

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 2/2006
dotyczące rezultatów projektów finansowanych w ramach TACIS
w Federacji Rosyjskiej, wraz z odpowiedziami Komisji

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

(2006/C 119/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
SKRÓTY		2
STRESZCZENIE	I–VII	3
WSTĘP	1–16	4
Program TACIS	1–8	4
TACIS w Federacji Rosyjskiej	9	4
UE i Federacja Rosyjska	10–11	4
Zakres kontroli i podejście kontrolne	12–16	5
UWAGI	17–53	5
Cele nieosiągnięte lub osiągnięte tylko częściowo	18–19	5
Ramy programowania	20–22	6
Identyfikacja projektu i planowanie	23–34	6
Słabe stosowanie systemu zarządzania cyklem projektowym	23–24	6
Długie planowanie projektów	25	6
Nierealistyczne założenia i cele	26–28	7
Niedokładne cele lub ich brak	29–31	7
Nieudany wybór i małe zaangażowanie beneficjentów	32–34	7
Finansowanie projektu	35–38	8
Problemy związane z określaniem rozmiaru projektu	35–36	8
Rzadko występujące współfinansowanie krajowe	37–38	8
Realizacja projektów	39–49	8
Opóźnienia w realizacji	39–40	8
Działania kontrahentów były na ogół zadowalające	41	9
Nieskuteczne komitety sterujące	42	9
Niewykorzystanie sprzętu do celów projektu	43–46	9
Niemożliwe dokonywanie zakupów zwolnionych z VAT od dostawców krajowych	47	9

	Punkty	Strona
Dobre wyniki monitorujących	48–49	9
Upowszechnianie, trwałość i ewaluacja	50–53	10
Słabe upowszechnianie	50–51	10
Niska trwałość	52	10
Brak ewaluacji	53	10
WNIOSKI I ZALECENIA	54–56	10
Wnioski	54–55	10
Zalecenia	56	11
Odpowiedzi Komisji		12

SKRÓTY

CBC	Współpraca przygraniczna
WNP	Wspólnota Niepodległych Państw
DG	Dyrekcja generalna
EuropeAid	Biuro Współpracy EuropeAid
WPI	Wieloletni program indykacyjny
PCA	Porozumienie o partnerstwie i współpracy
PCM	Zarządzanie cyklem projektowym
RELEX	DG ds. Stosunków Zewnętrznych
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
TACIS	Pomoc Techniczna dla Wspólnoty Niepodległych Państw
ToR	Zakres wymagań i obowiązków

STRESZCZENIE

I. W latach 1991–2006 Unia Europejska przeznaczyła ponad 7 000 mln euro na program TACIS⁽¹⁾ mający wspierać nowo utworzoną Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP) po rozpadzie Związku Radzieckiego. Celem tego programu było i nadal jest wspieranie przejścia do gospodarki rynkowej i wzmocnienie demokracji i państwa prawa w krajach beneficjentach. Departamenty Komisji Europejskiej opracowują nowe pojęcie i podstawę prawną tej pomocy od 2007 r. (patrz: pkt 1–8).

II. Federacja Rosyjska jest największym beneficjentem programu TACIS, który otrzymał ok. 40 % całości środków przewidzianych w tym programie. Łącznie z programu TACIS dla Federacji Rosyjskiej przeznaczano ok. 200 mln euro rocznie. Celem TACIS jest pomoc w stwarzaniu warunków dla wzrostu gospodarczego i wypracowaniu rzeczywistego partnerstwa między Federacją Rosyjską i UE (patrz: pkt 9–11).

III. Celem kontroli Trybunału była ocena, czy Komisja zarządzała projektami TACIS w Federacji Rosyjskiej w sposób zapewniający ich skuteczność. Trybunał zbadał 29 umów (projektów) z 275 podpisanych w 2000 r. lub później, wygasających przed końcem 2003 r., tj. najnowsze projekty, których trwałość mogła zostać oceniona. Projekty te były finansowane w ramach programów działań 1997–2000 i zrealizowane głównie w 2002 i 2003 r. Skontrolowane umowy opiewały na łączną kwotę 56 mln euro z całości 109 mln euro (patrz: pkt 12–16).

IV. Trybunał stwierdził, że w dziewięciu skontrolowanych projektach osiągnięto zakładane cele. W ośmiu przypadkach cele zostały spełnione częściowo, zaś w dwunastu przypadkach nie zostały osiągnięte. Rezultaty pięciu projektów były trwałe. Mając na uwadze powyższe wyniki kontroli, które wskazują na niską efektywność wykorzystania środków z TACIS, Trybunał nie może pozytywnie ocenić realizacji projektów TACIS w Federacji Rosyjskiej. Pomimo to kontrola wykazała, że działania kontrahentów i monitorujących były zgodne z postanowieniami umownymi (patrz: pkt 55).

V. Trybunał stwierdził, że Komisja dysponowała kompleksowymi systemami programowania. Proces programowania trwał jednak długo i pomimo starań Komisji rzeczywisty dialog między Komisją a rosyjskimi władzami i beneficjentami nie został nawiązany. W efekcie w niektórych przypadkach władze rosyjskie przyjęły pomoc, o którą końcowi beneficjenci w istocie nie zabiegali, co miało negatywny wpływ na skuteczność projektów (patrz: pkt 20–22).

VI. Zgodnie z pozostałymi uwagami cele projektów były czasami nieprecyzyjne i niemierzalne lub ich brakowało, zaś niekiedy związane z nimi założenia — nierealistyczne (patrz: pkt 26–31). W niektórych przypadkach wybór i zaangażowanie beneficjentów zostały ocenione negatywnie (patrz: pkt 32–34). Pojawiły się problemy związane z określaniem rozmiaru projektu. W niektórych przypadkach indywidualne luźno ze sobą powiązane projekty łączono w jeden zakres wymagań i obowiązków. Współfinansowanie niemal nie występowało (patrz: pkt 37 i 38). W dwunastu przypadkach (z 29) wystąpiły poważne opóźnienia w realizacji, ale decentralizacja odpowiedzialności na rzecz przedstawicielstwa przyczyniła się do większej skuteczności procedur zarządzania projektem (patrz: pkt 39 i 40). Komitety sterujące nie działały prawidłowo. Sprzęt na ogół nie był wykorzystywany do celów projektu (patrz: pkt 43–46). Nie przeprowadzono oceny *ex post* (ewaluacji) wpływu projektów (patrz: pkt 48 i 53).

VII. Trybunał formułuje następujące zalecenia (patrz: pkt 56):

- całość planowania programów działań zewnętrznych powinna opierać się na rzeczywistym dialogu między Komisją i beneficjentami. Finansowaniem powinny być objęte wyłącznie projekty posiadające jasne cele, wspólne dla Komisji i beneficjentów,
- w celu poprawy funkcjonowania swoich systemów Komisja powinna stosować zarządzanie cyklem projektowym oraz — w odpowiednich przypadkach — matrycę logiczną, a także unikać łączenia małych projektów, którym przyświecają różne cele i które posiadają różnych beneficjentów,
- Komisja powinna realistycznie ocenić w fazie planowania potencjalną trwałość projektów, zapewnić przeprowadzenie oceny *ex post* lub ewaluacji zakończonych projektów, aby określić dobrą i złą praktykę, a także upowszechniać informacje o projektach i ich rezultatach.

(¹) TACIS: Pomoc Techniczna dla Wspólnoty Niepodległych Państw.

WSTĘP**Program TACIS**

1. Po rozpadzie Związku Radzieckiego Unia Europejska przygotowała dla krajów nowo utworzonej Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) program pomocy technicznej. Celem tego programu pod nazwą TACIS było wspieranie przejścia do gospodarki rynkowej i wzmocnienie demokracji i państwa prawa w krajach beneficjentach.

2. Na podstawie dwóch rozporządzeń Rady ⁽¹⁾ obejmujących okres 1991–1999, przeznaczono ok. 4 221 mln euro na pomoc krajom partnerskim, którymi są Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Federacja Rosyjska, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Mongolia, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan. W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Rady [(WE, Euratom) nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 r. ⁽²⁾] na pomoc w ramach TACIS w okresie od 2000 do 2006 r. przewidziano 3 138 mln euro. Departamenty Komisji Europejskiej opracowują nowe pojęcie i podstawę prawną tej pomocy od 2007 r.

3. Celem TACIS jest przekazanie specjalistycznej wiedzy poprzez pomoc techniczną, włącznie z przygotowaniem analiz, sporządzaniem planów oraz udzielaniem porad i prowadzeniem szkoleń. Konsultanci z państw UE pracują z beneficjentami, aby przekazać im specjalistyczną wiedzę i umiejętności, które powinny zostać dalej wykorzystane w kolejnych projektach przez inne organizacje w kraju będącym beneficjentem programu. Pomoc jest finansowana w formie płatności z budżetu wspólnotowego bezpośrednio na rzecz kontrahentów europejskich udzielających pomocy technicznej.

4. Oprócz rozporządzenia Rady (patrz: pkt 2) stosunki między Unią Europejską i państwami będącymi beneficjentami TACIS opierają się na porozumieniach o partnerstwie i współpracy między UE, państwami członkowskimi i poszczególnymi państwami partnerskimi. Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Wewnętrznych (RELEX) odpowiada za programowanie TACIS we współpracy z krajami partnerskimi. Wdrożenie programu TACIS jest następnie określane w wieloletnich krajowych lub regionalnych dokumentach strategicznych oraz wieloletnich programach indykatywnych (WPI) (zarówno dla programu krajowego, jak i regionalnego czy obejmującego wiele krajów). Przed ustanowieniem WPI Komisja musi omówić priorytety z Komitetem ds. Pomocy na rzecz Wspólnoty Niepodległych Państw (Komitet ds. TACIS) ⁽³⁾.

