

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 10/2004

**na temat decentralizacji zarządzania w zakresie pomocy zewnętrznej WE na rzecz przedstawicielstw Komisji, wraz z odpowiedziami Komisji**

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

(2005/C 72/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkty	Strony
STRESZCZENIE .....	I–IX	3
WSTĘP .....	1–14	4
Wprowadzenie .....	1–5	4
Kontrola Trybunału .....	6–14	5
UWAGI .....	15–63	6
Proces decentralizacji .....	15–38	6
Ogólne zarządzanie decentralizacją .....	15–18	6
Przygotowanie przedstawicielstw .....	19–26	6
Przygotowanie centrali do roli monitorującej i wspierającej .....	27–38	7
Efekty decentralizacji .....	39–63	9
Wskaźniki pomiaru wyników .....	39–42	9
Szybkość .....	43–55	10
Jakość .....	56–60	11
Solidne procedury finansowe .....	61–63	12
WNIOSKI .....	64–73	12
ZALECENIA .....	74–82	13
ZAŁĄCZNIK .....		15
<b>Odpowiedzi Komisji .....</b>		<b>16</b>

**WYKAZ SKRÓTÓW**

AKP	Państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku
ALAT	Lokalny pracownik pomocy technicznej
CRIS	Wspólny System Informacyjny Relex
DEV	Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju
EAMR	Raport z zarządzania pomocą zewnętrzną
WE	Wspólnota Europejska
EFR	Europejski Fundusz Rozwoju
EuropeAid	Biuro Współpracy EuropeAid
F&C	(jednostka) ds. finansów i umów
RF	Rozporządzenie finansowe
HQ	Centrala
IAS	Służba Kontroli Wewnętrznej
NGO	Organizacja pozarządowa
OLAS	System Rachunkowy On Line
RAC	„Restant à contracter” = zobowiązania do zakontraktowania
RAL	„Restant à liquider” = zobowiązania do wypłaty
RELEX	Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych
SINCOM	System rachunkowy Komisji
TAO	Biuro pomocy technicznej

**STRESZCZENIE**

I. W maju 2000 roku Komisja ogłosiła istotną reformę zarządzania programem pomocy zewnętrznej, której głównymi celami było wprowadzenie radykalnej poprawy w zakresie szybkości i jakości pomocy zewnętrznej WE, przy jednoczesnym zapewnieniu solidnych procedur finansowych. Kluczowym elementem tej reformy jest szeroka decentralizacja zadań i zakresu odpowiedzialności w obszarze zarządzania pomocą na rzecz przedstawicielstw Komisji. W efekcie decentralizacji, teraz przedstawicielstwa są odpowiedzialne za przygotowanie projektu, zawieranie umów oraz realizację finansową i techniczną. Przedstawicielstwa otrzymały na ten cel znaczne dodatkowe zasoby ludzkie i techniczne. Decentralizacja ma także istotne konsekwencje dla centrali Biura Współpracy EuropeAid (dalej EuropeAid) w Brukseli, gdyż jej rola zmienia się z bezpośredniego zarządzania projektem do monitorowania i udzielania wsparcia przedstawicielstwom (patrz: punkty 1–5).

II. Trybunał złożył wizyty w dziesięciu przedstawicielstwach oraz w centrali w Brukseli w celu zbadania, czy Komisja skutecznie zarządzała procesem decentralizacji oraz czy zdecentralizowane zarządzanie w przedstawicielstwach zaczyna przynosić oczekiwane rezultaty (zważywszy, że przedstawicielstwa pracowały w systemie zdecentralizowanego zarządzania jedynie przez krótki okres czasu) (patrz: punkty 6–14).

III. Decentralizacja zakresu odpowiedzialności w obszarze zarządzania pomocą na rzecz 78 przedstawicielstw oznaczała zasadniczą reorganizację departamentów Komisji w zakresie pomocy zewnętrznej, a jej wdrożenie jest znaczącym osiągnięciem. Prawie wszystkie przedstawicielstwa działały w systemie zdecentralizowanego zarządzania przed latem 2004 r. (patrz: punkty 15–17).

IV. **Zarządzanie procesem decentralizacji przez Komisję** może być uznane za dosyć udane, przynajmniej w przypadku samych przedstawicielstw. Jednak proces planowania Komisji nie zawierał wielu elementów, które mogły ułatwić kontrolę tego procesu. Niektóre obszary, w których pojawiły się problemy, wymagają dalszego monitorowania (patrz: punkt 18).

V. Przedstawicielstwa ogólnie były dosyć dobrze przygotowane do działania w systemie zdecentralizowanego zarządzania, chociaż pojawiły się problemy z obsadzaniem stanowisk. Wciąż niezbędne są także szkolenia. Przygotowanie centrali zostało gorzej zaplanowane, przy braku analizy i konsultacji. Przedstawicielstwa wciąż wymagają znacznej pomocy w adaptacji do nowej roli. Niemniej, centrala z trudem udziela im niezbędnej pomocy, ponieważ redukcje personelu, które ją dotknęły, znacznie uszczupliły zasoby specjalizacji tematycznej w dyrekcjach geograficznych. Chociaż centrala opracowała wiele narzędzi monitorujących oraz zapewniła istotne wsparcie przedstawicielstwom, wciąż istnieje możliwość poprawy w obu obszarach (patrz: punkty 19–38).

VI. **W zakresie wyników decentralizacji**, po niespełnieniu dwóch lat zdecentralizowanego zarządzania wciąż jest jeszcze za wcześnie, aby zaobserwować spodziewaną poprawę w zakresie szybkości i jakości pomocy zewnętrznej WE. Brak pełnego zestawu wskaźników efektywności we wczesnym stadium procesu decentralizacji utrudnia pomiar postępów w realizacji głównych celów (patrz: punkty 39–42, 48–51, 53, 56 i 57).

VII. Jednakże w większości odwiedzonych przedstawicielstw można zaobserwować, że zdecentralizowane zarządzanie jest na właściwej drodze, aby osiągnąć zamierzone rezultaty. Zwiększona wydajność w jednostkach operacyjnych przedstawicielstw oraz fakt, iż personel zajmujący się finansami oraz umowami jest dostępny na miejscu, przyczyniają się do poprawy szybkości i jakości zarządzania projektami. Prowadzi to do sprawniejszego rozwiązywania problemów w przedstawicielstwach oraz do zwielokrotnienia kontaktów z beneficjentami oraz innymi zaangażowanymi stronami, a także do lepszego zrozumienia lokalnych warunków, ryzyka i możliwości. Solidne procedury zarządzania finansami są z zasady zapewnione w systemie decentralizacji, nie są jednak rozwinięte w wystarczającym stopniu w zakresie monitoringu finansowego jednostek zajmujących się realizacją (patrz: punkty 43, 46, 54, 58, 61 i 62).

VIII. W chwili obecnej problemy z zatrudnieniem personelu posiadającego odpowiednią wiedzę oraz optymalne wykorzystanie tej wiedzy, trudności centrali w zapewnianiu wsparcia dla przedstawicielstw oraz wciąż nieodpowiednie systemy informacji finansowej i skomplikowane procedury ograniczają spodziewane rezultaty decentralizacji w zakresie wzrostu szybkości i poprawienia jakości zarządzania projektami (patrz: punkty 44, 45, 47, 52, 55, 59, 60 i 63).

- IX. Główne zalecenia poczynione na podstawie uwag i wniosków Trybunału są następujące:
- należy wprowadzić odpowiednie wskaźniki odnoszące się do szybkości i jakości pomocy, które mierzyłyby postępy z roku na rok oraz w stosunku do norm, które należy ustanowić,
  - należy monitorować faktyczne koszty decentralizacji wobec szacowanych kosztów,
  - Komisja powinna zapewnić, że procedury rekrutacji, uposażenia oraz inne warunki zatrudnienia przyciągną odpowiednio wykwalifikowanych pracowników dla zaspokojenia zwiększonych potrzeb kadrowych przedstawicielstw,
  - zasoby kompetencji tematycznych centrali należy zorganizować w taki sposób, aby skutecznie zapewnić właściwej jakości wsparcie dla przedstawicielstw,
  - należy rozwijać wspierającą i monitorującą funkcję centrali, zwłaszcza poprzez poprawę systemów informacji finansowej oraz podjęcie kwestii niezaspokojonych potrzeb szkoleniowych,
  - Komisja powinna zwiększyć starania, aby zredukować opóźnienia w realizacji projektów, zwłaszcza opóźnienia w dokonywaniu płatności, które występują poza przedstawicielstwami,
  - aby zoptymalizować efekty decentralizacji, Komisja powinna nadal zwracać szczególną uwagę na uprzedzanie, harmonizację i wyjaśnienie procedur związanych z finansami i zawieraniem umów.

## WSTĘP

### Wprowadzenie

1. W maju 2000 roku Komisja ogłosiła zasadniczą reformę zarządzania programem pomocy zewnętrznej <sup>(1)</sup> opartą na ogólnych zasadach Białej Księgi o reformie Komisji <sup>(2)</sup>. Jej głównym celem, określonym w komunikacie Komisji, jest radykalna poprawa szybkości, jakości i profilu zewnętrznej pomocy WE. W szczególności, podstawowe cele obejmują:

- zdecydowaną redukcję czasu wdrażania projektów,
- znaczną poprawę jakości i wrażliwości kierownictwa projektów,
- zapewnienie solidnych procedur finansowych, technicznych i kierowniczych, zgodnych z najlepszymi międzynarodowymi normami własnościowymi i rozliczeniowymi,
- poprawę efektów i widoczności współpracy i pomocy rozwojowej WE.

<sup>(1)</sup> Komunikat do Komisji w sprawie reformy zarządzania pomocą zewnętrzną, 16 maja 2000 r., zwany też dokumentem SEC(2000) 814/5.

<sup>(2)</sup> COM(2000) 200.

2. Kluczowym komponentem reformy jest decentralizacja, czyli oddelegowanie zadań i obowiązków związanych z zarządzaniem wspólnymi działaniami finansowanymi przez WE z centrali Komisji w Brukseli (tj. EuropeAid) do jej przedstawicielstw w krajach beneficjentach na całym świecie <sup>(3)</sup>. Ostateczną odpowiedzialność wciąż ponosi centrala Komisji w Brukseli. Inne istotne elementy tej reformy to: wzmocnienie programowania wieloletniego, integracja cyklu projektu, stworzenie pojedynczego organu odpowiedzialnego za realizację projektu (EuropeAid); rozwój wspólnej kultury administracyjnej w służbach stosunków zewnętrznych oraz działania eliminujące przestarzałe i uśpione zobowiązania.

<sup>(3)</sup> W przeszłości Trybunał wielokrotnie krytykował zbyt dużą centralizację zarządzania programami pomocy zewnętrznej przez Komisję oraz brak jasnego przydzielenia odpowiedzialności i środków w jej przedstawicielstwach. Patrz: np. poniższe raporty Trybunału.

