

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

## Kontrola budżetowa pomocy finansowej UE dla Afganistanu

P7\_TA(2011)0578

### Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli budżetowej pomocy finansowej UE dla Afganistanu (2011/2014(INI))

(2013/C 168 E/07)

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając poprzednie rezolucje w sprawie Afganistanu, a w szczególności rezolucję z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie stabilizacji sytuacji w Afganistanie <sup>(1)</sup>, rezolucję z dnia 15 stycznia 2009 r. w sprawie kontroli budżetowej środków UE w Afganistanie <sup>(2)</sup>, rezolucję z dnia 24 kwietnia 2009 r. w sprawie praw kobiet w Afganistanie <sup>(3)</sup> oraz rezolucję z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie nowej strategii dla Afganistanu <sup>(4)</sup>,
- uwzględniając swoją rezolucję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2007 z dnia 23 kwietnia 2009 r. <sup>(5)</sup> oraz za rok budżetowy 2008 z dnia 5 maja 2010 r. <sup>(6)</sup>,
- uwzględniając rezolucję z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie przyszłości wsparcia budżetowego UE na rzecz krajów rozwijających się <sup>(7)</sup>,
- uwzględniając konferencję w Kabulu z dnia 20 lipca 2010 r., na której darczyńcy zobowiązali się do lepszego wzajemnego dostosowania swoich programów i przestrzegania zasad skuteczności pomocy, oraz konferencję w Londynie z dnia 28 stycznia 2010 r., na której darczyńcy zobowiązali się do ustanowienia niezależnego urzędu ścisłego nadzoru i przekazania większej pomocy rozwojowej za pośrednictwem rządu Islamskiej Republiki Afganistanu, ze wsparciem reform struktur i budżetów,
- uwzględniając odpowiedzi Komisji na pytania Komisji Kontroli Budżetowej z dnia 7 września 2010 r. i 22 czerwca 2011 r.,
- uwzględniając sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 3/2011 pt. „Wydajność i skuteczność pomocy UE przekazywanej za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami”,
- uwzględniając sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez Specjalnego Inspektora Generalnego ds. Odbudowy Afganistanu (SIGAR),
- uwzględniając sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez Rządowe Biuro Odpowiedzialności Stanów Zjednoczonych (Government Accountability Office – GAO) w sprawie Afganistanu,
- uwzględniając sprawozdania z kontroli przeprowadzonych przez Inspektora Generalnego Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych (USAID) w sprawie Afganistanu,
- uwzględniając sprawozdanie końcowe sporządzone przez Komisję ds. zamówień wojennych w Iraku i Afganistanie dla Kongresu USA zatytułowane „Transforming Wartime Contracting”(Zmiana zamówień wojennych),
- uwzględniając projekt afgańskiej „ustawy o Najwyższym Urzędzie Kontroli”,

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 294E z 3.12.2009, s. 11.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 46E z 24.2.2010, s. 87.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 184E z 8.7.2010, s. 57.

<sup>(4)</sup> Teksty przyjęte, P7\_TA(2010)0490.

<sup>(5)</sup> Dz.U. L 255 z 26.9.2009.

<sup>(6)</sup> Dz.U. L 252 z 25.9.2010.

<sup>(7)</sup> Teksty przyjęte, P7\_TA(2011)0317.

**Czwartek, 15 grudnia 2011 r.**

- uwzględniając deklarację z Meksyku Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, przyjętą w 2007 r.,
- uwzględniając „plan działania UE w sprawie Afganistanu i Pakistanu”, przyjęty przez Radę dnia 27 października 2009 r., oraz publikowane co dwa lata sprawozdania dotyczące jego wykonania,
- uwzględniając decyzję 2011/23 Zarządu Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Funduszu Ludnościowego Narodów Zjednoczonych oraz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Obsługi Projektów przyjętą na dorocznej sesji w 2011 r. (6–17 czerwca 2011 r.),
- uwzględniając art. 48 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinie Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Rozwoju (A7-0388/2011),
- A. mając na uwadze, że w rezolucji Parlamentu z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie nowej strategii dla Afganistanu określono kilka kwestii problemowych w odniesieniu do kontroli budżetowej pomocy finansowej UE dla Afganistanu,
- B. mając na uwadze, że organizacja Integrity Watch informuje, iż w 2009 r. w Afganistanie zapłacono ponad miliard dolarów łapówek;
- C. mając na uwadze, że Komisja Kontroli Budżetowej odpowiada za monitorowanie efektywności wykonywania budżetu ogólnego UE pod względem kosztów,
- D. mając na uwadze, że zasady rozliczalności i przejrzystości środków publicznych mają zasadnicze znaczenie w demokracji,
- E. mając na uwadze, że Afganistan jest jednym z krajów otrzymujących największą pomoc cywilną z budżetu ogólnego UE,
- F. mając na uwadze, że Komisja Europejska przeznaczyła ponad 2 mld EUR i wydatkowała ponad 1,8 mld EUR na pomoc rozwojową i pomoc humanitarną dla Afganistanu od 2002 r.,