5. Biuro Współpracy (EuropeAid) obecnie przekształca WPI w roczne lub dwuletnie programy działań w porozumieniu z krajowymi koordynatorami TACIS, właściwymi ministerstwami i innymi organizacjami w krajach będących beneficjentami oraz po wewnętrznej konsultacji w Komisji. Komitet ds. TACIS wydaje opinie w sprawie treści programów działań włącznie

z listą projektów. Tym dokumentom towarzyszą memoranda finansowania (umowy między UE i krajami będącymi beneficjentami w sprawie projektów, które mają być sfinansowane) oraz dokumenty dotyczące planowania poszczególnych projektów (zakres wymagań i obowiązków, ToR). Program Współpracy Przygranicznej TACIS (CBC) oraz działania TACIS na rzecz bezpieczeństwa jądrowego ujęte są w poszczególnych dokumentach strategicznych oraz programach indykatywnych i programach działań.

6. Planowanie działań TACIS powinno opierać się na dialogu. Oznacza to, że Komisja i państwa będące beneficjentami powinny uzgadniać priorytety i projekty na wszystkich poziomach programowania i etapach identyfikacji projektów. Stąd też wszystkie wspomniane powyżej dokumenty, począwszy od WPI po zakres wymagań i obowiązków, powinny być uzgadniane i podpisywane przez przedstawicieli Komisji i krajów będących beneficjentami.

7. Na EuropeAid spoczywa ogólna odpowiedzialność za zarządzanie cyklem projektowym, od identyfikacji projektu po jego ocenę wstępną, finansowanie, realizację i ewaluację.

8. W 2000 r. Komisja rozpoczęła głęboką reformę zarządzania programami pomocy zewnętrznej ⁽⁴⁾. Głównym celem jest znacząca poprawa tempa i jakości zewnętrznej pomocy WE. Kluczowym elementem tej reformy była szeroka decentralizacja zadań i zakresu odpowiedzialności w obszarze zarządzania pomocą na rzecz przedstawicielstw Komisji. W efekcie tej decentralizacji przedstawicielstwa stały się odpowiedzialne za przygotowywanie projektów, zawieranie umów oraz ich realizację od strony finansowej i technicznej. Rola centrali w Brukseli zmieniła się z bezpośredniego zarządzania projektami na monitorowanie i wspieranie przedstawicielstw.

TACIS w Federacji Rosyjskiej

9. Federacja Rosyjska jest największym beneficjentem programu TACIS, który otrzymał ok. 40 % wszystkich środków przewidzianych w tym programie. Łącznie ok. 200 mln euro rocznie przeznaczano z programu TACIS dla Federacji Rosyjskiej.

UE i Federacja Rosyjska

10. Polityka Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej obejmuje następujące działania: wspieranie praworządności poprzez budowanie skutecznych instytucji, jak i efektywnej władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej; poprawę klimatu inwestycyjnego; wspieranie harmonizacji prawa krajowego z prawem UE oraz współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ochronę środowiska i bezpieczeństwo jądrowe. Działania te powinny przyczynić się do stworzenia warunków do wzrostu gospodarczego w Federacji Rosyjskiej oraz wypracowania rzeczywistego partnerstwa z UE.

⁽¹⁾ 1991–1995: (EWG, Euratom) nr 2157/91 z dnia 15 lipca 1991 r., 1996–1999: (Euratom, WE) nr 1279/96 z dnia 25 czerwca 1996 r.

⁽²⁾ Dz.U. L 12 z 18.1.2000, str. 1.

⁽³⁾ Komitet składa się z przedstawicieli państw członkowskich pod przewodnictwem przedstawiciela Komisji.

⁽⁴⁾ Komunikat do Komisji w sprawie reformy zarządzania pomocą zewnętrzną, 16 maja 2000 r., SEC(2000) 814/5.

11. Porozumienie o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską i Federacją Rosyjską reguluje stosunki polityczne, gospodarcze i kulturalne między UE i Federacją Rosyjską. Porozumienie to zostało podpisane w 1994 r. i weszło w życie dnia 1 grudnia 1997 r. początkowo na 10 lat. Komisja i władze rosyjskie przygotowują nowy instrument, który ma obowiązywać po wygaśnięciu tego porozumienia.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12. Celem kontroli Trybunału była ocena, czy Komisja zarządza projektami TACIS w Federacji Rosyjskiej w sposób zapewniający ich skuteczność. W tym celu Trybunał zbadał kilka projektów, aby określić: i) stopień, w którym cele projektów zostały osiągnięte; oraz ii) trwałość projektów. Prowadzona przez Trybunał kontrola objęła poszczególne etapy systemu zarządzania cyklem projektowym Komisji: programowanie, identyfikację projektu i planowanie, finansowanie, realizację projektu i jego ewaluację.

13. Ponieważ kontrola przebiegała na poziomie projektu, ocena procesu programowania została ograniczona do aspektów, które miały bezpośredni wpływ na planowanie skontrolowanych projektów. Kontrola nie objęła ogólnych niemierzalnych celów politycznych projektów.

14. W ramach tej kontroli Trybunał współpracował z rosyjską izbą obrachunkową (RIO). RIO przeprowadziła równoległą kontrolę projektów TACIS po stronie odpowiednich rosyjskich władz. Raport RIO zostanie opublikowany na początku 2006 r.

15. Trybunał zbadał 29 umów (projektów) z 275 podpisanych w 2000 r. lub wcześniej, wygasających przed końcem 2003 r., a które były najnowszymi projektami, których trwałość mogła zostać oceniona. Projekty te były finansowane w ramach programów działań 1997–2000 i zrealizowane głównie w 2002 i 2003 r. Skontrolowane umowy opiewały na kwotę ponad 56 mln euro z całości wynoszącej 109 mln euro ⁽¹⁾. Projekty dotyczące bezpieczeństwa jądrowego oraz projekty programu współpracy przygranicznej TACIS (CBC) zostały wyłączone z kontroli, ponieważ Trybunał opublikował sprawozdania specjalne z kontroli przeprowadzonych w tych obszarach w 1998 r. ⁽²⁾. (formułując dalsze uwagi w sprawozdaniu rocznym za rok 2000) oraz w 2001 r. ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Skontrolowane umowy zostały wybrane przy pomocy metody doboru próby na podstawie jednostki monetarnej. W efekcie skontrolowana grupa obejmuje więcej umów na duże niż na małe kwoty.

⁽²⁾ Sprawozdanie specjalne nr 25/1998 dotyczące działań podejmowanych przez Unię Europejską w obszarze bezpieczeństwa jądrowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) oraz we Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP) (1990–1997). Dalsze uwagi w 2000 r., sprawozdanie roczne Trybunału, pkt 5.45–5.76.

⁽³⁾ Sprawozdanie specjalne nr 11/2001 dotyczące programu współpracy przygranicznej TACIS.

16. Skontrolowane projekty objęły różne rodzaje i obszary działań. Oprócz wielkich projektów TACIS o budżecie co najmniej 2 mln euro, kontrola objęła trzy małe projekty Bistro ⁽⁴⁾, trzy drobne kontynuacje wcześniejszych projektów oraz jedną umowę na sporządzenie studium wykonalności.

UWAGI

17. W większości projektów napotkano problemy w trakcie jednej lub więcej faz cyklu projektowego. Problemy te zostały omówione poniżej. W tabeli 1 wskazana została liczba projektów dotkniętych głównymi problemami wykrytymi w trakcie kontroli.

Tabela 1

Liczba projektów, w których wystąpiły ważniejsze problemy wykryte podczas kontroli

	Liczba projektów, w których występowały problemy	Liczba projektów, w których nie występowały problemy
Łączna liczba skontrolowanych projektów = 29		
Identyfikacja i planowanie projektu		
Długie planowanie projektu	8	21
Nierealistyczne założenia	12	17
Nierealistycznie cele	9	20
Niedokładne cele lub ich brak	16	13
Nieudany wybór i słabe zaangażowanie beneficjentów	11	18
Finansowanie projektu		
Niejasne określenie rozmiaru projektu	8	21
Realizacja projektu		
Opóźnienia w realizacji	12	17
Problemy z działaniami kontrahentów	6	23
Nieskuteczne monitorowanie	3	26
Cele nie zostały osiągnięte lub zostały osiągnięte tylko częściowo	12/8	9
Nieokreślone lub nieprzestrzegane uwarunkowania	8	21
Upowszechnianie i trwałość		
Słabe upowszechnianie	17	12
Niska trwałość	24	5
Brak ewaluacji	27	2

Cele nieosiągnięte lub osiągnięte tylko częściowo

18. Cele dziewięciu projektów zostały w pełni osiągnięte. W ośmiu przypadkach cele zostały spełnione częściowo, zaś w dwunastu przypadkach nie zostały osiągnięte.

⁽⁴⁾ Bistro jest narzędziem TACIS służącym do szybkiego reagowania na wnioski o pomoc dla niewielkich projektów (z reguły do 100 000 euro).

Ramka 1

Jeden z projektów miał kilka celów szczegółowych. Jednym z nich było zapewnienie harmonizacji przepisów UE i Federacji Rosyjskiej określających kategorie dróg. Taki cel nie mógł zostać osiągnięty, ponieważ nie ma takich unijnych norm. W drugim przypadku projekt miał umożliwić przeprowadzenie badań porównawczych materiałów drogowych poprzez wyposażenie rosyjskiej agencji w stosowny sprzęt. Sprzęt został dostarczony, ale w dwa lata od zakończenia projektu nie został jeszcze wykorzystany. Trzeci cel, którym było szkolenie pracowników beneficjenta, został anulowany w trakcie realizacji projektu.

