zachodnich jest nadal słabe (**ramka 13**).
- 47.** W wielu swoich sprawozdaniach okresowych Komisja wyrażała niezadowolenie z powolnego tempa reform. Przyjęte przez Komisję podejście do projektów ma pewne ograniczenia. Nie może ono stanowić rozwiązania wszystkich problemów. Warunkiem powodzenia projektów Komisji w obszarze WSiSW jest zmiana postaw władz krajowych oraz ciągłość struktur rządowych. Komisja nie ma bezpośredniego wpływu na te czynniki i nie należy lekceważyć ich negatywnego oddziaływania, w szczególności na rozwój instytucjonalny.

RAMKA 13

NIEUTRWALONA KONCEPCJA PAŃSTWA PRAWA NA BAŁKANACH ZACHODNICH

„Państwo prawa” w regionie jest słabe, a poziom zaufania do rządu i instytucji pozostaje niski. Obywatele nie ufają systemowi prawnemu i mają odczucie, że służy on tylko grupom o określonym statusie społecznym. W kilku krajach regionu zadano obywatelom pytanie, czy „niektóre osoby są w tym kraju ponad prawem”. Odsetek odpowiedzi twierdzących kształtował się następująco²⁸:

Czarnogóra: 69 %;

Serbia: 81%;

Była Jugosłowiańska Republika Macedonii: 85 %.

Należy podkreślić, że niesprawiedliwość społeczną i brak równości wobec prawa najsilniej odczuwały osoby najlepiej wykształcone i najbardziej uświadomione politycznie.

²⁸ Zob. opracowanie: Alina Mungiu-Pippidi. *Deconstructing Balkan Particularism. The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe*, 2005.

48. Komisja wyciągnęła wnioski z wcześniejszych doświadczeń. W porównaniu z jej poprzednim programem przedakcesyjnym (Phare) istotne reformy strukturalne w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych są obecnie przeprowadzane na wcześniejszym etapie procesu rozszerzenia.

²⁹ Odniesienie do: Milica Delevic. Regional cooperation in the western Balkans. EU-ISS Chaillot Paper nr 104, lipiec 2007 r.

49. Do tej pory większość inicjatyw reformatorskich nie pochodziła od przedstawicieli regionu, lecz od Komisji Europejskiej i innych podmiotów zewnętrznych²⁹. Wynikający z tego brak zaangażowania osłabia długoterminowe rezultaty projektów. Pierwszą poważną inicjatywą w regionie jest powołanie Rady Współpracy Regionalnej, która rozpoczęła działalność w lutym 2008 r., zajmując miejsce Paktu Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschodniej. Prace Rady Współpracy Regionalnej będą dotyczyły sześciu priorytetowych obszarów. Jednym z nich jest wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Prawie dwie dekady po upadku poprzedniej struktury bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie Południowo-Wschodniej ta nowa instytucja, z siedzibą w Sarajewie, ma ambicję stać się pierwszym tego rodzaju regionalnym forum dzięki swoim strukturom opartym na regionalnym zaangażowaniu i zarządzaniu, a jednocześnie wspierającym integrację europejską.

METODY ZARZĄDZANIA I KOORDYNACJA POMOCY

50. W niniejszej sekcji przedstawiono wyniki kontroli dotyczącej dwóch horyzontalnych kwestii obejmujących oba rodzaje projektów: różnic między dwoma metodami zarządzania stosowanymi przez Komisję oraz koordynacji pomocy.

BRAK ISTOTNYCH RÓŻNIC MIĘDZY METODAMI ZARZĄDZANIA

51. Na Bałkanach Zachodnich Komisja stosowała dwie podstawowe metody zarządzania (zob. **załącznik V**) – za pośrednictwem Europejskiej Agencji Odbudowy (EAO) lub przedstawicielstw Komisji. Trybunał przeanalizował wyniki kontroli dotyczące projektów w celu stwierdzenia, czy istnieją dowody świadczące o tym, że jedna metoda zarządzania jest skuteczniejsza od drugiej.

52. Spośród 30 projektów w obszarze WSiSW skontrolowanych w krajach otrzymujących pomoc 18 było pod zarządem przedstawicielstwa, a 12 – pod zarządem EAO (zob. **załącznik I**). Choć w ujęciu ogólnym wyniki skontrolowanych projektów były zróżnicowane, projekty, którymi zarządzały przedstawicielstwa Komisji, uzyskały podobne rezultaty w porównaniu do tych, którymi zarządzała EAO. Jedną z zalet przekazania zarządzania przedstawicielstwu jest możliwość ścisłego powiązania dialogu politycznego z procesem planowania rocznego. Z drugiej strony Europejska Agencja Odbudowy wniosła do tego dialogu dodatkową wiedzę specjalistyczną o całym regionie.

BRAK POPRAWY W ZAKRESIE KOORDYNACJI POMOCY PRZEZ BENEFICJENTÓW

53. Komisja zobowiązała się aktywnie uczestniczyć we wspieraniu koordynacji pomocy na Bałkanach Zachodnich. Koordynacja pomocy jest jedną z zasad deklaracji paryskiej z 2005 r. w sprawie skuteczności pomocy oraz wspólnotowego kodeksu postępowania w sprawie podziału pracy w polityce rozwoju. Komisja uznaje te zasady. Trybunał ustalił, że Komisja miała trudności z praktycznymi aspektami koordynacji pomocy w terenie.
54. Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne to sektor będący przedmiotem wspólnego zainteresowania donatorów. Na Bałkanach Zachodnich działa Komisja, międzynarodowe instytucje finansowe, państwa członkowskie i donatorzy spoza UE (**załącznik VI**). Zasada mówiąca, że procesem koordynacji pomocy powinny kierować kraje otrzymujące pomoc, nie mogła zostać zastosowana, ponieważ kraje te miały wciąż niewystarczające zdolności operacyjne. Ponadto beneficjenci nie otrzymali dostatecznego wsparcia pozwalającego zwiększyć ich zdolność do kierowania koordynacją pomocy. Nawet wówczas gdy beneficjent miał jasną koncepcję sposobu wdrożenia preferowanego rozwiązania, spotykał się z nieskoordynowanymi działaniami donatorów (**ramka 14**).

- 55.** Brak koordynacji pomocy nie występuje wyłącznie w projektach inwestycyjnych. W przypadku projektów rozwoju instytucjonalnego beneficjenci byli zdezorientowani zaleceniami wydawanymi przez różne podmioty UE. Nadmiar wskazówek zawierających sprzeczne informacje był problemem najbardziej odczuwalnym w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. W latach 2004–2005 w obszarze rozwoju sił policyjnych działało pięć odrębnych podmiotów UE (przedstawicielstwo KE, EAO, specjalny przedstawiciel UE, EUPOL-Proxima, misja obserwacyjna UE). Jednocześnie działalność prowadziła także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, realizowano Międzynarodowy Program Pomocy Szkoleniowej dla Organów Śledczych (International Criminal Investigative Training Assistance Programme – projekt policyjny finansowany przez USA) oraz różne programy dwustronne państw członkowskich UE. Problem ten miał negatywne skutki szczególnie wówczas, gdy zalecenia były ze sobą sprzeczne.

RAMKA 14**PRZYKŁAD NIESKOORDYNOWANYCH DZIAŁAŃ INWESTYCYJNYCH DONATORÓW**

Jedną z zasad harmonizacji pomocy dotyczy harmonizacji pomocy i pomocy niewiązanej. Jednakże z powodu braku koordynacji działań wielu donatorów, kiedy to każdy z nich dostarczył samochody osobowe, ciężarówki i furgonetki pochodzące z własnego kraju, policja w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii używa obecnie ponad 40 rodzajów pojazdów. Oszczędne utrzymanie tej floty jest niemożliwe. W przyszłości policja zamierza używać tylko 12 rodzajów pojazdów.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 56.** Dzięki motywacji, jaką stanowi dla krajów członkostwo w UE, Unia Europejska stała się największym i najbardziej wpływowym podmiotem działającym na Bałkanach Zachodnich. W przeciwieństwie do poprzednich programów akcesyjnych Komisja nadała priorytet sektorowi sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz starała się przeprowadzić ważne reformy strukturalne na wcześniejszym etapie procesu rozszerzenia. Realizacja projektów w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, pod zarządem Komisji, odbywa się w trudnych warunkach politycznych i organizacyjnych. Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że zarządzanie Komisji jest w dużej mierze skuteczne. Jednakże podczas kontroli Trybunał wykrył pewne niedociągnięcia w zarządzaniu Komisji. Gdyby zaradzono tym niedociągnięciom, wyniki projektów mogłyby być jeszcze lepsze, zwłaszcza pod względem trwałości rezultatów.
- 57.** Trybunał uznał, że analiza potrzeb była czasem niewłaściwa, a także brakowało koordynacji pomocy. Chociaż nie wszystkie projekty inwestycyjne osiągnęły w pełni zadowalające rezultaty, a trwałość rezultatów jest zagrożona, to pomoc inwestycyjna finansowana przez Komisję stanowiła istotny i użyteczny wkład w rozwój krajowej infrastruktury i instytucji. Z drugiej strony Trybunał ustalił, że rezultaty projektów rozwoju instytucjonalnego były tylko częściowo zadowalające i jest mało prawdopodobne, aby okazały się trwałe. Wynikało to z utrzymującej się słabości politycznej oraz braku zaangażowania (poczucia odpowiedzialności) beneficjentów – większość inicjatyw reformatorskich nie wychodzi bowiem od przedstawicieli regionu, lecz od Komisji Europejskiej lub innych podmiotów zewnętrznych.