***Korzyści i wady różnych kanałów finansowania pomocy dla Afganistanu***

1. powtarza, że Komisja może brać pod uwagę różne kanały finansowania przy wydatkowaniu środków UE w Afganistanie; przypomina, że rząd Islamskiej Republiki Afganistanu nie otrzymuje bezpośredniego (sektorowego) wsparcia budżetowego z budżetu ogólnego UE;
2. zwraca uwagę, że każdy z kanałów finansowania przynosi własne szczególne korzyści i ma własne wady, jeśli chodzi o konkretne cele wydatków, co przedstawiono w tabeli znajdującej się w uzasadnieniu;
3. wyraża pogląd, że nie należy wykluczać żadnego z kanałów finansowania, ponieważ wszystkie z nich przynoszą szczególne korzyści i mają szczególne wady; uważa, że konieczne jest zróżnicowanie pomocy w celu zaspokojenia poszczególnych potrzeb za pomocą stosownego kanału finansowania;
4. wzywa Komisję do rozważenia możliwości wprowadzenia bezpośredniego wsparcia budżetowego w Afganistanie pod ścisłymi i dobrze określonymi warunkami, gdy tylko zostanie ustalone, że osiągnięto niezbędną do tego stabilność makroekonomiczną i dostatecznie pewny poziom zarządzania finansami, ponieważ jest ono najlepszym instrumentem służącym do tworzenia zdolności w administracji Afganistanu; uważa, że dzięki temu można by osiągnąć trwałe wyniki ukierunkowane na długą perspektywę;

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

5. wyraża pogląd, że Komisja powinna ocenić zdolności ministerstw rządu Islamskiej Republiki Afganistanu i uważa, że wsparcie budżetowe mogłoby rozpocząć się od ograniczonych kwot wypłacanych pod ścisłymi i dobrze określonymi warunkami; przyjmuje do wiadomości, że inne kraje będące darczyńcami wprowadzają sektorowe wsparcie budżetowe dla tych ministerstw afgańskich, które działają zgodnie z poziomami odniesienia w zakresie rozliczalności i przejrzystości; zwraca się do Komisji o rozważenie możliwości wprowadzenia wsparcia budżetowego pod ścisłymi i dobrze określonymi warunkami nie tylko na szczeblu centralnym, lecz również na szczeblu prowincji i szczeblu lokalnym, gdy tylko zostaną stworzone konieczne do tego warunki i spełnione wymagane kryteria, ponieważ zwiększyłyby to możliwości tworzenia zdolności na wszystkich szczeblach rządu; uważa, że skoordynowane zróżnicowanie wsparcia budżetowego dla różnych szczebli administracji wzmocniłoby również pozycję Komisji względem tych podmiotów i zwiększyłyby jej niezależność od stosunków z pojedynczym podmiotem; zwraca uwagę, że zróżnicowanie to nie może umniejszać roli i odpowiedzialności rządu centralnego, w związku z czym wymaga zatwierdzenia przez ten rząd;

6. wzywa jednocześnie Komisję, aby powiązała wypłatę ewentualnego przyszłego wsparcia budżetowego z surowymi i dokładnie określonymi warunkami, które byłyby precyzyjne i wymierne; wyraża pogląd, że cele te muszą służyć osiągnięciu wyników, które mogłyby być oceniane za pomocą wskaźników i z góry określonych poziomów odniesienia w zakresie rozliczalności i przejrzystości; podkreśla, że podstawy oceny przyszłych postępów muszą być określone na samym początku; uważa, że mechanizmy walki z korupcją i nadużyciami finansowymi są w tym kontekście kwestią najwyższej wagi; stwierdza, że skuteczność działań w zakresie polityki na rzecz rozwoju w krajach partnerskich powinna być również weryfikowana w oparciu o kryteria lokalne; w tym kontekście z naciskiem podkreśla ogromne znaczenie szkoleń dla administracji publicznej, a zwłaszcza dla sił bezpieczeństwa i policji;

7. ponownie zwraca uwagę na kontrolną funkcję Parlamentu, w związku z czym postuluje, aby Komisja wprowadziła te działania w sposób przejrzysty, co polegałoby na publicznym udostępnieniu:

- porozumień osiągniętych z rządem Islamskiej Republiki Afganistanu;
- podstawy, wskaźników, celów, metod obliczeń i źródeł weryfikacji służących do oceny postępów i określania decyzji o wypłacie zmiennych transz ewentualnego przyszłego wsparcia budżetowego w zależności od wyników;
- jasnych i znormalizowanych sprawozdań obiektywnie i przejrzysto oceniających postępy na podstawie określonych kryteriów oraz w razie konieczności przyczyny niemożności osiągnięcia początkowo planowanych postępów;

### **Możliwości rozliczania funduszy UE w Afganistanie i nadzór nad nimi**

#### *Uchybienia zgłoszone przez kontrolerów*

8. zwraca uwagę na ostatnie sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w sprawie funduszy UE przekazywanych za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami, które dotyczy również Afganistanu; wyraża ubolewanie nad stwierdzonymi przez ETO uchybieniami w zakresie zarządzania projektami w Afganistanie, do których należą:

