

Хуманитарна помощ от Европейския съюз при дистанционно управление — спасява животи, но съществуват слабости в този подход



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

Точки

01—19 | Основни послания

01—08 | **Защо тази област е от значение**

09—19 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

20—78 | Подробни констатации и оценки

20—46 | **Подходът за дистанционно управление дава възможност за предоставяне на хуманитарна помощ в труднодостъпни региони, но са налице слабости при разработването му**

21—26 | Дистанционното управление е ключов фактор в труднодостъпните региони, но насоките на Комисията са остарели и неясни на места

27—33 | Дистанционното управление не е обхванато в достатъчна степен в стратегията за управление и контрол на риска на Комисията

34—46 | Въпросникът на Комисията относно дистанционното управление и тримесечните мониторингови доклади не са добре интегрирани в информационните ѝ системи и има недостатъци в концептуалния им модел

47—62 | **Сертифицирането от Комисията на партниращите НПО намалява оперативните рискове, но продължават да съществуват пропуски в надзора на партньорите по изпълнението**

48—52 | Сертифицирането от Комисията на партниращите НПО намалява оперативните рискове

53—62 | Комисията не оценява капацитета на партньорите по изпълнението

- 63—78 | Присъствието на място засилва надзора от страна на Комисията, но проверката на информацията от партньорите и докладването пред заинтересованите страни не са достатъчни**
- 64—65 | Мрежата от местни служби помага на Комисията да се справи с ограниченията на достъпа
- 66—78 | Надзорът обхваща пълния цикъл на хуманитарните действия, но все още съществуват пропуски в проверките и докладването

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Примери за добри практики

Приложение III — Сравнителен анализ на въпросника относно дистанционното управление и критериите, съдържащи се в насоките

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Хуманитарната помощ е основен израз на универсалната стойност на солидарността между хората и морален императив¹. Хуманитарната помощ има за цел да осигури обусловена от потребностите спешна реакция, насочена към опазване на живота, предотвратяване и облекчаване на човешкото страдание и запазване на човешкото достойнство винаги когато възникне необходимост от такава.
- 02** През 2024 г. ЕС е разходвал 2,5 млрд. евро за предоставяне на хуманитарна помощ в 116 държави. Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО) на Европейската комисия е основният изпълнител на хуманитарната помощ на ЕС. В действителност хуманитарната помощ на ЕС не се предоставя пряко от Комисията, а посредством повече от 200 партньори.

¹ Точка 1 от [Европейския консенсус относно хуманитарната помощ](#).

- 03** Хуманитарните работници често не успяват да достигнат до нуждаещите се от помощ лица. Поради изключително затруднения достъп Комисията и нейните партньори са адаптирали използвания режим на работа, за да предоставят подкрепа при т.нар. „дистанционно управление“ и да достигнат до нуждаещите се лица, независимо от тяхното местоположение. При дистанционно управление хуманитарните организации обикновено трябва да разчитат на своя местен персонал или на частни подизпълнители, които разполагат с необходимия достъп или използват местни партньори по изпълнението за предоставяне на помощта.
- 04** Понякога хуманитарните действия се управляват изцяло дистанционно, което означава, че за всички финансирани дейности се прилага този подход. По-често действията се управляват при „частично дистанционно управление“, което означава, че само някои от тях са засегнати от проблеми с достъпа. През одитирания период 2019—2023 г. Комисията е одобрила 164 хуманитарни действия при частично или пълно дистанционно управление. Приносът на ЕС за тези действия възлиза общо на 918 млн. евро (т.е. около 8 % от общите разходи на ЕС за хуманитарна помощ за този период).
- 05** Дистанционно управление се прилага в случаите, когато достъпът до хуманитарна помощ е ограничен поради опасения във връзка със сигурността или решения, наложени от местните *de jure* или *de facto* органи. Този вид управление е съпроводено със значителни рискове, тъй като при него хуманитарната помощ се предоставя при трудни обстоятелства, характеризиращи се с непредсказуемост, нестабилност и несигурност. То също така намалява възможността хуманитарните организации и техните донори да наблюдават ситуацията на място. Поради това заявената от Комисията политика е да финансира дистанционно управлявани действия само като крайна мярка и при първа възможност да се върне към пряко изпълнение от хуманитарните партньори.
- 06** Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали подходът на Комисията за дистанционно управление дава възможност за предоставяне на хуманитарна помощ в труднодостъпни региони, като същевременно намалява свързаните с това рискове. ЕСП оцени дали Комисията:
- е разработила по подходящ начин своя подход за дистанционно управление;
 - е подбрала хуманитарни партньори, способни да предоставят помощта при дистанционно управление; и
 - е наблюдавала и докладвала в достатъчна степен финансираните от нея действия.

- 07** Одитът обхваща 5-годишен период — от 2019 г. до 2023 г. включително — и се основава на задълбочен анализ на документи и събеседвания със служители на Комисията от централата, както и от регионалните и местните служби. ЕСП също така разгледа процедурата на сертифициране на партниращите на Комисията неправителствени организации (НПО). За да разбере как подходът на Комисията за дистанционно управление е бил използван на практика, ЕСП избра трите държави (Сомалия, Сирия и Украйна) с най-голямо финансиране при дистанционно управление и разгледа извадка от девет действия, финансирани от ЕС.
- 08** С настоящия доклад ЕСП се стреми да допринесе за подобряване на подхода на Комисията за дистанционно управление. Повече информация за обхвата и подхода на одита е представена в [приложение I](#).

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 09** Като цяло одитът на ЕСП показва, че подходът на Комисията за дистанционно управление представлява полезна рамка за предоставяне на помощ в труднодостъпни региони, но съществуват слабости в неговото разработване и прилагане.

Подходът за дистанционно управление дава възможност за предоставяне на хуманитарна помощ в труднодостъпни региони, но са налице слабости при разработването му

- 10** Подходът на Комисията за дистанционно управление е позволил на ЕС да предоставя хуманитарна помощ на нуждаещите се лица, до които в противен случай помощта не би могла да достигне (вж. точка [21](#)). Одиторите обаче установиха, че определението за „дистанционно управление“ в насоките на Комисията не е актуално и някои аспекти са неясни (вж. точки [23—26](#)).
- 11** Беше установено, че подходът на Комисията за дистанционно управление не е обхванат в достатъчна степен в рамката ѝ за управление и контрол на риска. Също така стратегията ѝ за контрол не включва конкретни механизми за контрол, предназначени за справяне с рисковете, присъщи за дистанционното управление. Одиторите считат, че това може да ограничи способността на Комисията да предотвратява, открива и реагира адекватно на тези рискове (вж. точки [27—33](#)).