TABELA 1

GŁÓWNE WNIOSKI DOTYCZĄCE PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH I PROJEKTÓW ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO

Pytanie kontrolne	Potrzeby		Produkty projektów	Rezultaty	
	adekwatność	ocena		osiągnięcie	trwałość
Rodzaj pomocy					
Inwestycje	Z	CZ	Z	Z / CZ	Z / CZ
Rozwój instytucjonalny	Z	Z	Z	CZ	NZ

Ocena: **Z** = poziom zadowalający, **CZ** = poziom częściowo zadowalający i **NZ** = poziom niezadowalający;
Z / CZ oznacza ocenę pomiędzy poziomem zadowalającym a częściowo zadowalającym.

- 58.** Chociaż w ujęciu ogólnym wyniki skontrolowanych projektów były zróżnicowane, to jeśli chodzi o metody zarządzania, projekty, którymi zarządzały przedstawicielstwa Komisji, uzyskały podobne rezultaty w porównaniu do tych, którymi zarządzała Europejska Agencja Odbudowy.

ZALECENIE 1

Powody, dla których Komisja podjęła pracę w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na Bałkanach Zachodnich są jasne, ale rezultaty projektów byłyby jeszcze lepsze, gdyby:

- a) podczas opracowywania projektów w obszarze WSiSW Komisja przykładła odpowiednią wagę do celów projektów i gdyby gwarantowała, że ustalone będą wskaźniki oddziaływania oparte na wykonaniu zadań;
- b) projekty inwestycyjne były lepiej dopasowane do projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego;
- c) wszystkie podmioty udzielające pomocy w tym obszarze, w tym Komisja jako główny donator, lepiej koordynowały swe działania – na przykład jeden donator mógłby finansować lub współfinansować projekt opracowany przez innego donatora;
- d) donatorzy ponownie przeanalizowali procedury przetargowe dotyczące zakupu sprzętu. W miarę możliwości należy rozważyć utworzenie wspólnych puli inwestycyjnych, którymi zarządzałyby kraje otrzymujące pomoc, przy czym nadal niezbędne byłoby ścisłe monitorowanie procedur przetargowych prowadzonych przez organizacje będące beneficjentami.

ZALECENIE 2

Aby poprawić trwałość projektów:

- a) należy zwiększyć zaangażowanie beneficjentów, np. w procedury zamówień publicznych;
- b) każdy rozpoczynany projekt powinien zawierać plan konserwacji;
- c) Komisja powinna uważniej monitorować dystrybucję i oceniać wykorzystanie sprzętu oraz infrastruktury finansowanych ze środków UE, a także, w razie konieczności, podjąć działania naprawcze;
- d) Komisja powinna stosować wskaźniki oddziaływania w celu pomiaru rezultatów;
- e) udzielanie pomocy technicznej powinna uzupełniać czynna zachęta do przeprowadzenia przemian instytucjonalnych.

ZALECENIE 3

Aspekt regionalny można wzmocnić, opracowując i realizując projekty infrastrukturalne w obszarze zintegrowanego zarządzania granicami w sposób sprzyjający współpracy regionalnej. Na przykład pierwszeństwo powinny mieć projekty tworzenia wspólnych przejść granicznych finansowane z przydziałów regionalnych.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniach 15 i 16 lipca 2009 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Prezes

SKONTROLOWANE PROJEKTY CARDS W OBSZARZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH ORAZ OCENA ICH SKUTECZNOŚCI

	OPIS PROJEKTU	CARDS Program roczny	KWOTA W EURO (zamówienia)	
Inwestycje				
Albania	sprzęt biurowy dla posterunków policji	2001	419 093	
Albania	budowa więzienia w Fuše Kruja	2001	2 874 708	
Albania	sądy apelacyjne w Korczy i we Wlorze	2003	1 636 375	
Albania	kontrola graniczna i zarządzanie zieloną granicą	2003	2 127 106	
Bośnia i Hercegowina	nadzór i budowa PG Kamensko	2001	3 349 597	
Bośnia i Hercegowina	budowa PG w Goricy	2002	2 971 834	
Bośnia i Hercegowina	nadzór i remont budynków sądów w BiH	2002	2 310 367	
Bośnia i Hercegowina	sprzęt dla sił policyjnych	2003	1 576 604	
Bośnia i Hercegowina	nadzór i budowa komendy głównej straży granicznej BiH	2003	2 589 621	
Bośnia i Hercegowina	dostawa informatycznego systemu telekomunikacyjnego	2003	2 597 772	
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	dostawa pojazdów dla straży granicznej	2003	2 799 813	
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	budowa ośrodka przyjęć dla osób ubiegających się o azyl	2002	1 419 580	
Czarnogóra	budowa przejść granicznych w Debeli Brijeg i Šćepan Polje	2001	3 685 662	
Czarnogóra	sprzęt komputerowy i wyposażenie specjalne dla straży granicznej	2003	1 683 038	
Serbia	budowa i nadzór przejścia granicznego Batrovci	2002–2003	5 134 209	
Serbia	remont i konserwacja głównej sali sądowej w Belgradzie	2003	1 196 963	
Serbia	dostawy dla straży granicznej	2003	2 782 209	
		Razem	41 154 551	

	DATA UKOŃCZENIA PROJEKTU	PODMIOT ZARZĄDZAJĄCY	POTRZEBY		REALIZACJA PRODUKTÓW	REZULTATY	
			ADEKWATNOŚĆ	OCENA		OSIĄGNIĘCIE	TRWAŁOŚĆ
			poziom zadowolający (Z), częściowo zadowolający (CZ), niezadowolający (NZ)		tak / częściowa nie / nd.	Z, CZ, NZ / nd.	zadowolająca / niezadowolająca / nd.
	wrzesień 2005	przedstawicielstwo	NZ	NZ	tak	NZ	niezadowolająca
	marzec 2007	przedstawicielstwo	Z	NZ	częściowa	CZ	niezadowolająca
	maj 2006	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	niezadowolająca
	luty 2006	przedstawicielstwo	Z	NZ	tak	CZ	niezadowolająca
	październik 2005	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	CZ	niezadowolająca
	nie rozpoczęto	przedstawicielstwo	Z	Z	nie	nd.	nd.
	grudzień 2004	przedstawicielstwo	Z	CZ	tak	Z	zadowolająca
	lipiec 2005	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	zadowolająca
	lipiec 2008	przedstawicielstwo	CZ	CZ	tak	CZ	zadowolająca
	grudzień 2006	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	zadowolająca
	czerwiec 2005 r.	EAO	Z	CZ	tak	CZ	niezadowolająca
	listopad 2006	EAO	CZ	Z	tak	Z	zadowolająca
	lipiec 2005	EAO	CZ	Z	częściowa	CZ	zadowolająca
	marzec 2005	EAO	Z	Z	tak	Z	zadowolająca
	sierpień 2006	EAO	Z	Z	częściowa	CZ	zadowolająca
	maj 2005	EAO	CZ	Z	tak	Z	zadowolająca
	maj 2005	EAO	Z	NZ	tak	Z	zadowolająca