19. Najczęściej swoje cele osiągały najlepiej małe projekty, w których były one dobrze i jasno określone. Podobnie, projekty realizowane regionalnie najczęściej sprawdzały się lepiej niż projekty skierowane do ministerstw na szczeblu centralnym z powodu większego zaangażowania i poczucia odpowiedzialności po stronie beneficjenta, a także większej motywacji pracowników.

Ramy programowania

20. W minionych latach Komisja opracowała system programowania działań zewnętrznych. Teoretycznie system jest kompleksowy i logiczny. Od wielu lat jest stabilny. Zgodnie z innymi programami działań zewnętrznych wiele dokumentów jest sporządzanych na różnych szczeblach programowania i wdrażania TACIS (patrz: pkt 4 i 5).

21. Pomimo to programowanie obejmujące konsultacje wewnętrzne i zewnętrzne zajmowało wiele czasu. Spowodowało to konieczność przyspieszenia prac nad identyfikacją projektu i przygotowaniem dokumentów programowych dla poszczególnych projektów, prowadząc w efekcie — gdy zbliżał się termin złożenia projektów — do formułowania zakresów wymagań i obowiązków o niewystarczającej jakości (patrz: pkt 26).

22. Rezultaty skontrolowanych projektów oraz analiza zaistniałych problemów wskazują, że pomimo wyraźnych wysiłków ze strony Komisji podczas formalnych konsultacji, programowanie oraz następnie identyfikacja projektów włącznie z przygotowaniem memorandumów finansowania i poszczególnych zakresów wymagań i obowiązków przeprowadzane były przy braku odpowiedniego dialogu (patrz: pkt 6) na poszczególnych szczeblach, tj. rosyjskich władz zarządzających programem TACIS oraz beneficjentów (ministerstw i innych organizacji). W niektórych obszarach działań proces reformy w Federacji Rosyjskiej nie był zaawansowany tak dalece jak zakładano lub srodownisko polityczne po stronie beneficjenta nie było wystarczająco dojrzałe do prowadzenia konstruktywnego dialogu z Komisją. W efekcie w niektórych przypadkach władze rosyjskie przyjęły pomoc, o którą końcowi beneficjenci w istocie nie zabiegali. Brak dialogu i długość procesu programowania (patrz: pkt 21) miały negatywny wpływ na skuteczność projektów.

Identyfikacja projektu i planowanie**Słabe stosowanie systemu zarządzania cyklem projektowym**

23. W 1992 r. Komisja przyjęła metodologię zarządzania cyklem projektowym, określając kształt i treść propozycji finansowania oraz dobrze przygotowując wymóg sporządzenia matrycy logicznej⁽¹⁾ w celu poprawy zarządzania projektem. Jednakże Komisja wprowadziła obowiązek stosowania metodologii zarządzania cyklem projektowym i matrycy logicznej dopiero w 2001 r.

24. W 2001 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne nr 21/2000 w sprawie zarządzania programami pomocy zewnętrznej Komisji. W sprawozdaniu wskazano m.in., że matryce logiczne będące częścią zarządzania cyklem projektowym często nie były dobrze przygotowywane⁽²⁾. Kontrola TACIS wykazała, że Komisja nadal nie posługiwała się systematycznie zarządzaniem cyklem projektowym włącznie z matrycami logicznymi. Kontrola wykazała także, że w większości przypadków, gdzie matryce logiczne były właściwie stosowane, uzyskiwano lepsze rezultaty. Posługiwanie się zarządzaniem cyklem projektowym zmuszało do dokładnego planowania.

Długie planowanie projektów

25. Okres, który upływa od pomysłu lub wniosku o finansowanie projektu do rzeczywistego rozpoczęcia projektu, był bardzo długi. Wdrożenie projektu konsultacyjnego może zająć nawet do trzech lat, co jest zbyt długim okresem z uwagi na zmiany w potrzebach i sytuacjach beneficjentów. Z powodu tych opóźnień projekty dotyczące w szczególności rozwoju polityki lub zarządzania kryzysowego były już przestarzałe w chwili ich rozpoczęcia. W konsekwencji, wraz z rozwiązaniem problemów, które przyniósł upływ czasu, kontrahenci musieli zmieniać podejścia projektowe, co jeszcze bardziej opóźniło ich realizację.

Ramka 2

Przed udzieleniem pomocy na działania związane ze zwalczaniem prania brudnych pieniędzy Komisja wymagała przygotowania studium wykonalności. Głównie z powodu trudności w koordynacji wewnętrznej między departamentami Komisji, ale także ponieważ zatwierdzenie swojego zakresu wymagań i obowiązków organizacji beneficjenta trwało zbyt długo, sam projekt przygotowawczy rozpoczął się z dwuletnim opóźnieniem. W efekcie opóźniło to o pięć lat projekt pomocy technicznej, który był politycznie i gospodarczo istotny, a także pilny, dla Federacji Rosyjskiej.

(1) Matryca logiczna jest narzędziem, które ukazuje logikę zamysłu projektu, tj. w jaki sposób poszczególne wkłady przyczynią się do uzyskania konkretnych efektów, które umożliwią osiągnięcie celów, przyczyniających się z kolei do osiągnięcia celów nadrzędnych.

(2) Dz.U. C 57 z 22.2.2001, pkt 37.

Nierealistyczne założenia i cele

26. Długi okres planowania nie zawsze owocował przygotowaniem zakresu wymagań i obowiązków dobrej jakości. W dziewięciu przypadkach niewystarczające analizy wstępne na etapie projektowania doprowadziły do założenia nierealistycznych celów. Projekty w fazie początkowej często nie uwzględniały ograniczeń prawnych w realizacji projektu, cele wykraczały poza kompetencje beneficjenta lub były po prostu zbyt szerokie i abstrakcyjne, aby mogły zostać osiągnięte przez jeden projekt. Na przykład większość projektów, których cele lub zadania dotyczyły kształtowania polityki, włącznie z wdrażaniem prawa, zakończyło się niepowodzeniem.

Ramka 3

Utworzono projekt pilotażowy do sprawdzenia nowego modelu mającego ułatwić rozpoczynanie działalności gospodarczej. Jednakże podobny model już został wprowadzony w Federacji Rosyjskiej w połowie lat 90. z wykorzystaniem kanadyjskiej pomocy technicznej.

27. Udział rosyjskich partnerów, jak i dyrekcji generalnych w procesie planowania i zatwierdzania dokumentów programowych był zróżnicowany, a w niektórych przypadkach można uznać go za niewystarczający dla zapewnienia realistycznego planowania.

Ramka 4

W jednym przypadku miasto brało udział w regionalnym projekcie dotyczącym ogrzewania i energii, ale nie było jego głównym beneficjentem. Miasto nie zatwierdziło zakresu wymagań i obowiązków, w efekcie czego projekt opóźnił się oraz pojawiły się inne problemy związane z zarządzaniem wynikające z braku zaangażowania władz miasta.

28. Następujące sytuacje są przykładami nierealistycznych założeń i celów: ramy instytucjonalne beneficjenta były nieodpowiednie lub nie istniały, grupa docelowa nie była zainteresowana świadczonymi usługami, potencjał współpracy lokalnej administracji został niewłaściwie oceniony lub też beneficjent nie był uprawniony do świadczenia usług lub udzielania informacji przewidzianych w projekcie.

Ramka 5

Projekt zarządzania oddaloną i wyłącznie lokalną drogą miał nieodpowiedni cel ogólny: „ułatwienie handlu między UE i Federacją Rosyjską”.

Inny przykład nierealistycznego celu jest ujęty w ramce w pkt 18 i dotyczy harmonizacji przepisów określających kategorie dróg.

Niedokładne cele lub ich brak

29. Trzyście skontrolowanych projektów miało jasne cele. Jednakże w szesnastu skontrolowanych projektach w początkowych celach określanych w zakresie wymagań i obowiązków ujęto jedynie działania lub środki zamiast jasnych i mierzalnych celów lub cele te zostały sformułowane w podobnie ogólny sposób jak w dokumentach programowania politycznego, zmuszając kontrahentów do określania rzeczywistego celu projektów w trakcie ich realizacji. Cele tych projektów nie wskazywały na problemy, które należy rozwiązać, ani też nie umożliwiały sprawdzenia realizacji założeń projektu.

30. W większości skontrolowanych projektów nie określono obiektywnie sprawdzalnych wskaźników. W innych przypadkach, w których cele były sformułowane jasno i czytelnie, zachodziły różnice między rzeczywistymi działaniami projektowymi i początkowymi celami projektu określonymi w zakresie wymagań i obowiązków. W jednym przypadku zrealizowano projekt, który nie miał określonych celów szczegółowych ani obiektywnie sprawdzalnych wskaźników. Został on natomiast wykorzystany do świadczenia doraźnych usług dla ministerstwa bez jasnego określenia dokładnych celów pracy. W przypadku innego projektu beneficjenci w sektorze prywatnym otrzymali pomoc na rozwój działalności handlowej, co w rzeczywistości wykraczało poza ogólne cele projektu.

31. Zamysł niektórych projektów był zbyt złożony, obejmując zbyt wiele oddzielnych i niepowiązanych wzajemnie zadań i celów.