- 12** Относно действията, управлявани дистанционно, важат две конкретни изисквания. Първо, при кандидатстването за финансиране партньорите следва да представят попълнен т.нар. „[въпросник относно дистанционното управление](#)“, за да обосноват причината, поради която не изпълняват помощта пряко, и да представят накратко плана за мониторинг. Второ, партньорите следва да представят „[тримесечен мониторингов доклад](#)“ в хода на изпълнението, за да докладват за своите посещения за мониторинг. За тези две изисквания Комисията е разработила конкретни образци, които партньорите трябва да използват. Одиторите установиха, че тези образци не са добре интегрирани в информационните системи на Комисията и има недостатъци при разработването им (вж. точки [34—46](#)).



Препоръка 1

Да се подобрят подходът и насоките за дистанционно управление

Комисията следва:

- а) да определи по-ясно в своите насоки подхода за дистанционно управление и случаите, в които той се прилага частично;
- б) да обхване по-пълно рисковете, съпровождащи дистанционното управление, в своя регистър на риска и да актуализира стратегията си за контрол, така че проверките да са насочени конкретно към тези рискове; и
- в) да преработи образците, използвани при дистанционно управление, и да ги включи в информационните си системи.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

Сертифицирането от Комисията на партниращите НПО намалява оперативните рискове, но продължават да съществуват пропуски в надзора на партньорите по изпълнението

- 13** В случаите, когато партньори на Комисията са НПО, те следва да бъдат установени в ЕС и да преминат процедура на сертифициране под формата на предварителна оценка от независим външен одитор. ЕСП установи, че тази процедура е намалила риска финансираните от ЕС НПО да не могат да постигнат поставените цели (вж. точки [47—52](#)).

- 14** Сертифицираните партниращи НПО не е необходимо да изпълняват изцяло действието пряко, а могат да разчитат до голяма степен на партньори по изпълнението. Последните не са сертифицирани и не е необходимо да бъдат установени в ЕС. ЕСП установи, че в случаи, когато сертифицираните партньори са част от по-голямо „семејство“ от НПО (т.е. група от международни НПО, организирани като мрежа от свързани субекти), те често избират за свой партньор по изпълнението централата на групата, установена в държава извън ЕС. Одитът установи, че Комисията не е извършила оценка на техническия и административния капацитет на централите, което значително намалява добавената стойност и увереността, предоставена от сертифицирането (вж. точки [53—60](#)).
- 15** Сертифицираните партниращи НПО също така често разчитат на *местни* партньори по изпълнението. Това са организации, които са със седалище и дейност в държавата бенефициент и не са свързани с международна НПО. При дистанционното управление работата с местни партньори по изпълнението може да е единственият начин за достъп до нуждаещите се лица в конкретни региони, които иначе не биха могли да бъдат достигнати. Комисията не оценява техническия и административния капацитет на местните партньори по изпълнението, използвани от НПО, тъй като разчита на това, че сертифицираните партньори са поели правна отговорност пред нея за действията на своите партньори по изпълнението. Това увеличава риска партньорите по изпълнението да не могат да покрият същите стандарти като сертифицираните партниращи НПО (вж. точки [61—62](#)).



Препоръка 2

Да се подобри процедурата на сертифициране на партниращите НПО

Като част от процедурата на сертифициране на НПО Комисията следва:

- а) да анализира способността на партньорите да откриват, подбират, оценяват и наблюдават своите местни партньори по изпълнението, за да може да се извършва достатъчен надзор.

Когато партниращите НПО използват централата на групата като партньор по изпълнението, Комисията следва също така:

- б) да получи от независимия одитор на партньора достатъчна увереност относно техническия и административния капацитет на централата.

Целеви срок за изпълнение — 2026 г.

Присъствието на място засилва надзора от страна на Комисията, но проверката на информацията от партньорите и докладването пред заинтересованите страни не са достатъчни

- 16** Комисията използва широка мрежа от местни служби, в които работят хуманитарни експерти. Одиторите констатираха, че това присъствие на място е от голяма полза за Комисията при вземането на решения и ѝ е дало възможност да наблюдава финансираните действия. Беше установено, че в трите държави от одитната извадка Комисията е успяла да осигури присъствие на място съобразно обстоятелствата и е положила значителни усилия за възстановяване на достъпа до подпомаганите региони (вж. точки [63—65](#)).
- 17** Партньорите, които искат да получат финансиране за действие, изпълнявано при дистанционно управление, трябва да попълнят въпросника относно дистанционното управление, за да обяснят причините, поради които не изпълняват пряко действието, и да опишат подробно своите механизми за мониторинг. При всички девет действия от извадката ЕСП установи, че част от информацията, предоставена от партньорите, не отговаря изцяло на въпросите и не е достатъчна за оценка спрямо критериите на Комисията за одобряване на финансиране. Комисията обаче не е предприела последващи действия за изясняване на отговорите на въпросника с партньорите преди отпускането на финансиране (вж. точки [70—71](#)).
- 18** Комисията изисква от партньорите да докладват за напредъка, като изготвят междинни и окончателни доклади. Одиторите установиха, че Комисията е следила постигнатия напредък по целите на всяко действие и е предприела последващи действия относно откритите проблеми. В допълнение към документните проверки експертите на Комисията, работещи на място, извършват собствени дейности по мониторинг. Освен това Комисията изисква и друг периодичен доклад за дистанционно управляваните действия — тримесечния мониторингов доклад, за да получи информация за посещенията на партньора за мониторинг на подпомаганите региони и резултатите от тях. Беше установено, че в някои от проверените от ЕСП доклади не са посочени целите или резултатите от дейностите по мониторинг и липсва информация, изисквана от Комисията. Много доклади съдържат неточности. и накрая, ЕСП отбеляза, че Комисията не е изисквала подкрепящи документи за изясняването им (вж. точки [72—76](#)).



Препоръка 3

Да се проверява информацията, предоставена от партньорите в докладите им относно дистанционното управление

Комисията следва:

- а) да оценява критериите за одобряване на финансирането за дистанционно управлявани действия въз основа на достатъчно информация;
- б) да проверява точността на докладваната от партньорите информация въз основа на извадка.

Целеви срок за изпълнение — 2025 г.

- 19** Комисията не изисква от партньорите при представяне на окончателния доклад за действието да разграничават частите от него, които са управлявани дистанционно, от останалите части. Тя не докладва на заинтересованите лица конкретно за подхода за дистанционно управление. Ето защо те не са информирани за държавите, действията, дейностите, финансирането и резултатите при дистанционно управление (вж. точка [78](#)).