	OPIS PROJEKTU	CARDS Program roczny	KWOTA W EURO (zamówienia)	
Rozwój instytucjonalny				
Albania	krajowa strategia w zakresie migracji	2001	1 000 000	
Albania	albański program rozminowywania	2002	2 000 000	
Albania	selekcja wstępna osób ubiegających się o azyl i migrantów	2003	2 000 000	
Albania	Pameca II – misja policyjna	2004-2005	6 314 404	
Bośnia i Hercegowina	pomoc dla prokuratury w BiH	2002	916 668	
Bośnia i Hercegowina	pomoc dla Komisji Praw Człowieka	2003	645 705	
Bośnia i Hercegowina	pomoc dla Wysokiej Rady Sędziów i Prokuratorów	2004	3 120 986	
Bośnia i Hercegowina	pomoc dla rejestru zbrodni wojennych w BiH	2004	3 500 000	
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	ośrodek szkoleniowy dla pracowników sądownictwa	2001	1 188 405	
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	wsparcie krajowej strategii reformy policji	2001	1 457 533	
Serbia	sądowe centrum szkoleniowe	2004	2 499 175	
Serbia	budowanie zdolności Ministerstwa Sprawiedliwości	2004	1 491 029	
Cały region	tworzenie struktur zgodnych ze standardami UE w obszarze azylu, migracji i wiz	2002	2 922 700	
Cały region	wsparcie i koordynacja strategii SZZG w Bałkanach Zachodnich	2002-2003	1 999 984	
Cały region	„utworzenie niezależnego, solidnego i sprawnie działającego systemu sądownictwa oraz wzmocnienie współpracy sądowej”	2003	5 499 579	
		Razem	36 556 168	
Inwestycje i rozwój instytucjonalny				
Serbia	pomoc informatyczna dla administracji sądowej, zarządzanie sprawami	2004	3.232.093	
		OGÓŁEM	80 942 812	

Kryteria kontroli dotyczące adekwatności: Cele projektu były zgodne z priorytetami WSiSW dla danego kraju.
 Kryteria kontroli dotyczące oceny potrzeb: Projekty były uzasadnione, rozważono rozwiązania alternatywne.
 Kryteria kontroli dotyczące produktów: W wyniku ukończonych działań uzyskano oczekiwane produkty.
 Kryteria kontroli dotyczące osiągniętych rezultatów: Pomoc finansowana ze środków UE została skutecznie wykorzystana.
 Kryteria kontroli dotyczące trwałości: Rezultaty projektów były trwałe pod względem finansowym i operacyjnym.
 nd.: nie dotyczy

	DATA UKOŃCZENIA PROJEKTU	PODMIOT ZARZĄDZAJĄCY	POTRZEBY		REALIZACJA PRODUKTÓW	REZULTATY	
			ADEKWATNOŚĆ	OCENA		OSIĄGNIĘCIE	TRWAŁOŚĆ
			poziom zadowolający (Z), częściowo zadowolający (CZ), niezadowolający (NZ)		tak / częściowa nie / nd.	Z, CZ, NZ / nd.	zadowolająca / niezadowolająca / nd.
	styczeń 2005	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	NZ	niezadowolająca
	maj 2006	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	zadowolająca
	luty 2006	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	CZ	niezadowolająca
	grudzień 2007	przedstawicielstwo	Z	CZ	tak	CZ	niezadowolająca
	maj 2005	przedstawicielstwo	Z	CZ	tak	CZ	niezadowolająca
	marzec 2005	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	zadowolająca
	styczeń 2006	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	niezadowolająca
	styczeń 2008	przedstawicielstwo	Z	Z	tak	Z	niezadowolająca
	październik 2005	EAO	Z	Z	tak	Z	niezadowolająca
	wrzesień 2005	EAO	Z	CZ	tak	CZ	niezadowolająca
	październik 2007	EAO	Z	CZ	częściowa	NZ	niezadowolająca
	wrzesień 2007	EAO	Z	Z	częściowa	CZ	niezadowolająca
	grudzień 2005	DG ds. Rozszerzenia	Z	Z	tak	CZ	niezadowolająca
	marzec 2007	DG ds. Rozszerzenia	Z	Z	tak	CZ	niezadowolająca
	kwiecień 2007	DG ds. Rozszerzenia	Z	NZ	tak	CZ	niezadowolająca
	listopad 2005	EAO	Z	tak	CZ	zadowolająca	zadowolająca

METODYKA KONTROLI I BADANA PRÓBA

1. W zakres prac kontrolnych wchodził przegląd dokumentów dotyczących strategii i planowania, np. krajowych dokumentów strategicznych, wieloletnich programów indykatywnych oraz dokumentów dotyczących partnerstwa europejskiego, jak również sprawozdań z monitoringu i oceny. Próba 30 projektów realizowanych w ramach programów rocznych z lat 2001–2005 została skontrolowana w następujących krajach Bałkanów Zachodnich: Albania, Bośnia i Hercegowina, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra i Serbia. Projektami zarządzała Europejska Agencja Odbudowy albo przedstawicielstwa Komisji Europejskiej¹. Dodatkowo skontrolowano trzy projekty na poziomie regionalnym, którymi zarządzała Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia w Brukseli.
2. Skontrolowano zamówienia na całkowitą kwotę około 81 mln euro, obejmującą 17 % środków programu CARDS 2001–2006 przeznaczonych na WSiSW. Projekty wybrano na podstawie następujących kryteriów: i) znaczenie finansowe, ii) uwzględnienie wszystkich podsektorów WSiSW oraz iii) uwzględnienie wszystkich rodzajów umów: zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane oraz umów o dotacje. Aby umożliwić sformułowanie rzeczowych uwag na temat produktów, rezultatów i trwałości projektów, 29 z 30 projektów krajowych skontrolowano na miejscu.

¹ EAO zakończyła działalność z końcem 2008 r. Centra operacyjne Agencji znajdowały się w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii, Czarnogórze i Serbii. Przedstawicielstwa KE realizują programy w Albanii oraz Bośni i Hercegowinie. EAO miała również centrum operacyjne w Kosowie, a przedstawicielstwo KE działa także w Chorwacji, jednak organy te nie były objęte kontrolą.

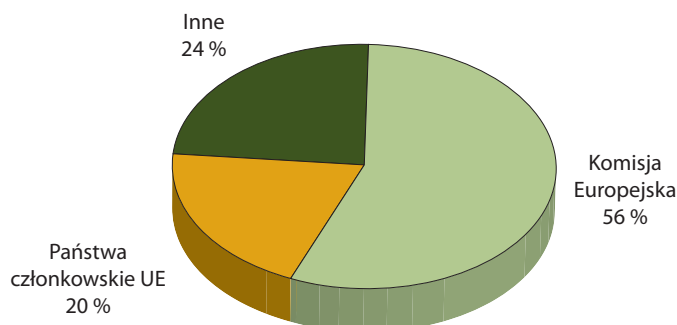
TABELA 1: LICZBA KWALIFIKOWANYCH PROJEKTÓW W POSZCZEGÓLNYCH KRAJACH W KWIETNIU 2007 R.

Kraj	Liczba projektów	Kwota (w mln euro)
Albania	21	38
Bośnia i Hercegowina	30	48
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	12	15
Program regionalny	6	15
Serbia i Czarnogóra	14	21
Razem	83	137
Skontrolowano	33	81
Zakres	40%	59%

- 3.** Kontrola dotyczyła projektów w fazie dojrzałej, lecz nie zbyt zaawansowanej, co ograniczyło jej zakres do tych projektów, które rozpoczęły się nie wcześniej niż 48 miesięcy i nie później niż 18 miesięcy przed rozpoczęciem kontroli. Po zastosowaniu tych kryteriów kwota zamówień w kontrolowanych krajach wynosiła 137 mln euro, a kontrola objęła swym zakresem 59 % tej kwoty. Z wyjątkiem jednego projektu (dotyczącego przejścia granicznego w Goricy w Bośni i Hercegowinie), którego realizacja się nie rozpoczęła, wszystkie projekty zostały ukończone. Kontrolerzy dysponowali więc wystarczającą ilością materiałów, aby zidentyfikować i przeanalizować główne problemy dotyczące skuteczności.

ZAŁĄCZNIK III

ŁĄCZNA WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW POMOCOWYCH PRYZNANYCH W LATACH 2006–2008 – 4 240 MLN EURO – WEDŁUG ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA



Źródło: Wspólne Biuro Komisji Europejskiej i Banku Światowego ds. Europy Południowo-Wschodniej.

ZAŁĄCZNIK IV

POZIOM POSTRZEGANIA KORUPCJI – BAŁKANY ZACHODNIE

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Miejsce w rankingu	Wartość CPI	Miejsce w rankingu	Wartość CPI	Miejsce w rankingu	Wartość CPI	Miejsce w rankingu	Wartość CPI	Miejsce w rankingu	Wartość CPI
Albania	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Bośnia i Hercegowina	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Była Jugosłowiańska Republika Macedonii	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Czarnogóra	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Serbia	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Wskaźnik postrzegania korupcji (ang. Corruption Perception Index – CPI) jest obliczany dla 180 krajów; 1. miejsce w rankingu zajmuje kraj, który jest postrzegany jako najmniej skorumpowany, 180. – kraj, który postrzegany jest jako najbardziej skorumpowany.