Ramka 6

Jeden projekt miał 23 różne rezultaty lub cele połączone w 8 różnych elementach. Dotyczyły one takich kwestii, jak ochrona środowiska w produkcji ropy, działania energooszczędne oraz badania nad hodowlą ryb. Wskutek tej złożoności kilka wyznaczonych celów — w tym też dwa najistotniejsze — nie zostało w pełni osiągniętych.

Nieudany wybór i małe zaangażowanie beneficjentów

32. Wybór odpowiednich beneficjentów na partnerów projektowych nastęczał wiele trudności, ponieważ cele projektów niejednokrotnie wykraczały poza kompetencje danego partnera projektowego lub beneficjent nie był przygotowany na otrzymanie pomocy bądź nie był w stanie z niej skorzystać. W jednym przypadku Komisja chciała z przyczyn politycznych wesprzeć agencję federalną, mając na uwadze zbliżające się negocjacje w sprawie współpracy między UE i Federacją Rosyjską. Pomimo to agencja ta nie brała w końcu udziału w rzeczywistych negocjacjach.

33. Fakt, iż projekt miał kilku beneficjentów, powodował trudności w jego realizacji. Często brakowało współpracy między władzami federalnymi i regionalnymi lub między różnymi organami na tym samym szczeblu: federalnym i regionalnym. To niedociągnięcie, pomimo iż wyraźne, nie zostało wzięte pod uwagę podczas planowania.

Ramka 7

W jednym przypadku beneficjent inicjujący projekt działał jedynie na szczeblu regionalnym. Aby spełnić minimalne wymagania dotyczące wielkości budżetu projektu, musiał on objąć także inne regiony. Pragnąc rozwiązać ten problem, stworzono drugiego beneficjenta — fikcyjnego. Nie miał osobowości prawnej ani nie istniał poza dokumentami projektowymi.

34. W pięciu skontrolowanych przypadkach beneficjenci nie brali udziału w planowaniu projektu lub też włączali się w prace na zbyt późnym etapie, aby mogli mieć wpływ na kształt projektu.

Finansowanie projektu

Problemy związane z określaniem rozmiaru projektu

35. Zgodnie z wytycznymi programowania minimalny budżet projektu w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej powinien wynosić 2 mln euro, aby mógł wywrzeć odpowiedni wpływ i być zauważalnym. Pomimo to z programu mogą także być finansowane inicjatywy na małą skalę, w tym projekty Bistro. Budżet większości skontrolowanych projektów wahał się od 2 do 3 mln euro (patrz: pkt 16). W ośmiu przypadkach z dokumentacji projektowej nie wynikało, w jaki sposób otrzymano budżet projektu. Stworzenie należycie uzasadnionego budżetu jest trudne, kiedy cele projektu nie są jasne.

36. W niektórych przypadkach wymóg minimalnego rozmiaru stanowił problem. Zamiast rozpocząć kilka precyzyjnych i dobrze ukierunkowanych projektów, wiele zadań zostało ujętych w jednym zakresie wymagań i obowiązków, przy czym były one ze sobą luźno powiązane lub zupełnie ze sobą niezwiązane (patrz: pkt 31). Rezultaty kontroli wskazują, że takie podejście skoncentrowane na budżecie, które przyczynia się do sztucznego tworzenia większych projektów, raczej nie poprawi wpływu wywieranego przez projekty i ich zauważalności.

Ramka 8

Pewien projekt restrukturyzacji przemysłu objął 30 podprojektów. Budżet został tak ukształtowany, aby osiągnąć rozmiar minimalny, a nie z myślą o spełnieniu potrzeb podprojektów.

Rzadko występujące współfinansowanie krajowe

37. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TACIS Komisja miała aktywnie zachęcać do krajowego współfinansowania projektów. Jednakże wymóg współfinansowania rzadko pojawia się w projektach TACIS w Federacji Rosyjskiej, pomimo iż powinien mieć on pozytywny wpływ na zaangażowanie beneficjenta i kontrahenta w osiąganie spodziewanych rezultatów. Wśród skontrolowanych projektów jedynie w dwóch przypadkach działania były współfinansowane przez beneficjenta. Współfinansowanie miało pozytywny wpływ, zwiększając u beneficjentów poczucie odpowiedzialności za projekty i prowadząc do osiągnięcia celów projektów.

38. Większość projektów obejmuje wkład beneficjentów, taki jak zobowiązanie do użyczenia lokalnych pracowników lub udostępnienia pomieszczeń kontrahentowi. W ośmiu przypadkach wystąpiły problemy dotyczące takiego pośredniego współfinansowania, ponieważ zobowiązania nie były dotrzymywane, zwłaszcza w odniesieniu do projektów w Moskwie. Ministerstwa w Federacji Rosyjskiej na ogół nie są upoważnione do udostępniania kontrahentom pomieszczeń biurowych znajdujących się w ich budynkach. Chociaż Komisja była świadoma tego problemu, nadal wprowadzała takie warunki do zakresu wymagań i obowiązków.

Realizacja projektów

Opóźnienia w realizacji

39. Siedemnaście projektów zrealizowano w wyznaczonym terminie. W pozostałych dwunastu przypadkach wystąpiły znaczne opóźnienia w realizacji. Pod tym względem najbardziej krytyczny okazał się etap początkowy, który zazwyczaj zabierał więcej czasu niż planowano. Opóźnienia te wynikały w większości ze słabego przygotowania projektów. Z powodu niskiej jakości zakresu wymagań i obowiązków konieczne było wielokrotne zatwierdzanie zmian w projektach na etapie początkowym oraz w trakcie realizacji. Procedura wprowadzania zmian w podejściu projektowym przez addenda jest czasochłonna. Nawet zmiana personelu wymaga zastosowania takiej samej procedury jak zmiany w samym projekcie.

40. Decentralizacja odpowiedzialności za zarządzanie projektami z Komisji na rzecz przedstawicielstw przyczyniła się do poprawy efektywności procedur zarządzania dzięki bardziej bezpośrednim kontaktom między kierownikami projektów i podmiotami biorącymi w nich udział. W rzeczywistości bardziej aktywne zarządzanie ze strony przedstawicielstw wręcz ocaliło niektóre projekty przed pograżeniem się w poważnych trudnościach. Te ustalenia są zgodne z uwagami z kontroli Trybunału dotyczącej decentralizacji zarządzania w zakresie pomocy zewnętrznej WE na rzecz przedstawicielstw Komisji opublikowanymi w sprawozdaniu specjalnym nr 10/2004 ⁽¹⁾. Pomimo to realizacja projektów zaprogramowanych i przygotowanych centralnie w Brukseli, a które w roku 2002/2003 zostały przekazane Przedstawicielstwu KE w Moskwie (około połowa skontrolowanych projektów), uległa opóźnieniu, a zarządzanie nimi ucierpiało z powodu tego przekazania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 72 z 22.3.2005.

Działania kontrahentów były na ogół zadowalające

41. Chociaż cele często nie były osiągnięte lub były osiągnięte jedynie częściowo (patrz: pkt 18), w większości przypadków kontrahenci przedstawili produkt (rezultaty) zgodnie z pierwotnym zakresem wymagań i obowiązków lub zakresem zmienionym przez addenda. Typowym problemem dla kontrahentów było znalezienie i zatrzymanie odpowiednich pracowników w oddalonych lokalizacjach projektów w przypadku gdy początkowo wyznaczeni pracownicy nie byli dostępni. Jedynie jeden mały projekt poniósł fiasko z powodu braku rezultatów po stronie kontrahenta. Inny kontrahent borykał się z problemami finansowymi w trakcie realizacji projektu, co doprowadziło do poważnych opóźnień w jego realizacji.

Nieskuteczne komitety sterujące

42. Powołane komitety sterujące zazwyczaj nie działały efektywnie i wydajnie. Miało to negatywny wpływ na realizację projektów. Uprawnienia komitetów zostały ograniczone przez Komisję, tak iż ich rosyjscy członkowie nie byli świadomi, jaki mógł być wpływ komitetów sterujących i z tego powodu nie brali aktywnego udziału w posiedzeniach. Kierownicy projektu ze strony kontrahenta musieli przejąć (częściowo) zadania komitetów sterujących.

Niewykorzystanie sprzętu do celów projektu

43. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TACIS (Euratom, WE) nr 1279/96 z programu pokrywane są uzasadnione koszty dostaw wymaganych do realizacji pomocy technicznej⁽¹⁾. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TACIS (WE, Euratom) nr 99/2000 na inwestycje może zostać przeznaczony maksimum 20 % rocznego budżetu⁽²⁾. W praktyce umowy o świadczenie usług obejmowały element dostaw, który zmuszał kontrahentów pomocy technicznej, we współpracy z beneficjentami, do określenia specyfikacji technicznych dostaw oraz kierowania procesem udzielania zamówień zgodnie z zasadami TACIS w tym zakresie.

44. Nie zawsze występował widoczny związek między pomocą techniczną i sprzętem dostarczonym w ramach tych projektów. Nic nie świadczyło także o tym, że element „sprzętowy” projektu był związany z dziedzinami opisanymi⁽³⁾ w rozporządzeniu lub wytycznych. Beneficjenci traktowali element sprzętowy (głównie wyposażenie biurowe i sprzęt informatyczny) bardziej jako dodatkową korzyść wynikającą z przyjęcia doradztwa.

(1) Artykuł 3.

(2) Artykuł 6.

(3) Współpraca przygraniczna, promocja małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), infrastruktura ochrony środowiska i sieci o strategicznym znaczeniu dla Wspólnoty.

