REZOLUCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (UE) 2018/1338

z dnia 18 kwietnia 2018 r.

zawierająca uwagi stanowiące integralną część decyzji w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2016

PARLAMENT EUROPEJSKI,

— uwzględniając swoją decyzję w sprawie absolutorium z wykonania budżetu ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju za rok budżetowy 2016,

— uwzględniając art. 93 i art. 94 tiret trzecie Regulaminu oraz załącznik IV do Regulaminu,

— uwzględniając sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej oraz opinię Komisji Rozwoju (A8-0123/2018),

A. mając na uwadze, że głównym celem umowy z Kotonu stanowiącej ramy stosunków Unii z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi jest ograniczenie, a docelowo wyeliminowanie ubóstwa, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju, a także stopniowe włączanie państw AKP oraz KTZ do gospodarki światowej;

B. mając na uwadze, że Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR) stanowią główny unijny instrument finansowy, który zapewnia pomoc w ramach współpracy na rzecz rozwoju z państwami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi;

C. mając na uwadze, że historia państw członkowskich nakłada na Unię obowiązki związane z rozwojem państw AKP oraz ze współpracą z krajami i terytoriami zamorskimi, które są związane z przyszłością Unii ze względu na geopolitykę, globalizację i globalne wyzwania, takie jak skutki zmiany klimatu czy zmiany demograficzne;

D. mając na uwadze, że Komisja, jako organ wykonawczy, odpowiada za wypełnienie zobowiązań EFR;

E. mając na uwadze, że pojawienie się nowych globalnych wyzwań całkowicie zmienia wzorce udzielania pomocy, co skłania wszystkie zainteresowane strony zaangażowane w rozwój do zastanowienia się nad nowym podejściem do pomocy i reorientacją obecnych ram pomocy zewnętrznej;

F. mając na uwadze, że zasady zrównoważonego rozwoju, spójności polityki i skuteczności mają zasadnicze znaczenie dla opracowania nowego i przekrojowego podejścia Unii do rozwoju w celu zwiększenia pozytywnego wpływu pomocy rozwojowej i jej wyników;

G. mając na uwadze, że przejrzystość i rozliczalność stanowią warunki wstępne zarówno demokratycznej kontroli, jak i spójności działań Unii na rzecz rozwoju z celami innych podmiotów, takich jak państwa członkowskie, organizacje międzynarodowe, międzynarodowe instytucje finansowe lub wielostronne banki rozwoju;

H. mając na uwadze, że skuteczna koordynacja ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia ryzyka rozdrobnienia pomocy i maksymalizacji spójności oddziaływania oraz odpowiedzialności partnerów za priorytety rozwojowe;

I. mając na uwadze, że wspólne finansowanie i programy rozwoju powinny przekładać się na lepsze ukierunkowanie celów, określanie synergii i dzielenie się informacjami pochodzącymi z ram wyników różnych organizacji;

J. mając na uwadze, że opracowanie nowych sposobów interwencji, takich jak łączenie, zdolności inwestycyjne lub platformy inwestycyjne i specjalne fundusze powiernicze, jest sposobem na pozyskanie finansowania wykraczającego poza oficjalną pomoc rozwojową, ale zgodnie z warunkami związanymi z przejrzystością, wprowadzaniem dodatkowości i wywieraniem pozytywnego wpływu w terenie;

K. mając na uwadze, że zmobilizowanie sektora prywatnego i przyciągnięcie dalszych inwestycji ma kluczowe znaczenie z uwagi na niedopasowanie poziomu płynności niezbędne do osiągnięcia ambitnych celów w zakresie rozwoju oraz zapewnienia najlepszych elementów składowych zrównoważonego rozwoju w krajach otrzymujących wsparcie w ramach ich własnych zdolności administracyjnych i w ich strukturze społecznej;

L. mając na uwadze, że wsparcie budżetowe, choć jest głównym czynnikiem wywołującym zmiany i umożliwiającym przezwyciężanie podstawowych wyzwań w zakresie rozwoju, niesie ze sobą znaczące ryzyko powiernicze i należy je przyznawać wyłącznie wtedy, gdy zapewnia wystarczający poziom przejrzystości, identyfikowalności i rozliczalności oraz gdy towarzyszy mu wyraźne zaangażowanie krajów partnerskich w reformę polityki;

M. mając na uwadze, że pomoc na rzecz rozwoju jest realizowana w złożonym i niestabilnym kontekście geopolitycznym, na który wpływ mają takie czynniki, jak słabe ramy zarządzania, korupcja, niestabilność społeczna i gospodarcza, konflikty zbrojne, sytuacje kryzysowe lub pokryzysowe powodujące migrację lub przymusowe przesiedlenia, czy też kryzysy sanitarne itd.;

N. mając na uwadze, że Parlament ponowił apel o włączenie EFR do budżetu ogólnego Unii;

Poświadczenie wiarygodności

Najważniejsze ustalenia dotyczące realizacji finansowej w 2016 r.

1. z zadowoleniem przyjmuje ciągłe wysiłki służb Komisji zmierzające do poprawy ogólnego zarządzania finansowego EFR w odniesieniu do zadawnionych zobowiązań i płatności zaliczkowych pozostających do spłaty;

2. odnotowuje w szczególności, że ustalony cel zmniejszenia o 25 % został nieznacznie przekroczony w przypadku zadawnionych otwartych zobowiązań, osiągając 28 % i 36 % w odniesieniu do zadawnionych zobowiązań pozostałych do realizacji;

3. odnotowuje również działania mające na celu zmniejszenie i zamknięcie otwartych umów wygasłych, ponieważ opóźnienia przekraczające 18 miesięcy po zakończeniu okresu operacyjnego wiążą się ze znacznym ryzykiem wystąpienia błędów związanych z nieprawidłowościami w zakresie, w jakim dokumentacja uzupełniająca może nie być już dostępna, a personel odpowiedzialny za zarządzanie tymi umowami może nie być już obecny, aby zapewnić odpowiednią ciągłość operacji;