Препоръка 4

Доклад до заинтересованите страни относно дистанционното управление

Комисията следва да направи докладването си до заинтересованите страни по-прозрачно, като включи информация за обхвата, финансирането и резултатите при дистанционно управление.

Целеви срок за изпълнение — 2025 г.

Подробни констатации и оценки

Подходът за дистанционно управление дава възможност за предоставяне на хуманитарна помощ в труднодостъпни региони, но са налице слабости при разработването му

20 През 2015 г. Комисията е въвела рамка за партньорите, предоставящи хуманитарна помощ в труднодостъпни региони, и е публикувала документ с насоки [ECHO's approach to remote management](#). в настоящия раздел ЕСП разглежда дали:

- подходът на Комисията за дистанционно управление е добре дефиниран;
- подходът за дистанционно управление е обхванат в достатъчна степен в рамката на Комисията за управление и контрол на риска; и
- информационните системи на Комисията и образците, предназначени за действия при дистанционно управление, са достатъчно добри.

Дистанционното управление е ключов фактор в труднодостъпните региони, но насоките на Комисията са остарели и неясни на места

- 21** В периода 2019—2023 г. Комисията е одобрила средства за 164 хуманитарни действия при частично или пълно дистанционно управление в 10 държави. Всички 12 партньори на Комисията, с които ЕСП проведе събеседвания, потвърдиха, че е необходимо да има възможност да се работи при дистанционно управление, за да се предоставя животоспасяваща помощ на нуждаещите се, до които в противен случай не би имало достъп.
- 22** При кандидатстване за финансиране от ЕС партньорите решават дали да информират Комисията, че предложеното от тях действие ще се управлява дистанционно (частично или изцяло). Ето защо е от съществено значение партньорите и Комисията да имат еднакво разбиране за същността на дистанционното управление.
- 23** ЕСП установи, че определението за дистанционно управление в [насоките](#) е неясно и остаряло. Комисията определя дистанционното управление като оперативен подход, използван за предоставяне на помощ в ситуации, при които хуманитарният достъп на партньорските организации до засегнатото от бедствия население е ограничен поради опасения, свързани със сигурността, и/или официални или неформални решения, наложени от *de jure* или *de facto* органи, което налага корекции в управлението на хуманитарните действия. Тя обаче посочва, че дадено действие няма да се счита за дистанционно управлявано, ако са въведени мерки, които позволяват на лицата, които носят крайната отговорност за действието, да гарантират необходимото качество. Това означава, че дадено дистанционно управлявано действие, което включва мерки за гарантиране на качеството му, вече няма да се счита за дистанционно управлявано.
- 24** В [насоките](#) действията при частично дистанционно управление се определят като действия, които се изпълняват пряко в някои области, но дистанционно в други поради опасения, свързани със сигурността. ЕСП обаче откри други често срещани ситуации, при които е използвано частично дистанционно управление, но те не са обхванати в определението. По-конкретно, насоките не обхващат случаи, в които могат да пътуват само служители от определени категории или националности, или в които придвижването е ограничено в определени периоди от изпълнението или е ограничено в значителна степен. В [каре 1](#) са представени примери за частично дистанционно управление.

Карте 1

Финансирани от ЕС действия в северозападна Сирия с различни структури при частично дистанционно управление



Източник: © stock.adobe.com/Porcupen.
Картата е изменена от ЕСП.

Действие 1 — Предоставяне на парична помощ, запаси от вода, санитарни услуги и реакция и превенция на насилието, основано на пола

Сертифицираният хуманитарен партньор на Комисията (вж. точка 48) е управлявал операции от Газиантеп, Турция, поради ограничения във връзка със сигурността, съгласно които не се допуска международни служители да преминават в Сирия. Само сирийски и турски служители са имали право да влизат в страната, а над 40 сирийски консултанти са били ангажирани да извършват мониторинг и да предоставят техническа помощ. Партньорът също така е разчитал на местни НПО в труднодостъпни региони за предоставянето на услуги.

Действие 2 — Предоставяне на здравна помощ, служби за закрила на детето и реакция и превенция на насилието, основано на пола

Сертифицираният партньор е оперирал от национални офиси в Газиантеп, Турция, и в Аман, Йордания, където се намира по-голямата част от висшето му ръководство, като разполага с много местни служители в Сирия, включително над 200 служители в северозападната част на страната. Местният персонал включва ръководство от средно ниво с достъп до всички подпомагани региони с оглед на извършването на посещения на място. Сертифицираният партньор изпълнява част от действието чрез местни партньори по изпълнението. По-специално здравните услуги се предоставят главно чрез вече доказани партньори по изпълнението, които управляват здравни заведения в региона с хиляди служители. Сертифицираният партньор и основните партньори по изпълнението разчитат изключително на трети страни за ежедневния мониторинг на място.

Действие 3 — Предоставяне на парична помощ за подготовка за зимата, подкрепа за засегнати от земетресения общности, управление на случаите на насилие, основано на пола, достъп до водоснабдяване и канализация

Сертифицираният партньор по действието има солидно присъствие в Сирия, разполага с над 800 местни служители в множество служби, отговарящи за ежедневното управление и изпълнение на програмата. Сертифицираният партньор изпълнява по-голямата част от действието пряко и разчита в малка степен на партньорите по изпълнението за предоставяне на специализирани услуги. От другата страна на границата, в Газиантеп, Турция, около 60 служители на сертифицирания партньор отговарят за вземането на стратегически решения, техническото ръководство и надзора. Два допълнителни офиса в Анкара, Турция, и Аман, Йордания, подпомагат дейността на сертифицирания партньор в Сирия. През последните години няколко членове на висшето ръководство са имали достъп до част от северозападна Сирия, въпреки че според сертифицирания партньор това е много рисковано. За тези трансгранични посещения са били необходими интензивни преговори, за да се получат необходимите разрешения от турските органи.

- 25** Събеседванията на ЕСП с партньори на Комисията показаха, че макар повечето от тях да считат насоките за достатъчни и ясни, други не са сигурни дали те действително обхващат техните модели на частично дистанционно управление. Това създава риск в ситуации на частично дистанционно управление партньорите погрешно да решат, че не е необходимо да докладват действието като дистанционно управлявано.
- 26** От 2015 г. насам Комисията не е актуализирала своите [насоки за дистанционно управление](#), за да разгледа проблемите, посочени в точки [23—25](#). Тя също така не е създала система за обобщаване на поуките, извлечени от дистанционното управление от самото му начало, като напр. чрез сравнителен анализ с други донори. Въз основа на проверка на документи и събеседвания с донори и държавни агенции ЕСП обобщи актуалните подходи за дистанционно управление, добри практики и инструменти, които са представени в [приложение II](#).