45. W wielu przypadkach sprzęt był dostarczany pod koniec projektu z powodu długiej procedury przetargowej i zatem nie mógł być używany do działań projektowych.

46. Sprzęt wymaga konserwacji po zakończeniu projektu (włącznie z dostarczeniem materiałów eksploatacyjnych), co jednak nie zawsze miało miejsce.

Ramka 9

W jednym przypadku urzędy celne nie dysponowały środkami na zakup artykułów laboratoryjnych. Inne laboratorium pozostawało przeważnie nieużywane, ponieważ beneficjent nie miał odpowiednich pomieszczeń, w których mógłby korzystać ze sprzętu.

Jeden z federalnych beneficjentów odmówił przyjęcia sprzętu informatycznego z własnych biurokratycznych powodów (ponieważ nie płacił za sprzęt, nie wiedział, jak ma go zakسیgować).

W innym przypadku sprzęt został sprzedany przez beneficjenta, ponieważ nie potrafił się nim posłużyć. Część sprzętu nie mogła zostać wykorzystana, ponieważ nie było wymaganego dostępu do internetu. Część sprzętu sportowego nie była dostosowana do potrzeb grupy docelowej (dzieci), ale była wykorzystywana przez żołnierzy z lokalnej szkoły wojskowej.

Nieemożliwe dokonywanie zakupów zwolnionych z VAT od dostawców krajowych

47. Kontrahenci wskazywali na problemy w krajowych zakupach zarówno sprzętu, jak i usług. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie TACIS⁽⁴⁾ podatki i opłaty nie są wydatkami kwalifikowanymi. W Federacji Rosyjskiej nieemożliwe było dokonywanie zakupów zwolnionych z VAT od krajowych dostawców, ponieważ rosyjskie prawo pochodne na to nie zezwala. Nie jest to zgodne z porozumieniem między UE i Federacją Rosyjską⁽⁵⁾.

Dobre wyniki monitorujących

48. Monitorowanie projektów w trakcie ich trwania zlecono zewnętrznej firmie konsultingowej. Konsultanci (monitorujący) wydają opinię dotyczącą zamysłu projektu, jego wydajności, skuteczności, wpływu oraz trwałości. Z kontroli wyłączono stronę finansową projektu. Także ocena wpływu projektów po zakończeniu działań projektowych nie była i nie jest częścią umowy pomiędzy Komisją i monitorującymi. Braku tej oceny nie zrównoważyły ewaluacje.

(4) Artykuł 9 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 99/2000.

(5) Zasady ogólne pomocy technicznej Wspólnot Europejskich podpisane przez Komisję Europejską i Rząd Federacji Rosyjskiej dnia 18 lipca 1997 r.

49. Najczęściej monitorujący działali zgodnie z wymaganiami umownymi. Jednakże w kilku przypadkach w sprawozdaniach monitorujących zawarto stwierdzenia wyrażające zamierzenia, tak jak gdyby stanowiły one dokonania tych projektów. Sprawozdania te nie wykazywały wystarczająco jasno problemów wdrożeniowych, co może częściowo wyjaśnić brak działań naprawczych.

Upowszechnianie, trwałość i ewaluacja

Słabe upowszechnianie

50. Do typowych działań związanych z upowszechnianiem należało organizowanie seminariów, prowadzenie strony internetowej i publikacja broszur. Chociaż w niektórych projektach działania związane z upowszechnianiem podejmowane były w fazie wdrożeniowej projektu, nie były kontynuowane po jego zakończeniu. Na przykład strony internetowe utworzone w ramach sześciu projektów nie były dalej prowadzone przez beneficjenta po zakończeniu projektu. Do pewnego stopnia postrzegana wartość osiągniętych rezultatów wskazuje, że środki przeznaczone przez Komisję i stronę rosyjską na upowszechnianie rezultatów były niewystarczające.

51. Komisja nie miała także odpowiednich systemów i instrukcji do skutecznego upowszechniania rezultatów i doświadczenia uzyskanego z projektów TACIS. Na przykład nie istnieje skonsolidowana powszechnie dostępna baza danych projektów TACIS, a rosyjskie władze nie znają też w pełni rezultatów tych projektów.

Niska trwałość

52. Jak już wspomniano powyżej, wystąpiły problemy związane z osiąganiem rezultatów projektów i upowszechnianiem informacji na temat tych rezultatów. Ponadto beneficjenci jedynie rzadko stosowali lub dalej rozwijali rezultaty w postaci sprawozdań i modeli. Rezultaty tylko pięciu skontrolowanych projektów były trwałe.

Brak ewaluacji

53. Komisja przeprowadza ewaluacje na poziomie sektora lub kraju, ale rzadko w odniesieniu do poszczególnych projektów. Jedynie dwa z 29 skontrolowanych projektów zostały podane ewaluacji. To zbyt mało, zważywszy na zamierzony pilotażowy charakter wielu projektów, jak i na przeznaczone na nie kwoty; nie pozwala to również na poprawę koncepcji przyszłych projektów.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

54. Federacja Rosyjska jest ważnym partnerem handlowym i politycznym UE. Skuteczna pomoc UE, której celem jest stworzenie warunków dla demokracji, państwa prawa oraz rozwoju gospodarczego w Federacji Rosyjskiej oraz wypracowanie

rzeczywistego partnerstwa między UE i Federacją Rosyjską, może być ważnym i znaczącym narzędziem.

55. Cele zostały osiągnięte w około jednej trzeciej skontrolowanych projektów. W ośmiu przypadkach cele zostały osiągnięte częściowo, zaś w dwunastu przypadkach nie zostały osiągnięte (patrz: pkt 18). Rezultaty pięciu skontrolowanych projektów były trwałe (patrz: pkt 52). Mając na uwadze powyższe wyniki kontroli, które wskazują na niską efektywność wykorzystania środków z TACIS, Trybunał nie może pozytywnie ocenić realizacji projektów TACIS w Federacji Rosyjskiej. Kontrola pomimo to wykazała, że działania kontrahentów i monitorujących były zgodne z wymaganiami umownymi. Podstawowe niedociągnięcia są następujące:

- a) do celów planowania i zarządzania TACIS i innymi podobnymi programami Komisja opracowała systemy programowania i zarządzania cyklem projektowym. Celem tego systemu ramowego jest zapewnienie skuteczności wykorzystania środków przeznaczonych na dane działania, chociaż konieczność przygotowywania i zatwierdzania dokumentów programowych oraz przeprowadzania powiązanych konsultacji wydłużała proces programowania. Pomimo stosowania kompleksowych systemów programowania i wysiłków Komisji, rzadko zachodził rzeczywisty dialog między Komisją a rosyjskimi władzami i beneficjentami, w efekcie czego w niektórych przypadkach władze rosyjskie przyjęły pomoc, o którą końcowi beneficjenci w istocie nie zabiegali. W tych okolicznościach dokumenty musiały być sporządzane na bardzo ogólnym poziomie, nie odzwierciedlając rzeczywistych potrzeb beneficjentów (patrz: pkt 20–22);
- b) fakt ten przejawiał się w planach wielu projektów. Cele były nieprecyzyjne i niekiedy niemierzalne, zaś w niektórych przypadkach związane z nimi założenia — nierealistyczne. W efekcie powstały projekty o nieprawidłowych budżetach. Niektóre pozornie większe projekty w rzeczywistości składały się z wielu małych projektów, którym przyświecają różne cele, a które posiadają różnych beneficjentów. Wybór beneficjentów i współpraca między różnymi beneficjentami były problematyczne. W fazie wdrożeniowej beneficjenci często nie wywiązywali się ze swoich zobowiązań do świadczeń niepieniężnych (personel, użyczenie lokali biurowych). O niewystarczającym dialogu między Komisją i Federacją Rosyjską świadczy niemożność dokonywania zakupów krajowych zwolnionych z VAT (patrz: pkt 25–34);
- c) przy planowaniu projektów Komisja nie zwróciła wystarczającej uwagi na ich potencjalną trwałość, zaś po zakończeniu projektu rezultaty nie były skutecznie upowszechniane. Tym samym wzorowanie się na zrealizowanych działaniach oraz wyciąganie wniosków z doświadczeń było niewielkie (patrz: pkt 52). Współfinansowanie zwiększające u beneficjentów poczucie odpowiedzialności praktycznie nie było stosowane (patrz: pkt 37);

d) ocena wpływu projektów po zakończeniu działań projektowych nie należała do obowiązków monitorujących i braku tego nie uzupełniono przez ewaluację. Komisja zatem nie mogła systematycznie opierać się na wdrażanych projektach, aby móc wypracować bardziej skuteczne działania w przyszłości (patrz: pkt 48 i 53).

Zalecenia

56. Aby przyczynić się do zwiększenia skuteczności przyszłej pomocy dla Federacji Rosyjskiej, Trybunał formułuje następujące zalecenia.

- a) Komisja powinna znaleźć sposoby na skrócenie procesu programowania i oprzeć planowanie programów działań zewnętrznych na prawdziwym dialogu między Komisją i odbiorcą, prowadząc do jego rzeczywistego zaangażowania.
- b) Projekty powinny uzyskiwać finansowanie jedynie w przypadku gdy wszystkie cele są szczegółowe, mierzalne, realistyczne, określone w czasie i osiągalne, a także są wspólne dla Komisji i odbiorcy/beneficjenta, i w których — w stosownym przypadku — komitety sterujące są ważnym narzędziem zarządzania dzięki nadaniu im odpowiednich kompetencji i powoływaniu członków uprawnionych do

podejmowania decyzji. Ponadto elementy inwestycyjne (o ile takie są) powinny być współfinansowane przez beneficjenta. Powinny także zostać poczynione realistyczne uzgodnienia dotyczące zwolnienia z podatku VAT oraz pośredniego współfinansowania o charakterze niepieniężnym.