4. zauważa, że na koniec 2016 r. całkowity udział wygasłych umów w portfelu Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (DG DEVCO) stanowił 15,15 % w porównaniu z celem na poziomie 15 %; ubolewa nad tym, że 1 058 (czyli 56 %) z 1 896 wygasłych umów jest związanych z zarządzaniem działaniami EFR, a faza operacyjna 156 wygasłych umów EFR z 1058 upłynęła ponad 5 lat temu, przy czym ta ostatnia wartość finansowa wyniosła 323 mln EUR;

5. ubolewa jednak, że zdaniem Trybunału Obrachunkowego (zwanego dalej „Trybunałem") systemy nadzoru i kontroli nadal były oceniane jako jedynie częściowo skuteczne;

Wiarygodność rozliczeń EFR

6. z zadowoleniem przyjmuje opinię Trybunału, że roczne sprawozdania finansowe ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR za rok 2016 przedstawiają rzetelnie we wszystkich istotnych aspektach sytuację finansową EFR na dzień 31 grudnia 2016 r. oraz że wyniki transakcji, przepływy pieniężne i zmiany w aktywach netto za zakończony w tym dniu rok budżetowy są zgodne z przepisami rozporządzenia finansowego EFR i z przepisami w zakresie rachunkowości w oparciu o powszechnie przyjęte międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego;

7. wzywa Komisję do podjęcia działań w celu rozwiązania problemu odzyskiwania niewykorzystanych zaliczek nieprawidłowo zaksięgowanych jako przychody operacyjne, ponieważ nieprawidłowe zaksięgowanie przychodów operacyjnych doprowadziło do korekt w wysokości 3,2 mln EUR;

8. ubolewa, że te błędy kodowania występują od 2015 r. w kontekście zarządzania nakazami odzyskania środków; zauważa jednak, że w 2016 r. DG DEVCO wydała szczegółowe instrukcje dla swojego personelu dotyczące prawidłowego kodowania tego rodzaju nakazów odzyskania środków;

Legalność i prawidłowość operacji EFR

9. z zadowoleniem przyjmuje opinię Trybunału, zgodnie z którą zobowiązania leżące u podstaw rozliczeń za rok 2016 są legalne i prawidłowe we wszystkich istotnych aspektach;

10. ponownie wyraża zaniepokojenie oceną Trybunału legalności i prawidłowości płatności leżących u podstaw rachunków merytorycznie obarczonych błędem;

11. zauważa, że zgodnie z szacunkami Trybunału zawartymi w sprawozdaniu rocznym szacowany poziom błędu dla wydatków leżących u podstaw rozliczeń z ósmego, dziewiątego, dziesiątego i jedenastego EFR wynosi 3,3 %, co wskazuje na nieznaczny spadek w porównaniu z 3,8 % w 2014 i 2015 r., 3,4 % w 2013 r. i 3 % w 2012 r;

12. odnotowuje, że 24 % transakcji poddawanych przeglądowi (35 na 143) było obarczonych błędami i ubolewa nad tym faktem; odnotowuje wyniki kontroli wyrywkowej projektów, gdzie w 35 ze 130 płatności (27 %) wystąpił błąd, a zwłaszcza fakt, że 26 z tych 35 płatności (74 %) zawierało błędy kwantyfikowalne, a 9 stanowiło transakcje końcowe, zatwierdzone po przeprowadzeniu wszystkich kontroli *ex ante*;

13. zauważa z niepokojem, że w przypadku dwóch przypadków błędów kwantyfikowalnych służby Komisji dysponowały wystarczającymi informacjami ze swoich systemów zarządzania, aby zapobiegać błędom, wykrywać je lub korygować przed zatwierdzeniem wydatków, co miało bezpośredni dodatni wpływ na szacowany poziom błędów, który byłby o 0,7 punktu procentowego niższy, oraz że pięć transakcji z błędami nie zostało wykrytych przez zewnętrznych audytorów ani organy nadzoru;

14. odnotowuje, że w przypadku wsparcia budżetowego i realizacji projektów z udziałem wielu darczyńców przez organizacje międzynarodowe, przy zastosowaniu podejścia założeniowego, ich charakter finansowania i warunki płatności ograniczają zakres, w jakim transakcje są narażone na błędy; ponownie wyraża swoje stałe zaniepokojenie zarówno połączeniem środków unijnych ze środkami finansowymi innych darczyńców, w szczególności faktem, że środki unijne nie są przeznaczone na konkretne, możliwe do zidentyfikowania pozycje wydatków, jak i ograniczeniem działań kontrolnych Trybunału wynikających z zastosowania podejścia założeniowego;;

15. jest zaniepokojony powtarzającą i utrzymującą się typologią błędów, zwłaszcza w dziedzinie zamówień publicznych, pomimo kolejnych planów działań naprawczych, tj. nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących zamówień w przypadku zamówień na usługi udzielonych bez procedury selekcji konkurencyjnej, nieponiesionymi wydatkami, niekwalifikowalnymi wydatkami lub brakiem dokumentów potwierdzających; stwierdza, że błędy te dotyczyły również transakcji związanych z prognozami programów, dotacjami i umowami w sprawie wkładu finansowego zawieranymi przez Komisję z organizacjami międzynarodowymi; wzywa Komisję, by w trybie pilnym zajęła się uchybieniami w zarządzaniu umowami, procedurach selekcji, zarządzaniu dokumentami i systemie zamówień publicznych;

16. ponownie podkreśla, że Komisja powinna zintensyfikować wysiłki w tych konkretnych obszarach współpracy poprzez udoskonalenie istniejącego planu działań naprawczych, w szczególności w przypadku gdy błędy kwantyfikowalne wskazują na niedociągnięcia w przeprowadzanej przez organizacje międzynarodowe kontroli zgodności z postanowieniami umownymi, w ramach ogólnych wysiłków na rzecz poprawy metod zarządzania ryzykiem, ogólnego wzmocnienia systemów monitorowania i ciągłości działania;