Wartość CPI określa się w skali od 0 do 10 i oznacza ona poziom postrzegania korupcji, tj. im niższa wartość, tym wyższy poziom postrzegania korupcji.

Źródło: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

STRUKTURA ZARZĄDZANIA KOMISJI NA BAŁKANACH ZACHODNICH

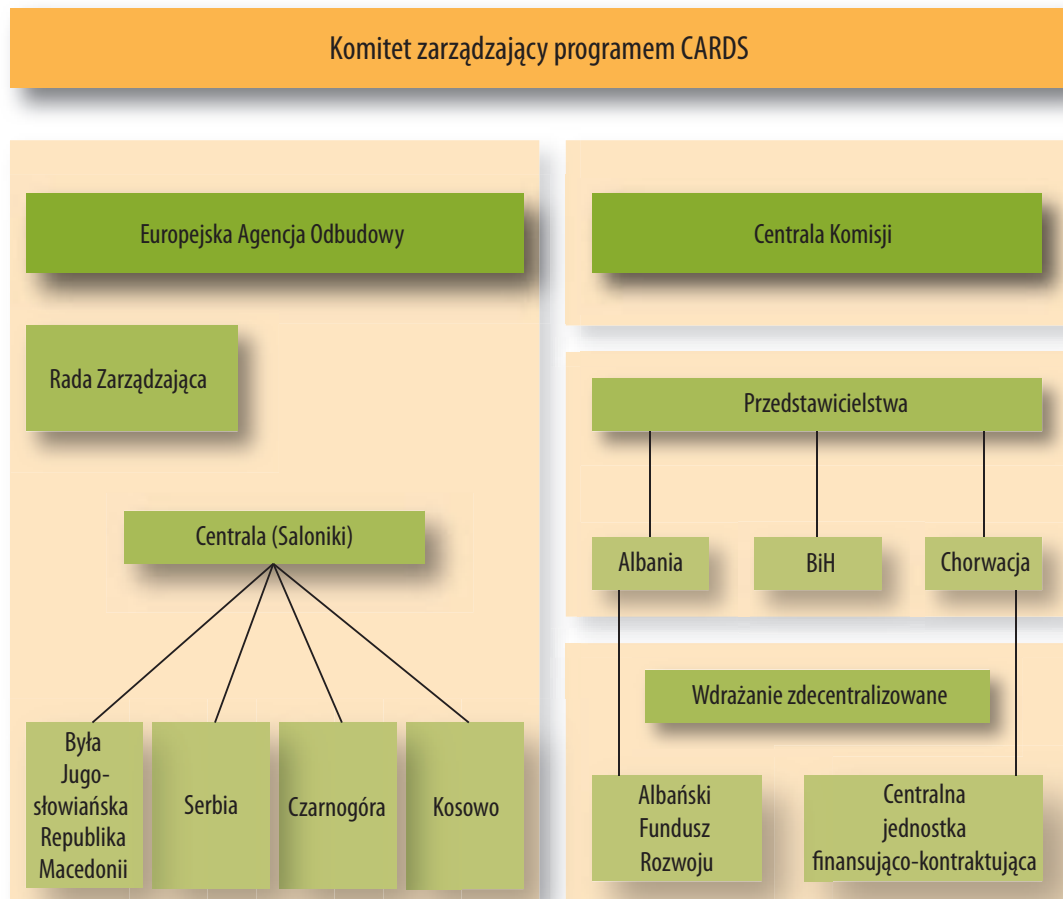
Program CARDS jest realizowany głównie za pomocą dwóch spośród czterech różnych struktur zarządzania (zob. **wykres 1**):

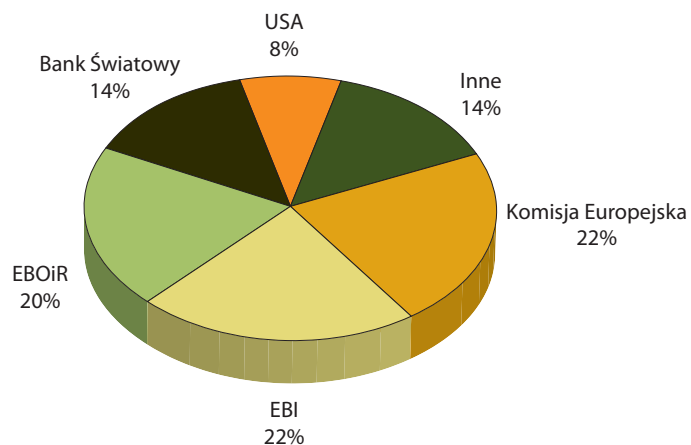
- a) Przedstawicielstwa KE w Albanii, Bośni i Hercegowinie oraz Chorwacji zarządzają projektami od etapu identyfikacji i opracowania do etapu przetargu, udzielania zamówienia, realizacji i oceny¹.
- b) Europejska Agencja Odbudowy (EAO)², niezależna agencja UE, zarządza programem w Serbii i Czarnogórze, łącznie z Kosowem, oraz w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. EAO została utworzona w odpowiedzi na potrzebę szybkich i skutecznych działań wobec pilnych, powstałych w wyniku konfliktu potrzeb ludności Kosowa bezpośrednio po kryzysie w 1999 r.
- c) Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia (a wcześniej EuropeAid) zarządza programami regionalnymi bezpośrednio ze swojej centrali.
- d) Agencje wdrażające w krajach otrzymujących pomoc zarządzają w sposób zdecentralizowany programami rozwoju społeczności lokalnych w Albanii oraz częścią programu CARDS 2002 w Chorwacji.

¹ Proces decentralizacji rozpoczął się w Bośni i Hercegowinie w 1998 r. Jego celem było przyspieszenie procesu udzielania pomocy zewnętrznej KE, a jednocześnie zagwarantowanie solidnych procedur finansowych.

² EAO została utworzona w lutym 2000 r.; jej poprzedniczka – grupa zadaniowa ds. Kosowa – rozpoczęła działalność w 1999 r. W 2001 r. mandat agencji został rozszerzony na Serbię i Czarnogórę, a w 2002 r. – na Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii.

WYKRES 1 – STRUKTURY ZARZĄDZANIA PROGRAMEM CARDS



ŁĄCZNA KWOTA DOTACJI I POŻYCZEK UDZIELONYCH W LATACH 2006-2008 – 10 488 MLN EURO – WEDŁUG ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA

Źródło: Wspólne Biuro Komisji Europejskiej i Banku Światowego ds. Europy Południowo-Wschodniej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I.

Dziedzina wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) niezmiennie stanowi dziedzinę priorytetową przy programowaniu Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Całkowita kwota przeznaczona na projekty w tej dziedzinie wyniosła 58,6 mln euro w 2007 r. i 75,5 mln euro w 2008 r.

III.

- a) Jak można zauważyć na przykładzie wcześniejszych programów, takich jak Phare, programu środków przejściowych oraz CARDS, Komisja zawsze przywiązywała pierwszorzędą wagę do dostarczania wsparcia na rzecz działań zmierzających do spełnienia przez kraje trzecie kryteriów politycznych, w tym w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. WSiSW stanowi nadal dziedzinę priorytetową w ramach IPA.
- b) Trwałość rezultatów w znacznej mierze zależy od zobowiązań podjętych przez państwa będące beneficjentami oraz od środków przeznaczonych na projekt po zakończeniu jego realizacji. Komisja stara się wpłynąć na trwałość projektów poprzez opatrywanie ich realizacji warunkami oraz wymogiem współfinansowania przez beneficjentów.
- c) Potrzeby zostały w większości określone w ramach sprawozdań z postępów, które zawierały również ocenę obecnego stanu sytuacji w dziedzinie WSiSW w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących.
- e) Komisja zgadza się z tym, że rozwój instytucjonalny przebiega najskuteczniej, jeśli jest poparty silną wolą polityczną do przeprowadzenia reform.
- f) Europejska Agencja Odbudowy, dzięki koniecznej w okresie odbudowy szybkości działania, skutecznie wypełniła zadania, do których została powołana.

ODPOWIEDZI KOMISJI

IV.