- c) Trybunał podkreśla potrzebę stabilnej organizacji oraz solidnego i rygorystycznego działania zgodnie z ustanowionymi zasadami i wytycznymi. Kiedy to właściwe, należy stosować zarządzanie cyklem projektowym wraz z macierzami logicznymi; Komisja powinna unikać łączenia małych projektów w jeden większy projekt, któremu przyświecają różne cele i który posiada różnych beneficjentów; Komisja powinna szybko reagować na niedociągnięcia we wdrażaniu projektów, a także określić tempo procedur administracyjnych związanych z zatwierdzaniem dokumentów programowych, umów oraz sprawozdań oraz innymi działaniami podejmowanymi w związku z tymi dokumentami.
- d) W celu uzyskania lepszego oglądu trwałości projektów Komisja powinna realistycznie ocenić potencjalną trwałość projektów w fazie planowania, zapewnić ocenę *ex post* lub ewaluację zakończonych projektów w celu poprawy przyszłych projektów, zapewnić powszechny dostęp do informacji o rezultatach projektów oraz aktywnie poszukiwać najlepszych rozwiązań zastosowanych w projektach swoich i innych ofiarodawców.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 9 marca 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE**

I. Zaproponowany przez Komisję we wrześniu 2004 r. europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa, mający regulować przyszłą współpracę z Rosją, jest obecnie rozpatrywany przez Radę i Parlament Europejski. W stosownym czasie zostaną przedłożone państwom członkowskim pod rozwagę krajowy dokument strategiczny i krajowy program orientacyjny na lata 2007–2010.

Strategia służyć będzie Komisji Europejskiej jako wskazówka przy realizacji współpracy finansowej na szczeblach ustalonych przez Radę.

II. Ilość środków finansowych dla Rosji wykazuje tendencję spadkową. Rosja osiągnęła w ostatnich latach znaczny postęp gospodarczy i istotnie wzrosła sama zdolność władz rosyjskich do finansowania reform w okresie, gdy kraj wykazuje nadwyżkę finansową i spłaca swoje międzynarodowe długi. Ogólny poziom finansowania, w tym również wysokość poziomych tematycznych linii budżetowych, spadł do 150 mln euro w 2005 r. i ma obniżać się dalej do poziomu około 120–130 mln w 2006 r.

IV. Komisja sama rozpoznała te słabości, które wynikły po części z niedociągnięć w zarządzaniu projektami, a po części z braku zaangażowania i poczucia odpowiedzialności odbiorców rosyjskich. Ponadto w niektórych przypadkach na rezultaty projektów wpłynęło niekorzystnie zróżnicowanie interesów społeczeństwa rosyjskiego uwidaczniające się w postaci sprzecznych interesów poszczególnych władz.

Cele większości projektów zostały w pełni lub częściowo osiągnięte i pomimo niskiej efektywności niektórych z nich Komisja uważa, że programy pomocy przyczyniły się do poszerzenia ogólnego zakresu współpracy między UE i rządem rosyjskim.

Niemniej jednak Komisja przy opracowywaniu nowej strategii krajowej wyciągnie wnioski z tych doświadczeń oraz z nowej sytuacji gospodarczej panującej w Rosji.

V. Dla pomyślnej realizacji współpracy finansowej zasadnicze znaczenie ma konstruktywne środowisko polityczne. W kontekście pomocy dla Rosji okresowy brak takiego środowiska miał czasami niekorzystny wpływ na programowanie i realizację. Ponadto na programowanie niekorzystnie wpłynął kryzys finansowy w Rosji pod koniec lat 90., kiedy to ogólna dezintegracja utrudniła dialog, zmniejszając poczucie odpowiedzialności na szczeblu lokalnym.

Komisja ustosunkowała się już do tych słabości w realizacji programów w przeszłości, wprowadzając reformę pomocy zewnętrznej (reformę RELEX), szczególnie poprzez przekazanie kompetencji w zakresie zarządzania pomocą zewnętrzną KE przedstawicielstwu Komisji. Zapewni to większe zaangażowanie kraju partnerskiego, począwszy od fazy przygotowawczej po ostateczne wdrożenie, jak również zwiększy udział Komisji w koordynowaniu procesu udzielania pomocy na miejscu.

VI. Od momentu opracowania tych projektów w latach 1997–2000 wprowadzono w nich istotne ulepszenia, w tym opracowano wyraźne i mierzalne cele dla przewidywanych działań. Uwagi Trybunału odnoszą się również do kwestii trudnego środowiska panujące w Rosji w tym czasie. W sprawozdaniu z monitorowania projektów Tacis z 2005 r. odnotowano istotną poprawę jakości projektów pod względem ich znaczenia, wydajności, skuteczności, wpływu i trwałości. Ponadto Komisja systematycznie przeprowadza oceny sektorowe i ogólnokrajowe.

Zgadając się z wnioskami Trybunału, iż projekty na większą skalę nie powinny być tworzone poprzez kompilację różnych małych projektów o wielorakich celach i wielu różnych odbiorcach, Komisja w całym regionie objętym programem TACIS nadal zamierza skupiać się na projektach o większej skali. Ponadto zamierza zbadać przydatność nowych narzędzi wdrażających w celu osiągnięcia lepszej współpracy z Rosją, gdy wygaśnie rozporządzenie o TACIS i zostanie wprowadzony nowy instrument.

Dzięki oparciu się na dialogu politycznym z Rosją opartym na koncepcji „wspólnego obszaru” następuje maksymalny wzrost poczucia odpowiedzialności kraju partnerskiego.

VII.

(tiret pierwsze) Komisja zamierza oprzeć przyszłą współpracę na „wspólnych obszarach” uzgodnionych między Rosją i Unią Europejską oraz wspierać inicjatywy wynikające z „map drogowych”; współpraca finansowa będzie miała na celu realizację uzgodnionych już między obiema stronami celów polityki.

Jednak pomimo ogólnie lepszego środowiska politycznego panującego po uzgodnieniu wspólnej polityki „wspólnych obszarów” w ostatnich latach, zaangażowanie wielkiego rosyjskiego systemu administracyjnego w trwały dialog nad strategią przyszłej współpracy finansowej nie jest zadaniem prostym. Ponadto władze rosyjskie nadal wahają się co do formy przyszłej współpracy. Dlatego w przyszłości jeszcze większy nacisk zostanie położony na te działania finansowe, na które zgodę wyrażą obie strony. Komisja będzie przygotowana do tego, by wykorzystać współpracę finansową na rzecz forsowania programu polityki europejsko-rosyjskiej.

(tiret drugie) Komisja od 2001 r. wprowadziła obowiązkowe stosowanie PCM i matryc logicznych. Na poprawę jakości projektów wpłynęła między innymi reforma pomocy zewnętrznej, np. poprzez wprowadzenie systematycznego przeglądu projektów/programów na etapie ich identyfikacji i formułowania przez grupy wspierania jakości oraz poprzez systematyczne stosowanie monitorowania pod kątem wyników. Na szczeblu projektu wprowadza się również systematyczne korzystanie z matryc logicznych z obiektywnie weryfikowanymi wskaźnikami.

(tiret trzecie) Komisja systematycznie przeprowadza oceny sektorowe i ogólnokrajowe. Rozważy też zwiększenie liczby ocen projektowych. Najlepszą praktyką w tym zakresie jest publikowanie wszystkich ocen, w tym ocen projektowych.

Istnieje już baza danych stworzona na podstawie monitorowania bieżących projektów pod kątem wyników, która wykorzystywana jest przez Komisję jako narzędzie zarządcze pozwalające na wyciąganie wniosków z dobrych i złych praktyk. Wyniki są również generalnie udostępniane odbiorcom krajowym.

WSTĘP

2. Zaproponowany przez Komisję we wrześniu 2004 r. europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa, mający regulować przyszłą współpracę z Rosją, jest obecnie rozpatrywany przez Radę i Parlament Europejski. W stosownym czasie zostanie przedłożony państwom członkowskim pod rozważenie krajowy dokument strategiczny i krajowy program orientacyjny na lata 2007–2010.

9. Współpraca finansowa z Rosją wykazuje tendencję spadkową w miarę jak utrzymujące się wysokie ceny towarów istotnie polepszają sytuację finansową Rosji. Ogólny poziom finansowania spadł do 150 mln euro w 2005 r. i ma obniżyć się dalej do poziomu około 120–130 mln w 2006 r.

10. Polityka UE wobec Rosji ujęta jest obecnie w czterech „wspólnych obszarach” (wspólnym obszarze gospodarczym, wspólnych obszarach sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, wspólnym obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego, wspólnym obszarze badań i edukacji, w tym kultury) — przy czym szczegółowe zobowiązania polityczne określone są w towarzyszących „obszarom” mapach drogowych (uzgodnionych w maju 2005 r.).

UWAGI

17. Zbadane projekty nie odzwierciedlają usprawnień wprowadzonych w procedurach opracowywania projektów od czasu reformy pomocy zewnętrznej KE, która miała miejsce w latach 2002–2005, w szczególności przekazywanie kompetencji

przedstawicielstwu Komisji. Usprawnienia te przyczyniły się i nadal przyczyniać się będą do lepszego wdrażania i monitorowania projektów dwustronnych na miejscu.

18. Komisja przyznaje, iż w tym czasie miały miejsce pewne niedociągnięcia przy realizacji projektów. Ich wyeliminowaniu miała służyć reforma pomocy zewnętrznej.