17. zachęca DEVCO do zwrócenia należytej uwagi na kodowanie i monitorowanie płatności w celu przestrzegania ustalonych terminów w obiegu środków finansowych i systemach pracy;

Skuteczność ram kontroli

18. z zadowoleniem przyjmuje ciągłe starania DG DEVCO na rzecz poprawy wdrażania jej ram kontroli, w szczególności ukierunkowanie na obszary wysokiego ryzyka związane z funduszami w ramach zarządzania pośredniego poprzez organizacje międzynarodowe i agencje rozwoju oraz dotacje w ramach zarządzania bezpośredniego; zauważa, że w rozszerzono zastrzeżenie na dotacje i prognozy programów w ramach zarządzania pośredniego;

19. przyznaje, że pomoc rozwojowa jest często wdrażana w trudnych, niestabilnych lub krytycznych kontekstach, które są podatne na błędy;

20. ponawia wezwanie do zwrócenia szczególnej uwagi na powtarzające się niedociągnięcia zaobserwowane w trakcie kluczowych etapów kontroli, a mianowicie słabość kontroli *ex ante* przeprowadzanych przed dokonaniem płatności za projekt oraz zewnętrznych kontroli wydatków; zauważa, że obecnie DG DEVCO dokonuje przeglądu ogólnych warunków przeprowadzania kontroli i weryfikacji w celu uzyskania informacji umożliwiających ocenę jakości;

21. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że badanie poziomu błędu resztowego zostało przeprowadzone w piątym roku zgodnie z właściwą metodyką, i tym samym stanowi obecnie element zapewniania wiarygodności DG DEVCO;

22. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że DG DEVCO zajęła się wszystkimi uchybieniami wskazanymi w 2013 r. przez Trybunał, zauważa jednak, że metoda szacowania w przypadku błędu resztowego wciąż pozostawia zbyt szeroki margines dla indywidualnych poziomów błędu;

23. zauważa z zainteresowaniem, że w badaniu poziomu błędu resztowego za 2016 r. po raz pierwszy oszacowano, że wskaźnik ten wynosi 1,7 %, czyli poniżej progu istotności wynoszącego 2 %, co potwierdza tendencję spadkową od 2014 r. i odpowiada kwocie obarczonej ryzykiem w wysokości 105 mln EUR (lub 1,9 % wydatków w 2016 r.) przy zdolności naprawczej – lub szacowanych przyszłych korektach – w wysokości 25 mln EUR (24 %), mając jednak na uwadze niedociągnięcia stwierdzone w rejestrowaniu nakazów odzyskania środków w systemie rachunkowości; uważa jednak, że szczególną uwagę należy zwracać na transakcje w ramach wsparcia budżetowego z uwagi na ich wysokie ryzyko nieodłączne;

24. ponawia swoje poparcie dla zmiany polegającej na zastąpieniu ogólnego zastrzeżenia wydawaniem zróżnicowanych zastrzeżeń, zgodnie z postulatem Parlamentu zawartym w jego poprzednich rezolucjach w sprawie EFR, w celu stopniowego wzmocnienia przyporządkowania poziomu bezpieczeństwa różnym procesom operacyjnym, z (i) zastrzeżeniem opartym na poziomie błędu w czterech następujących obszarach najwyższego ryzyka, określonych w szczególności w odniesieniu do dotacji w ramach zarządzania bezpośredniego i pośredniego, zarządzania pośredniego z organizacjami międzynarodowymi i agencjami rozwoju oraz prognozami programów; oraz (ii) specjalnym i odnowionym zastrzeżeniem dotyczącym Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce (APF); zachęca Komisję do dalszego udoskonalania procesów zarządzania w odniesieniu do ryzyka i wielkości środków finansowych oraz – w stosownych przypadkach – do ustanowienia dodatkowych warunków;

25. popiera fakt, że Komisja podtrzymała swoje zastrzeżenie dotyczące Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce w odniesieniu do zarządzania i sprawozdawczości na temat środków naprawczych w zarządzaniu funduszami; ponownie wzywa Komisję do kontynuowania wysiłków w ramach oceny filaru na rzecz wzmocnienia systemu kontroli zarządzania i monitorowania operacyjnego APF w celu ochrony EFR przed nielegalnymi i nieprawidłowymi wydatkami; zwraca się do Komisji, by nadal wzmacniała organizację i skuteczność działań naprawczych na poziomie umowy;

26. zauważa, że odzyskano kwotę 14,16 mln EUR w wyniku zwrotu nienależnych płatności spowodowanych nieprawidłowościami i błędami;

27. zauważa, że koszty kontroli wyniosły 280,17 mln EUR, czyli 4,26 % całkowitych płatności dokonanych przez DG DEVCO w 2016 r; uważa w związku z tym, że należy regularnie prowadzić prace nad ogólną skutecznością ram działań kontrolnych oraz ich komplementarnością z zasadami dobrego zarządzania, aby zapewnić wystarczające gwarancje;

28. uważa, że konieczne jest utrzymanie spójnej strategii kontroli zapewniającej równowagę między zdolnością absorpcyjną krajów partnerskich, przestrzeganiem przepisów dotyczących zgodności i celów związanych z wynikami, co powinno znaleźć należyte odzwierciedlenie w zarządzaniu różnymi operacjami pomocowymi i sposobami udzielania pomocy;

29. uważa za kwestię zasadniczą, aby w przypadku projektów infrastrukturalnych finansowanych z EFR wymagana była niezależna ocena *ex ante* uwzględniająca społeczne i środowiskowe skutki projektów, jak również ich wartość dodaną;

Monitorowanie wyników DG DEVCO w zakresie realizacji celów i składanie sprawozdań na ten temat