- uchybienia w koncepcji projektu powodujące nietrwałość i nieskuteczność projektów;
- sprawozdawczość agencji Narodów Zjednoczonych, która jest nieterminowa, zbyt ogólna i ukierunkowana na działania, zamiast na wyniki i nie umożliwia Komisji odpowiedniego sprawdzenia efektywności danego projektu;
- częste opóźnienia w projektach wynikające z nierealistycznych ram czasowych;

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

9. jest zaniepokojony sprawozdaniami innych organów kontroli, takich jak Specjalny Inspektor Generalny ds. Odbudowy Afganistanu (SIGAR), Rządowe Biuro Odpowiedzialności Stanów Zjednoczonych (GAO), Komisja ds. zamówień wojennych i Inspektor Generalny Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych (USAID), w których stwierdzono następujące uchybienia:

- wysokie ryzyko korupcji i nadużyć finansowych w kraju, o czym świadczy niedawny skandal związany z Bankiem Kabulskim, a także końcowe sprawozdanie Komisji ds. zamówień wojennych, w którym podaje się, że 5 % – 9 % całej kwoty na pomoc wydanej przez USA w Iraku i Afganistanie było przedmiotem nadużyć; ponadto ze sprawozdania organizacji Integrity Watch wynika, że z ponad miliarda dolarów łapówek zapłaconych w 2009 r. w Afganistanie jedna trzecia posłużyła do opłacenia usług publicznych (wydanie dokumentów, edukacja, opieka zdrowotna); według doniesień najbardziej skorumpowana jest policja;
- brak zdolności większości ministerstw afgańskich do prowadzenia przetargów i zarządzania zamówieniami z powodu wysokiego wskaźnika analfabetyzmu i słabo wyszkolonego personelu;
- niewiarygodne bazy danych Afgańskiej Policji Narodowej, ponieważ liczba funkcjonariuszy waha się od 111 774 do 125 218, co budzi wątpliwości co do legalności i prawidłowości wynagrodzeń wypłacanych policjantom afgańskim, a ich legalność i prawidłowość jest głównym celem pojedynczego największego projektu finansowanego przez UE, Funduszu Powierniczego na rzecz Prawa i Porządku Publicznego (LOTFA);
- wysokie ryzyko trwonienia funduszy, o czym świadczy końcowe sprawozdanie Komisji ds. zamówień wojennych, w którym podaje się, że 10 % – 20 % całej kwoty na pomoc wydanej przez USA w Iraku i Afganistanie uległo roztrwonieniu;
- kaskady podwykonawców, które powodują opóźnienia i wzrost kosztów ogólnych, a także ograniczają możliwości sprawowania nadzoru nad głównym wykonawcą oraz zmniejszają liczbę miejscowych Afgańczyków korzystających z tych projektów;
- finansowanie krótkoterminowych projektów o ograniczonych szansach na długoterminową trwałość;
- brak pełnej niezależności Urzędu Kontroli i Audytu Afganistanu od rządu Islamskiej Republiki Afganistanu;

10. wyraża pogląd, że Komisja powinna także wziąć pod uwagę niedociągnięcia wskazane przez kontrolerów ze Stanów Zjednoczonych i innych kontrolerów spoza Europy, które również wskazują na czynniki ryzyka w przypadku projektów finansowanych przez UE, ponieważ wiele z nich ma taki sam lub przynajmniej podobny charakter;

*Działania w związku ze stwierdzonymi uchybieniami*

11. przyznaje, że Komisja musi dostarczać pomoc w trudnych warunkach w kraju, który od dziesięcioleci jest dotknięty wojną; podkreśla, że kontrole na miejscu muszą być również prowadzone w warunkach trudnych pod względem bezpieczeństwa; wzywa Komisję do prowadzenia alternatywnych audytów i kontroli, które nadal można by prowadzić na miejscu w obecnych warunkach bezpieczeństwa; wzywa ponadto Komisję do podjęcia działań w związku ze stwierdzonymi uchybieniami i finansowania projektów spełniających następujące kryteria:

- długoterminowa trwałość finansowa i operacyjna;
- wsparcie poczucia odpowiedzialności Afganistanu za projekty w jak największym stopniu;
- wyeliminowanie w jak największym stopniu czynnika ryzyka korupcji i nadużyć finansowych;

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

12. zwraca się do Komisji o określenie czynników ryzyka związanych z korupcją, nadużyciami finansowymi, trwałością projektów, kaskadami podwykonawców oraz innego źródła marnotrawienia i niewłaściwego wykorzystywania funduszy; zwraca się ponadto do Komisji o odpowiednie ich uwzględnienie w umowach o dotacje i umowach handlowych oraz o ściśle monitorowanie stosowania tych zasad;

13. podkreśla, że dla demokracji istotne znaczenie ma najwyższy organ kontroli, który jest całkowicie finansowo i operacyjnie niezależny od władzy wykonawczej oraz posiada wystarczające zdolności i fundusze, aby prowadzić kontrole finansowe, kontrole zgodności i kontrole wykonania zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli;

14. jest zaniepokojony pochodzącymi z różnych wiarygodnych i niezależnych źródeł doniesieniami o tym, że władze afgańskie na najwyższym szczeblu utrudniają prokuratorom afgańskim prowadzenie dochodzeń antykorupcyjnych przeciwko takim urzędnikom jak gubernatorzy;