Дистанционното управление не е обхванато в достатъчна степен в стратегията за управление и контрол на риска на Комисията

- 27** В своите [насоки от 2015 г.](#) Комисията признава, че действията при дистанционно управление са свързани със значителни рискове и такива следва да се финансират само като крайна мярка. Дистанционно управляваните действия са по-рискови по своята същност, отколкото действията при пряко изпълнение, поради факта, че се разчита на местен персонал или партньори по изпълнението, както и поради липсата на достъп за лицата, отговорни за вземането на решения в сертифицираните партньори, и ограничената възможност за мониторинг на място.
- 28** ЕСП разглежда двата основни компонента на рамката на Комисията за управление и контрол на риска: регистъра на риска и стратегията за контрол. Беше установено, че подходът за дистанционно управление не е достатъчно интегриран в тези компоненти.
- 29** Подходът на Комисията за управление на риска изисква всяка генерална дирекция да идентифицира най-значителните рискове и мерките, предприети за тяхното управление, в „регистър на риска“. По време на одита в регистъра на риска на Комисията не беше включено дистанционното управление, както се вижда в [каре 2](#).

Каре 2

В регистъра на риска на Комисията не фигурира дистанционното управление

В регистъра на риска на Комисията дистанционното управление не се споменава нито веднъж. В него са посочени два риска от критично значение, т.е. рискове, които са толкова значителни, че биха могли да застрашат постигането на основните цели на политиката:

- отражението на ограниченията за достъп върху дейностите и контрола на Комисията;
- риска за сигурността на нейния персонал.

Комисията признава, че трудностите при предоставянето на хуманитарна помощ, дължащи се на ограничения достъп, оказват въздействие върху способността ѝ както да предоставя помощ, така и да упражнява необходимия контрол. В предложените мерки за смекчаване на тези рискове Комисията не споменава подхода за дистанционно управление. Това не отразява оперативната реалност на Комисията, която разчита предимно на този подход за предоставянето на хуманитарна помощ, когато е изправена пред ограничения на достъпа или висок риск за сигурността.

Комисията също така не е разгледала как дистанционното управление може да повлияе на вероятността от възникване на другите установени от нея некритични рискове и тяхното въздействие, като например риска за репутацията на Комисията в случаи на измама, отклоняване на помощ или неспазване на етичните стандарти.

- 30** След създаването на регистър на риска Комисията е разработила стратегия за контрол, в която се определят и описват въведените механизми за контрол, чрез които се осигурява постигането на оперативните цели, като се отчитат рисковете. Въпреки че този документ служи като обща рамка за всички контролни дейности на Комисията, в него почти не се разглежда дистанционното управление.

- 31** Стратегията за контрол включва кратък преглед на дистанционното управление при описанието на хуманитарната помощ и в нея се споменава използването на процедурата за дистанционно управление, когато се описват мерките, въведени за управление на риска от ограничен или отказан достъп. Тя обаче не включва конкретен контрол в отговор на специфичните присъщи рискове при дистанционното управление. Освен това в нея не се разглежда въздействието на дистанционното управление върху задачите по контрола, като например тези за оценка и подбор на предложенията, мониторинг на финансираните действия, борба с измамите или одит на място.
- 32** ЕСП провери одитната стратегия на Комисията за периода 2021—2027 г. и отбеляза, че дистанционно управляваните действия не получават автоматично по-висока оценка на риска при основания на риска подбор на действия за одит от страна на Комисията въпреки специфичните предизвикателства при тези действия, както е показано в [каре 3](#).

Каре 3

Рискът от отклоняване на помощ в Сомалия е по-висок в труднодостъпните региони

При едно от включените в извадката действия сертифицираният партньор предоставя многоцелева парична помощ чрез парични преводи по мобилен телефон на нуждаещи се хора в Сомалия. От съображения за сигурност сертифицираният партньор не може да достигне до някои региони в държавата и трябва да разчита на местните партньори по изпълнението за надзора на идентифицирането на бенефициенти. Сертифицираният партньор възлага на „доверени членове на общността“, обикновено ръководители на общности, задачата да изготвят списък от бенефициенти въз основа на определени критерии. След като получи списъка, сертифицираният партньор се свързва с избрани бенефициенти, за да им зададе въпроси, с които да провери изпълнението на критериите за допустимост, след което превежда средства по телефоните им. В този контекст рискът от отклоняване на помощ е по-висок, тъй като партньорът не извършва собствени независими проверки на място.

Широко разпространен проблем в Сомалия е т.нар. „контролиране на достъпа“ до хуманитарна помощ². Това се наблюдава, когато определени лица контролират достъпа до помощта, за да облагодетелстват членове на собствените си кланове, като манипулират информацията, която се изпраща на хуманитарните организации. Често срещани са случаите на контролиращи лица, които запазват част от паричната помощ за себе си. Комисията и хуманитарната общност предприемат стъпки за намаляване на риска от „контролиране на достъпа“, като подобряват начина, по който помощта се насочва към бенефициентите.

- 33** Според ЕСП това, че рисковете, присъщи на дистанционното управление, не са достатъчно добре обхванати в стратегията на Комисията за управление на риска, контрола и одита, може да намали способността ѝ да предотвратява, открива и реагира на тези рискове по задоволителен начин. Това поражда репутационен риск в случаи на измама и отклоняване на помощ.

² Evidence for change, [Role of Gatekeepers in Somalia](#), 2024 г.

Въпросникът на Комисията относно дистанционното управление и тримесечните мониторингови доклади не са добре интегрирани в информационните ѝ системи и има недостатъци в концептуалния им модел

- 34** Комисията разполага с електронен интерфейс за връзка със сертифицираните партньори (вж. точка **48**), в който се използва ключов документ за всяко хуманитарно действие, наречен „**единен формуляр**“. Този формуляр представлява структуриран електронен документ, чрез който партньорите подават искания за финансиране и докладват за съответните действия през целия им жизнен цикъл. Той включва 18 глави, включително оценка на нуждите, логика на интервенцията и финансов преглед.
- 35** ЕСП установи, че в случаите, когато режимът на дистанционно управление се прилага частично, единният формуляр не дава възможност на партньорите да разграничат коя част от дадено действие (дейности, бюджет, партньори по изпълнението, резултати, риск и мониторинг) се изпълнява при този режим. Това не позволява на Комисията да събира и докладва точни данни относно частичното дистанционно управление. ЕСП получи потвърждение от всички партньори в извадката от девет действия, че те могат да предоставят тази информация.
- 36** Комисията е разработила два конкретни образца за дистанционно управлявани действия, които всички партньори трябва да представят:
- **Въпросник относно дистанционното управление:** той се представя от партньорите при подаването на искане за финансиране от ЕС. Този документ помага на Комисията да оцени обосновката на партньорите да поискат дистанционно управление и съдържа преглед на плана за мониторинг, който трябва да бъде изготвен, за да се следи за правилното управление на действието.
 - **Тримесечен мониторингов доклад:** той се подава веднъж на три месеца през периода на изпълнението. с него се информира Комисията за посещенията за мониторинг, които партньорът е извършил в подпомаганите региони, и за резултатите от тях.