30. zachęca DG DEVCO do znacznej poprawy ustaleń dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wyników w celu zapewnienia systematycznego i regularnego monitorowania kluczowych wskaźników ustanowionych w różnych systemach wydajności oraz terminowego przekazywania odpowiednich i wiarygodnych informacji kierownictwu wyższego szczebla; przypomina, że w ocenie celów rozwoju należy uwzględniać aspekty społeczne i środowiskowe, jak również ekonomiczne;

31. uważa, że częstotliwość monitorowania i sprawozdawczości należy określić z uwzględnieniem charakteru celów, które mają być monitorowane, rodzaju wskaźnika i metod gromadzenia danych, a także potrzeb w zakresie monitorowania i sprawozdawczości;

32. zwraca się do DG DEVCO, by wraz z innymi zainteresowanymi stronami zajmującymi się sprawami zewnętrznymi, dalej rozwijała strategię i narzędzia komunikacyjne poprzez podkreślanie głównych osiągniętych wyników oraz by dalej poprawiała ogólną widoczność projektów wspieranych z EFR w celu dotarcia do szerszej publiczności poprzez dostarczanie odpowiednich informacji na temat wkładu Unii w globalne wyzwania;

33. uważa, że 86 sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) przedstawianych przez delegatury Unii stanowi przydatny wkład zarówno w łańcuch poświadczeń wiarygodności, jak i w pomiar wyników każdej delegatury Unii, podkreślając przy tym wiarygodność danych wykorzystywanych w tej sprawozdawczości; odnotowuje pozytywną tendencję DG DEVCO osiągania wyników przez delegatury Unii: 21 z 24 kluczowych wskaźników efektywności osiągnęło cele wyznaczone na 2016 r. (w porównaniu z 20 w 2015 r. i 15 w 2014 r.), z wyjątkiem trzech wskaźników związanych z „dokładnością prognoz finansowych dotyczących decyzji", „odsetkiem płatności dokonanych w terminie 30 dni" oraz „przestrzeganiem elastycznych ustaleń dotyczących wykorzystania personelu w delegaturach UE";

34. jest jednak zaniepokojony faktem, że 980 z 3 151 projektów (31 %) zostało zakwalifikowanych jako problematyczne i że sześć delegatur Unii nadal znajduje się poniżej poziomu odniesienia wynoszącego 60 % zielonych kluczowych wskaźników efektywności; wzywa służby Komisji do ścisłego monitorowania tych delegatur Unii, które ostatnio osiągnęły cel 60 % lub lekko powyżej, w celu uściślenia i skonsolidowania analizy tendencji w delegaturach Unii;

35. zachęca DG DEVCO do rozważenia możliwości zmiany harmonogramu spłaty zadłużenia lub podniesienie celu 60 %; ponownie stwierdza, że można by również dokonać przeglądu definicji niektórych kluczowych wskaźników efektywności w zależności od typologii stwierdzonych problemów lub środowiska ryzyka w poszczególnych delegaturach Unii, aby znaleźć nowe możliwości poprawy;

36. zwraca uwagę, że ważne jest zapewnienie, aby programy były odpowiednio dobrane i nie były zbyt ambitne, co mogłoby zagrozić oczekiwanym wynikom pomocy; zwraca się do DG DEVCO, aby w wyniku monitorowania wyników delegatur Unii utrzymała realistyczne sekwencje projektów w delegaturach Unii;

37. uważa, że zasadnicze znaczenie ma to, aby szefom delegacji nadal regularnie przypominano podczas seminariów ad hoc lub seminariów regionalnych o ich kluczowej roli – oprócz ich zadań politycznych – w konsolidacji łańcucha zapewnienia jakości DG DEVCO oraz o ich ogólnej odpowiedzialności za zarządzanie portfelami projektów, co wymaga odpowiedniej oceny i wyważenia różnych elementów, które mogą doprowadzić do wydania zastrzeżenia; zauważa, że w 2016 r. żadna delegatura Unii nie wydała zastrzeżenia w EAMR;

38. zwraca się do Komisji o niezwłoczne przedstawienie sprawozdania na temat konkretnych działań naprawczych podejmowanych w przypadku, gdy projekt zostaje sklasyfikowany jako „czerwony" przez dwa kolejne lata w celu szybkiego ponownego zbadania początkowej koncepcji projektu, ostatecznego przesunięcia środków na bardziej realne projekty i potrzeby lub nawet rozważenia możliwości wstrzymania projektu;

Nadzór nad funduszami powierniczymi Unii i zarządzanie nimi

Komplementarność i oddziaływanie

39. podkreśla, że należy stale zapewniać spójność i komplementarność instrumentów finansowych na rzecz rozwoju ze strategią EFR i nadrzędnymi celami unijnej polityki rozwoju;

40. uznaje, że unijne fundusze powiernicze zostały zaprojektowane w taki sposób, aby zapewnić szybką reakcję polityczną w kontekście braku środków na niektóre krytyczne sytuacje lub poważne kryzysy, takie jak kryzys migracyjny, lub w kontekście konieczności powiązania pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju;

41. zdaje sobie sprawę, że w takich okolicznościach specjalne unijne fundusze powiernicze oferują elastyczność i szereg możliwości łączenia interwencji geograficznych i tematycznych za pośrednictwem różnych kanałów;

42. podkreśla jednak, że Komisja musi zadbać o to, by takie fundusze powiernicze wnosiły wartość dodaną do istniejących działań, przyczyniały się do większej widoczności zewnętrznych działań Unii i „miękkiej siły", a także unikały powielania innych instrumentów finansowych;

43. zauważa, że z łącznych zobowiązań wszystkich unijnych funduszy powierniczych (5 026 mln EUR na koniec listopada 2017 r.) 2 403 mln EUR pochodzi z EFR, z czego 2 290 mln EUR zadeklarowano na kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki (fundusz powierniczy Afryka) i 113 mln EUR na fundusz powierniczy Unii dla Republiki Środkowoafrykańskiej (fundusz powierniczy Bêkou);