- b) Komisja zazwyczaj łączy inwestycje w wyposażenie i infrastrukturę z projektami w zakresie rozwoju instytucjonalnego i budowania potencjału. Dostarczanie wyposażenia i infrastruktury połączone jest ze wsparciem na rzecz szkoleń i reform organizacyjnych.
- c) W ramach IPA Komisja położyła większy nacisk na skuteczność pomocy i zobowiązała się do zapewnienia skutecznej praktycznej koordynacji pomocy udzielanej przez donatorów. Skutkiem tego były liczne konferencje donatorów na temat koordynacji pomocy organizowane przez Komisję od 2007 r., a także konkretne inicjatywy w zakresie koordynacji każdego sektora na miejscu, w tym przygotowanie wspólnych projektów wraz z innymi donatorami.
- d) Ponieważ rozporządzenie finansowe umożliwia Komisji realizowanie działań zewnętrznych wspólnie z innymi podmiotami, możliwość przeprowadzenia tego typu działań zostanie wzięta pod rozwagę w stosownych przypadkach.

V.

- a) Beneficjenci są obecnie zaangażowani w proces zamówień publicznych – od etapu przygotowania projektu po ocenę ofert (zawsze uczestniczy w niej przedstawiciel beneficjenta z prawem głosu). Aby zwiększyć odpowiedzialność beneficjentów za trwałość rezultatów projektów, regularnie organizowane są również regionalne spotkania koordynacyjne między główną siedzibą Komisji, delegaturami Komisji a beneficjentami, ponadto od początkowego stadium projektów przeprowadza się z beneficjentami konsultacje na temat wieloletniego dokumentu dotyczącego planowania oraz wstępnych kart projektu.
- b) W celu zwiększenia trwałości projektów w ramach IPA 2007 i 2008 oraz odpowiedzialności beneficjentów za utrzymanie ich rezultatów, karty projektów zawierają szczególne warunki dotyczące konserwacji infrastruktury.
- c) W marcu 2009 r. Komisja rozpoczęła regionalny projekt dotyczący pomocy finansowej i zmierzający do polepszenia monitorowania rezultatów osiągniętych w dziedzinie WSiSW przez odpowiednie organy oraz wykorzystania pomocy finansowej.
- d) Pomoc finansowa jest uzupełnieniem politycznego procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Sprawozdania z postępów i partnerstwa europejskie zawierają konkretne zalecenia dotyczące koniecznych zmian instytucjonalnych. Niektóre projekty również bezpośrednio wspierają reformy w dziedzinie WSiSW. Tytułem przykładu w ramach programowania IPA 2009 prowadzone są rozmowy z beneficjentami, które zmierzają do opracowania programów lepiej odpowiadających potrzebom beneficjentów w dziedzinie WSiSW z punktu widzenia regionalnej integracji w ramach UE i w świetle krajowych dokumentów strategicznych, sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów oraz partnerstw europejskich i partnerstw na rzecz przystąpienia.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WPROWADZENIE

2.

WSISW stanowiła priorytet nie tylko w ramach CARDS, ale również w obecnym programowaniu IPA.

Wytyczne dotyczące rocznych planów działania określają, że kwoty, które mają być przeznaczone na realizację kryteriów politycznych, w tym projekty w zakresie WSiSW w ramach komponentu IPA dotyczącego pomocy technicznej i rozwoju instytucjonalnego, powinny stanowić między 30 % a 35 % całkowitej pomocy. Całkowita kwota przeznaczona na projekty w tej dziedzinie wyniosła 58,6 mln euro w 2007 r. i 75,5 mln euro w 2008 r.

3.

- a) Ocena ryzyka przeprowadzona przez Komisję potwierdza wnioski Trybunału. Niemniej ryzyko związane z trwałością projektów w ramach IPA 2007 i 2008 i odpowiedzialnością za utrzymanie ich wyników jest obecnie łagodzone przez warunki i środki przewidywane w samych projektach, takie jak wymóg współfinansowania.
- c) Komisja stosuje zasadę należytego i skutecznego zarządzania finansami i dokonuje oceny ryzyka osobno dla każdego projektu. Komisja nie zawiera umów i może zawiesić wykonywanie umowy już podpisanej, jeśli istnieje uzasadniona wątpliwość, czy zostaną spełnione warunki realizacji projektu.

UWAGI

13.

Podczas wdrażania programów rocznych Komisja musiała uwzględniać zmieniające się okoliczności, dbając jednocześnie, aby nie odejść od ram określonych w szerszych celach strategicznych.

Ramka 1 — Przykłady strategicznych i niestrategicznych projektów inwestycyjnych

Przypadek 2: Projekt niezgodny z programem rocznym

Potrzeba budowania potencjału w dziedzinie azylu została określona na poziomie strategii. W sprawozdaniu Komisji z 2002 r. wezwano ten kraj do „zwiększenia możliwości w zakresie rozpatrywania wniosków o azyl”, a w wyniku pierwszych wizyt oceniających stan dziedziny WSiSW, przeprowadzonych w czerwcu 2002 r., zalecono „budowę odpowiedniego ośrodka przyjęć osób ubiegających się o azyl”.

14.

Przy finansowaniu projektów zawsze bierze się pod uwagę ramy strategiczne.

Komisja wytrwale zachęcała ministerstwa sprawiedliwości i spraw wewnętrznych do opracowania procedur wyboru projektów.

Ramka 3 — Przykłady niewydajnego i nieefektywnego podziału i wykorzystania sprzętu finansowanego ze środków UE

Motocykle sfinansowane ze środków CARDS zostały przekazane posterunkom straży granicznej z przeznaczeniem na patrolowanie zielonej granicy. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zobowiązało się do dostarczenia wyposażenia ochronnego. Rozpisano przetarg na sprzęt i na początku 2009 r. wybrano zwycięską ofertę.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zakup wyposażenia leżał początkowo w gestii Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej. Komisja oraz biuro UNHCR podniosły tę kwestię w rozmowach z rządem. Część wyposażenia zainstalowano w ośrodku w kwietniu 2008 r., a pozostałą część do końca lata 2008 r.

Od tego czasu Komisja wzmocniła ogólny nadzór prowadzony przez personel delegatur Komisji w drodze inspekcji na miejscu oraz poprzez okresowe sprawozdania na temat wykorzystania infrastruktury i sprzętu i ścisłą współpracę z albańską policją.

Ramka 5 — Przykład niezrealizowanego projektu budowy przejścia granicznego

Po wiążącym zobowiązaniu Rady Ministrów Bośni i Hercegowiny i Gminy Grude, że proces wywłaszczenia gruntów zostanie zakończony we wrześniu 2004 r., Komisja podpisała umowę na kwotę 2,9 mln euro na roboty związane z budową przejścia granicznego w Goricy w październiku 2004 r. Nie była to sytuacja wyjątkowa, biorąc pod uwagę niepewność prawną związaną z przekazaniem kompetencji w sprawach celnych i granicznych ze szczybla części składowych federacji na szczebel centralny w Bośni i Hercegowinie. Ponadto Federalne Ministerstwo Transportu Bośni i Hercegowiny uznało budowę przejścia granicznego Gorica za priorytetowy projekt. W tym szczególnym przypadku Komisja napotkała nieoczekiwany opór władz lokalnych w kwestii wywłaszczenia, którego nie mogły przewyciężyć władze krajowe ze względu na wycenę wartości gruntu.

W celu zwiększenia odpowiedzialności beneficjentów za utrzymanie wyników i trwałość projektów w ramach IPA 2007 i 2008 karty projektów przewidują środki mające zapobiegać trudnościom związanym z uzyskaniem zezwoleń na budowę oraz własnością gruntów.

Urząd ds. Podatków Pośrednich w Bośni i Hercegowinie ma zamiar wybudować terminal celny w głębi lądu, w Mostarze (podlegający Regionalnemu Urzędowi ds. Podatków Pośrednich w Mostarze), który będzie jego własnością. Urząd będzie wtedy zdolny zatrzymywać 100 % pobieranych opłat związanych z wykorzystywaniem infrastruktury terminala. Budowa terminali celnych w głębi lądu przewidziana jest także w dokumencie dotyczącym zintegrowanej strategii zarządzania granicami Bośni i Hercegowiny (uaktualniona wersja została przyjęta w lipcu 2008 r.). Urząd zamierza wybudować cztery terminale celne w głębi lądu w Bośni i Hercegowinie, podlegające czterem urzędom regionalnym, tj. urzędom w Mostarze, Sarajewie, Banja Luce i Tuzli.

19.

Decyzje przemawiające za lub przeciw wspólnym przejściom granicznym uwarunkowane są nie tylko kwestiami kosztów, ale także wieloma innymi czynnikami. Należy również dodać, że można wskazać przykłady wspólnych przejść granicznych między krajami Bałkanów Zachodnich (lub między tymi krajami a krajami sąsiadującymi) finansowanych ze środków unijnych. Wspólne przejście graniczne może z pewnością wpłynąć na zacieśnienie współpracy między dwoma zainteresowanymi krajami, ale istnieją również inne rodzaje dwustronnej współpracy na granicach.