15. wyraża ubolewanie w związku z tym, że nowy projekt przepisów dotyczących Urzędu Kontroli i Audytu nadal nie zapewni pełnej niezależności, ponieważ na przykład audytora generalnego i jego zastępcę miałyby mianować władza wykonawcza, zamiast władza ustawodawcza; wskazuje, że jest to niezgodne z deklaracją z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli; wzywa zatem Komisję, aby domagała się prawnego zapewnienia pełnej finansowej i operacyjnej niezależności Urzędu Kontroli i Audytu Afganistanu, a także zwiększenia potencjału; przypomina Komisji, że pełną niezależność, wystarczający potencjał i wystarczające finansowanie Urzędu Kontroli i Audytu należy uznać za istotne warunki wprowadzenia bezpośredniego wsparcia budżetowego;

16. zachęca Komisję do rozważenia koncepcji prowadzenia kontroli i wizyt monitorujących wspólnie z Urzędem Kontroli i Audytu Afganistanu; proponuje w związku z tym bardziej intensywną wzajemną wymianę wiedzy na temat kontroli i szkolenie właściwych organów w zakresie umiejętności; uważa to za szansę na poprawę wzajemnego zrozumienia i tworzenie zdolności;

#### *Poprawa możliwości rozliczania pomocy przekazywanej za pośrednictwem agencji ONZ w Afganistanie*

17. przypomina, że zarządzeniem niektórymi z najważniejszych projektów finansowanych z budżetu ogólnego UE w Afganistanie i ich realizacją zajmuje się Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP);

18. przypomina, że na mocy art. 287 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Europejski Trybunał Obrachunkowy ma prawo do przeprowadzenia w razie konieczności kontroli na miejscu w pomieszczeniach każdego organu lub jednostki organizacyjnej zarządzających dochodami i wydatkami w imieniu Unii;

19. przypomina ponadto, że Parlament wielokrotnie zwracał się do Komisji o poprawę przejrzystości i możliwości rozliczania projektów zarządzanych przez ONZ, zwłaszcza funduszy powierniczych obejmujących wielu darczyńców, np. poprzez wprowadzenie poświadczenia wiarygodności;

20. zwraca uwagę na ostatnią decyzję Zarządu Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Funduszu Ludnościowego Narodów Zjednoczonych (UNFPA) oraz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Obsługi Projektów (UNOPS) przyjętą na dorocznej sesji w 2011 r. (6–17 czerwca 2011 r.), dotyczącą przyznania organizacjom międzyrządowym będącym darczyńcami, takim jak instytucje Unii Europejskiej, praw dostępu do sprawozdań z audytów wewnętrznych, które byłyby podobne do praw przysługujących państwom członkowskim ONZ; uważa jednak, że potrzebne są dalsze postępy, aby ulepszyć sprawozdawczość na temat wykorzystania funduszy UE poprzez podawanie informacji dotyczących wyników, a nie działań; wzywa ponadto Komisję do tego, by zachęciła inne agencje ONZ do przyjęcia takiej samej polityki jak UNDP, UNFPA i UNOPS; z satysfakcją zauważa, że Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF) podjął decyzję idącą w tym kierunku;

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

21. jest ponadto zdania, że w przyszłości konieczne jest bardziej dalekosiężne podejście, aby całkowicie spełnić wielokrotne postulaty Parlamentu dotyczące większej przejrzystości i rozliczalności w połączeniu ze skutecznością i efektywnością; wzywa ETO do tego, by dążył do porozumienia z agencjami ONZ w sprawie uzgodnienia wspólnych standardów kontroli, które byłyby całkowicie zgodne z międzynarodowymi standardami kontroli i skutkowałyby poświadczeniem wiarygodności;

22. zwraca uwagę na obecne wysiłki grupy roboczej ds. rozliczalności i kontroli pomocy związanej z klęskami żywiołowymi utworzonej w kontekście Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), której przewodniczy członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>(1)</sup>; popiera jej dwa główne cele:

— określenie wytycznych i dobrych praktyk w zakresie rozliczalności poprzez podawanie jasnych, przejrzystych i znormalizowanych informacji wszystkim zainteresowanym stronom (darczyńcom, beneficjentom, organizacjom międzynarodowym, organizacjom pozarządowym) z myślą o ostatecznym utworzeniu jednolitego zintegrowanego modelu sprawozdawczego;

— określenie wytycznych i dobrych praktyk w zakresie kontroli z myślą o ostatecznym utworzeniu jednolitej koncepcji kontroli, co oznaczałoby tylko jedną kontrolę tych samych środków, prowadzoną przez kontrolera zewnętrznego, który sporządzałby poświadczenia wiarygodności dla wszystkich zainteresowanych stron;

23. z zadowoleniem przyjmuje wysiłki grupy roboczej INTOSAI i zachęca ją do wykonania jej mandatu w ustalonych ramach czasowych; jest zdania, że wyniki można by również zastosować w bardziej ogólnym kontekście, ponieważ wiele z wyzwań w zakresie udzielania pomocy związanej z klęskami żywiołowymi pojawia się również w przypadku pomocy rozwojowej na obszarach dotkniętych konfliktami;