44. przypomina jednak o wysokim ryzyku nieodłącznym, jakie niosą ze sobą te instrumenty na rzecz rozwoju, a także o mieszanych doświadczeniach związanych z ich wdrażaniem; przypomina, że należy zapewnić maksymalną przejrzystość i rozliczalność wykorzystania tych instrumentów;

45. z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie specjalne Trybunału nr 11/2017 dotyczące unijnego funduszu powierniczego Bêkou; uznaje, że mimo pewnych niedociągnięć fundusz powierniczy stanowił obiecujący początek, i zauważa, że utworzenie funduszu powierniczego było natychmiastową reakcją na potrzebę łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju; wzywa Komisję, by zastosowała się do zaleceń Trybunału i opracowała wytyczne dotyczące wyboru instrumentu świadczenia pomocy (fundusz powierniczy lub inne); uważa, że takie wytyczne powinny odzwierciedlać ewentualne zagrożenia i niedogodności związane z funduszami powierniczymi oraz uwzględniać różne doświadczenia z ich stosowania; ubolewa, że fundusz powierniczy Bêkou nie przyczynił się do znaczącej poprawy ogólnej koordynacji między darczyńcami;

46. wzywa do określenia najlepszych praktyk w celu przyczynienia się do lepszej koordynacji pomocy dwustronnej i instrumentów pomocy różnych darczyńców;

47. przypomina, że zakres unijnych funduszy powierniczych powinien opierać się na zasadzie dodatkowości, w szczególności w celu odpowiedniego reagowania na potrzeby i priorytety krajów partnerskich, które znalazły się w sytuacji pokonfliktowej lub po klęsce żywiołowej, przy jednoczesnym skupieniu się na obszarach, w których wartość dodana i skutki strategiczne są największe;

48. jest zdania, że zarówno unijne fundusze powiernicze jednego kraju, jak i unijne fundusze powiernicze wspierające programy dla wielu krajów są bardziej skuteczne, jeżeli mają formalną i spójną strukturę zarządzania, która może wspierać głosy zainteresowanych stron, ich wartości i wspólne ramy wyników;

49. uważa, że unijne fundusze powiernicze powinny dążyć do mobilizowania dodatkowych środków finansowych od państw członkowskich, sektora prywatnego i innych darczyńców;

50. podkreśla, że selektywność, nadzór i odpowiedzialność za wyniki osiągnięte dzięki unijnym funduszom powierniczym muszą zostać pogłębione w ramach programów partnerskich i muszą opierać się na wstępnej ocenie przewag komparatywnych unijnych funduszy powierniczych w porównaniu z innymi kanałami pomocy; przypomina, że należy zadbać o jasne zasady dotyczące kontroli i monitorowania, a także o pełną przejrzystość i dostęp do danych;

Fundusz powierniczy Bêkou

51. z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie funduszu powierniczego Bêkou i jego wkład w międzynarodową reakcję na kryzys w Republice Środkowoafrykańskiej; uznaje, że ten pierwszy fundusz powierniczy można uznać za ważny projekt pilotażowy na wiele sposobów i że w celu uzyskania gwarancji konieczne jest opracowanie bardziej precyzyjnych wytycznych dotyczących systemowych kwestii koordynacji, monitorowania i oceny darczyńców zgodnie z bardziej systemowym podejściem;

52. jest zdania, że potrzeba więcej czasu, aby właściwe ocenić skuteczność funduszu powierniczego w Bêkou i wyciągnąć dalsze wnioski z jego funkcjonowania;

53. uważa, że należy szczególną uwagę poświęcić również skuteczności tego funduszu powierniczego i zarządzaniu politycznemu tym funduszem, jak również kwestii braku gwarancji i nadzoru nad ostatecznym wykorzystaniem przyznanych kwot;

54. uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na ograniczony wpływ funduszu powierniczego Bêkou na koordynację między zainteresowanymi stronami oraz że Komisja powinna zrobić wszystko, co w jej mocy, aby wykorzystać doświadczenie zdobyte w działaniach EFR w takich dziedzinach, jak wdrażanie i koordynacja wielostronnych inwestycji oraz zarządzanie odpowiedzialnością za rezultaty;

55. wyraża zaniepokojenie, że składki państw członkowskich na rzecz funduszu powierniczego Bêkou były dotychczas stosunkowo niskie; wzywa państwa członkowskie do większego zaangażowania się, aby zagwarantować, że fundusz powierniczy Bêkou zrealizuje swoje zakładane cele polityczne;

56. uważa, że należy poświęcić należytą uwagę zarządzaniu kosztami administracyjnymi w stosunku do całkowitej kwoty składek, obliczeniu pełnych kosztów zarządzania oraz znalezieniu sposobów maksymalizacji odsetka przyznanej pomocy dla beneficjentów końcowych;

57. wzywa Komisję do wdrożenia kompleksowych mechanizmów kontroli w celu zapewnienia kontroli politycznej ze strony Parlamentu nad sprawowaniem władzy, zarządzaniem i wykonaniem w odniesieniu do tych nowych instrumentów w kontekście procedury udzielania absolutorium; uznaje za istotne opracowanie konkretnych strategii nadzoru nad funduszami powierniczymi Unii, z wyznaczeniem określonych celów, wartości docelowych i przeglądów;

Realizacja działań w zakresie wsparcia budżetowego

Kwalifikowalność oraz związane z nią zagrożenia

58. zauważa, że płatności w ramach wsparcia budżetowego zrealizowane z EFR w 2016 r. odpowiadały 644 mln euro. zauważa, że liczba bieżących operacji wsparcia budżetowego w ramach EFR w 2016 r. wyniosła 109 w 2016 r. i objęła 56 wypłat;