Komisja bada obecnie, czy dorobek Schengen na wspólnych przejściach granicznych między krajami Bałkanów Zachodnich a krajami sąsiadującymi będzie stosował się do przypadków wniosków o azyl złożonych na terytorium kraju trzeciego (ale fizycznie na wspólnym przejściu granicznym). W związku z europejską perspektywą krajów Bałkanów Zachodnich tego rodzaju rozważania są uwzględniane przy sporządzaniu wytycznych strategicznych dotyczących działań w tych krajach.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 6 — Przykład inwestycji wzmacniającej państwo prawa Budowa sądu apelacyjnego we Wlorze w Albanii

Od momentu kontroli dostawy energii w całym kraju uległy znacznemu polepszeniu i w konsekwencji ogromnie spadła liczba przerw w dostawie prądu. Jednocześnie od początku 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zwiększyło budżet operacyjny i przeznaczony na konserwację całej infrastruktury należącej do wymiaru sprawiedliwości.

W tym kontekście należy zauważyć, że zarządzanie środkami pieniężnymi w instytucjach wymiaru sprawiedliwości staje się coraz bardziej przejrzyste i ustandaryzowane.

23.

Umowa o readmisji między Wspólnotą a Albanią weszła w życie dnia 1 maja 2006 r., zaś umowy o readmisji zawarte między Wspólnotą a Bośnią i Hercegowiną, Czarnogórą, Serbią i Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii weszły w życie dnia 1 stycznia 2008 r. We wszystkich tych umowach zawarto przepisy mówiące o tym, że ich wdrażanie będzie monitorowane przez wspólne komitety ds. readmisji składające się z przedstawicieli Komisji i władz krajowych. Wspólny Komitet zbiera się regularnie, a w jego obradach uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich. Należyte wdrożenie tych umów stanowi konieczny warunek do zniesienia przez UE obowiązku wizowego. Przeprowadzona ocena wykazała, że wdrażanie tych umów przebiega właściwie i bez opóźnień.

24.

W międzyczasie sytuacja uległa poprawie. W celu zwiększenia trwałości projektów w ramach IPA 2007 i 2008 oraz odpowiedzialności beneficjentów za utrzymanie ich wyników, karty projektów zawierają szczególne warunki dotyczące konserwacji infrastruktury.

25.

Komisja ma świadomość, że lepsze monitorowanie wykorzystania infrastruktury i sprzętu może polepszyć rezultaty i trwałość projektów inwestycyjnych.

Ramka 8 — Przykład projektu infrastrukturalnego, w którym nie zapewniono oddziaływania

Działania na przejściu granicznym są obecnie regulowane wytycznymi wydanymi przez dyrektora Urzędu ds. Podatków Pośrednich. Zdaniem władz Bośni i Hercegowiny wytyczne te nie stanowią wiążącego dokumentu, który mógłby spowodować obniżenie kategorii tego przejścia granicznego, ponieważ dla ważności tego rodzaju decyzji wymagane jest jej przyjęcie przez właściwe instytucje Bośni i Hercegowiny i opublikowanie w dzienniku urzędowym (*Official Gazette*), co w omawianym przypadku nie miało miejsca. Władze uznają, że pismo zawierające takie instrukcje wydane przez dyrektora tego urzędu nie może być uznane za oficjalną decyzję w sprawie zmiany kategorii, nawet jeśli funkcjonowanie przejścia granicznego opiera się na tych wytycznych.

26.

Beneficjenci są obecnie zaangażowani w proces zamówień publicznych – od etapu przygotowania projektu po ocenę ofert (zawsze uczestniczy w niej przedstawiciel beneficjenta z prawem głosu).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Usługi posprzedażne nie są wymierne w momencie procedury zamówień publicznych, a zazwyczaj okres ich realizacji wykracza poza czas realizacji programów Komisji. Zazwyczaj świadczenie usług posprzedażnych jest jednym z warunków w procedurach zamówień publicznych dotyczących dostaw ogłaszanych przez Komisję, ale umowy o świadczenie tych usług muszą być negocjowane przez beneficjentów i nie są finansowane przez Komisję.

Inwestycjom nie towarzyszy niezbędny rozwój instytucjonalny

27.

Komisja zazwyczaj łączy inwestycje w wyposażenie i infrastrukturę z projektami w zakresie rozwoju instytucjonalnego i budowania potencjału. W dziedzinie zarządzania granicami dostarczanie wyposażenia i infrastruktury połączone jest ze wsparciem na rzecz szkoleń dla służb granicznych oraz na rzecz reform organizacyjnych. Ogólne cele dla każdego z krajów opierają się na strategii zintegrowanego zarządzania granicami.

28.

Projekt stanowi krok w stronę bardziej długoterminowej strategii. Dzięki dostarczonemu sprzętowi informatycznemu znacznemu polepszeniu uległy metody pracy i bezzwłoczny transfer danych między przyłączonymi posterunkami policji a centralną jednostką informatyczną w ministerstwie, umożliwiając dalsze przekazywanie tych danych do odpowiednich organów policyjnych. Był to zamierzony i natychmiastowy cel projektu. Dalsza rozbudowa sieci przebiegać będzie w kilku etapach.

a) W Czarnogórze obecnie siedem przejść granicznych (co odpowiada 85 % ruchu granicznego) podłączonych jest do centralnej bazy danych i bazy danych Interpolu. Kolejne przejście graniczne miało zostać podłączone w czerwcu 2009 r. W trakcie dialogu w sprawie liberalizacji systemu wizowego Czarnogóra zobowiązała się, że wszystkie przejścia graniczne zostaną podłączone do centralnej bazy danych do końca 2009 r. i że zostanie to sfinansowane ze środków krajowych.

b) W pozostałych krajach Bałkanów Zachodnich przyjęto w międzyczasie nowe przepisy o ochronie danych¹. W niektórych krajach nadal konieczne są dalsze środki legislacyjne i administracyjne, aby zapewnić wystarczającą ochronę danych osobowych.

c) Pisemne wskazówki dotyczące kontroli dostępu leżą w gestii władz krajowych. Komisja wspiera również wdrażanie procedur kontroli dostępu poprzez udzielanie wsparcia technicznego oraz „twinning”.

34.

Strategie w zakresie reformy obszaru WSiSW zawierają wskaźniki skuteczności. Opracowano wytyczne strategiczne, które pomagają w programowaniu i określaniu wyników, jakie mają zostać uzyskane dzięki pomocy finansowej. Wzajemne przeglądy przeprowadzane przez ekspertów z państw członkowskich służą ogólnej ocenie sytuacji i skutkują wydawaniem zaleceń w sprawie oczekiwanych wyników przyszłej pomocy. Ponadto doroczne sprawozdanie z postępów ocenia, w jakim zakresie w każdym z krajów Bałkanów Zachodnich przestrzegane są wartości związane z obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (np. zasada praworządności, prawa podstawowe).

¹ Nowe przepisy o ochronie danych przyjęto w 2007 r. (Chorwacja) oraz w 2008 r. (Albania, Serbia, Czarnogóra i Bułgaria, Republika Macedonii).

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 9 — Niestabilna sytuacja kadrowa w administracji publicznej w Albanii i Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii

Niedobór i rotacja personelu po wyborach stanowi powód do zaniepokojenia. Komisja regularnie przypominała władzom krajowym i lokalnym, że zatrzymanie personelu stanowi gwarancję zwiększenia skuteczności administracji publicznej.

Od momentu kontroli odnotowano pewne polepszenie sytuacji w obszarze migracji, dzięki wzmocnieniu i zatrudnieniu nowych pracowników w Dyrekcji ds. Polityki Migracyjnej w albańskim Ministerstwie Pracy.

Ministerstwo wprowadziło zmiany na podstawie obowiązujących przepisów prawnych i w związku z tzw. niezadowolającymi wynikami. Spowodowało to tymczasowe spowolnienie procesu reform i zostało zauważone przez Komisję. Wdrożenie nowego personelu zabrało nieco czasu, ale wskaźniki wydajności pracowników na wszystkich omawianych stanowiskach są obecnie porównywalnie wyższe niż trzy lata temu.

Ramka 10 — Przykłady zwiększonych zdolności operacyjnych

Wsparcie przekazane przez Wspólnotę przyczyniło się prawdopodobnie do polepszenia zdolności organizacyjnych i infrastruktury oraz umiejętności koniecznych do zaplanowania i realizacji operacji o takim znaczeniu, ale nie stanowiło ani bezpośredniego, ani pośredniego czynnika w jej przeprowadzaniu.