24. uważa to za odpowiedni sposób radzenia sobie z problemami w zakresie rozliczalności, takimi jak problemy agencji Narodów Zjednoczonych;

25. zachęca zatem ETO i odpowiednie biura ONZ do nawiązania dialogu w celu znalezienia rozwiązania pozostałych problemów; w tym kontekście podkreśla korzyści wynikające z jednolitego systemu kontroli, ponieważ zwiększyłyby on efektywność prac kontrolnych; uważa, że w tym kontekście prace grupy roboczej INTOSAI są bardzo istotne i zachęca ETO do tego, by na tej podstawie dążył do porozumienia z biurami ONZ;

26. przypomina w tym kontekście, że Parlament od dawna zwraca się o utworzenie europejskiego funduszu powierniczego obejmującego wielu darczyńców oraz zwraca uwagę na propozycję Komisji dotyczącą tego, by zmienione rozporządzenie finansowe (COM(2010)0815) przewidywało podstawę prawną tworzenia własnych funduszy powierniczych obejmujących wielu darczyńców; uważa, że jest to sposób na zapewnienie jak największych możliwości rozliczania w sytuacji, w której nie wszystkie agencje ONZ zarządzające funduszami powierniczymi obejmującymi wielu darczyńców spełniają normy UE w zakresie przejrzystości i rozliczalności;

#### **Koordinacja pomocy przez społeczność darczyńców**

27. zwraca uwagę, że strukturalną przeszkodą dla skuteczności pomocy i koordynacji działań darczyńców w Afganistanie stanowi dążenie wielu darczyńców do osiągnięcia krótkoterminowych wyników bez wystarczającego dostosowania do potrzeb rządu Islamskiej Republiki Afganistanu i ludności Afganistanu; zwraca uwagę, że ścisła preferencja geograficzna związana z obecnością wojsk i segmentacją regionalną wprowadzoną przez kraje będące darczyńcami nie wspiera koordynacji ich działań oraz zwiększa niebezpieczeństwo ich powielania i nieefektywnego wykorzystywania pomocy finansowej;

28. zwraca uwagę na konkluzje Rady dotyczące wzmożenia działań UE w Afganistanie i Pakistanie, powiązane sprawozdania publikowane co dwa lata, niebieską księgę Komisji z 2009 r., która dotyczy całej pomocy pochodzącej z budżetu ogólnego UE i budżetów krajowych państw członkowskich, oraz ostatnie ustanowienie funkcji łączącej rolę szefa delegatury UE i specjalnego przedstawiciela UE; uważa, że są to dobre kroki w kierunku lepszej koordynacji wysiłków UE i jej państw członkowskich;

<sup>(1)</sup> <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/intosai-aada/home>

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

29. oczekuje, że utworzenie ESDZ (Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) doprowadzi do poprawy koordynacji, porozumienia i przejrzystości przy realizacji projektów UE oraz do bardziej zrównoważonego i wydajnego wykorzystywania środków finansowych UE w Afganistanie; liczy również na jednoznaczne określenie zakresu odpowiedzialności delegatury UE;

30. wzywa Komisję do podjęcia dalszych wysiłków w celu skoordynowania pomocy nie tylko z państwami członkowskimi, lecz również z innymi darczyńcami międzynarodowymi, polegających na przykład na przyjęciu wspólnych ogólnosektorowych sposobów podejścia uzupełniających podejście geograficzne; podkreśla w tym kontekście istotną rolę misji wsparcia ONZ w Afganistanie (UNAMA) i afgańskiego Ministerstwa Finansów;

31. podkreśla, że inwestycje dokonywane przez społeczność międzynarodową w Afganistanie muszą być dostosowane do potrzeb rządu Islamskiej Republiki Afganistanu i ludności Afganistanu;

#### **Ulepszenia w zakresie sprawozdawczości**

32. przypomina Komisji, że Parlament wezwał ją<sup>(1)</sup> do przedłożenia mu rocznego sprawozdania w sprawie Afganistanu zawierającego szczegółową ocenę skuteczności i wpływu pomocy oraz poświadczenie wiarygodności wyraźnie wskazujące część monitorowanej pomocy, stwierdzone uchybienia i podjęte środki; ponawia ten apel i wzywa Komisję do pełnego wykonania zalecenia Parlamentu dotyczącego przedstawienia mu rocznego sprawozdania w sprawie realizacji pomocy i jej kontroli w Afganistanie;

33. dostrzega potrzebę zwiększenia przejrzystości i możliwości rozliczania wykorzystania funduszy UE oraz pomocy państwom członkowskim i innym donatorom w uniknięciu powszechnych zagrożeń; w związku z tym wzywa Komisję do publicznego udostępnienia sprawozdań z jej misji monitorowania ukierunkowanych na wyniki, misji weryfikacji funduszy UE przekazywanych za pośrednictwem agencji ONZ oraz innych sprawozdań z kontroli i oceny;

#### **Przyszłe wyzwania**

34. zwraca uwagę na ostatnie oświadczenie prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki dotyczące wycofania około jednej trzeciej wojsk amerykańskich do lata 2012 r. i przekazania odpowiedzialności afgańskim siłom bezpieczeństwa do 2014 r.; przypomina, że dla właściwego nadzoru nad funduszami UE znaczenie ma stabilna sytuacja pod względem bezpieczeństwa, a jej pogorszenie się w Afganistanie już utrudniło Komisji i innym organizacjom prowadzenie kontroli na miejscu w Afganistanie;