59. uznaje elastyczność Komisji w zakresie oceny, czy ogólne warunki kwalifikowalności zostały spełnione w celu dokonania płatności na rzecz kraju partnerskiego (zróżnicowanie i dynamiczne podejście do kwalifikowalności) z powodu szerokiej interpretacji przepisów prawnych i wyraża zaniepokojenie ostatecznym wykorzystaniem przeniesionych środków oraz brakiem identyfikowalności przy łączeniu środków unijnych w ramach zasobów budżetowych kraju partnerskiego;

60. wzywa Komisję do rozszerzenia ukierunkowanego na wyniki wsparcia budżetowego poprzez lepsze zdefiniowanie wyników rozwoju, które należy osiągnąć w każdym programie i sektorze wsparcia budżetowego, a przede wszystkim do wzmocnienia mechanizmów kontroli postępowania państw otrzymujących pomoc w dziedzinie korupcji, poszanowania praw człowieka, praworządności i demokracji; wyraża głębokie zaniepokojenie z powodu potencjalnego wykorzystania wsparcia budżetowego w krajach, w których nie ma nadzoru demokratycznego – albo ze względu na brak dobrze funkcjonującej demokracji parlamentarnej oraz wolności społeczeństwa obywatelskiego i mediów, albo ze względu na brak zdolności organów nadzoru; wzywa do utworzenia łańcucha wydatków wolnego od korupcji; uważa, że należy w pierwszej kolejności powiązać to wsparcie budżetowe z rzeczywistym zwalczaniem korupcji w krajach, które z niego korzystają;

61. przypomina, że ryzyko przekierowania środków pozostaje wysokie, a ryzyko korupcji i nadużyć finansowych jest często związane z zarządzaniem finansami publicznymi i reformami; ponownie podkreśla, że należy zwrócić większą uwagę na te zagrożenia w ramach dialogu politycznego i opracowywania strategii dla przyszłych umów dotyczących wsparcia budżetowego, w szczególności w celu oceny zdolności rządu do reagowania i wprowadzania reform; zwraca uwagę, że należy uważnie śledzić ryzyko oraz wyniki kontroli *ex ante* i *ex post*;

62. wzywa jednak Komisję do zapewnienia korekty, wstrzymania, zmniejszenia lub anulowania wsparcia budżetowego i wypłaty środków w przypadku, gdy nie zostaną osiągnięte jasne i początkowe cele i zobowiązania i/lub gdy zagrożone są interesy polityczne i finansowe Unii;

63. przypomina, że EFR powinien oferować maksymalną otwartość i przejrzystość; popiera ujawnienie publiczne odnośnych informacji budżetowych związanych z programami wsparcia budżetowego w celu wzmocnienia przejrzystości i rozliczalności wszystkich zainteresowanych stron i wobec wszystkich zainteresowanych stron, w tym obywateli;

Wsparcie budżetowe w celu poprawy mobilizacji dochodów krajowych w Afryce Subsaharyjskiej

64. podkreśla znaczenie mobilizacji dochodów krajowych w krajach słabiej rozwiniętych, ponieważ zmniejsza ona zależność od pomocy rozwojowej, prowadzi do poprawy zarządzania publicznego i odgrywa kluczową rolę w budowaniu państwa; apeluje, by w umowach dotyczących dobrych rządów i rozwoju wzmocniono stosowanie konkretnych warunków wypłat dotyczących mobilizacji dochodów krajowych;

65. zauważa, że Komisji nie udało się jak dotąd skutecznie wykorzystać umów dotyczących wsparcia budżetowego w celu wspierania mobilizacji dochodów krajowych w krajach o niskim i niższym średnim dochodzie w Afryce Subsaharyjskiej; odnotowuje jednak, że nowe podejście Komisji zwiększyło potencjał tej formy pomocy w zakresie skutecznego wspierania procesów mobilizacji dochodów krajowych; zachęca Komisję, by w swoich sprawozdaniach dotyczących wsparcia budżetowego przedstawiała więcej informacji na temat wykorzystywania umów dotyczących wsparcia budżetowego na potrzeby mobilizacji dochodów krajowych;

66. podkreśla fakt, że wzmocnienie systemów podatkowych przyczynia się nie tylko do zwiększenia przewidywalności dochodów, ale również do odpowiedzialności rządów poprzez stworzenie bezpośredniego związku między podatnikami a ich rządem; popiera wyraźne włączenie poprawy mobilizacji dochodów krajowych do opracowanej przez Komisję listy kluczowych wyzwań rozwojowych, które są rozwiązywane poprzez wsparcie budżetowe;

67. wskazuje na wyzwania związane z unikaniem zobowiązań podatkowych, uchylaniem się od płacenia podatków i nielegalnymi przepływami środków finansowych; wzywa Komisję, aby przestrzegała własnych wytycznych przy przeprowadzaniu oceny makroekonomicznej i oceny zarządzania finansami publicznymi w odniesieniu do aspektów mobilizacji dochodów krajowych w celu uzyskania dokładniejszego obrazu najbardziej problematycznych kwestii, np. skali bodźców podatkowych, cen transferowych i uchylania się od opodatkowania;

68. ponadto zwraca się do Komisji o większe zaangażowanie w walkę z uchylaniem się od opodatkowania i nadużyciami podatkowymi poprzez zmniejszenie wsparcia finansowego z EFR dla rajów podatkowych umieszczonych na czarnej liście, tak aby stworzyć zachętę dla wymienionych tam krajów, które zachęcają do nieuczciwych praktyk podatkowych, do przestrzegania obowiązujących w Unii kryteriów sprawiedliwego opodatkowania;

69. podkreśla, że brak jest odpowiednich narzędzi monitorowania służących do oceny, w jakim stopniu wsparcie budżetowe przyczyniło się do ogólnego usprawnienia mobilizacji dochodów krajowych;

70. uważa, że kluczowe jest dalsze promowanie sprawiedliwych i przejrzystych systemów podatkowych w ramach polityki podatkowej, zwiększanie wsparcia dla procesów i organów nadzoru w zakresie zasobów naturalnych oraz dalsze wspieranie reform rządowych promujących zrównoważoną i przejrzystą eksploatację zasobów naturalnych;