38.

Mimo że Komisja zachęca różne organy do wzajemnej współpracy, wewnętrzne napięcia oraz fragmentaryczna i nieskoordynowana strategia działania między władzami państwowymi Bośni i Hercegowiny a władzami części składowych federacji stanowią główną przeszkodę w sprawnym funkcjonowaniu instytucji i tworzeniu lepiej działających i skutecznych struktur państwowych. Brak porozumienia politycznego w sprawie głównego kierunku rozwoju kraju również nieuchronnie wpływa na wyniki przyznanej pomocy.

Ramka 11 — Przykłady sądowych centrów szkoleniowych

Początkowo Ministerstwo Sprawiedliwości nie zaprosiło żadnego z zagranicznych ekspertów do udziału w projektowaniu ustawy o Sądowym Centrum Szkoleniowym dla Pracowników Sądownictwa. W wyniku presji wywartej przez donatorów odwołano się jednak do konsultacji ekspertów i niektóre ich zalecenia zostały włączone do ostatecznego tekstu ustawy. Niemniej jednak obecna ustawa nadal wykazuje pewne niedociągnięcia, którym należałoby zaradzić. Ministerstwo Sprawiedliwości włączyło opracowanie poprawek do programu prac legislacyjnych na 2009 r.

Obecnie centrum szkoleniowe zajmuje się zarówno kształceniem, jak i doskonaleniem zawodowym. Jeśli chodzi o kształcenie zawodowe, to pierwszy rocznik studentów opuścił centrum w lutym 2009 r., a drugi właśnie przechodzi program szkoleń. Ponadto centrum stale poszerzało zakres działań i rodzaje szkoleń specjalizacyjnych z zakresu doskonalenia zawodowego.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Decyzja o zarzuceniu uprzednio zaakceptowanego programu „szkoleń dla instruktorów” w celu polepszenia technik nauczania została podjęta przez władze lokalne.

Przy realizacji projektu Komisja napotykała trudności powodowane różnicą zdań na temat roli centrum szkoleń wyrażanych przez ministrów sprawiedliwości, prezesów Sądu Najwyższego i dyrektorów Sądowego Centrum Szkoleniowego dla Pracowników Sądownictwa.

41.

Ponieważ wszystkie projekty przeprowadzane w ramach tego programu były pierwszymi projektami CARDS w dziedzinie WSiSW o zasięgu regionalnym, eksperci z państw członkowskich UE przeprowadzili między majem a czerwcem 2002 r. wizyty w regionie mające na celu ocenę sytuacji w zakresie WSiSW i wskazali na najważniejsze wspólne potrzeby, które miały zostać objęte podejmowanymi projektami.

43.

Przy przyszłych projektach przygotowane zostaną zwięzłe streszczenia opisujące postępy w osiąganiu poszczególnych celów. Komisja pragnie podkreślić, że osiągnięto wszystkie cele założone w opisach projektów.

44.

Komisja wyciągnęła wnioski z tych doświadczeń i obecnie podejmuje działania, wykorzystując sformalizowane podejście, które stawia beneficjenta w pozycji zarządcy procesem związanym z dostarczaniem pomocy, w pełni odpowiedzialnego za realizację wcześniej określonych celów, opracowanie metodologii oraz wyniki.

Dalsze zwiększenie odpowiedzialności beneficjentów za utrzymanie wyników projektów stanowi priorytet w ramach IPA.

Ramka 12 — Przykłady projektów nauki poprzez praktykę w Bośni i Hercegowinie

Przypadek 2: Niepełne przekazanie obowiązków beneficjentowi – Izba ds. Zbrodni Wojennych

Projekt dotyczący zbrodni wojennych przewidywał pięcioletni okres wdrażania (2005–2009 włącznie) jeśli chodzi o przekazanie obowiązków nowemu personelowi. Po przeprowadzeniu kontroli ponownie rozważano, czy zakończenie mandatów wszystkich sędziów i prokuratorów międzynarodowych jest odpowiednim rozwiązaniem, szczególnie w świetle liczby zaległych spraw i 15-procentowej redukcji w budżecie Trybunału na 2009 r. W związku z powyższym i uwzględniając kwestie polityczne, techniczne i budżetowe, Trybunał (oraz prokuratura) opowiada się za ich przedłużeniem poza pierwotnie przewidziany termin – grudzień 2009 r.

46.

Komisja uważa obecnie, że stopień, w jakim w kluczowych krajach trzecich (w tym w krajach objętych omawianą kontrolą) przestrzegane są wartości związane z wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością, takie jak zasada państwa prawa i prawa podstawowe, jest ważnym wskaźnikiem oddziaływania, związanym z ogólnymi celami wyznaczonymi w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

47.

Historia wdrażania wielu projektów z zakresu rozwoju instytucjonalnego pokazuje, że Komisja wielokrotnie i wytrwale podejmowała próby wywierania pozytywnego wpływu w celu zwiększenia trwałości projektów.

ODPOWIEDZI KOMISJI

48.

Aby zwiększyć odpowiedzialność beneficjentów za utrzymanie wyników projektów organizowane są regularne regionalne spotkania koordynacyjne między główną siedzibą Komisji, delegaturami Komisji a beneficjentami. Ponadto od początkowego stadium projektów przeprowadza się z beneficjentami konsultacje w sprawie wieloletniego dokumentu dotyczącego planowania oraz wstępnych kart projektu.

Jeśli chodzi o regionalne programowanie w dziedzinie WSiSW w ramach IPA 2009, prowadzone są rozmowy z beneficjentami, które zmierzają do opracowania programów lepiej odpowiadających potrzebom beneficjentów, z punktu widzenia regionalnej integracji w ramach UE i w świetle krajowych dokumentów strategicznych, sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów oraz partnerstw europejskich i partnerstw na rzecz przystąpienia.

49.

W pierwszej połowie 2008 r. Rada ds. Współpracy Regionalnej zajęła miejsce Paktu Stabilizacji jako organ ułatwiający współpracę donatorów regionalnych w dziedzinie WSiSW poprzez organizowanie wspólnych konferencji.

Podobnie spotkania w ramach współpracy donatorów organizowane są również jako element inicjatyw indywidualnych, jak np. Regionalny Ośrodek Inicjatywy na rzecz Migracji, Azylu i Uchodźców (MARRI) oraz Regionalna Inicjatywa przeciwko Korupcji (RAI).

52.

Europejska Agencja Odbudowy z powodzeniem odegrała rolę w pokryzysowej odbudowie i procesie stabilizacji. Komisja uznaje, że Europejska Agencja Odbudowy, dzięki koniecznej w okresie odbudowy szybkości działania, skutecznie wypełniła zadania, do których została powołana.

53.

Koordynacja działań donatorów stanowi priorytet w ramach CARDS i pod koniec 2005 r. w Brukseli odbyło się spotkanie dotyczące koordynacji pomocy, na którym przedstawiono najlepsze praktyki stosowane w Albanii i dyskutowano nad różnymi aspektami koordynacji.

W ramach IPA pragnienie zapewnienia skutecznej praktycznej koordynacji pomocy stało się kwestią priorytetową. W październiku 2008 r. w Brukseli oraz w kwietniu 2009 r. w Tiranie zorganizowano kolejne konferencje poświęcone kwestiom skuteczności pomocy na Bałkanach Zachodnich oraz w Turcji. Następną konferencja odbędzie się w październiku 2009 r.

54.

Komisja nie ustaje w wysiłkach, aby polepszyć koordynację pomocy. Na początku 2008 r. ponownie uruchomiono sieć wewnętrzną na rzecz polepszania strategii i planowania koordynacji w dziedzinie WSiSW. W jej ramach organizowane są regularne spotkania, w których biorą udział także delegatury Komisji. Opracowano noty tematyczne zawierające wytyczne w sprawie strategii i programowania reformy wymiaru sprawiedliwości oraz walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 14 — Przykład nieskoordynowanych działań inwestycyjnych donatorów

Od 2002 r. donatorzy nie tylko dostarczyli władzom lokalnym pojazdy, ale zostawili je jako darowiznę po zakończeniu realizacji poszczególnych projektów. Nieskoordynowane podejście władz lokalnych objawiające się brakiem planowania strategicznego dotyczącego budżetu oraz pomocy udzielonej przez organizacje międzynarodowe w odpowiedzi na niewystarczającą liczbę pojazdów doprowadziły do powstania, w przeciągu kilku lat, niejednorodnej floty o rosnących kosztach utrzymania. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zauważyło ten problem. W zeszłym roku ministerstwo to rozpoczęło systematyczny przegląd posiadanych pojazdów i ogłosiło przetarg, a następnie dokonało zakupu 50 samochodów. Wszystkie pojazdy zostały wyprodukowane przez jednego z głównych unijnych producentów samochodów. Oczekuje się, że doprowadzi to do zmniejszenia kosztów utrzymania.