35. podkreśla, że wycofanie wojsk mogłoby wyrzucić negatywne skutki na gospodarkę Afganistanu; przypomina, że zdecydowana większość budżetu afgańskiego i produktu krajowego brutto Afganistanu pochodzi z pomocy zagranicznej; zwraca uwagę, że ożywienie gospodarcze ma istotne znaczenie dla ogólnego rozwoju Afganistanu; uważa, że pomoc cywilna dla Afganistanu zyska na znaczeniu wskutek zmniejszenia pomocy wojskowej;

36. jest zdania, że mogłoby to również zapewnić możliwość przydzielenia tych niewielkich zasobów na te projekty, które z największym prawdopodobieństwem mogą osiągnąć długoterminowe wyniki; powtarza, że potrzebna jest większa ekonomiczna trwałość projektów i uważa, że pozwoliłoby to na uniknięcie presji wywieranej na darczyńców, aby wydatkowali dostępne fundusze w chwili obecnej, oraz na odbiorców, aby realizowali projekty, które nie mają długoterminowej perspektywy;

37. uważa, że należy włączyć społeczeństwo obywatelskie i parlamentarzystów we wszystkie etapy wdrażania, monitorowania i oceny rezultatów, oraz że wymóg ten powinien być decydującym kryterium kwalifikującym do otrzymania wsparcia budżetowego;

(1) Ustęp 40 wspomnianej wyżej rezolucji z dnia 15 stycznia 2009 r. (Dz.U. C 46 E z 24.2.2010, s. 93).

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

38. uważa, że dla przyszłości Afganistanu istotne znaczenie mają ciągle i zwiększone wysiłki społeczności międzynarodowej podejmowane w celu poprawy zdolności i zwiększenia niezależności sądownictwa; wzywa Komisję i państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków w tym zakresie oraz nawiązania konstruktywnego i zdecydowanego dialogu z rządem Islamskiej Republiki Afganistanu, aby wspólnym celem wszystkich podmiotów zajmujących się rozwojem Afganistanu był efektywny i niezależny organ sądowniczy;

39. zaznacza z naciskiem, że walka z korupcją stanowi centralny punkt procesu pokojowego w Afganistanie, gdyż korupcja prowadzi do niewłaściwego podziału zasobów, stanowi przeszkodę w dostępie do podstawowych usług publicznych, takich jak służba zdrowia i edukacja, i poważnie utrudnia rozwój społeczno-gospodarczy kraju; podkreśla również, że korupcja podkopuje zaufanie do sektora publicznego i rządu, w związku z czym stanowi niezwykle poważne zagrożenie dla stabilności kraju; dlatego domaga się, by UE, udzielając wsparcia temu krajowi, poświęciła szczególną uwagę zwalczaniu korupcji;

40. ubolewa z powodu faktu, że znaczna część międzynarodowej pomocy przepada w procesie rozdzielania środków, i wskazuje na cztery główne przyczyny tego zjawiska: marnotrawstwo, nadmierne koszty pośrednictwa i bezpieczeństwa, zawyżanie kosztów i korupcja; w związku z tym zwraca się do UE o monitorowanie kosztów i efektywności wszelkiej pomocy UE dla Afganistanu w celu zapewnienia zwiększenia jej skuteczności;

41. uważa, że rozwój sytuacji pod względem bezpieczeństwa w Afganistanie jest poważnym przyszłym wyzwaniem dla odbudowy Afganistanu i wzywa Komisję do opracowania wraz ze społecznością międzynarodową strategii zapewnienia bezpieczeństwa w Afganistanie i pobudzenia rozwoju samowystarczalnej gospodarki, między innymi z myślą o możliwości sprawowania właściwej kontroli nad pomocą;

42. podkreśla z naciskiem, że równouprawnienie płci oraz prawa kobiet uznano za kwestie zasadnicze zarówno w krajowej strategii rozwoju opracowanej przez rząd Afganistanu, jak i w krajowym dokumencie strategicznym na lata 2007-2013, zgodnie z którym aspekty płci mają być nieodłącznym elementem planowania;

#### ***Ocena z perspektywy polityki zagranicznej***

43. przypomina, że Unia Europejska zobowiązała się do dalszego wspierania Afganistanu; podkreśla, że ogólnie celem pomocy rozwojowej UE dla Afganistanu powinna być pomoc prowadząca do długofalowego zrównoważonego rozwoju w tym kraju, między innymi przez poprawę norm społeczno-gospodarczych, ułatwianie tworzenia miejsc pracy i zwiększanie liczby MŚP, wzmocnienie sektora oświaty i zagwarantowanie równouprawnienia; podkreśla, że pomoc ta powinna sprzyjać dalszemu rozwijaniu możliwości administracji publicznej, umocnieniu praworządności i zmniejszeniu skali korupcji, co z kolei ułatwiłoby przekazanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo rządowi Islamskiej Republiki Afganistanu; zaleca, aby część pomocy finansowej dla Afganistanu została przeznaczona na pięcioletni plan, którego celem jest stopniowa likwidacja uprawy opium i zastąpienie jej innym rodzajem upraw; zaznacza, że konieczne jest ułatwienie współpracy subregionalnej poprzez pomoc w zakresie zagadnień o charakterze transgranicznym;