71. podkreśla konieczność częstszego stosowania warunków ściśle związanych z mobilizacją dochodów krajowych, jako że tworzą one wyraźną zależność pomiędzy wypłatami wsparcia budżetowego a postępami danego kraju w zakresie reform procesów mobilizacji dochodów krajowych;

72. zachęca Komisję do rozbudowania komponentu wsparcia budżetowego, który jest związany z budowaniem zdolności, ponieważ komponent ten stanowi solidną podstawę długotrwałej transformacji społecznej i ekonomicznej, a także umożliwia pokonanie największych przeszkód dla skutecznego pobierania należności publicznoprawnych;

73. zachęca Komisie, by w odniesieniu do wszystkich obecnych i przyszłych umów dotyczących wsparcia budżetowego zawierających element budowy potencjału zarezerwowany na potrzeby mobilizacji dochodów krajowych w większym stopniu uświadamiała krajom partnerskim dostępność tego wsparcia i ułatwiać korzystanie z niego, w szczególności w celu zaspokojenia potrzeb w dziedzinie budowania potencjału, które do tej pory nie zostały objęte pomocą darczyńców.

Potrzeba zwiększenia współpracy z organizacjami międzynarodowymi

74. zauważa, że płatności EFR na rzecz projektów finansowanych przez wielu darczyńców realizowanych przez organizacje międzynarodowe w 2016 r. wyniosły 914 mln EUR;

75. uważa, że wielostronne instytucje finansowe działające na rzecz rozwoju powinny dążyć do skuteczniejszego wykorzystania finansowania łączonego, zwłaszcza w odniesieniu do dodatkowości;

76. podkreśla, że wielostronne banki rozwoju powinny przyczyniać się w skoordynowany i zharmonizowany sposób do osiągnięcia sektorowego finansowania ambitnych celów zrównoważonego rozwoju wyznaczonych przez ONZ na 2030 r., w szczególności poprzez skuteczne wykorzystanie finansowania łączonego oraz zwiększanie finansowania ze źródeł prywatnych w celu zwiększenia skuteczności i wpływu finansowania pomocy;

77. zachęca Komisję do częstszego korzystania z instrumentu mikrofinansowego, który jest uznawany za istotne i skuteczne narzędzie w walce z ubóstwem oraz we wspieraniu lokalnych gospodarek;

78. przypomina, że narzędzia finansowe EFR powinny przyciągać dalsze inwestycje z sektora prywatnego; zachęca Komisję do sporządzenia planu działania w celu realizacji tej potrzeby oraz do informowania organu udzielającego absolutorium o osiągniętych postępach;

79. wzywa Komisję do uwzględnienia podwójnego celu, jakim jest przejrzystość i widoczność działań Unii oraz do zapewnienia w następnym sprawozdaniu Komisji dodatkowych informacji na temat projektów zarządzanych przy pomocy środków unijnych; uważa, że pogłębienie dialogu z Organizacją Narodów Zjednoczonych i grupą Banku Światowego powinno zostać zintensyfikowane w celu zwiększenia przejrzystości i uproszczenia wspólnych instrumentów współpracy;

80. wzywa Komisję, aby podawała do publicznej wiadomości nie tylko dane dotyczące finansowania organizacji pozarządowych, ale również szczegółowe sprawozdania na temat finansowanych projektów; jest zaniepokojony faktem, że ostatnio niektórym organizacjom pozarządowym postawiono zarzuty dotyczące nadużyć; wzywa Komisję, aby aktywnie monitorowała rozwój sytuacji i w stosownych przypadkach ponownie rozpatrzyła przyznane finansowanie;

Reagowanie na nowe priorytety rozwoju globalnego

Wyzwania operacyjne i nowe czynniki

81. uznaje konieczność opracowania nowych wzorców projektowania instrumentów pomocy rozwojowej i związanych z nimi uwarunkowań, zgodnie ze zobowiązaniami zawartymi w celach zrównoważonego rozwoju i nowym konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, tak aby odpowiedzieć na nowe krytyczne elementy, takie jak powiązania rozwojowe i humanitarne, powiązanie rozwoju, migracji i mobilności, powiązanie ze zmianą klimatu oraz powiązanie pokoju i bezpieczeństwa;

82. podkreśla, że z uwagi na niedopasowanie poziomu płynności niezbędne do osiągnięcia ambitnych celów zrównoważonego rozwoju, sektor prywatny może odgrywać kluczową rolę; zauważa, że łączenie instrumentów finansowania może stanowić użyteczne narzędzie służące mobilizacji dodatkowych zasobów, pod warunkiem że ich wykorzystanie jest należycie uzasadnione, wykazuje wartość dodaną i jest zgodne z zasadami skuteczności rozwoju.

83. podkreśla jednak, że EFR nie powinien wykraczać poza swoje ramy i że stworzenie nowych powiązań w celu stawienia czoła nowym wyzwaniom nie powinno odbywać się ze szkodą dla osiągnięcia innych celów rozwoju, któremu powinny towarzyszyć dokładne, jasne i przejrzyste zasady, określone na podstawie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów ustanowionych przez Komisję;

84. uważa, że lepsza koordynacja i synergia wsparcia udzielanego przez różnych darczyńców i instrumenty pomocy ma zasadnicze znaczenie; apeluje do różnych zainteresowanych stron o poprawę jakości ram wyników działań i wyników rozwoju w terenie;

85. dostrzega napotkane trudności operacyjne lub wyzwania, w szczególności w celu osiągnięcia konsensusu, zwłaszcza w sytuacji, gdy koordynacja dużej liczby darczyńców jest zagrożona w zmieniającym się i złożonym kontekście i w świetle zmieniających się potrzeb;