- Raport specjalny nr 21/2000 w sprawie zarządzania programami pomocy Komisji, w szczególności programowania krajowego, przygotowania projektu i roli przedstawicielstw (punkty 51–53) (Dz.U. C 57 z 22.2.2001, str. 1).
- Raport specjalny nr 1/98 dotyczący bilateralnej współpracy finansowej i technicznej z krajami śródziemnomorskimi nie będącymi Państwami Członkowskimi (punkt 39) (Dz.U. C 98 z 31.3.1998, str. 1).
- Raport specjalny nr 3/97 dotyczący zdecentralizowanego systemu wdrażania programu PHARE (punkty 2.13–2.22) (Dz.U. C 175 z 9.6.1997, str. 1).
- Raport roczny 1997 (punkt 5.23) (Dz.U. C 349 z 17.11.1998, str. 1).

3. Nadrzędna zasada decentralizacji została sformułowana w komunikacie z maja 2000 r. w następujący sposób: „wszystko, czym można lepiej zarządzać i dysponować na miejscu, blisko terenu działań, nie powinno być zarządzane i dysponowane w Brukseli”. W sferze operacyjnej najważniejsze zmiany w przedstawicielstwach wynikające z decentralizacji polegają na tym, że są one odpowiedzialne za identyfikację projektów/programów oraz przygotowanie propozycji finansowych (dla których wymagana jest zgoda centrali), a także za zawieranie umów oraz realizację finansową i techniczną <sup>(1)</sup>. Jednocześnie proces decentralizacji wykorzystano też do rozwiązania generalnego problemu braków kadrowych w przedstawicielstwach w celu umożliwienia im bardziej efektywnego wykonywania funkcji operacyjnych oraz przyjmowania funkcji zarządzania uprzednio wykonywanych przez biura pomocy technicznej (TAO) <sup>(2)</sup>.

4. Decentralizacja wywiera także istotny wpływ na służby centralne w Brukseli, które przechodzą z bezpośredniego kierowania projektami na monitorowanie i wspieranie przedstawicielstw (łącznie z koordynacją, kontrolą jakości i doskonaleniem praktyk roboczych).

5. Proces decentralizacji dotyczy wszystkich obszarów geograficznych objętych programem pomocy zewnętrznej Komisji, finansowym z jej budżetu lub z Europejskich Funduszy Rozwoju. Decentralizacja została zaplanowana w trzech „falach”, z których każda obejmuje po 20–30 przedstawicielstw w latach 2001–2003, łącznie osiągając liczbę 78 <sup>(3)</sup>. Pierwsza grupa 21 przedstawicielstw rozpoczęła zdecentralizowane zarządzanie na początku 2002 r., druga grupa 26 przedstawicielstw (plus biuro w Kabulu) na przełomie 2002 i 2003 r., a ostatnia grupa 30 przedstawicielstw (wszystkie w krajach AKP) na przełomie 2003 i 2004 r. Decentralizacja będzie dotyczyła wszystkich programów, ale w pierwszej kolejności programów geograficznych <sup>(4)</sup>, a następnie „horyzontalnych”, takich jak bezpieczeństwo żywności, prawa człowieka, współfinansowanie NGO i programy regionalne (z wyjątkiem pomocy humanitarnej, która nie podlega decentralizacji). Według Komisji, na koniec 2003 r. zdecentralizowanemu zarządzaniu podlegała łączna kwota 14 mld euro zobowiązań finansowych do wypłaty, związanych z programami geograficznymi. Kwota ta stanowi ok. 72 % łącznej sumy takich zobowiązań.

<sup>(1)</sup> W przypadku pomocy budżetowej sytuacja jest nieco odmienna. Przedstawicielstwa są odpowiedzialne za przygotowywanie propozycji finansowych i ocenę warunków wypłat, zaś centrala jest odpowiedzialna za ich zatwierdzenie.

<sup>(2)</sup> TAO były np. zaangażowane w przygotowanie propozycji finansowych i monitorowanie realizacji projektu. Rozwiązanie to zostało wycofane do końca 2001 r.

<sup>(3)</sup> W lutym 2004 r. Komisja podjęła decyzję o decentralizacji operacji przedstawicielstwa w Izraelu. Uwzględniając zatem przedstawicielstwo w Bośni objęte decentralizacją jeszcze przed uruchomieniem tego procesu, łączna liczba przedstawicielstw działających w ramach zdecentralizowanego zarządzania wynosi 80.

<sup>(4)</sup> Programy geograficzne są skierowane do określonych regionów geograficznych: TACIS (były Związek Radziecki), CARDS (Bałkany), MEDA (kraje śródziemnomorskie), ALA (Azja i Ameryka Południowa), EFR (Państwa AKP) i EPRD (Republika Południowej Afryki).

## Kontrola Trybunału

6. Kontrola Trybunału koncentrowała się na dwóch głównych kwestiach:

— czy Komisja właściwie pokierowała procesem decentralizacji?

— czy decentralizacja zarządzania w przedstawicielstwach zaczyna przynosić zamierzone efekty?

7. Aby odpowiedzieć na pierwsze pytanie, kontrola koncentrowała się na sposobie przygotowania przedstawicielstw do decentralizacji zarządu oraz na przygotowaniu służb centralnych do roli monitorującej i wspierającej.

8. W przypadku drugiego pytania kontrola koncentrowała się w szczególności na wynikach, czyli poprawie szybkości i jakości udzielanej pomocy oraz zapewnieniu solidnych procedur finansowych.

9. Trybunał uwzględnia fakt, że proces decentralizacji nie został zakończony do czasu przeprowadzania kontroli (październik 2003 — maj 2004) i że okres funkcjonowania przedstawicielstw w ramach zdecentralizowanego zarządu był stosunkowo krótki. Niemniej, uznano, że poziom przygotowania i realizacji decentralizacji, od czasu jej uruchomienia w 2000 roku, jest wystarczająco zaawansowany, aby Trybunał mógł przeprowadzić kontrolę i przedstawić istotne wyniki, w szczególności odnośnie do procesu decentralizacji.

10. Nie oczekując natychmiastowej wyraźnej poprawy jakości w tak krótkim czasie, Trybunał w pierwszej kolejności koncentrował się na oznakach zwiększonego zaangażowania przedstawicielstw w rozmaite fazy i działania stanowiące część cyklu projektu. Z tego samego powodu kontrola nie obejmowała innego istotnego celu reformy — poprawy wyników i percepcji pomocy WE.

11. W ramach kontroli przeprowadzono wizytacje w dziesięciu przedstawicielstwach <sup>(5)</sup>, siedmiu należących do pierwszej „fali” i trzech do drugiej. Przedstawicielstwa trzeciej „fali” nie były wizytowane, ponieważ powinny rozpocząć funkcjonowanie w ramach zdecentralizowanego zarządu najwcześniej przed końcem 2003 r.

12. Na szczeblu centralnym przeprowadzono wszechstronne wywiady w EuropeAid (w tym ze wszystkimi dyrekcjami geograficznymi) oraz w Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) i Rozwoju (DEV).

<sup>(5)</sup> Dziesięć przedstawicielstw objętych wizytacjami (w listopadzie 2003 r. lub marcu 2004 r.): Indonezja, Kenia, Mali, Maroko, Rosja, Senegal, RPA (pierwsza fala) oraz Albania, Etiopia i Urugwaj (druga fala). Przedstawicielstwa w Nikaragui i Tunezji wizytowano na początku 2003 r. w ramach wstępnej analizy przygotowującej kontrolę.

13. Jednocześnie z kontrolą Trybunału, służby Komisji przeprowadziły ocenę procesu decentralizacji. Projekt raportu z oceny udostępniono Trybunałowi na końcu 2003 r., tuż po zakończeniu jego pierwszej rundy sześciu wizyt w przedstawicielstwach. Trybunał przeanalizował i porównał raport z własnymi ustaleniami na tym etapie oraz stwierdził brak istotnych różnic pomiędzy wynikami tych dwóch działań (zwłaszcza w aspekcie głównych czynników ryzyka). Raport końcowy z oceny Komisji został udostępniony w maju 2004 r. (1).

14. W 2003 r. Komisja przeprowadziła dogłębną kontrolę EuropeAid w celu uzyskania uzasadnionego zapewnienia co do jego systemu kontroli wewnętrznej. Choć kontrola Komisji miała inny cel, niektóre z poczynionych w jej ramach uwag mają znaczenie dla kontroli Trybunału, ponieważ potwierdzają szereg jego ustaleń, zwłaszcza odnośnie do Wspólnego Systemu Informacji Relex.

## UWAGI

### *Proces decentralizacji*

#### Ogólne zarządzanie decentralizacją

15. Szczegółowe przygotowania do procesu decentralizacji rozpoczęto po komunikacie Komisji z maja 2000 r. Wykaz kluczowych działań i dat w całym procesie przygotowania decentralizacji został zamieszczony w *Załączniku*.

16. Początkowo planowano zakończyć proces decentralizacji wszystkich 78 przedstawicielstw przed końcem 2003 r. Aby ułatwić kierowanie tym procesem i skorzystać ze zdobytych doświadczeń, decentralizację przeprowadzono w trzech falach. Decentralizacja każdego przedstawicielstwa obejmowała konsultacje odnośnie do jego potrzeb, a następnie rekrutację i szkolenie uzgodnionego personelu, zwiększenie zasobów lokalowych, rozbudowę bazy informatycznej i instalację łączy komputerowych. Postępy w realizacji tych celów w każdym przedstawicielstwie były monitorowane w oparciu o plany działania. Zaplanowano także i wdrożono odpowiednie zmiany personalne i strukturalne centrali.

17. Przegląd całego okresu przygotowawczego oraz dostępnej dokumentacji obejmującej ten okres jednoznacznie wskazuje, że przez półtora roku od oficjalnej decyzji w maju 2000 r. do faktycznego uruchomienia zdecentralizowanego zarządu w pierwszych przedstawicielstwach na początku 2002 r. prowadzono intensywne działania planistyczne, konsultacyjne i wdrożeniowe, w szczególności realizowane w EuropeAid, DG RELEX i DEV i koordynowane przez Grupę Roboczą Służb ds. Decentralizacji. Następnie podobny proces przygotowawczy przeprowadzono dla drugiej i trzeciej fali przedstawicielstw. Do kwietnia 2004 r. decentralizacja funkcjonowała w 66 przedstawicielstwach, zaś w pozostałych 12 należących do „trzeciej fali” oczekuje się, że nastąpi to do połowy 2004 r.