44. przypomina o pilnej potrzebie zwiększenia skuteczności pomocy, ponieważ wiele wskaźników rozwoju potwierdza brak znaczącej poprawy, zaś korupcja i rozbudowana sieć dystrybucji pomocy międzynarodowej nadal stanowią główne przeszkody w świadczeniu podstawowych usług na rzecz obywateli; wzywa Unię Europejską i państwa członkowskie do wykorzystania dostępnych środków finansowych, w tym przyszłych funduszy powierniczych UE, gdy zostaną utworzone, w sposób wydajny, gwarantujący świadczenie podstawowych usług na rzecz obywateli;

45. zwraca uwagę, że większość zasobów przeznaczanych na rozwój społeczno-gospodarczy w Afganistanie jest przekazywana za pośrednictwem mechanizmów międzynarodowych oraz że znaczna część tej pomocy nie dociera do beneficjentów, tj. do ludności afgańskiej; zwraca uwagę, że Unia Europejska, a zwłaszcza Komisja i ESDZ powinny pełnić wiodącą rolę w usprawnianiu koordynacji działań darczyńców w ścisłej współpracy z innymi kluczowymi darczyńcami, takimi jak USA i Japonia, a także wzywa do sporządzenia szczegółowej oceny skuteczności pomocy, by zwiększyć przejrzystość pomocy i odpowiedzialność darczyńców;



Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

46. jest zdania, że Unia Europejska jako jeden z głównych darczyńców udzielających oficjalnej pomocy rozwojowej i humanitarnej dla Afganistanu (ponad 2 mld EUR od 2002 r. do końca 2010 r.) odpowiada w szczególności za ustalenie, czy fundusze docierają do beneficjentów i poprawiają ich warunki życia;

47. nalega, aby ESDZ i Komisja, korzystając przy przekazywaniu pomocy z pośrednictwa organizacji międzynarodowych, zwracały szczególną uwagę na unikanie marnotrawienia świadczonej pomocy, nadmiernych kosztów pośrednictwa, nieskuteczności, zawyżania kosztów i korupcji, a także aby należały na terminowe udzielanie odpowiednich informacji na temat skutków pomocy i wykorzystania funduszy;

48. ponawia swój apel do UE o przeprowadzenie analizy kosztów i skutków całej pomocy UE dla Afganistanu oraz o stworzenie scentralizowanej bazy danych na ten temat, ponieważ brak aktualnych i wiarygodnych danych osłabia skuteczność pomocy i zmniejsza przejrzystość;

49. jest zdania, że Komisja powinna rozważyć wprowadzenie sektorowego wsparcia budżetowego; podkreśla jednak, że taka pomoc powinna być uzależniona od spełnienia surowych wymogów i opierać się na wymiernych wskaźnikach jej skuteczności oraz że może ona być wykorzystywana jedynie w połączeniu ze środkami służącymi budowaniu potencjału i przez organy administracji, których struktury organizacyjne i możliwości w zakresie zarządzania finansami poddano odpowiedniej ocenie i uznano za odpowiednie i przejrzyste.

#### **Ocena z perspektywy polityki na rzecz rozwoju**

50. podkreśla, że kierowanie pomocy do krajów dotkniętych konfliktem wiąże się z akceptacją wynikającą stąd znacznego poziomu ryzyka dotyczącego wyników; zwraca uwagę, że współpraca z ONZ pozwoliła uzyskać wyniki w zakresie rozwoju w bardzo trudnych warunkach operacyjnych; zaznacza jednak, że konieczne jest dalsze zwiększanie odpowiedzialności i przejrzystości w stosunku do UE jako głównego darczyńcy w ramach systemu ONZ;

51. podkreśla, że skuteczność pomocy dla Afganistanu może się poprawić jedynie, jeżeli nastąpi radykalna zmiana podejścia do problemu korupcji, która toczy kraj od 2001 r., od najwyższych sfer państwowych po najniższe szczeble administracji; podkreśla, że korupcja na szczycie władzy, która spotkała się z milczącym przyzwoleniem w pierwszych latach po 2001 r., w oczach obywateli afgańskich podważa już w sposób niemal nieodwracalny legalność instytucji ustanowionych przez konstytucję afgańską; podkreśla w związku z tym absolutną konieczność niezwłocznego zerwania z tym przyzwoleniem na korupcję i sprawienia, by afgański wymiar sprawiedliwości oraz afgański trybunał obrachunkowy mogły w sposób zdecydowany zmierzyć się z tym ważnym problemem i znaleźć w Unii Europejskiej silnego, wiarygodnego i stałego sprzymierzeńca, który wykaże się inicjatywą w związku z tym zasadniczym wyzwaniem dla przyszłości kraju;