55.

Problem sprzecznych wskazówek, który dotyczył niektórych zagadnień i występował przez pewien czas, został w międzyczasie rozwiązany w związku z faktem, iż inni donatorzy zakończyli działalność i nie uczestniczą w udzielaniu pomocy, a Komisja wprowadziła stopniową harmonizację zaleceń.

WNIOSKI I ZALECENIA

56.

Dziedzina wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) była nadal dziedziną priorytetową w planowaniu Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, a w międzyczasie wprowadzono środki mające zagwarantować trwałość wyników przeprowadzonych projektów.

57.

W swoich wysiłkach na rzecz koordynacji pomocy Komisja utrzymuje stale kontakty z Radą Europy, komisją wenecką, Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców, Międzynarodowym Biurem ds. Migracji, Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii oraz donatorami dwustronnymi, dotyczące koordynacji strategicznej i pomocy finansowej. Regularnie odbywają się spotkania między delegaturami Komisji a przedstawicielami dyplomatycznymi państw członkowskich, które mają na celu koordynację dwustronnej pomocy finansowej świadczonej przez te państwa z pomocą niesioną przez Wspólnotę. Jesienią 2008 r. oraz w kwietniu 2009 r. Komisja zorganizowała konferencje z głównymi donatorami zmierzające do polepszenia metod koordynacji pomocy. Kolejna konferencja, której głównym tematem będą praktyczne aspekty koordynacji w terenie, zaplanowana jest na październik 2009 r.

W pierwszej połowie 2008 r. Rada ds. Współpracy Regionalnej zajęła miejsce Paktu Stabilizacji jako organ ułatwiający współpracę donatorów regionalnych w dziedzinie WSiSW poprzez organizowanie wspólnych konferencji. Spotkania w ramach współpracy donatorów są również jednym z elementów inicjatyw regionalnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zalecenie 1

- a) Komisja ustala obecnie wskaźniki oddziaływania, które stanowią element cyklu zarządzania opartego na konkretnych działaniach. Obejmują one stopień, w jakim w kluczowych krajach trzecich – w tym w krajach objętych omawianą kontrolą – przestrzegane są wartości związane z wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością, wśród których wymienić należy zasadę praworządności i przestrzeganie praw podstawowych.
- b) Komisja zazwyczaj łączy inwestycje w wyposażenie i infrastrukturę z projektami w zakresie rozwoju instytucjonalnego i budowania potencjału. Dostarczanie wyposażenia i infrastruktury połączone jest ze wsparciem na rzecz szkoleń i reform organizacyjnych.
- c) Obecnie analizowane są praktyczne aspekty związane z koordynacją pomocy. Jeśli chodzi o tę konkretną możliwość, Komisja podjęła inicjatywy w ramach „targów projektami” zorganizowanych wiosną 2009 r.
- d) Ponieważ rozporządzenie finansowe umożliwia Komisji realizowanie działań zewnętrznych wspólnie z innymi podmiotami, możliwość przeprowadzenia tego typu działań zostanie wzięta pod rozwagę w stosownych przypadkach.

Zalecenie 2

- a) Beneficjenci są obecnie zaangażowani w proces zamówień publicznych – od etapu przygotowania projektu po ocenę ofert (zawsze uczestniczy w niej przedstawiciel beneficjenta z prawem głosu). Aby zwiększyć odpowiedzialność beneficjentów za utrzymanie wyników projektów, regularnie organizowane są również regionalne spotkania koordynacyjne między główną siedzibą Komisji, delegaturami Komisji a beneficjentami, a od początkowego stadium projektów przeprowadza się z beneficjentami konsultacje w sprawie wieloletniego dokumentu dotyczącego planowania oraz wstępnych kart projektu.
- b) W celu zwiększenia trwałości projektów w ramach IPA 2007 i 2008 oraz odpowiedzialności beneficjentów za utrzymanie ich wyników, karty projektów zawierają szczególne warunki dotyczące konserwacji infrastruktury.
- c) Komisja ma tego świadomość i w marcu 2009 r. rozpoczęła regionalny projekt dotyczący pomocy finansowej i zmierzający do polepszenia monitorowania rezultatów osiągniętych w dziedzinie WSiSW przez odpowiednie organy i wykorzystania pomocy finansowej.
- d) Komisja ustala obecnie wskaźniki oddziaływania, które stanowią element cyklu zarządzania opartego na konkretnych działaniach. Obejmują one stopień, w jakim w krajach trzecich – w tym w krajach objętych omawianą kontrolą – przestrzegane są wartości związane z wolnością, bezpieczeństwem i sprawiedliwością, wśród których wymienić należy zasadę praworządności i przestrzeganie praw podstawowych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

- e) Pomoc finansowa jest uzupełnieniem politycznego procesu stabilizacji i stowarzyszenia. Sprawozdania z postępów i partnerstwa europejskie zawierają konkretne zalecenia dotyczące koniecznych zmian instytucjonalnych. Niektóre projekty również bezpośrednio wspierają reformy w dziedzinie WSiSW. Tytułem przykładu w ramach programowania IPA 2009 prowadzone są rozmowy z beneficjentami, które zmierzają do opracowania programów lepiej odpowiadającym potrzebom beneficjentów w dziedzinie WSiSW z punktu widzenia regionalnej integracji w ramach UE i w świetle krajowych dokumentów strategicznych, sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów oraz partnerstw europejskich i partnerstw na rzecz przystąpienia.

Zalecenie 3

Komisja zgadza się, że wspólne przejście graniczne może z pewnością wpłynąć na zacieśnienie współpracy między dwoma zainteresowanymi krajami, ale istnieją również inne rodzaje dwustronnej współpracy na granicach.

Przy wydawaniu zaleceń strategicznych dla tych krajów należy uwzględnić aspekty praktyczne związane ze stosowaniem dorobku Schengen na wspólnych przejściach granicznych w przypadkach wniosków o azyl.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 12/2009
Skuteczność projektów realizowanych przez Komisję w obszarze
wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na rzecz Bałkanów Zachodnich

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2009 — 57 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-463-0

doi:10.2865/80990

Jak otrzymać publikacje UE

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w księgarniach (podając tytuł, wydawcę lub numer ISBN)
- bezpośrednio u naszych przedstawicieli handlowych
Dane kontaktowe przedstawicieli handlowych można uzyskać na stronie <http://bookshop.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (internetowa księgarnia UE) – <http://bookshop.europa.eu>
- w przedstawicielstwach lub delegaturach Komisji Europejskiej
Dane kontaktowe przedstawicielstw i delegatur można uzyskać na stronie <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks na numer +352 2929-42758.

W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY PODDAŁ ANALIZIE SKUTECZNOŚĆ PROJEKTÓW KOMISJI EUROPEJSKIEJ W OBSZARZE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH NA BAŁKANACH ZACHODNICH. W SPRAWOZDANIU OMÓWIONO ZARÓWNO PROJEKTY INWESTYCYJNE, JAK I PROJEKTY W ZAKRESIE ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO W CZTERECH NASTĘPUJĄCYCH PODOBSZARACH WSISW: SPRAWY AZYLOWE I MIGRACJA, ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI, SĄDOWNICTWO ORAZ POLICJA. WZIĄWSZY POD UWAGĘ TRUDNE WARUNKI POLITYCZNE I ORGANIZACYJNE, NALEŻY STWIERDZIĆ, ŻE KOMISJA ZARZĄDZAŁA PROJEKTAMI W OBSZARZE WSISW W DUŻEJ MIERZE SKUTECZNIE. JEDNAKŻE TRYBUNAŁ WSKAZAŁ PEWNE NIEDOCIĄGNIĘCIA, ZWŁASZCZA JEŚLI CHODZI O LOKALNE ZAANGAŻOWANIE W REALIZACJĘ PROJEKTÓW ORAZ TRWAŁOŚĆ ICH REZULTATÓW. W SPRAWOZDANIU SFORMUŁOWANO ZALECENIA, KTÓRYCH ZASTOSOWANIE MOGŁOBY POMÓC KOMISJI W REALIZACJI WYDAJNIEJSZEJ I SKUTECZNIEJSZEJ POMOCY.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9207-463-0



9 789292 074630