18. Niemniej, proces planowania nie obejmował szeregu elementów, które ułatwiłyby Komisji kontrolę nad przedsięwzięciem decentralizacji. Przykładowo, pomimo iż decyzja Komisji z maja 2000 r. obejmowała plan działania, nie łączyła działań decentralizacyjnych z oczekiwanymi rezultatami. W komunikacie do Komisji ze stycznia 2002 r. (2) łączny roczny koszt przedstawicielstw całkowicie zdecentralizowanych w 2005 r. określono na kwotę o ok. 177 milionów euro wyższą od kwoty sprzed decentralizacji. Oszacowanie to nie uwzględniało oszczędności z redukcji personelu centrali. Monitoring faktycznych kosztów w porównaniu z przewidywanymi nie był prowadzony w sposób umożliwiający jednoznaczne zrozumienie łącznej ewolucji kosztów (i poziomów zatrudnienia) w przedstawicielstwach i centrali. Inne brakujące elementy, przedstawione dalej w niniejszym raporcie, to normy alokacji zasobów do przedstawicielstw (patrz: punkty 19–21), globalny plan i definicja nowej roli centrali (patrz: punkty 27–28) oraz wskaźniki efektywności w zakresie szybkości i jakości zarządzania pomocą (patrz: punkty 39–42).

#### Przygotowanie przedstawicielstw

19. Przedstawicielstwa wybrane w pierwszej „fali” zostały zawiadomione przez centralę w listopadzie 2000 r. oraz poproszone o przygotowanie preliminarza dodatkowych potrzeb (personalnych, lokalowych, sprzętowych). Do drugiej „fali” przedstawicielstw zwrócono się w podobny sposób w grudniu 2001 r. Przedstawicielstwa poproszono o uwzględnienie wskaźników wielkości pomocy, liczby projektów i płatności, ale także szczególnych utrudnień, takich jak lokalne środowisko pracy i jakość lokalnej administracji publicznej. Przedstawicielstwa nie otrzymały jednak określonej metodologii wyjaśniającej, jak takie czynniki przekładają się na oszacowanie zapotrzebowania na dodatkowe zasoby.

(1) Ocena procesu decentralizacji: raport końcowy — 6.5.2004 — SEC(2004) 561.

(2) Komunikat Komisarzy Patteny, Nielsena, Kinnocka i Schreyera do Komisji: „Réforme de l'aide communautaire: Plan de mise en œuvre et de financement de la déconcentration”. SEC (2002) 85, przyjęty przez Komisję dnia 30 stycznia 2002 r.

20. Kontrola wykazała, że generalnie przedstawicielstwa nie były w stanie przeprowadzić takiej analizy samodzielnie, zaś przekazane wnioski nie wyjaśniały jednoznacznie, w jaki sposób ustalono podawane liczby. Wskazania dotyczące dodatkowej powierzchni biurowej, komputerów i innego wyposażenia były łatwiejsze, ponieważ generalnie opierały się o oszacowania kadrowe.

21. Wprawdzie bez określonej metodologii oceny potrzeb centrala i przedstawicielstwa przeprowadziły wszechstronne konsultacje, zakończone sesją końcową szefa przedstawicielstwa z dyrektorami generalnymi głównych DG (RELEX, DEV i EuropeAid). W efekcie tego procesu wnioski przedstawicielstw w dużej mierze przyjęto, zaś ich personel znacznie zwiększono. Generalnie przedstawicielstwa otrzymały po dwóch urzędników i kilkusobowy personel wspierający dla nowej jednostki ds. finansów i umów (F&C) oraz poważne wzmocnienie jednostki operacyjnej lub jednostek odpowiedzialnych za współpracę<sup>(1)</sup>.

22. W procesie przygotowawczym centrala przeprowadziła dwie oddzielne weryfikacje dla wszystkich objętych decentralizacją przedstawicielstw, w celu upewnienia się, że wszystkie podstawowe warunki są spełniane. Pierwsza weryfikacja stanowiła podstawę do przeniesienia odpowiedzialności za zobowiązania i płatności z dyrektora geograficznego EuropeAid na szefa przedstawicielstwa. Druga weryfikacja została przeprowadzona kilka miesięcy później i obejmowała wizyty w przedstawicielstwach, w celu stwierdzenia, czy zdecentralizowany zarząd funkcjonuje sprawnie.

23. Wprawdzie przedstawicielstwa wizytowane podczas kontroli Trybunału były generalnie usatysfakcjonowane liczbą otrzymanych dodatkowych stanowisk, to jednak sześć z dziesięciu przedstawicielstw miało problemy z ich obsadzeniem na czas i/lub odpowiednio wykwalifikowanymi osobami. Przyczynami były:

- długi proces rekrutacji (urzędników, indywidualnych ekspertów<sup>(2)</sup> i ALAT<sup>(3)</sup>),
- nieatrakcyjne warunki (np. skale wynagrodzeń, uprawnienia urlopowe ALAT),

<sup>(1)</sup> Przykładowo, przedstawicielstwo w Indonezji, zatrudniające przed decentralizacją 25 osób, otrzymało początkowo 14 dodatkowych stanowisk — sześć dla jednostki F&C, trzech specjalistów dla jednostki współpracy oraz pięciu pracowników administracyjnych i pomocniczych.

<sup>(2)</sup> Indywidualni eksperci to specjaliści o dużym doświadczeniu (np. w dziedzinie zdrowia, leśnictwa, sektora prywatnego itp.) zatrudniani na podstawie umowy czasowej na warunkach zbliżonych do urzędników.

<sup>(3)</sup> ALAT to skrót od „agent local assistance technique” (lokalny pracownik pomocy technicznej). Są to pracownicy tymczasowi mający europejskie obywatelstwo i różne doświadczenie, zwykle mniejsze niż indywidualni eksperci, zatrudniani na podstawie lokalnej umowy.

— braki określonych kwalifikacji (personel F&C, inżynierowie budownictwa lądowego i wodnego),

— ograniczenia wynikające z lokalnych przepisów (niewielkie możliwości przedłużania umów czasowych),

— niepewność co do dalszych możliwości i warunków dla personelu czasowego, związana z utworzeniem nowej kategorii „pracownika kontraktowego” przewidzianej w nowym Regulaminie pracowniczym obowiązującym od dnia 1 maja 2004 r.

24. Inne niezbędne środki, takie jak infrastruktura biurowa, komputery i urządzenia komunikacyjne, zostały zapewnione przedstawicielstwom bez większych problemów, z nielicznymi wyjątkami.

25. Podjęto poważne wysiłki w celu zapewnienia szkoleń dla personelu przedstawicielstw. Obejmowały one szkolenia dla urzędników (zwłaszcza F&C) przed rozpoczęciem ich pracy w przedstawicielstwach, szkolenia prowadzone przez personel centrali w przedstawicielstwach dla całego ich personelu oraz specjalistyczne szkolenia w regionach. Tematyka szkoleń obejmowała w szczególności procedury finansowe i kontraktowe Komisji, system informacji finansowej CRIS i wzmocnienie potencjału kierowniczego.

26. Kontrola w przedstawicielstwach wykazała jednak, że pomimo wszystkich wysiłków szkoleniowych, które w większości uznano za niezwykle pożyteczne, pewne potrzeby w tym zakresie pozostają niezaspokojone, po części wskutek regularnej rotacji personelu, a po części wskutek niedoborów budżetowych przedstawicielstw w zakresie lokalnych szkoleń i kosztów wyjazdów szkoleniowych. Przykładowo, ze względu na redukcję personelu centrali planowany program szkoleniowy na rok 2004 w regionie Azji został ostatnio okrojony. Zagadnienia, w których konieczne jest dalsze szkolenie przedstawicielstw, obejmują w szczególności system CRIS, nowe rozporządzenia finansowe (RF)<sup>(4)</sup> i ich implikacje, realizację i monitoring projektów oraz kierowanie personelem.

## Przygotowanie centrali do roli monitorującej i wspierającej

### Struktura i personel centrali

27. EuropeAid uruchomiono w styczniu 2001 r. Niemniej, szczegółowy opis roli centrali w zdecentralizowanym środowisku udośćniono w listopadzie 2002 r.<sup>(5)</sup> po zakończeniu zorganizowanych w 2002 r. seminariów i warsztatów, a następnie rozwinięto w lipcu 2003 r.<sup>(6)</sup>

<sup>(4)</sup> RF dla ogólnego budżetu i RF dla 9. EFR.

<sup>(5)</sup> „Définition des fonctions du Siège d'EuropeAid dans le cadre d'un environnement déconcentré”.

<sup>(6)</sup> „Mission statement, Responsabilités et tâches des services”.

28. Żaden z powyższych dokumentów nie zawierał analizy, która określałaby ilościowo zasoby centrali niezbędne do realizacji nowych zadań i obowiązków po decentralizacji, takich jak monitoring (patrz: punkty 34–35) i wsparcie (patrz: punkty 36–38). Wprawdzie oceny potrzeb przedstawicielstw także nie zawierały ilościowej analizy stosowności poziomów zatrudnienia do realizacji zadań, ale był to interaktywny proces oparty o wszechstronne dyskusje i konsultacje przedstawicielstw z centralą, zapewniające przejęcie odpowiedzialności przez przedstawicielstwa. Zabrakło natomiast podobnego procesu dla szefów jednostek odnośnie do oceny potrzeb centrali, co spowodowało brak analiz i konsultacji w tej dziedzinie.

29. Komunikat ze stycznia 2002 r. w sprawie realizacji i finansowania decentralizacji zapewnił środki dla 1 400 dodatkowych stanowisk w przedstawicielstwach (w tym 375 urzędników), ale nie wskazywał liczby osób przeniesionych z centrali. Niemniej, zdaniem Komisji, liczba nowych stanowisk dla urzędników skierowanych do obsługi decentralizacji wynosi tylko 158 (44 w pierwszej fazie w 2001 r. i 114 w drugiej fazie w 2002 r.). 217 stanowisk przyznanych przedstawicielstwom w latach 2003–2004 przeniesiono z centrali, choć nie jest jasne, jaka analiza stanowiła podstawę decyzji o redukcji stanowisk w centrali.

30. Dyrekcje geograficzne w EuropeAid poproszono o udział w redukcji 217 stanowisk w 2003 i 2004 r. W największej części redukcje dotkną jednostki tematyczne oraz jednostki ds. finansów i umów. Kontrola wykazała, że niektóre jednostki tematyczne nie są już w stanie udzielać skutecznej pomocy przedstawicielstwom.

31. Aby uzyskać swój udział ilościowy w redukcji stanowisk, niejednokrotnie jednostki tematyczne nie mogą zaoferować miejsc pracy wykwalifikowanemu personelowi powracającemu z przedstawicielstw. Z kolei personel pozostający w jednostkach tematycznych, poprzednio odpowiedzialny za zarządzanie i obsługę akt projektów, może napotykać trudności w adaptacji do nowej roli zapewniania wsparcia, sektorowej wiedzy i doradztwa.

32. Komisja nie uznała globalnego podejścia do planowania struktury centrali za realistyczny, przyjmując podejście pragmatyczne i ewolucyjne. Wprawdzie w czasie kontroli nie istniał generalny plan restrukturyzacji EuropeAid, pewną uwagę poświęcono idei reorganizacji jednostek tematycznych w celu skoncentrowania ich kompetencji tematycznych. Zapewnia to bardziej racjonalne i efektywne przekazywanie wiedzy i doświadczeń przedstawicielstwom.