86. uważa, że inwestowanie w krajach niestabilnych pozostaje najważniejszym priorytetem interwencji Unii, przy jednoczesnym zachowaniu trzeźwego podejścia do monitorowania, które w razie potrzeby mogłoby doprowadzić do zaprzestania finansowania; uważa, że należy wzmocnić praktykę klasyfikacji wyników i dzielenia się nimi w odniesieniu do krajów niestabilnych lub pozostających w konflikcie;

87. popiera wysiłki na rzecz rozwiązania problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem w przypadku, gdy w grę wchodzą mobilizacja dochodów krajowych, odpowiedzialność i gospodarka polityczna;

88. przypomina, że zmiana klimatu stanowi jedno z największych wyzwań, przed którymi stoi Unia i rządy na całym świecie; zdecydowanie wzywa Komisję do wypełnienia jej zobowiązań na podstawie porozumienia paryskiego, by wzmocnić uwarunkowania klimatyczne finansowania unijnego w celu finansowania jedynie projektów zgodnych z wymogami klimatycznymi i odzwierciedlających cele klimatyczne Unii, co będzie wymagało większej spójności kryteriów wyboru;

89. wyraża zaniepokojenie ustaleniami Trybunału, że unijny system certyfikacji biopaliw w celu potwierdzania ich zrównoważonego charakteru nie jest w pełni wiarygodny ([1]); zwraca uwagę na potencjalne negatywne skutki dla krajów rozwijających się, ponieważ – jak stwierdził Trybunał – „Komisja nie wymagała, aby w ramach systemów dobrowolnych sprawdzano, czy poddana procesowi certyfikacji produkcja biopaliwa nie ma poważnych negatywnych następstw stanowiących zagrożenie społeczno-ekonomiczne, takich jak konflikty co do własności gruntów, przymusowa praca, praca dzieci, złe warunki pracy rolników oraz zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa", a także wzywa Komisję do zajęcia się tą kwestią;

90. zachęca do uwzględniania wymiaru etycznego w planowaniu interwencji politycznych;

91. nalega, by materiały edukacyjne finansowane z funduszy Unii, w tym z mechanizmu PEGASE (palestyńsko-europejski mechanizm na rzecz zarządzania pomocą socjalno-ekonomiczną), były zgodne ze wspólnymi wartościami wolności, tolerancji i niedyskryminacji poprzez edukację, przyjętymi przez unijnych ministrów edukacji w Paryżu w dniu 17 marca 2015 r.; wzywa Komisję, by zapewniła wydatkowanie funduszy Unii zgodnie z normami UNESCO dotyczącymi pokoju i tolerancji w edukacji;

Wykorzystanie powiązania między rozwojem a migracją

92. zauważa, że zatwierdzono 106 projektów o łącznej wartości 1 589 mln EUR, z czego 594 mln EUR zostało zakontraktowanych, a 175 mln EUR wypłaconych w 2016 r. na lepsze zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz na zajęcie się pierwotnymi przyczynami nielegalnej migracji za pośrednictwem afrykańskiego funduszu powierniczego i powiązanych kanałów regionalnych; zauważa, że jeden z uzgodnionych celów odnosi się do „dobrze zarządzanej polityki migracyjnej";

93. zachęca Komisję do składania w ustrukturyzowany sposób sprawozdań na temat wpływu programów uruchomionych w ramach funduszu powierniczego UE dla Afryki, w szczególności na podstawie monitorowania Unii ukierunkowanego na wyniki i ram dotyczących wyników funduszu powierniczego UE dla Afryki, aby podkreślić wspólne osiągnięcia;

94. odnotowuje również w tym kontekście, że nowy Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, jako część europejskiego planu inwestycji zewnętrznych, będzie skierowany do krajów Afryki Subsaharyjskiej, a EFR zapewni 400 mln euro;

95. popiera zwiększenie zdolności w ramach zestawu finansowania efektywnego dla regionu AKP, osobnego elementu instrumentu inwestycyjnego AKP, o 300 mln EUR w celu osiągnięcia całkowitej zdolności w wysokości 800 mln EUR na realizację ukierunkowanych projektów bezpośrednio dotyczących podstawowych przyczyn migracji, i przekształcenie go w fundusz odnawialny;

96. zwraca uwagę, że Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) wraz z instrumentem inwestycyjnym AKP wspiera głównie projekty promujące rozwój sektora prywatnego, natomiast kwalifikowalne projekty sektora publicznego są również rozpatrywane w ramach pakietu imigracyjnego AKP; z zadowoleniem przyjmuje rozwój nowych partnerstw w kontekście instrumentu inwestycyjnego AKP zarządzanego przez EBI; wzywa jednak EBI do przedstawienia dalszych informacji na temat składników efektu dźwigni, a mianowicie odpowiednich części pochodzących z kapitału własnego oraz finansowania publicznego Unii lub innych banków rozwoju wielostronnego, jak również przepływów zwrotnych reinwestowanych w funkcjonowanie instrumentu inwestycyjnego AKP;

97. wspiera Komisję w szybkim tworzeniu kodeksu dla migracji w Komitecie Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w celu zwiększenia skuteczności wykorzystania i identyfikowalności związanego z tym finansowania;

W kierunku nowego partnerstwa AKP

98. oczekuje, że będzie dokładnie informowany i proszony o opinię na temat przeglądu śródokresowego 11. EFR, który ma uwzględnić agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i nowy Konsensus europejski w sprawie rozwoju, ale który powinien również zapewnić pełne poszanowanie zasad skuteczności rozwoju potwierdzonych na forum wysokiego szczebla w Nairobi w ramach partnerstwa globalnego, w szczególności zasady odpowiedzialności krajów otrzymujących wsparcie za priorytety;

99. ponawia swój apel o włączenie EFR do budżetu ogólnego.

([1]) Sprawozdanie specjalne nr 18/2016 pt. „Unijny system certyfikacji zrównoważonych ekologicznie biopaliw".