Ramka 1 — Patrz: odpowiedź na pkt 18.

21. Należy wprowadzić rozróżnienie na dwa rodzaje konsultacji: konsultacje wewnętrzne w ramach Komisji uwzględniają konieczność skonsultowania się z większością, jeśli nie wszystkimi dyrekcjami generalnymi, i służbami w przypadku ważnego partnera takiego jak Rosja. Tryb konsultacji z państwami członkowskimi jest czasochłonny, lecz wynika on z obowiązku prawnego. Konsultacje zewnętrzne ze stroną rosyjską są ważne dla zapewnienia dialogu i rzeczywistego poczucia odpowiedzialności. Konsultacje wewnętrzne i zewnętrzne odbywają się, na ile to możliwe, równolegle.

W niektórych przypadkach władze rosyjskie opóźniły podpisanie programów działania, tym samym odraczając wdrażanie samych projektów.

22. Reforma pomocy zewnętrznej (reforma RELEX), szczególnie przekazywanie zarządzania pomocą zewnętrzną KE przedstawicielstwu Komisji, ma na celu zapewnić większe zaangażowanie kraju partnerskiego, począwszy od fazy przygotowawczej po ostateczne wdrożenie, jak również zwiększyć udział Komisji w koordynowaniu udzielania pomocy na miejscu.

W czasie ostatniej misji programowej (październik 2005 r.) przedstawicielstwa Komisji przede wszystkim, ale również Centrala RELEX, podjęły próby zaangażowania rządu rosyjskiego w dialog na temat przyszłej strategii silnie opartej na koncepcji „wspólnych obszarów”, na które Komisja posiada przynajmniej formalną zgodę strony rosyjskiej (od maja 2005 r.).

Od momentu przekazania kompetencji poprawiła się jakość dialogu z władzami rosyjskimi. Stały dialog utrzymywany jest z Krajową Jednostką Koordynacyjną (KJK). Kontakty mogłyby jednak zostać rozszerzone jeszcze bardziej; obecnie są one ograniczone z powodu nienadania im przez władze rosyjskie charakteru priorytetowego, o czym świadczy fakt, iż w KJK nad programem TACIS pracuje najwyżej 4 osoby. Władze rosyjskie nadal wykazują wahanie co do formy przyszłej współpracy.

24. Od momentu wprowadzenia reformy pomocy zewnętrznej KE wszystkie aspekty zarządzania cyklem projektowym (PCM), w tym stosowanie matryc logicznych, zostały w pełni zinstytucjonalizowane. Wykorzystanie koncepcji matryc logicznych zapewnia obiektywnie weryfikowalne wskaźniki i wcześniej określone narzędzia do oceny efektywności wydatkowanych środków. W celu weryfikacji stosuje się następnie niezależne i systematyczne monitorowanie pod kątem wyników oraz obowiązkowe śródokresowe i końcowe oceny. Ponadto w celu ulepszenia opracowań poszczególnych działań przed podjęciem decyzji o udzieleniu finansowania, grupy wspierania jakości (GWJ) przy urzędzie EuropeAid dokonują dwukrotnego przeglądu projektów i programów, mianowicie na etapie ich identyfikacji i formułowania. Jakość projektów/programów jest oceniana za pomocą list kontrolnych opartych na ramach jakościowych spójnych z kryteriami OECD/DAC (ramy jakościowe to system oparty na trzech cechach jakości — istotności, wykonalności oraz efektywności i dobrym zarządzaniu — oraz na 12 kryteriach wskazujących kluczowe kwestie podlegające ocenie, w celu wydania opinii na temat jakości). Ponadto przedstawicielstwo Komisji w Rosji ustanowiło system „weryfikacji koleżeńskich” polegających na przeglądzie zarysów projektów oraz zakresu wymagań i obowiązków (ToR) przed ich zatwierdzeniem.

25. W wyniku tej reformy, w tym ustanowienia EuropeAid (styczeń 2001 r.) oraz przekazania kompetencji w zakresie zarządzania pomocą na rzecz przedstawicielstw Komisji, oraz dzięki nowemu rozporządzeniu finansowemu (styczeń 2003 r.) zostaną ograniczone i powstrzymane opóźnienia w realizacji projektów.

W celu zapewnienia szybkiej reakcji na prośby porady w sprawach związanych z rosyjskiej polityki wprowadzono program doradztwa politycznego. Ponadto zastosowano nowe narzędzia (np. ogólny fundusz pomocy technicznej, środki towarzyszące itd.) umożliwiające uzyskanie szybkich odpowiedzi w razie pilnej potrzeby.

26. Tymczasem przekazanie kompetencji spowodowało istotne ograniczenie kadr w przedstawicielstwach, co powinno ułatwić wykonywanie prac przygotowawczych, jak również badanie aktualnego (aczkolwiek szybko zmieniającego się) środowiska prawnego. Rosnąca rola przedstawicielstwa również powinna przyczynić się do wyeliminowania problemów o charakterze opisanym w ramach 3, 4 i 5.

27. W 2000 r. opracowane zostały zharmonizowane wytyczne w zakresie programowania i obecnie dokumenty programowe są systematycznie sprawdzane pod kątem jakości i spójności. Jeśli chodzi o krajowy dokument strategiczny na lata 2007–2013, w październiku 2005 r. miała miejsce misja konsultacyjna mająca zapewnić udział władz rosyjskich w procesie programowania. Patrz również: odpowiedź na pkt 21.

28. Patrz: odpowiedź na pkt 26.

29. Od 2000 r. Komisja włożyła wiele wysiłku w opracowanie wyraźnych i mierzalnych celów przewidywanych działań. Nowo ustanowiony wewnętrzny proces wspierania jakości w centrali ukierunkowany jest między innymi na badanie adekwatności celów.

30–31. Od czasu reformy pomocy zewnętrznej KE nastąpiła istotna poprawa procesu opracowywania projektów, co opisano w odpowiedzi Komisji na pkt 24.

Ramka 6 — Komisja potwierdza złożoność projektu. Jego wyniki dały jednak początek działaniom w dziedzinie trwałego i przyjaznego środowiska wykorzystywania zasobów energetycznych.

32. Odbiorców pomocy typują władze rosyjskie. Proces ten jest czasami skomplikowany z powodu trudności z rosyjską koordynacją wewnętrzną i zmian w strukturach rządowych.

33. Brak współpracy między władzami federalnymi i regionalnymi lub pomiędzy poszczególnymi organami federalnymi i poszczególnymi organami regionalnymi stanowi stałą cechę rosyjskiego środowiska politycznego. Przedstawicielstwo zrobiło jednak wszystko, by zapewnić efektywną realizację zaplanowanych projektów.

34. We wszystkich przypadkach odbiorcy muszą podpisywać oświadczenia o zatwierdzeniu zakresu wymagań i obowiązków, przez co zawsze mają oni możliwość zaproponowania zmian do opracowywanego projektu.

35. W odniesieniu do okresu po roku 2007 wymagane będzie osiągnięcie porozumienia dla uniknięcia nadmiernego rozdrobienia skromnych środków oraz w celu skoncentrowania i utrzymania współpracy finansowej przy ograniczonej liczbie działań.

36. Jakość procesu opracowania projektu uległa istotnej poprawie, jak opisano w pkt 24. Nowo ustanowiony wewnętrzny proces wspierania jakości w centrali ukierunkowany jest między innymi na badanie adekwatności celów.

37. W aktualnie prowadzonym dialogu z władzami rosyjskimi uwzględniono współfinansowanie. Jest to sprawa skomplikowana i może być rozstrzygnięta jedynie w drodze stopniowych postępów.

38. Włączenie pomieszczeń biurowych do specyfikacji zamówień publicznych odbywa się jedynie w wyniku rozmów z odbiorcą rosyjskim. Jest to część dyskusji, w której prosi się odbiorcę o wykazanie istotnego zaangażowania na rzecz projektu. Normalnie odbiorcy (w tym ministerstwa) zobowiązują się do zapewnienia pomieszczeń (czy to wewnątrz czy poza danym ministerstwem). W przyszłości Komisja zamierza przedstawić szereg szczegółowych sugestii co do sposobu, w jaki strona rosyjska będzie mogła zademonstrować własne zaangażowanie. Na przykład władze powinny ułatwiać realizację finansowanych działań. Zaangażowanie rosyjskie może być ponadto osiągnięte dzięki wnioskowi o zapewnienie współfinansowania lub, tam gdzie to stosowne, poprzez wniesienie udziału w naturze.

39. Jak określono w pkt 24, jakość opracowań projektu poprawia się istotnie w kontekście reformy pomocy zewnętrznej KE.

Jeśli chodzi o szybkość realizacji, mają miejsce poważne opóźnienia w zawieraniu umów ze względu na długotrwałą procedurę podpisywania umów po stronie władz rosyjskich. Jeżeli chodzi o okres od zawarcia umowy do jej ukończenia, projekty są generalnie realizowane zgodnie z planem.

40. „Jakościowa ocena reformy pomocy zewnętrznej” z lipca 2005 r. ⁽¹⁾ potwierdza, iż pomoc jest obecnie realizowana z większym skutkiem i jest efektywniej zarządzana. Nadal konieczne są jednak usprawnienia i trwa nieprzerwanie ich wprowadzanie.

41. Komisja przywiązuje w istocie dużą uwagę do procesu selekcji (i zarządzania) jak najlepszych konsultantów.

42. Komisja uważa, że komitety sterujące stanowią ważne narzędzie kierowania projektami. Zważywszy na ewentualne rozbieżne interesy ich członków, mogą istnieć pewne niedociągnięcia w funkcjonowaniu komitetów sterujących. Jednakże ogólnie zalety przeważają nad wadami.