33. W przypadku jednostek ds. finansów i umów poszczególne dyrekcje EuropeAid porównawcza ocena ilości ich prac wykazała znaczne zróżnicowanie w stosunku liczby stanowisk do liczby i wielkości płatności.

#### Rola monitorująca centrali

34. Przy decentralizacji obowiązków, zwłaszcza w zakresie realizacji programów współpracy, rola centrali Komisji ewoluuje w kierunku monitoringu i wspierania przedstawicielstw, zgodnie ze szczegółowym opisem w dokumencie EuropeAid „Mission statement, Responsabilités et Tâches des Services” z lipca 2003 r. Odgrywając rolę monitorującą, centrala posługuje się różnorodnymi instrumentami monitoringu działalności przedstawicielstw, z których najważniejsze to:

- raporty z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) sporządzane co cztery miesiące przez przedstawicielstwa,
- kwartalne harmonogramy zobowiązań, płatności, RAC i RAL <sup>(1)</sup>,
- roczny plan zarządzania sporządzany przez przedstawicielstwa,
- przegląd opracowywanych projektów,
- raporty monitoringowe z wyników projektów,
- systemy informacji finansowych, CRIS i dla EFR, OLAS,
- wizyty w terenie,
- kontrole wewnętrznych systemów kontrolnych,
- oceny ilości pracy.

35. Wprawdzie te instrumenty monitoringu zapewniają centrali użyteczne informacje na temat funkcjonowania przedstawicielstw, z uwagi na brak instrukcji operacyjnych, zastosowanie tych instrumentów nie zawsze było dla personelu przejrzyste w aspekcie wymaganego zakresu i dokładności monitoringu. Problemy pojawiały się w poniższych dziedzinach:

- a) oceny ilości prac mają na celu stopniową identyfikację wewnętrznych norm dla relacji pomiędzy zasobami a ilością pracy w przedstawicielstwach, zgodnie z komunikatem ze stycznia 2002 r. Niemniej, z uwagi na niewielką liczbę wizyt w przedstawicielstwach oraz różnorodność lokalnych uwarunkowań, normy nie zostały jeszcze wypracowane. Tym samym dotychczasowe oceny ilości pracy nie demonstrowały, czy poziom zatrudnienia w przedstawicielstwach jest właściwy w odniesieniu do takich czynników, jak: zadania i obowiązki przedstawicielstwa, wielkość zarządzanej pomocy, liczba i wartość płatności oraz jakość krajowej administracji. Oceny ilości pracy nie wykazują też, czy określonym zadaniom lub procesom należało poświęcić mniej albo więcej czasu, czy wszystkie zadania były istotne oraz czy należało podjąć dodatkowe zadania;

<sup>(1)</sup> RAC = „Restant à contracter” = zobowiązania do zakontraktowania.  
RAL = „Restant à liquider” = zobowiązania do wypłaty.



- b) początkowo nie było obowiązku dostarczania przedstawicielstwom opinii zwrotnej o ich raportach EAMR, choć czasami miało to miejsce. Od końca 2003 r. dostarczanie opinii o raportach EAMR przedstawicielstwom objętym decentralizacją jest obowiązkowe. Niemniej, na podstawie tych raportów, EuropeAid ma czasami trudności z identyfikacją ewentualnych działań oczekiwanych od centrali <sup>(1)</sup>;
- c) CRIS nie posiada przyjaznych dla użytkownika udogodnień sprawozdawczych, skutkiem czego szereg przedstawicielstw utworzyło własne równoległe bazy danych wymagające ponownego wprowadzania danych finansowych o projektach. W jednym z obszarów geograficznych wskutek braków lub błędów w kodach krajowych wprowadzonych do CRIS system ten przestał być wiarygodnym źródłem informacji. Potencjał CRIS jako narzędzia monitoringu nie został jeszcze w pełni wykorzystany dla krajów AKP. Włączenie informacji prognozowych do CRIS zostało zaplanowane na koniec 2004 r., zaś pełna integracja OLAS z CRIS na rok 2006. Kontrola Komisji (patrz: punkt 14) wykazała, że CRIS nie jest jeszcze dojrzałym systemem sprawozdawczym.
- sieci tematyczne mające odgrywać kluczową rolę we wspieraniu jakości w przedstawicielstwach <sup>(3)</sup>, których zadanie polega na przekazywaniu wytycznych i praktycznych narzędzi dla opracowywania projektów,
  - istotna pomoc w zakresie finansów i umów, w tym helpdesk CRIS, skrzynka pocztowa na pytania, oraz sporządzanie instrukcji i wytycznych.
38. Niemniej, wciąż istnieje jeszcze przestrzeń do doskonalenia nowej wspierającej roli centrali w zdecentralizowanym środowisku, w następujących dziedzinach:
- a) strony internetowe sieci tematycznych są na różnych etapach rozwoju, wiele z nich wymaga istotnych prac aktualizacyjnych;
  - b) przedstawicielstwa wciąż mają duże potrzeby szkoleniowe (patrz: punkt 26);
  - c) grupa wsparcia jakości dla AKP obecnie dysponuje potencjałem umożliwiającym weryfikację jedynie 20 % wniosków o finansowanie;
  - d) EuropeAid nie zawsze udostępniała wytyczne w języku roboczym przedstawicielstwa (obecnie istnieją instrukcje zawierające taki wymóg, ale mają miejsca opóźnienia w tłumaczeniu);
  - e) Komisja powoli wyjaśniała przedstawicielstwom sposób realizacji zdecentralizowanego zarządzania pomocą WE w podziale na kraje beneficjentów w kontekście nowego RF oraz udzielała wytycznych na temat procedur finansowania dla 9. EFR;
  - f) brak odpowiedniego potencjału dyrekcji odpowiedzialnej w DG Relex, powodujący opóźnienia w akceptowaniu propozycji rekrutacji zgłaszanych przez przedstawicielstwa.

#### Rola wspierająca centrali

36. Po przeniesieniu obowiązków realizacyjnych do przedstawicielstw nowa rola centrali, oprócz monitoringu, polega na wspieraniu przedstawicielstw w opracowywaniu, wdrażaniu i ocenianiu projektów. W szczególności jednostki koordynacji geograficznej w EuropeAid staną się punktami kontaktowymi dla wniosków przedstawicielstw, przy wsparciu jednostek tematycznych.

37. Kontrola wykazała, że centrala udzieliła znaczącego wsparcia dla przedstawicielstw, np. w następujących obszarach:

- szeroki wachlarz szkoleń w zakresie zarządzania pomocą oraz procedur, systemów i kontroli finansowych przed i w trakcie oddelegowania personelu do przedstawicielstw: np. kursy poświęcone elementom udzielania pomocy, takim jak zarządzanie cyklem projektu, wsparcie budżetowe i podejście ogólnosektorowe,
- znacząca pomoc w opracowywaniu projektów, w tym wkład grup wsparcia jakości <sup>(2)</sup>,

<sup>(1)</sup> Jak dowodzi nota Dyrektora EuropeAid do szefa przedstawicielstwa, zawierająca prośbę o jednoznaczne określenie działań wymaganych od centrali.

<sup>(2)</sup> Istnieje sześć grup wspierania jakości w EuropeAid dla Dyrekcji A do F, mających weryfikować wszystkie nowe projekty dwukrotnie — najpierw na etapie identyfikacji, a następnie na etapie propozycji finansowej.

#### **Efekty decentralizacji**

#### **Wskaźniki pomiaru wyników**

39. Komunikat skierowany do Komisji z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie reformy zarządzania zewnętrzną pomocą stwierdzał potrzebę wprowadzenia wskaźników niezbędnych do pomiaru postępów w realizacji celów reformy (zwiększenie tempa realizacji, poprawa jakości zarządzania pomocą oraz solidność procedur finansowych) oraz do zapewnienia, że sukces programów nie będzie oceniany wyłącznie na podstawie wykorzystania przyznanych na dany rok środków budżetowych.

<sup>(3)</sup> Sieci tematyczne istnieją od 2001 r., czyli od utworzenia EuropeAid. Obecnie funkcjonuje 11 sieci tematycznych i 3 sieci korespondentów. Komunikacja z przedstawicielstwami przebiega głównie za pośrednictwem stron internetowych, utworzonych w lipcu 2003 r.

40. W 2001 r. Komisja przyjęła szereg wskaźników, opartych głównie o dostępne wówczas dane finansowe. Obejmowały one zobowiązania i płatności, związane z nimi RAC i RAL, procent faktur zapłaconych w ciągu 60 dni, rozłożenie zobowiązań i płatności w ciągu roku oraz liczbę lat potrzebnych do ukończenia projektu.

41. Powyższe wskaźniki mogą być przydatne długofalowo i na poziomie globalnym, ale dopiero po uzupełnieniu innymi wskaźnikami w pełni zobrazują tempo i jakość przygotowania oraz faktycznej realizacji projektu w terenie. Pod koniec 2003 r. w EuropeAid wciąż rozważano dodatkowe wskaźniki efektywności zapewniające osiągnięcie tego celu.

42. Opóźnienie we wprowadzaniu takich wskaźników spowodowało trudności w określeniu bazowych danych dotyczących sytuacji na początku decentralizacji (lub reformy). Ponadto trudno jest zidentyfikować wskaźniki oddzielające skutki decentralizacji od skutków elementów szerszej reformy. Co więcej, wpływ na wskaźniki mogą też mieć inne inicjatywy Komisji, takie jak wprowadzenie zarządzania cyklem projektu, podejście ogólnosektorowe czy nowe rozporządzenie finansowe, a także sytuacja w krajach beneficjentach, np. zmiany w lokalnym środowisku politycznym lub jakości krajowej administracji.

## Szybkość

43. W trakcie kontroli Trybunał poszukiwał dowodów poprawy szybkości realizacji różnych działań w ramach cyklu projektu, za które obecnie odpowiada przedstawicielstwo, a zwłaszcza przygotowania propozycji finansowych, zawierania umów, płatności faktur i realizacji projektu. Pierwsza faza cyklu projektu, tj. programowanie, nie podlegała kontroli, ponieważ wciąż należy do zadań centrali, choć przy oczekiwanym zwiększeniu zaangażowania przedstawicielstw.

### Przygotowanie propozycji finansowych

44. Wprawdzie „linearny” harmonogram przygotowywanych projektów jest dokładnie monitorowany w celu zapewnienia przestrzegania terminów, w niektórych przypadkach decentralizacja opóźniła przygotowania, ponieważ przedstawicielstwa przechodziły niezbędny proces nauki. Przykładowo, w 2003 r. centrala musiała pomóc niektórym przedstawicielstwom w Azji w przygotowywaniu projektów propozycji finansowych, terminy należało przesunąć i ostatecznie w czwartym kwartale zrealizowano więcej zobowiązań niż w ubiegłych latach (80–90 %, podczas gdy wcześniej ok. 50 %).