52. wzywa ESDZ i Komisję, aby określiły jasną strategię w zakresie dostarczania pomocy w tak trudnych warunkach wiążących się z wysokim ryzykiem; zauważa, że naczelną zasadą polityki rozwojowej UE jest skuteczność pomocy; podkreśla, że niezbędne jest odpowiednie zarządzanie ryzykiem i że oznacza to zapewnienie zasobów finansowych i ludzkich pozwalających zagwarantować dokładną kontrolę przepływu pomocy i ocenę wyników;

53. zwraca uwagę na zobowiązanie się darczyńców do przekazania w ciągu dwóch lat co najmniej 50 % pomocy rozwojowej za pośrednictwem głównej linii budżetu rządowego w Afganistanie; podkreśla jednak, że wsparcie budżetowe musi iść w parze z rzeczywistą poprawą zarządzania krajem i ze wzrostem zaufania darczyńców do zarządzania finansami publicznymi w Afganistanie, a także domaga się pilnych reform oraz budowania potencjału, aby wzmocnić systemy zarządzania finansami publicznymi, zmniejszyć korupcję i poprawić wykonanie budżetu; wzywa Komisję, aby – przy uwzględnieniu możliwości finansowych instytucji afgańskich i tempa postępów w zakresie kluczowych reform dotyczących zarządzania finansami publicznymi – oceniła, czy konkretne afgańskie ministerstwa lub inne instytucje, w tym na poziomie zdecentralizowanym, mogą stać się w przyszłości uprawnione jako odbiorcy sektorowego wsparcia budżetowego, a jeśli tak, to na jakich warunkach;

Czwartek, 15 grudnia 2011 r.

54. podkreśla odpowiedzialność władz afgańskich za długoterminowy rozwój strukturalny; wzywa rząd do większego zaangażowania w działania na rzecz odbudowy, demokratyzacji i ograniczania ubóstwa oraz walki z korupcją; zachęca darczyńców z UE, aby zwracali szczególną uwagę na długoterminową stabilność swoich działań poprzez promowanie odpowiedzialności Afgańczyków, systematyczne inwestowanie w budowanie potencjału oraz unikanie jednostkowych projektów ukierunkowanych jedynie na wyniki krótkoterminowe; w związku z tym podkreśla istotną rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dbaniu o poczucie odpowiedzialności za proces odbudowy i zapewnianiu ochrony przed niebezpieczeństwem korupcji;

55. apeluje w szczególności do rządu Afganistanu, aby skupił się na budowie potencjału instytucjonalnego w sektorze publicznym oraz opracował jednolity krajowy program reformy administracji publicznej; wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby wspólnie opowiedziały się za reformą administracji publicznej w dialogu politycznym prowadzonym z rządem oraz aby w sposób skoordynowany wspierały rządowe cele w zakresie tej reformy;

56. wzywa UE do dalszego zaangażowania w trwałą, długofalowy rozwój Afganistanu oraz do kontynuacji udostępniania odpowiednich środków po roku 2014, kiedy to odpowiedzialność za bezpieczeństwo przejdzie całkowicie w ręce władz afgańskich i inni darczyńcy mogą zacząć ograniczać przekazywanie środków; w tym kontekście apeluje o zdecydowaną propozycję ze strony UE, podkreślającą zaangażowanie Unii na rzecz rozwoju długoterminowego partnerstwa z Afganistanem z myślą o międzynarodowej konferencji w sprawie Afganistanu, która odbędzie się w Bonn w dniu 5 grudnia 2011 r.; wzywa UE do poszukiwania nowych zagranicznych partnerów i darczyńców reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

57. podkreśla niewielki spadek liczby ofiar cywilnych od 2010 r.; jest zdania, że w przypadku braku poprawy bezpieczeństwa w kraju, w regionach i w odniesieniu do ludności cywilnej rozwój w dalszym ciągu będzie ograniczony, a ludzie będą nadal ginąć; wzywa państwa członkowskie do uznania poprawy bezpieczeństwa za warunek rozwoju oraz do kształtowania polityki w zakresie pomocy w oparciu o to założenie;

58. zwraca uwagę, że pomoc rozwojowa UE przyczyniła się do wzmocnienia pozycji kobiet w Afganistanie; jest zdania, że większa aktywność polityczna i gospodarcza kobiet przyczyni się do poprawy warunków ich życia oraz pomoże ograniczyć ryzyko uwikłania Afganistanu na stałe w konflikt;

59. uważa, że obecne rozproszenie pomocy darczyńców ma negatywny wpływ na skuteczność tej pomocy i skutkuje powielaniem strategii; wzywa Komisję, państwa członkowskie i społeczność międzynarodową do lepszej koordynacji działań pomocowych;

60. uważa, że jedną z najważniejszych kwestii, przed jakimi stoi Afganistan, jest reforma Afgańskiej Armii Narodowej (ANA) oraz afgańskich sił policyjnych (ANP); zwraca uwagę, że oceny skuteczności zarówno w przypadku afgańskiej armii, jak i afgańskiej policji nie odpowiadają uzgodnionym celom; wzywa państwa członkowskie do zwiększenia pomocy w tej dziedzinie poprzez oddelegowanie oficerów szkoleniowych i wymianę najlepszych praktyk.

\*

\* \*

61. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, jak również rządowi i parlamentowi Islamskiej Republiki Afganistanu.