Въпросникът относно дистанционното управление представлява приложение към единния формуляр

- 37** Въпросникът относно дистанционното управление не е част от самия единен формуляр, а е самостоятелно приложение. в единния формуляр се съдържа само поле за отметка в раздела „Мониторинг и оценка“, което партньорът следва да попълни, когато предлага да управлява дадено действие дистанционно. Ако бъде попълнена тази опция, в единния формуляр се показва съобщение, което напомня на партньора да попълни и качи въпросника относно дистанционното управление.
- 38** Насоките на [Комисията за дистанционно управление](#) съдържат контролен лист, с помощта на който нейните служители оценяват отговорите на въпросника относно дистанционното управление, за да проверят дали предложеното действие отговаря на критериите за допустимост (вж. [приложение III](#)). Насоките дават указания на служителите как да оценяват отговорите, като вземат предвид информацията, предоставена в конкретни раздели на единния формуляр. Необходимостта да се извлича тази информация от различните раздели прави оценката по-трудна, отчасти защото всички препратки към разделите на единния формуляр понастоящем са неточни, тъй като насоките от 2015 г. са изготвени въз основа на предишна версия на формуляра.
- 39** На [уебсайта на партньорите на Комисията](#) също така се напомня, че механизмът за дистанционно управление следва да бъде ясно обяснен от тях в единния формуляр. Комисията приканва партньорите да се запознаят с критериите за оценка в издадените от нея насоки, за да определят каква информация следва да предоставят в различните раздели на единния формуляр. Тя също така посочва главите, на които партньорите следва да обърнат специално внимание. В нито една от 18-те глави на формуляра обаче не се споменават изрично въпроси, които се отнасят конкретно до дистанционно управлявани действия. Това също затруднява партньорите да разберат каква информация очаква Комисията те да предоставят.
- 40** ЕСП установи, че въпросникът не е добре разработен. Някои въпроси не са съгласувани с критериите, включени в [подхода на Комисията за дистанционно управление](#) (вж. [приложение III](#), в което е представен анализът на ЕСП относно липсата на съответствие при критерии 6 и 7). Ето защо отговорите може да не предоставят на Комисията информацията, необходима за оценка на критериите.

41 Одиторите считат също така, че въпросникът не обхваща някои ключови въпроси.

По-специално от партньорите не се изисква да посочват:

- коя част от действието ще бъде управлявана дистанционно в случаи на частично дистанционно управление;
- установените рискове (с изключение на рисковете за сигурността);
- съответните мерки за смекчаване на специфичните рискове, свързани с дистанционното управление;
- техническия и административния капацитет на техните партньори по изпълнението.

42 ЕСП счита, че въпросникът относно дистанционното управление не представлява солидна основа за оценка на изпълнението на критериите за одобрение, тъй като не изисква конкретна информация за ключовите елементи.

Тримесечен мониторингов доклад

43 От партньорите се изисква да докладват за изпълнението на действията, като представят един или повече междинни доклади и окончателен доклад, които са включени в единния формуляр. Освен това партньорите следва да представят тримесечен мониторингов доклад. Той е отделен документ, който не е включен в единния формуляр.

44 ЕСП установи слабости при разработването на мониторинговия доклад и насоките, предоставени на партньорите в образца. По-специално в доклада не се посочва ясно кои мониторингови дейности следва да докладват партньорите. След като разгледа съдържанието на всички мониторингови доклади за извадката от девет действия, ЕСП отбеляза, че:

- някои партньори считат, че следва да докладват всички дейности по мониторинг, дори в случаите, когато са имали достъп до подпомаганите региони (при действия с частично дистанционно управление), докато други са докладвали само тези в областите с дистанционно управление;
- някои партньори са докладвали само за посещения на място, докато други са докладвали и за алтернативни механизми за мониторинг (напр. анкети или събеседвания по телефона).

- 45** ЕСП установи, че поради това информацията, докладвана на Комисията, е непоследователна. Нито един от партньорите не е получил обратна информация относно тримесечното докладване, дори тези, които са разбрали неправилно инструкциите в образеца и поради това са докладвали по погрешен начин в продължение на много години. Комисията не е изменила образеца на доклада, нито е издала допълнителни насоки относно правилното му прилагане. в някои случаи на частично дистанционно управление не е било възможно да се разграничат дистанционните и недистанционните дейности по мониторинг (когато партньорът е разбрал, че е трябвало да докладва и за двата вида дейности).
- 46** Освен докладването за посещенията за мониторинг в мониторинговия доклад е включен раздел, в който партньорите трябва да докладват всички случаи на потенциално отклоняване на помощ. ЕСП отбеляза, че един от партньорите от извадката не е спазил това изискване. В същото време от партньорите се изисква да докладват на Комисията за всички случаи на потенциална измама и отклоняване на помощ чрез специални канали за докладване веднага след възникването им. Ето защо разделът за отклоняване на помощ в мониторинговия доклад е с ограничена добавена стойност.

Сертифицирането от Комисията на партниращите НПО намалява оперативните рискове, но продължават да съществуват пропуски в надзора на партньорите по изпълнението

- 47** Комисията не предоставя пряко хуманитарна помощ на място, а работи с ограничен брой доверени партньори (вж. [приложение I](#), точка [06](#)). За да кандидатстват за финансиране от ЕС, НПО трябва първо да получат [сертификат на ЕС за хуманитарно партньорство](#), валиден от момента на издаването му до 2027 г. Сертификатът се издава на организации, за които се счита, че са подходящи да получат финансиране от ЕС за изпълнение на действия за хуманитарна помощ. След това сертифицираните партньори могат да възложат задачи по действието на един или няколко партньори по изпълнението, които не са сертифицирани. ЕСП провери дали процедурата на Комисията за сертифициране на партньорите е достатъчно надеждна.

Сертифицирането от Комисията на партниращите НПО намалява оперативните рискове

- 48** Съгласно [Регламента относно хуманитарната помощ](#) от 1996 г. само установени в ЕС НПО са допустими за финансиране, което означава, че само те могат да станат сертифицирани партньори. Правната служба на Комисията обаче счита за допустими и НПО, установени в Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.
- 49** Кандидатстващите НПО трябва първо да преминат предварителна оценка от независим външен одитор въз основа на [спецификациите на Комисията](#). Те са специално разработени от Комисията така, че да ѝ осигурят достатъчна увереност, че нейните партньори разполагат с необходимия капацитет да предоставят хуманитарна помощ в съответствие с [Регламента относно хуманитарната помощ](#) и хуманитарните принципи. Процедурата на Комисията за сертифициране е показана на [фигура 1](#).