45. Szereg przedstawicielstw wizytowanych w trakcie kontroli w 2003 r. napotkało określone problemy przy przygotowywaniu nowych propozycji finansowych po wprowadzeniu nowego RF mającego zastosowanie do generalnego budżetu od dnia 1 stycznia 2003 r. Przedstawicielstwa nie były pewne, jak interpretować i stosować nowe przepisy RF w odniesieniu do koncepcji „zdecentralizowanego zarządzania” działaniami pomocowymi w podziale na kraje beneficjentów. Wiele próśb o wyjaśnienie pozostało bez odpowiedzi centrali, a zagadnienie to było, jak się zdaje, wciąż analizowane w czasie drugiej rundy wizyt kontrolnych Trybunału w przedstawicielstwach w marcu 2004 r. W efekcie wiele propozycji projektów nie mogło zostać sfinalizowanych wskutek braku zrozumienia i uzgodnień co do mechanizmów realizacyjnych.

### Umowy i płatności

46. Wizytacje przeprowadzone w przedstawicielstwach prowadzą do generalnego wniosku, że rutynowe procedury zawierania umów i dokonywania płatności są przeprowadzane prawidłowo. Głównym czynnikiem sukcesu jest fakt, że większe przedstawicielstwa z pierwszej fali otrzymały wykwalifikowany i doświadczony personel dla jednostek ds. finansów i umów (F&C), który umożliwił sprawne wprowadzenie podstawowych systemów i procedur finansowych.

47. W krajach, w których krajowa administracja odgrywa ważną rolę w procedurach umów i płatności <sup>(1)</sup>, opóźnienia występujące w ramach tej administracji stanowią czasami większą przeszkodę w szybkiej realizacji projektów niż opóźnienia występujące w ramach przedstawicielstw <sup>(2)</sup>.

48. Wiele przedstawicielstw nie śledzi określonych wskaźników w celu mierzenia okresów dokonywania płatności czy zawierania umów, a także nie ustanawia w tym zakresie żadnych celów odbiegających od formalnych obowiązkowych terminów określonych przez RF, w ramach umów lub ogłaszanych procedur przetargowych <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ma to miejsce zwłaszcza w państwach AKP, ale także w innych, w których zarządzanie projektami zostało zdecentralizowane, np. w Maroku.

<sup>(2)</sup> Np. kontrola przedstawicielstwa w Senegalu wykazała, że okres wewnętrznej obsługi płatności w przedstawicielstwie został zredukowany do ok. 20 dni, co stanowiło tylko ułamek czasu wymaganego przez jednostki zarządzania projektem lub krajową administrację do wykonania ich części procedury płatności, liczonej raczej w miesiącach, a nie dniach. Z kolei w Maroku procedury obsługi płatności i zawierania umów przez krajową administrację były tak długie, że zamiast próbować pomóc rządowi w usprawnianiu lokalnych procedur, przedstawicielstwo postanowiło przejąć całkowitą odpowiedzialność za wszystkie płatności i zobowiązania w celu zmniejszenia opóźnień.

<sup>(3)</sup> Wyjątkiem był Senegal, gdzie formularze obiegowe autoryzacji płatności przewidywały określoną liczbę dni roboczych na poszczególnych etapach procesu weryfikacji, składającą się w sumie na 21 dni roboczych na obsługę faktury do zapłaty w przedstawicielstwie.

49. Systemy informacji finansowych wykorzystywane w przedstawicielstwach, CRIS i (w przypadku EFR) OLAS z zasady umożliwiają obliczanie okresu płatności, ale kontrole przeprowadzone w niektórych przedstawicielstwach wykazały szereg błędów w danych bazowych <sup>(1)</sup>. Wiarygodność wskaźnika efektywności EuropeAid, wykazującego łączny procent faktur zapłaconych w ciągu 60 dni, jest zatem niepewna.

50. Brak jest wskaźników szybkości płatności za okres przed decentralizacją. Przeprowadzono zatem manualny test w dwóch przedstawicielstwach, w ramach którego wybrano grupę podobnych płatności, częściowo dokonanych przed decentralizacją (czyli przez centralę), a częściowo po, a następnie porównano okresy ich realizacji. Wyniki są niejednoznaczne. W jednym przedstawicielstwie nastąpiła poprawa (średni czas zmalał z 61 dni przed decentralizacją do 47 dni po decentralizacji), ale w drugim sytuacja nie uległa widocznej zmianie (średni czas wynosi nadal ok. 50 dni).

51. Wiele przedstawicielstw ma trudności z realizacją płatności i umów wskutek wielu błędów w danych uprzednio wpisanych do systemu informacji finansowych CRIS, po jego uruchomieniu w trakcie 2002 r.

52. Procedury WE w zakresie przetargów i zawierania umów są skomplikowane. Kontrola wykazuje, że personel przedstawicielstw, personel projektów i urzędnicy lokalnych władz czasami napotyka poważne trudności w tej sferze, nawet jeżeli istnieje możliwość uchylenia przepisów czy bardziej elastycznej interpretacji. Często procedury przetargowe należy przerwać i powtórzyć z uwagi na brak wystarczającej liczby zainteresowanych stron lub ważnych ofert. Niełatwo jest uzyskać zgodę centrali na uchylenie przepisów. W pewnych przypadkach nie jest to możliwe, ponieważ określone zasady wymagają powtórzenia procedury przetargowej do czasu otrzymania wystarczającej liczby ważnych ofert. W takich przypadkach przygotowanie i realizacja projektów są poważnie utrudnione.

#### Realizacja projektów

53. Wpływu decentralizacji na ogólne tempo realizacji projektów nie jest łatwo zmierzyć (jak wykazały wizyty na szczeblu przedstawicielstw), niewątpliwie z uwagi na stosunkowo krótki okres decentralizacji w przedstawicielstwach <sup>(2)</sup>. W ponad

<sup>(1)</sup> Błędy obejmowały niewłaściwą datę wystawienia faktury, brak wpisu o okresie zawieszenia wniosku o płatność, np. wskutek braku odpowiednich dokumentów, czy dwukrotne wpisywanie jednorazowych płatności w systemie.

<sup>(2)</sup> Przykładowo, realizowany projekt może uciec wskutek słabego zaplanowania lub zmiany okoliczności, czemu nie można zaradzić (w prosty sposób) poprzez decentralizację.

połowie wizytowanych przedstawicielstw kontrola wykazała, że pozytywne skutki decentralizacji niweczone są przez inne czynniki.

54. Kontrola generalnie wykazała jednak, że realizacja projektów odnosi korzyści z obecności na miejscu personelu jednostek ds. finansów i umów oraz ze zwiększenia wydajności jednostek operacyjnych przedstawicielstw. Oba czynniki zapewniają lepsze zrozumienie lokalnych warunków i łącznie tworzą większy potencjał do rozwiązywania wszelkich problemów występujących przy realizacji projektów i programów. Wywiady przeprowadzone z partnerami przedstawicielstw (urzędnikami rządowymi, personelem projektów, przedstawicielami innych płatników) potwierdzają zwiększony potencjał przedstawicielstw po decentralizacji, umożliwiając bliższe kontakty oraz większe zaangażowanie personelu przedstawicielstw.

55. Niemniej jednak, trudności omówione wcześniej w raporcie, w kontekście przygotowania przedstawicielstw i centrali do decentralizacji, mogą zniweczyć poprawę szybkości wynikającą z decentralizacji (patrz: punkty 23, 26, 35.c) i 38).

#### **Jakość**

56. W przypadku drugiego głównego celu reformy i decentralizacji, tj. radykalnej poprawy jakości zewnętrznej pomocy WE, mniej niż dwa lata decentralizacji zarządzania to zbyt krótki okres na ujawnienie pełnego potencjalnego wpływu decentralizacji na jakość pomocy w całym cyklu projektu. Wymaga to co najmniej czterech do pięciu lat, do czasu ukończenia znaczącej liczby projektów i programów przygotowanych w ramach zdecentralizowanego zarządzania.

57. Ponadto niezbędne jest wcześniejsze zidentyfikowanie najważniejszego zestawienia wskaźników jakości pomocy. System monitoringu wyników, który w 2002 r. Komisja poszerzyła na wszystkie regiony objęte zewnętrznymi programami współpracy WE, ma na celu oszacowanie funkcjonowania projektu lub programu. W dalszej perspektywie ocena taka może stanowić istotny wskaźnik poziomu jakości pomocy WE oraz jej poprawy, o ile raporty będą sporządzane w oparciu o spójne normy poprawy jakości, umożliwiające ich porównywalność w czasie.

58. Pozytywne czynniki przedstawione powyżej odnośnie do szybkości realizacji projektów mają także znaczenie dla kwestii jakości. Kontrola wykazała, że w większości wizytowanych przedstawicielstw pojawiają się oznaki ich zwiększonego potencjału do realizacji różnorodnych aspektów działań rozwojowych, prowadzące do intensyfikacji kontaktów z beneficjentami i innymi zainteresowanymi stronami oraz do lepszego zrozumienia lokalnych warunków, ryzyka i możliwości. Przeglądy akt dokonane w czasie kontroli także potwierdzają zwiększone zaangażowanie personelu przedstawicielstw w działania monitoringu projektów, takie jak badanie i opiniowanie planów pracy projektu czy raportów z postępów.

59. Z drugiej strony, istnieją także utrudnienia w pracy, omówione wcześniej w raporcie (patrz: punkt 56), które mogą zniweczyć poprawę jakości wynikającą z decentralizacji.

60. Ponadto w większości odwiedzonych przedstawicielstw, w jednostkach operacyjnych obecne są różne kategorie pracowników (indywidualni eksperci, ALAT i lokalni agenci), wśród których praca dzielona jest zwykle w taki sposób, że jedna osoba jest odpowiedzialna za szereg projektów. Taka praktyka nie zapewnia optymalnego wykorzystania różnego rodzaju zasobów, ponieważ bardziej doświadczeni specjaliści czasami poświęcają znaczną część czasu na wykonywanie stosunkowo prostych zadań administracyjnych.

### Solidne procedury finansowe

61. Wizyty kontrolne w przedstawicielstwach prowadzą do ogólnego wniosku, potwierdzonego ustaleniami z równoległych kontroli finansowych w tych samych przedstawicielstwach <sup>(1)</sup>, że w ramach decentralizacji zarządzania generalnie zapewniono solidne procedury finansowe. Niemniej, monitoring finansowy organizacji wdrażających nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięty. Chociaż system kontroli tych organizacji uległ poprawie od 2002 r., wciąż prowadzone są dyskusje na temat podejścia, zaś generalnie wykorzystanie raportów z kontroli i działania pokontrolne nie wystarczają jeszcze do zapewnienia całkowitej gwarancji legalności i prawidłowości transakcji obsługiwanych przez organizacje wdrażające.