43. Od czasu wprowadzenia nowego rozporządzenia finansowego zawieranie wszelkich umów na dostawy odbywa się wewnętrznie w przedstawicielstwie KE.

44. Przedstawicielstwo Komisji tam gdzie to możliwe próbuje zminimalizować udział zakupu sprzętu w projektach. Czasami jednak zaistnieć może pilna potrzeba wyrażona przez odbiorcę, w którym to przypadku Komisja przystępuje do negocjacji.

45. Komisja musi poczynić wszelkie starania, by zapewnić przejrzystość i prawidłowość stosowania procedur zamówień. Źródłem dodatkowych opóźnień są także rosyjskie procedury związane z podatkiem VAT i cłem.

46. Sprzęt biurowy i informatyczny (patrz: pkt 44) to standard; odbiorcy mają obowiązek jego konserwacji.

47. Obowiązują już odpowiednie przepisy ustawowe na szczeblu federalnym (zasady ogólne są obowiązkowe, prawo podatkowe dotyczy pomocy humanitarnej i technicznej), brakuje jednak mechanizmów wdrożeniowych (i chęci) na szczeblu lokalnym. Regionalne urzędy podatkowe nie posiadają wewnętrznych instrukcji koniecznych do stosowania międzynarodowych umów i do akceptowania zwolnień z VAT.

Tak więc w praktyce aczkolwiek istnieje niezbędna podstawa prawna i wszystkie projekty są zgłaszane właściwej komisji ⁽²⁾, technicznie nie jest możliwe uzyskanie zwolnienia z VAT u źródła ani refundacji podatku od towarów i usług nabytych w Rosji.

Problem ten jest regularnie podnoszony na szczeblu politycznym, jak dotąd jednak bezskutecznie.

48. Program monitorowania pod kątem wyników jest uważany za ważny wkład do prac związanych z zarządzaniem projektem. Został on rozszerzony na inne obszary (poza TACIS). Patrz również: pkt 53.

49. W sprawozdaniu z monitorowania projektów TACIS z 2005 r. odnotowano istotną poprawę jakości wszystkich czterech składników (istotności, wydajności, skuteczności, wpływu i trwałości) podlegających kontroli w projektach, które były już wcześniej monitorowane w 2004 r. Jest to dowód na to, że podjęto działania naprawcze.

51. Komisja systematycznie uwzględnia wnioski z poprzednich doświadczeń przy opracowywaniu każdej kolejnej karty projektu dla projektów Tacis. Stworzenie grupy wspierania jakości przy dyrekcjach również przyczyni się do zwiększenia wiedzy instytucjonalnej na temat wyników poprzednich projektów.

52. Monitorowanie i ocena projektów zostały udoskonalone poprzez obowiązkowe stosowanie matryc logicznych. Wpłynęło to na dalszą poprawę trwałości przyjętych rozwiązań.

53. Komisja rozważy zwiększenie liczby ocen realizacji projektów.

WNIOSKI I ZALECENIA

54. W przyszłości Komisja zamierza podkreślać potencjał pomyślnej współpracy finansowej w celu konsolidacji partnerstwa europejsko-rosyjskiego w oparciu o uzgodnione w 2003 r. „wspólne obszary”.

55. Komisja sama uznała te słabości, powstałe, jak wskazał Trybunał, po części w wyniku niedociągnięć w różnych fazach cyklu zarządzania projektem, a po części w rezultacie braku zaangażowania i poczucia odpowiedzialności odbiorców rosyjskich. Ponadto w niektórych przypadkach oddziaływanie

⁽¹⁾ Dokument roboczy personelu Komisji „Ocena jakościowa reformy pomocy zewnętrznej”, SEC(2005) 963 z dnia 11 lipca 2005 r.

⁽²⁾ „Komisja ds. Pomocy technicznej i Humanitarnej” ustanowiona decyzją rządu Federacji Rosyjskiej w lipcu 2004 r.

projektu było utrudnione przez rozbieżność interesów społeczeństwa rosyjskiego, ujawniającą się w postaci konfliktu interesów poszczególnych organów.

Cele większości projektów zostały w pełni lub częściowo osiągnięte i pomimo niskiej skuteczności niektórych z nich Komisja uważa, że jej programy pomocowe przyczyniają się do poszerzenia ogólnego zakresu współpracy między UE i rządem rosyjskim.

Niemniej jednak przy sporządzaniu nowej strategii krajowej Komisja wyciągnie wnioski ze swoich doświadczeń i z nowej sytuacji gospodarczej panującej w Rosji.

a) Komisja zamierza wykorzystać krajowy dokument strategiczny nowej generacji na lata 2007–2013 oraz towarzyszący mu krajowy program orientacyjny na lata 2007–2010 do określenia trzech priorytetowych kierunków współpracy finansowej, opartych głównie na mapach drogowych dla czterech „wspólnych obszarów” oficjalnie uzgodnionych z Federacją Rosyjską w maju 2005 r. Z wyznaczenia priorytetowych kierunków wynika szereg ewentualnych szczegółowych celów. W aneksie do nowego krajowego programu indykatywnego podano ponadto szereg przykładów możliwych działań wynikających z map drogowych. Nowy krajowy dokument strategiczny oraz krajowy program orientacyjny powinny zatem zapewnić dość szczegółowe wskazówki, zostawiając jednocześnie pole do dialogu.

b) Wszystkie aspekty zarządzania cyklem projektu uległy poprawie od 2001 r. w kontekście reformy pomocy zewnętrznej KE. Ponadto przekazanie kompetencji, będące częścią reformy i polegające na przeniesieniu zadań związanych z zarządzaniem pomocą na przedstawicielstwa Komisji, zapewnia większe zaangażowanie odbiorców przy przygotowywaniu i planowaniu projektów.

W przeszłości dialog z władzami rosyjskimi bywał czasami trudny. Prowadzono też intensywny dialog w sprawie VAT. Rząd rosyjski jednak do tej pory nie znalazł w tym względzie skutecznego rozwiązania.

c) W tym czasie powinna ulec poprawie trwałość projektów dzięki temu, iż monitorowanie i ocena projektów zostały udoskonalone poprzez obowiązkowe stosowanie macryc logicznych. W aktualnym dialogu z władzami rosyjskimi uwzględniono kwestię współfinansowania, a jej znaczenie podkreśla fakt, iż jest ona wymieniona w krajowym dokumencie strategicznym dla Rosji na lata 2007–2013.

d) Komisja systematycznie przeprowadza oceny sektorowe i ogólnokrajowe (patrz: pkt 53). Ponadto, wyciągane wnioski są regularnie brane pod uwagę przy opracowywaniu każdej kolejnej projektu w ramach Tacis. Wreszcie utworzenie w dyrekcji grupy wspierania jakości również przyczynia

się do budowania wiedzy instytucjonalnej na temat wyników poprzednich projektów.

56.

a) Komisja pragnęłaby skrócić proces programowania, jednak bez uszczerbku dla dialogu zewnętrznego i poczucia własnej odpowiedzialności. Dialog ma istotne znaczenie, a zaangażowanie wielkiego rosyjskiego systemu administracyjnego w trwały dialog nie jest proste, nawet pomimo ogólnej poprawy środowiska politycznego w wyniku porozumienia w sprawie wspólnej polityki „wspólnych obszarów”.

W październiku 2005 r. odbyła się misja programowa i przedstawicielstwo prowadziły dialog ze swoimi rosyjskimi partnerami.

Ustawowy obowiązek konsultacji z państwami członkowskimi wymaga czasu. Komisja starać się będzie ukończyć realizację krajowego programu indykatywnego na lata 2007–2010 na tyle wcześniej, by umożliwić terminowe przygotowanie projektu do programu działań na rok 2007.

b) Komisja podziela ocenę, iż projekty powinny być finansowane jedynie gdy ich cele są „inteligentne” (szczegółowe, mierzalne, osiągalne, realne i aktualne) i odbiorca wykazuje poczucie własnej odpowiedzialności. Współfinansowanie stanowi już ważny element stosunków z władzami rosyjskimi.

c) Reforma pomocy zewnętrznej poprawiła również między innymi jakość projektów, np. poprzez wprowadzenie systematycznego przeglądu projektów/programów na etapach ich identyfikacji i formułowania przez grupy wspierania jakości, jak również dzięki systematycznemu stosowaniu monitorowania pod kątem wyników. Na szczeblu projektu wprowadzono również korzystanie z macryc logicznych o obiektywnie weryfikowalnych wskaźnikach. Od 2001 r. Komisja regularnie stosuje PCM (zarządzanie cyklem projektu) i macryce logiczne.

Od początku procesu przekazywania kompetencji, ze względu na obecność Komisji na miejscu, monitorowanie, a zatem i reagowanie na niedociągnięcia w realizacji projektu może odbywać się łatwiej i skuteczniej w porównaniu z okresem badanym przez Trybunał.

d) Jeśli chodzi o aspekt trwałości, patrz: odpowiedź w pkt c) powyżej. Do dziś Komisja systematycznie przeprowadza oceny sektorowe i ogólnokrajowe. Rozważy ona zwiększenie liczby ocen realizacji projektów (pkt 53). Przedstawicielstwo w Moskwie dokłada również wielu starań w koordynowanie udzielania pomocy i w konsekwencji próbuje wdrażać, gdzie to stosowne i możliwe, dobrą praktykę w omawianym zakresie.