Фигура 1 | Процедура на Комисията за сертифициране на НПО



Източник: ЕСП, по данни от [уебсайта на ЕЧНО](#).

- 50** Независимият одитор трябва да провери дали кандидатът отговаря както на минималните, така и на допълнителните изисквания за пригодност. Само един от критериите за оценка се отнася до капацитета на партньора да управлява действия при дистанционно управление (дали организацията разполага с подходящ механизъм за мониторинг при дистанционно управление).
- 51** Независимо от доклада на външния одитор относно оценката, окончателното решение дали да се издаде сертификат се взема от Комисията. ЕСП установи, че омисията е извършила преглед на качеството на работата на независимия одитор. Комисията също така е разгледала предишните одитни препоръки, отправени от нейните одитори към партньора, когато такива са били налични.
- 52** ЕСП установи, че предварителната оценка и процедурата на сертифициране са допринесли за намаляване на риска финансираните от ЕС НПО да не могат да постигнат своите цели. Този предварителен подход е особено подходящ в областта на хуманитарната помощ, тъй като е важно реакцията при хуманитарни кризи да бъде своевременна. Поради тази причина не би било възможно да се извършва такава задълбочена оценка към момента на получаване на всяко искане за финансиране.

Комисията не оценява капацитета на партньорите по изпълнението

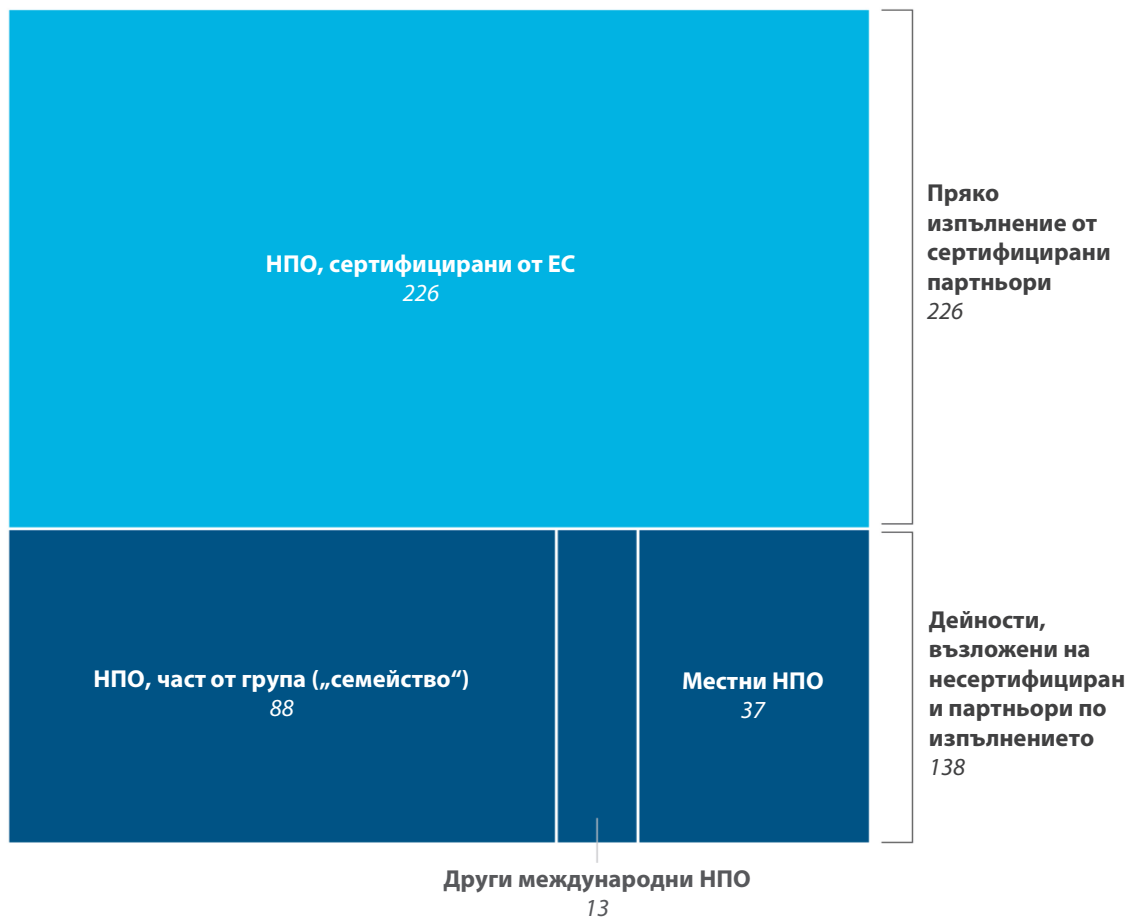
- 53** Сертифицираните партньори не е необходимо да изпълняват изцяло действието пряко, а могат да разчитат до голяма степен на партньори по изпълнението. Партньорите по изпълнението, избрани от сертифицираните партньори, не подлежат на предварителна оценка, не са сертифицирани и не е необходимо да бъдат установени в ЕС. Извън трите основни функции, които следва да се изпълняват от сертифицираните НПО (вж. точка [59](#)), не е определено конкретно ограничение до каква степен (равнище на финансиране) сертифицираните партньори могат да разчитат на партньори по изпълнението за постигане на целите на действието. Сертифицираните партньори могат да избират партньори по изпълнението, но са задължени по договор да следят, че те спазват същите правила, стандарти и процедури при разходването на средствата от ЕС. Сертифицираните партньори продължават да носят правна отговорност пред Комисията за действията на своите партньори по изпълнението и трябва да използват подходящи системи за надзор и мониторинг.

54 Сертифицираните партньори трябва да информират Комисията за избраните от тях партньори по изпълнението в единния формуляр. ЕСП установи проблеми с пълнотата и точността на тези данни. В извадката от девет действия ЕСП откри един случай, в който партньорът по изпълнението не е оповестен, и два други случая, в които докладваният размер на финансирането, получено от партньорите по изпълнението, е съществено неточен. Този проблем изглежда широко разпространен, тъй като при предишни одити, възложени от Комисията, които засягат сертифицирани партньори от извадката на ЕСП, са били установени още три случая, в които партньорите също не са оповестили използваните партньори по изпълнението.