62. Istnieją jednak oznaki pozytywnych efektów decentralizacji, prowadzących do poprawy kontroli i systemów nadzorczych. Wczesne utworzenie jednostki ds. finansów i umów w przedstawicielstwie, często dysponującej solidnym i wykwalifikowanym zespołem, zaowocowało w wielu przedstawicielstwach silnym naciskiem na procedury finansowe. Przyczyniło się także do szybszego rozwiązywania problemów i udoskonalenia praktyk, np. poprzez wprowadzenie standardowych

dokumentów lub formatów kontrolnych, formularzy obiegowych i wytycznych, stosowanych zarówno wewnątrz przedstawicielstwa, jak i przez kierownictwo projektu. W co najmniej dwóch wizytowanych przedstawicielstwach jednostki F&C zaczęły rozwiązywać problem monitorowania organizacji wdrażających i wypracowały podejście dla zewnętrznej kontroli projektów, obejmujące systematyczne działania pokontrolne.

63. Niemniej, występowanie skomplikowanych procedur (patrz: punkt 52) i niewystarczające wytyczne dla zagadnień finansowych (patrz: punkt 45) wywarły w niektórych przypadkach ujemny wpływ na realizację dwóch pozostałych celów, tj. poprawy szybkości i jakości pomocy.

### WNIOSKI

#### Wnioski z procesu decentralizacji

64. Decentralizacja obowiązków w zakresie zarządzania pomocą w 78 przedstawicielstwach stanowiła poważną reorganizację służb Komisji w sferze pomocy zewnętrznej. Jej realizacja, przy prawie wszystkich przedstawicielstwach funkcjonujących w ramach zdecentralizowanego zarządu do lata 2004 r., jest znaczącym osiągnięciem (patrz: punkty 15–17).

65. Zarządzanie procesem decentralizacji przez Komisję może być uznane za dosyć udane, przynajmniej w przypadku samych przedstawicielstw. Jednak proces planowania Komisji nie zawierał wielu elementów, które mogły ułatwić kontrolę tego procesu. Niektóre obszary, w których pojawiły się problemy, wymagają dalszego monitorowania (patrz: punkt 18).

66. Generalnie przedstawicielstwa zostały dość dobrze przygotowane do decentralizacji zarządzania, choć występują problemy z obsadzeniem stanowisk oraz stałe zapotrzebowanie na szkolenia w zakresie systemów finansowych i kierowania projektami, i to pomimo wysiłków szkoleniowych podjętych w tym obszarze (patrz: punkty 19–26).

67. Przygotowanie centrali zostało gorzej zaplanowane, przy braku analizy i konsultacji. Przedstawicielstwa wciąż wymagają znacznej pomocy w adaptacji do nowej roli. Niemniej, centrala z trudem udziela im niezbędnego wsparcia, ponieważ redukcje personelu, które ją dotknęły, znacznie uszczupliły zasoby specjalizacji tematycznej w dyrekcjach geograficznych (patrz: punkty 27–33).

<sup>(1)</sup> Kontrole finansowe przeprowadzono we wszystkich krajach wizytowanych do celów niniejszej kontroli, z wyjątkiem Etiopii i Urugwaju. Szczegóły przedstawiono w Rocznym raporcie Trybunału 2003, zwłaszcza w rozdziale 7 Działania zewnętrzne, oraz w raporcie z działalności EFR. W tym kontekście stwierdzono, że choć Komisja przyjęła normy kontroli wewnętrznej w 2001 r., będą one miały zastosowanie do przedstawicielstw dopiero od 2004 r.

68. Wprawdzie centrala opracowała instrumenty monitoringu przedstawicielstw, takie jak raport z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR), jej rola monitorująca i instrumenty nie są jeszcze w pełni rozwinięte (patrz: punkty 34–35).

69. Ponadto, pomimo udzielenia przez centralę znacznego wsparcia przedstawicielstwom w formie inicjatyw szkoleniowych, grup wspierania jakości, sieci tematycznych i serwisu helpdesk, wciąż istnieją trudności z udzielaniem porad i zaspokajaniem potrzeb szkoleniowych (patrz: punkty 36–38).

#### Wnioski z wyników decentralizacji

70. Niespełna dwa lata decentralizacji zarządzania to zbyt krótki okres na stwierdzenie oczekiwanej poprawy szybkości i jakości pomocy zewnętrznej WE. Ponadto brak kompletnego zestawu wskaźników efektywności we wczesnym stadium procesu decentralizacji utrudnia pomiar postępów w realizacji głównych celów. W międzyczasie Komisja wciąż wykorzystuje przede wszystkim dane finansowe (poziom zobowiązań i wypłat) jako wskaźniki szybkości, choć mogą one ulegać wahaniom z przyczyn niezwiązanych z decentralizacją czy reformą, a poza tym są dokładnie tymi kryteriami oceny pomocy WE, które reforma miała zastąpić (patrz: punkty 39–42, 53, 56 i 57).

71. Jednakże w większości odwiedzonych przedstawicielstw można zaobserwować, że zdecentralizowane zarządzanie jest na właściwej drodze, aby osiągnąć zamierzone rezultaty. Zwiększona wydajność w jednostkach operacyjnych przedstawicielstw oraz fakt, iż personel zajmujący się finansami oraz umowami jest dostępny na miejscu, przyczyniają się do poprawy szybkości i jakości zarządzania projektami. Prowadzi to do sprawniejszego rozwiązywania problemów w przedstawicielstwach oraz do zwielokrotnienia kontaktów z beneficjentami oraz innymi zaangażowanymi stronami, a także do lepszego zrozumienia lokalnych warunków, ryzyka i możliwości. Solidne procedury zarządzania finansami są z zasady zapewnione w systemie decentralizacji, nie są jednak rozwinięte w wystarczającym stopniu w zakresie monitoringu finansowego jednostek zajmujących się realizacją (patrz: punkty 54, 58, 61 i 62).

72. W chwili obecnej problemy z zatrudnieniem personelu posiadającego odpowiednią wiedzę oraz optymalne wykorzystanie tej wiedzy, trudności centrali w zapewnianiu wsparcia dla przedstawicielstw oraz wciąż nieodpowiednie systemy informacji finansowej i skomplikowane procedury ograniczają spodziewane rezultaty decentralizacji w zakresie wzrostu szybkości i poprawienia jakości zarządzania projektami (patrz: punkty 52, 55, 59, 60 i 63).

73. Pewne znaki wskazują na to, iż przygotowywanie projektów może w bliskiej perspektywie ulec spowolnieniu, do czasu przyswojenia przez przedstawicielstwa nowych obowiązków w tym obszarze. Wprawdzie wiarygodność wskaźników szybkości płatności nie jest pewna wskutek błędów danych bazowych, to jednak generalnie przedstawicielstwa terminowo realizują umowy i płatności. Niemniej, poważne opóźnienia występują poza przedstawicielstwami, na przykład w krajowej administracji i jednostkach zarządzania programami (patrz: punkty 43–51).

#### **ZALECENIA**

74. Należy wprowadzić system odpowiednich wskaźników opartych o wiarygodne dane bazowe, odnoszących się zarówno do szybkości, jak i jakości pomocy, mierzący coroczne postępy na podstawie ustalonych norm, na poziomie globalnym oraz indywidualnych przedstawicielstw.

75. Faktyczne roczne koszty decentralizacji należy monitorować poprzez porównanie z kosztami przewidywanymi.

76. Komisja powinna zapewnić, że procedury rekrutacji, uposażenia i inne warunki zatrudnienia przyciągną odpowiednio wykwalifikowanych pracowników dla zaspokojenia zwiększonych potrzeb kadrowych przedstawicielstw.

77. Zasoby kompetencji tematycznych centrali należy zorganizować w taki sposób, aby skutecznie zapewnić właściwej jakości wsparcie dla przedstawicielstw.

78. Rolę monitorującą centrali należy rozwinąć poprzez ustanowienie bazowych norm oceny poziomu zatrudnienia w przedstawicielstwach, przekazywanie im bardziej systematycznych i konstruktywnych informacji zwrotnych oraz dalsze doskonalenie systemów informacji finansowych.

79. Rolę wspierającą centrali należy rozwijać w szczególności poprzez szersze wyjaśnianie nowego RF (mającego zastosowanie do ogólnego budżetu), szybkie udzielanie porad w językach roboczych przedstawicielstw i dalsze podejmowanie kwestii niezaspokojonych potrzeb szkoleniowych.

80. Komisja powinna zintensyfikować swoje wysiłki zmierzające do redukcji opóźnień w realizacji projektów, występujących poza przedstawicielstwami na szczeblu administracji krajowej lub jednostek projektowych, zwłaszcza opóźnień w płatnościach.

81. Dobry przykład wypracowany przez niektóre zdecentralizowane przedstawicielstwa w rozwijaniu wszechstronnego i systematycznego podejścia do zewnętrznej kontroli organizacji wdrażających, w tym systematyczne działania pokontrolne, należy rozszerzyć na wszystkie przedstawicielstwa.

82. Aby zoptymalizować efekty decentralizacji, Komisja powinna nadal zwracać szczególną uwagę na upraszczanie, harmonizację i wyjaśnianie procedur związanych z finansami i zawieraniem umów.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniach 8—9 grudnia 2004 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Prezes

## ZAŁĄCZNIK

**Wykaz kluczowych działań i dat w procesie przygotowawczym do decentralizacji**

- Prace przygotowawcze do decentralizacji rozpoczęto w 1999 r. (kwestionariusz dla przedstawicielstw),
  - komunikat Komisji o ogólnej reformie pomocy zewnętrznej w maju 2000 r.,
  - rozpoczęcie spotkań Grupy Roboczej Służb w październiku 2000 r.,
  - ogłoszenie pierwszej fali 22 przedstawicielstw w listopadzie 2000 r.,
  - przyjęcie dokumentu „Concept opérationnel de déconcentration” w marcu 2001 r.,
  - przesłuchania na temat dodatkowych zasobów dla 1. fali przedstawicielstw, marzec–maj 2001 r.,
  - uruchomienie zdecentralizowanego zarządzania w przedstawicielstwach 1. fali od stycznia 2002 r.,
  - komunikat Komisji „Plan de mise en oeuvre et financement de la déconcentration” w styczniu 2002 r.,
  - seminarium EuropeAid na temat roli centrali w kontekście zdecentralizowanego zarządzania, luty 2002 r.,
  - wewnętrzny dokument EuropeAid prezentujący „Définition des fonctions du Siège d'EuropeAid dans le cadre d'un environnement déconcentré”, listopad 2002 r.,
  - reorganizacja EuropeAid po procesie decentralizacji, luty 2003 r.,
  - Biuro Współpracy EuropeAid: „Mission Statement, Responsabilités et tâches des services”, 25 lipca 2003 r.
-

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

I. Szeroka reforma zarządzania zewnętrzną pomocą rozpoczęta przez Komisję w maju 2000 r. uwzględnia zarówno powstanie biura EuropeAid, którego celem jest w szczególności pokonywanie trudności okresu przejściowego reformy, jak również przekazanie przedstawicielstwom zarządzania wszystkimi etapami projektu. Przekazanie to zwiększyło również rolę przedstawicielstw w takich kwestiach, jak dialog polityczny z władzami w sprawie złożoności służb cywilnych i reform dotyczących sprawowania władzy oraz w sprawie koordynacji z innymi donatorami. Reforma ta została wprowadzona w życie wraz z szerokimi reformami Komisji (wprowadzenie nowego rozporządzenia finansowego oraz zlikwidowanie biur pomocy technicznej), co również miało wpływ na proces przekazywania zarządzania.