55 За да разбере до каква степен се разчита на партньорите по изпълнението, ЕСП събра данни за всички финансирани от ЕС действия, управлявани от сертифицирани НПО в Сомалия, Сирия и Украйна за период от 2 години (2021—2022 г.). През този период ЕС е финансирал 82 хуманитарни действия, управлявани от НПО, на обща стойност 364 млн. евро (без непреките разходи). От тях 60 действия включват партньори по изпълнението, на които е възложено разходването на около 138 млн. евро от ЕС (38 % от общото финансиране за НПО). Използването на партньори по изпълнението е обичайна практика, но тяхното естество се различава при отделните действия, както е показано на [фигура 2](#). Партньорите по изпълнението се категоризират в три вида:

- 1) НПО, които са част от същото „семејство“ (т.е. международни НПО, създадени като мрежа от свързани субекти), към което принадлежи и сертифицираният партньор, но самите те не са сертифицирани;
- 2) други международни НПО, които не са част от едно и също „семејство“;
- 3) местни НПО, установени в държавата бенефициент, които не са свързани с по-големи мрежи.

Фигура 2 | Използване на партньори по изпълнението от сертифицирани НПО (2021—2022 г.) в Сомалия, Сирия и Украйна (в млн. евро)

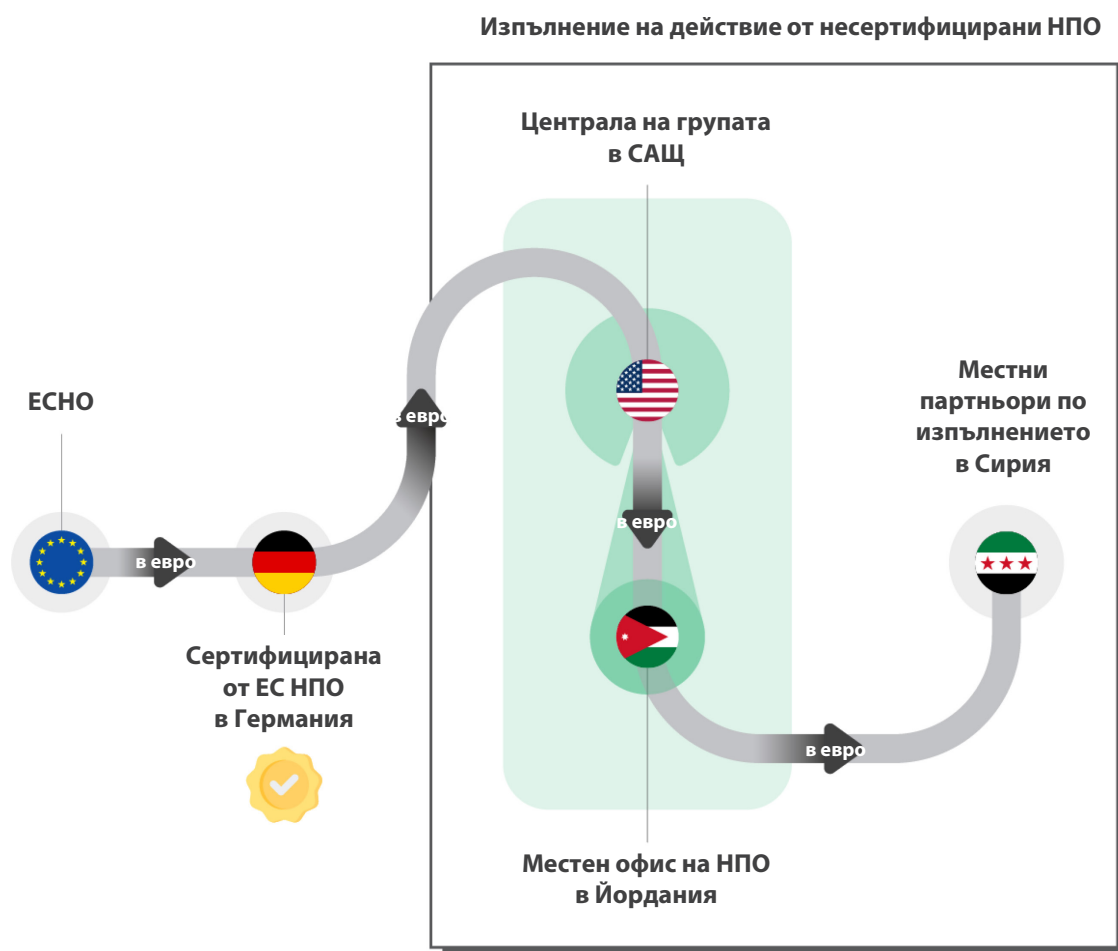


Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

- 56** НПО, които са част от същото „семејство“ като сертифицирания партньор, но самите те не са сертифицирани, усвояват най-големия дял от финансирането от ЕС, управлявано от партньорите по изпълнението. Тук се включват случаите на НПО (обикновено установени в държава донор), които откриват офиси в различни държави бенефициенти, за да изпълняват действия от името на НПО, които са установени в други части на света. Това може да бъде ефикасен начин за предоставяне на помощта.

- 57** ЕСП констатира, че установеният в ЕС сертифициран партньор често е избирал за свой партньор по изпълнението централата на мрежата, към която принадлежи, разположена в държава извън ЕС (напр. САЩ, Обединеното кралство или Швейцария). В случая с принадлежността към едно и също „семејство“ централата на НПО не може да стане сертифициран партньор, нито да кандидатства пряко за финансиране от ЕС, но откритите такива случаи от одитната извадка показват, че на практика централата е ръководила операциите. В други случаи някои сертифицирани партньори са избрали за партньор по изпълнението местен офис, който се контролира от централата (например дъщерно дружество или клон, намиращ се в държавата бенефициент) и, аналогично на предходния случай, отговаря за операциите.
- 58** На практика сертифицираната НПО превежда средства или директно към централата, или към офиса в държавата бенефициент. В 70 % от тези структури с принадлежност към едно и също „семејство“ партньорът по изпълнението е управлявал над 94 % от общото финансиране. В половината от случаите той е управлявал над 99 %. На *фигура 3* е показана структурата, чрез която се предоставят средствата при едно от действията от одитната извадка. Сертифицираната партнираща НПО е със седалище в Германия. За да предостави помощ в Сирия, тя прехвърля по-голямата част от средствата от ЕС на централата си в САЩ, която на свой ред използва офиса си в Йордания за управление и изпълнение на действието, като понякога използва местни партньори по изпълнението в Сирия. Централата, нейният офис в държавата и местните партньори по изпълнението не подлежат на предварителна оценка.