IV. Wszystkie zastosowane instrumenty planowania i monitorowania okazały się skuteczne i właściwe dla zarządzania procesem przekazywania.

V. W czasie trwania procesu przekazywania w EuropeAid odbyła się pierwsza reorganizacja służb wraz z przyjęciem nowego schematu organizacyjnego w dniu 17 lutego 2003 r. Ponadto korekty dotyczące zmiany funkcji są teraz rozpatrywane w ramach planu zarządzania siedzibami głównymi. Komisja analizuje środki, które pozwoliłyby na zorganizowanie fachowej wiedzy tematycznej w pełnym poszanowaniu odpowiednich kompetencji zainteresowanych dyrekcji generalnych, zgodnie z porozumieniem między służbami z 2001 r.

Całość działań związanych z rozdziałem zasobów ludzkich odbyła się w kontekście dużego deficytu personelu w porównaniu z sytuacją wszystkich wielkich donatorów, w tym Państw Członkowskich.

Komisja jest zobowiązana do pokonania powstałych ograniczeń.

VI. Przekazanie zarządzania pomocą było tylko jednym z elementów całego pakietu reform. Rezultaty tej reformy są z bliska obserwowane, a Rada i Parlament regularnie są o nich informowane. Oddzielenie rezultatów przekazania od rezultatów reszty pakietu jest niemożliwe. Nie tylko jednak proces przekazania zakończony został w przewidzianym terminie, ale też nie doprowadził on do spadku jakości czy zwolnienia, czego obawiało się wielu obserwatorów. Na przykład przed reformą czas potrzebny do zaplanowania, wprowadzenia i zakończenia projektu wydłużał się; od 2000 r. tendencja ta jest odwrotna i projekty realizowane są szybciej.

VII. Dzięki przekazaniu zarządzania ściślejsze kontrole finansowe dotyczące organizacji odpowiedzialnych za wdrażanie (na przykład organizacji pozarządowych lub jednostek zarządzających projektem) mogą być realizowane na miejscu przez przedstawicielstwa. W ostatnich latach wprowadzenie standardowego dokumentu kontraktowego przyczyniło się do podniesienia poziomu kontroli; ponadto od czerwca 2003 r. przed ostatnim rozliczeniem wydatki związane z projektem poddawane są kontroli, a w 2004 r. została wprowadzona strategia kontroli zewnętrznej.

VIII. Jeżeli w kilku określonych państwach trudne jest obsadzenie niektórych wyższych stanowisk, Komisja uważa, że dysponuje szeregiem przepisów, które pozwalają zazwyczaj na pewną elastyczność w doborze personelu oraz właściwe dostosowanie do potrzeb.

Podejmuje się środki w celu dostosowania struktury służb w EuropeAid, aby poprawić systemy informacji finansowej oraz uprościć procedury w celu zapewnienia przedstawicielstwom skutecznego wsparcia. Najważniejsze jest jednak utrzymanie ścisłych standardów kontroli finansowej.

IX. Stanowisko Komisji w sprawie zaleceń Trybunału jest następujące:

- Spis wskaźników opartych zwłaszcza na danych finansowych został wprowadzony na początku reformy. Prowadzone są prace nad rozwojem dodatkowych wskaźników służących do oceny poprawy szybkości oraz jakości dostarczania pomocy.
- Pod koniec 2005 r., po zakończeniu procesu przekazywania zarządzania pomocą, monitorowanie kosztów pozwoli na dokonanie porównania w stosunku do oceny wyjściowej.
- Dzięki procesowi przekazywania zarządzania pomocą dużą wagę przywiązuje się do poprawienia procedur oraz warunków rekrutacji w przedstawicielstwach. Przeprowadza się prace w celu określenia środków potrzebnych do właściwszego obsadzania stanowisk w krajach uchodzących za trudne.
- Komisja analizuje środki, które pozwoliłyby na zorganizowanie fachowej wiedzy tematycznej w pełnym poszanowaniu odpowiednich kompetencji zainteresowanych dyrekcji generalnych, zgodnie z porozumieniem między służbami z 2001 r.
- Zwiększenie roli CRIS (Common Relex Information System) jako instrumentu planowania i zarządzania wpłynie na zwiększenie możliwości EuropeAid w zakresie monitorowania i wspierania. Podejmowane są również znaczne wysiłki w celu zapewnienia właściwego szkolenia personelu przedstawicielstw. Aktualnie na miejscu organizuje się więcej sesji szkoleniowych oraz rozwija się moduły nauczania drogą elektroniczną.
- EuropeAid podejmuje środki w celu poprawienia skuteczności administracji krajowych.
- Zgodnie z działaniem 73 Białej Księgi w sprawie 'Reformy Komisji' Komisja ustanowiła jednostkę centralną odpowiedzialną za harmonizację modeli umów i zarządzanie umowami w sprawie przyznania dotacji. Ponadto rozpoczęty przez Komisję w październiku 2004 r. przegląd reguł wykonawczych rozporządzenia finansowego proponuje uproszczony system przyznawania kontraktów przez Komisję, uwzględniając kontrakty zarządzane przez przedstawicielstwa.



## INTRODUCTION

2 to 4. The reform of the management of external assistance included both the creation of EuropeAid, which was specifically designed to cope with the transitional period of the reform, and the devolution of the management of the whole project cycle to the delegations. Devolution also increased the role of the delegations in matters such as the policy dialogue with the authorities on complex public service and governance-related reforms, and in coordination with other donors. The reform was implemented in conjunction with Commission-wide reforms (such as the introduction of a new Financial Regulation, and the abolition of technical assistance offices) which also had an impact on the situation.

## OBSERVATIONS

16. It was not possible to complete the devolution by the end of 2003 for budgetary reasons and for some logistical and staffing issues.

18. As devolution was only one part of the reform process, it is not possible to dissociate the results of the devolution process from the rest of the reforms.

At the end of 2005, after the completion of the devolution process, the monitoring of costs will allow for a comparison with initial estimates.

Regarding the other elements mentioned by the Court, see replies under respective paragraphs.

19. The methodology used allowed due account to be given to particular situations (e.g. regional delegations, size/complexity of portfolio, easiness/difficulty of recruiting staff, etc.) avoiding an inflexible 'one size fits all' approach.

The outcome of the first devolution phase was used as a guide and benchmark in assessing demands on resources made by the heads of delegation in subsequent devolution phases. The entire approach allowed for adaptations and fine-tuning throughout, retaining the flexibility needed to deal with many different scenarios. The human resources allocation process took place against a background of a huge staffing deficit compared with all major donors, including EU Member States. Hence, the approach chosen was to use devolution also as an opportunity to put Delegations in a situation where they would finally have the necessary human resources to discharge all their responsibilities in the management of external assistance with the level of quality, speed, management robustness, impact and visibility envisaged by the RELEX Reform.

20. Extensive consultations and continuous dialogue ensured ownership of the process by the heads of delegation and led, as the Court also points out, to general satisfaction in delegations with the number of posts allocated. Moreover, in the course of the first wave of devolution more sophisticated guidelines and benchmarks were developed for allocation of resources in the subsequent waves.

23. — The rapid increase in staff in the delegations resulted in a slow-down in the recruitment process, which can be blamed on the excessively low growth rate of management resources in the delegations and in Brussels. The pre-assignment training programmes also have an impact on deadlines for the filling of posts.

— The Commission is striving to offer local and ALAT staff contractual conditions comparable to those of similar employers in the locality. The forthcoming general introduction of the 'contract staff' category should contribute to a significant improvement in the conditions of employment in the delegations.

— The increasing scarcity of certain candidate profiles and the creation of posts with new job profiles have caused delays in the filling of posts. Various measures have been introduced or planned to resolve this situation.

— The aid-management posts created in local-agent or ALAT categories are covered by fixed-term contracts. The reasons for this are not only budgetary but also a concern that expertise should be more closely matched to the cooperation programmes to be carried out. Constraints arising from local legislation should diminish considerably with the forthcoming general introduction of the 'contract staff' category.

— Work is under way to draw up the conditions to govern the application of the new 'contract staff' category from 2006.

26. During 2004, with the limited resources at its disposal (particularly as regard mission expenses), the Commission conducted some 10 training courses in the Asia region covering CRIS and Finance and Contract procedures. New staff recruited locally should be trained in delegations by colleagues.

The Commission will maintain its substantial training program. Distance and eLearning courses are under development, and a first module on CRIS should become available early 2005. This should facilitate the access of local staff to training possibilities.

27. The initial structure of EuropeAid was designed to ensure the stability of the organisation throughout the devolution process by opting for a predominantly geographical structure.

Based on the first experience of the first wave of deconcentration, the description of the new role of headquarters of November 2002 was drawn up. This new role was at that time relevant for a quarter of the work of EuropeAid.

As devolution progressed, a first reorganisation of the services in HQ has taken place with the adoption of a new organigramme on 17 February 2003.

28. The adjustment in terms of allocation of human resources to the change of functions is ongoing. A workload assessment of units in EuropeAid was carried out in September/October 2004 as part of the preparations for restructuring which should lead to a new organisational structure by early 2005.

Moreover, staffing needs for HQ are addressed through the annual activity based management (ABM) exercise and reflected in the management plan. The management plan is the key planning, management and monitoring tool in headquarters. It allows directorates to plan for and manage change.

29. Sufficient staff has been redeployed from headquarters for the identified core needs in delegations. This redeployment takes place within the annual ABM exercise. As the redeployment occurs in a phased manner and in conjunction with other staffing movements, the process may not be immediately apparent or easy to reconstruct. It is nonetheless, and has been from the outset, a key aspect of the reform, and of devolution in particular.

30. EuropeAid is aware of the difficulties in providing effective support to delegations after the reduction in posts. For this reason (and the reasons highlighted under the reply to point 27) the present review process should lead to a new organisational structure for EuropeAid by early 2005.

31. EuropeAid has consistently attached major importance to training staff for the roles they will have to accomplish in a devolved environment. A large proportion of staff participated during 2002 and 2003 in exercises to help to adjust to their new roles and to identify problems which might arise between HQ and delegations.

EuropeAid has tried to ensure reintegration of staff returning from delegations. In 2003, 21 officials in the rotation exercise were thus reintegrated within EuropeAid.

32. The Commission is examining measures to organise thematic expertise in full respect of the respective responsibilities of the directorates-general concerned as reflected in the Inter-service Agreement of 2001.

35. Many of the monitoring instruments were new as part of the devolution exercise. They required a period of fine tuning in terms of use and operational application.

(a) All the criteria mentioned by the Court were covered in the decisions surrounding the allocation of additional staff and the reviews of organigrammes (see reply to paragraph 19).

As already foreseen in the 2002 Communication, the workload assessment has since been developed as a more general exercise that can go beyond the effects of devolution and give assessment criteria that can mirror the changing environment of delegation tasks and practical work in the future. The pilot phase of this exercise was finished in October 2004 and the general exercise was launched in November 2004.

The workload assessment methodology is based on a delegation's tasks and responsibilities, and demonstrates the adequacy of staffing to carry those out.

(b) Initial inconsistencies in providing feedback on the external assistance management report (EAMR) have now been overcome and steps have been taken in 2004 to ensure coordinated, appropriate and timely replies to delegations.

(c) In respect of the observations of the Court on parallel databases, some delegations have tended to develop their own internal excel tables. However, as the CRIS system is continually being developed and made more user-friendly. The need for such tables should diminish over time.

Efforts have been taken to ensure the accuracy of the non-financial data registered in CRIS. In May 2004 a number of non-financial CRIS functions were introduced for the EDF, including the project monitoring system (Implementation reporting).

38. A reorganisation in early 2005 should improve the support role of HQ. At the same time, the issues raised by the Court are already being dealt with in the following way:

(a) the vast majority of the websites maintained by the thematic networks have been updated in 2004. A newsletter is now being distributed to relevant staff in HQ and delegations informing them on new updates;

(b) significant efforts are made to ensure proper training of delegation staff (see reply to paragraph 26);

- (c) the work of the QSG (for the ACP countries) is based on a sampling principle. The sampling rate for 2004 was set at 20 %. This approach was adopted in full awareness of the annual volume of proposals (over 300). None the less, all proposals of an innovative or complex nature have been examined by the group.

Furthermore, all the ACP project identification sheets are subject to a 'quality assessment' at an earlier stage in the project cycle when intervention and support from HQ is more appropriate and more effective;

- (d) owing to EuropeAid's multilingual environment, instruction notes and manuals have to be translated, implying longer distribution times;
- (e) problems with making preparations and adjustments for the entry into application in January 2003 of the Financial Regulation and Implementing Rules were experienced in many services in the Commission. These difficulties were explicitly recognised in the readiness assessment made at the end of 2002 <sup>(1)</sup>.

For those financing agreements financed on the 2003 budget which were furthest advanced in their preparation, the Commission issued a written instruction to delegations in December 2003 that tendering could be proceeded with by the third country under a suspensive clause.

By early June 2004 the Commission had issued a revised Financing Agreement/Technical and Administrative Provisions template taking into account the agreed application of Article 164 FR;

- (f) please refer to the Commission's reply to point 23.

40. The Commission is seeking to improve and expand the range of indicators in all areas of management.

41. EuropeAid is studying various options for aggregate indicators of quality, which would complement the already existing indicators of financial execution.

42. Devolution is indeed only one, albeit an important, element of the overall reform of the Commission's management of external assistance. Hence, the improvements in aid delivery over the recent years can not be explained by Devolution alone, but are the results of all efforts combined. The Commission regularly reports on progress of the overall reform to the Parliament and the Council.

<sup>(1)</sup> See SEC(2002) 1362 final: Communication by Mrs Schreyer to the Commission: Overall assessment of the readiness of the Commission services for integrating the new Financial Regulation in their internal control systems of 17 December 2002.

44. While it is true that the percentage of commitments for Asia in the last quarter was 80 % in 2003, this improved in 2004 to 61 %, and a planned improvement to +/- 50 % is forecast for 2005. This more even spread of commitments has become possible as a result of delegations having adapted to their new role under devolution, in which they have been assisted by training initiatives and planning seminars. The QSG system has assisted in improving the quality of projects presented to the management committees.

It is part of the function of HQ to assist delegations to prepare financing proposals which meet increasingly stringent quality standards.

45. Please refer to reply to point 38(e).

47. EuropeAid is taking measures to improve the national administrations' performance (i.e. providing proper institutional support rather than just technical assistance). An additional incentive has been provided by setting deadlines for implementation of projects.

48. The Commission (whether headquarters or delegations) is required to make payments within the deadlines set by the Financial Regulations and the relevant contracts. The respect of these deadlines has been regularly monitored by EuropeAid since 2002 for all payments made on the budget lines managed by EuropeAid and delegations.

49. Though errors may occur in entering data in CRIS, these are occasional and do not question the reliability of the system. Efforts are constantly being made to ensure the accuracy of data registered in CRIS.

52. The subdelegated authorising officer accords derogations within a reasonable delay, when a well-founded justification is provided.

The outcome of tendering procedures cannot be predicted in advance and depends on various factors, some elements being out of the influence of the subdelegated authorising officers. The problem described does not appear to be particularly specific to delegations and the present Implementing Rules provide already for the possibility of using 'negotiated procedures' in case of unsuccessful tendering procedures.

53. It will clearly take some time for the effect of devolution, as well as the other aspects of the reform package, to have their full impact. However, prior to the reform, the number of years needed to design, implement and complete a project was increasing; since 2000, this trend has been reversed, and projects are now completed faster.

55. See replies to 23, 26, 35(c) and 38. Steps are being taken to overcome these constraints mentioned by the Court.

57. The concept of quality performance indicators is not a simple one. EuropeAid is taking stock of the various approaches for tracking the quality of its operations and intends to adopt sufficiently reliable, and hence credible, quality indicators.

The results oriented monitoring system has proved to be very helpful in building expertise on the monitoring of the quality of aid. However, further development is needed before the statistics produced can be converted into indicators of quality.

59. Please refer to the Commission's reply to point 55.

60. For efficiency reasons, posts have been identified by reference to project responsibilities rather than the various project-management tasks. The variety of staff categories in the delegations allow appropriate responses to be made to the various expertise requirements. Deficiencies and mismatches can be remedied by redefining job profiles when organigrammes are revised and contracts are renewed. The new Staff Regulations that entered into force on 1 May 2004 will gradually help to reduce the number of job categories in the delegations.

61. With devolution, stricter financial controls can be applied on the spot by the delegations. Moreover, since June 2003, in line with the revised grant contract provisions, the project accounts are subject to an audit before the final payment is made. The Commission's monitoring and control systems at the level of HQ and delegations aim at ensuring the compliance of contract partners (NGOs, public „project management units”, ...) with the contractual requirements. Checks and audits of the contract partners' internal control systems are carried out on the basis of risk assessments since in many cases a detailed examination of their overall internal control systems would be disproportionate on top of normal checks concerning legality and regularity of payments.

63. All these problems were addressed as part of the reform programme. Further improvements are being introduced as the reforms are followed up. Moreover, EuropeAid decided in November 2004 to establish a task force to review all procedural instructions in order to simplify and harmonise them.

## CONCLUSIONS

65. The Communication of 16 May 2000 on the Reform of the Management of External Assistance included a timetable of actions to be completed. The toolbox of planning and monitoring instruments applied proved to be effective and appropriate for the management of the devolution process.

66. Measures are being taken to try to overcome recruitment problems, and to adapt the structure of the services at EuropeAid in order to provide more effective support to delegations. Significant efforts have been made to ensure proper training of delegation staff. More training sessions are now being organised overseas, and elearning modules are being developed.

67. As devolution progressed, a first reorganisation of the services in EuropeAid took place with the adoption of a new organigramme on 17 February 2003. Moreover, adjustments in response to the change of functions are now addressed through the headquarters' management plan. The management plan is the key planning, management and monitoring tool in headquarters. It allows directorates to plan for and manage change. The Commission is examining measures to organise thematic expertise in full respect of the respective responsibilities of the directorates-general concerned as reflected in the Inter-service Agreement of 2001.

The entire exercise for human resource allocation took place against a background of huge staffing deficit compared with all major donors, including Member States.

68. Many of the monitoring instruments, such as the EAMR, were new as part of the devolution exercise. They required a period of fine tuning in terms of use and operational application.

69. A reorganisation in early 2005 should improve the support role of HQ.

70. The indicators were based more on financial data than on quality indicators, although some of them also reflect quality concerns; the concept of quality performance indicators is not a simple one. EuropeAid is taking stock of the various approaches for tracking the quality of its operations and that should translate into the adoption of sufficiently reliable, and hence credible, quality indicators.

71. With devolution, stricter financial controls of implementing organisations can be applied on the spot by the delegations. Over recent years, the introduction of standard contractual documents has contributed to improving the level of control; moreover, since June 2003, project accounts are subject to an audit before the final payment is made, and an external audit strategy was finalised in 2004.

72. Measures are being taken to try to overcome recruitment problems, and to adapt the structure of the services at EuropeAid in order to provide more effective support to delegations.

Efforts have been taken to ensure that the reporting possibilities within CRIS correspond to the most common needs of the users. EuropeAid is paying special attention to the development of the CRIS financial forecasting module and a module for the management of the project pipeline including appropriate reporting possibilities. Finally, attention will be given to develop a limited number of standardised management indicators on the basis of information registered in CRIS.

73. The Commission is aware of the need to improve the national administrations' performance.

#### RECOMMENDATIONS

74. A set of indicators based primarily on financial data were put in place from the beginning of the reform. Work on the development of complementary indicators, both to measure improvement in speed and quality of aid delivery is ongoing.

75. At the end of 2005, after the completion of the devolution process, the monitoring of costs will allow for a comparison with initial estimates.

76. In recent years, major efforts have been made to improve staff management within the External Service. Other measures planned under the administrative reform of 2002 are now gradually being implemented. None the less, the Commission acknowledges that improvements are still needed and is studying ways of achieving them.

77. The Commission is examining measures to organise thematic expertise in full respect of the respective responsibilities of the directorates-general concerned as reflected in the Inter-service Agreement of 2001.

78. All these problems were addressed as part of the reform programme. Further improvements are being introduced as the reforms are followed up.

79. The Commission is already acting upon this recommendation to develop the support role of EuropeAid.

80. EuropeAid is taking measures to improve the performance of national administrations.

81. The follow-up of audit results is part of the line-management functions in delegations and headquarters. Each audit report should be given appropriate attention and follow-up. Certain information will be provided, however, by CRIS audit, in particular on audits undertaken within the framework of the annual audit plans and other audits launched by headquarters and delegations.

82. Pursuant to Action 73 of the White Paper on 'Reforming the Commission', the Commission established a centralised unit to harmonise model contracts and grant agreement management. Furthermore, the review of the Implementing Rules to the Financial Regulation launched by the Commission in October 2004 proposes a simplified system for awarding contracts for the Commission's own account, including those managed by the delegations. EuropeAid decided in November 2004 to establish a task force to review all procedural instructions in order to simplify and harmonise them.

---