Фигура 3 | Пример за потока на средствата от сертифициран от ЕС партньор до неговите партньори по изпълнението



Източник: ЕСП, въз основа на едно от действията в извадката на ЕСП.

59 Тъй като този режим на работа е често срещан, в спецификациите на Комисията за предварителната оценка е включено конкретно приложение, в което сертифицираните партньори следва да опишат връзките си с другите членове на „семейството“ от НПО. Независимият одитор не е длъжен да оценява капацитета на партньора(ите) по изпълнението, но следва да събира и проверява, доколкото е възможно, информацията, необходима за изграждане на точна картина за потока на средствата. в рамките на процедурата на сертифициране правната служба на Комисията проверява съдържанието на приложението, за да получи увереност, че сертифицираният партньор е автономен. Това означава, че сертифицираният партньор трябва да играе съществена роля в изпълнението на действието, а не само да прехвърля средствата. Въз основа на спецификациите сертифицираната НПО следва да извършва три основни функции:

- да проверява качеството на всички предложения, които се представят на Комисията;
- да следи за извършването на ефективен мониторинг и надзор за достатъчно и навременно изпълнение на финансираните от ЕС действия за хуманитарна помощ;
- да проверява надеждността на междинните и окончателните доклади.

60 ЕСП установи, че моделът с принадлежност на НПО към едно и също „семейство“ значително е намалил добавената стойност и увереността, предоставени от предварителната оценка и сертифицирането, тъй като, извън трите основни задачи, посочени по-горе, при него капацитетът на сертифицирания партньор не е от особено значение. На практика лицето, вземащо оперативните решения, не е сертифицираният партньор, а неговият партньор по изпълнението. Комисията не оценява техническия и административния капацитет на централите на съответните „семейства“ от НПО, които функционират като партньори по изпълнението, тъй като тя разчита на правната отговорност, която сертифицираните партниращи НПО са поели пред нея (вж. точка [53](#)).

- 61** Сертифицираните партниращи НПО често разчитат на *местни* партньори по изпълнението. Това са организации, които са със седалище и дейност в държавата бенефициент и не са свързани с международна НПО. При дистанционното управление работата с местни партньори може да бъде единственият начин за предоставяне на помощ, тъй като те може да са единствените, които имат достъп до засегнатото население на място, както е показано в [карте 4](#). Този начин на работа също така дава повече възможности на местните участници в страните бенефициенти, като им предоставя по-големи правомощия за вземане на решения и финансиране в съответствие с [програмата за локализиране](#) (оглавяване на местно равнище на действията за оказване на помощ).

Карте 4

Пример за сертифициран партньор, който разчита на местни партньори по изпълнението в Сомалия за предоставяне на помощ

Сертифицираният партньор предоставя здравни грижи, медицински консултативи и услуги в областта на храненето с цел превенция в цяла Сомалия. Това се осъществява при частично дистанционно управление, тъй като някои региони в страната са твърде опасни за работа. Друг фактор, който усложнява достъпа, е, че чужденците или сомалийските граждани, които не принадлежат към същия клан като нуждаещите се лица, може да не бъдат приети от общността.

За да преодолее тези предизвикателства, сертифицираният партньор работи с местни партньори по изпълнението. Партньорите по изпълнението предоставят здравни услуги и услуги в областта на храненето чрез временни мобилни клиники, изградени в региони със затруднен достъп. Сертифицираният партньор организира координационни срещи със своите партньори по изпълнението на безопасни места извън подпомаганите региони.

- 62** Сертифицираните партньори на Комисията трябва да опишат в своите искания за финансиране планираните координация, надзор и контрол, както и добавената стойност, ролята и основните задачи на местните партньори по изпълнението. Комисията обаче не оценява техническия и административния капацитет на местните партньори на НПО по изпълнението преди подписването на договор за безвъзмездна финансова помощ. Това увеличава риска те да не покриват същите стандарти като сертифицираните партньори. Добра практика на друг донор, която е посочена в [приложение II](#), е в рамките на извършваната от донора оценка на капацитета на потенциалните партньори да се включи задълбочена проверка на способността на тези партньори да упражняват контрол върху своите партньори по изпълнението.

Присъствието на място засилва надзора от страна на Комисията, но проверката на информацията от партньорите и докладването пред заинтересованите страни не са достатъчни

- 63** Комисията не предоставя хуманитарна помощ пряко, а чрез своите партньори. За да постигне целта си за предоставяне на подходяща и ефективна хуманитарна помощ на нуждаещото се население, тя трябва да следи за това финансираните от нея действия да се изпълняват задоволително. ЕСП провери дали Комисията е осъществила необходимия мониторинг на финансираните действия и дали е докладвала за техните резултати.

Мрежата от местни служби помага на Комисията да се справи с ограниченията на достъпа

- 64** За дейности в Африка, Европа и Близкия изток Комисията използва широка мрежа от местни служби, в които работят хуманитарни експерти, както е показано на [фигура 4](#). Това присъствие на място дава на Комисията ключови предимства, като добро разбиране на местните условия и възможност за провеждане на чести посещения за мониторинг, когато ситуацията позволява.

Фигура 4 | Присъствие на място на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕСНО) в Африка, Европа и Близкия изток (2024 г.)

Региони, обхванати от регионалния офис (РО):

- РО Аман
- РО Дакар
- РО Найроби

- Регионален офис
- Многонационален офис
- Местен офис на ЕСНО
- Подразделение на местен офис
- Подпомагащ офис



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

65 В държави или региони, в които действията се управляват дистанционно от нейните партньори, Комисията също се сблъсква с ограничения на достъпа. Беше установено, че в трите държави от одитната извадка Комисията е успяла да осигури присъствие на място съобразно обстоятелствата, за да бъде възможно най-близо до подпомаганите региони съгласно изискванията на политиката. За тази цел тя е създала подразделения на местните офиси в близост до кризисните зони или от другата страна на границата с държавата бенефициент. ЕСП установи също, че Комисията е положила значителни усилия за възстановяване на достъпа до подпомаганите региони, включително чрез набиране на местен персонал, който има възможност за достъп до тях, или чрез организиране на посещения, когато е безопасно, както е показано в [каре 5](#).

Каре 5

Метод на работа на Комисията в Сирия, Сомалия и Украйна

Сирия

За да подпомогне действията си за хуманитарна помощ в Сирия, Комисията е създала три сирийски подразделения на местните офиси в Газиантеп, Турция (за северозападна Сирия), Ербил, Ирак (за североизточна Сирия) и Дамаск (за останалата част от страната). Тези подразделения се контролират от главния сирийски офис, намиращ се в Бейрут. Регионалният офис на Комисията за подкрепа на Сирия е в Аман, Йордания.

Преди 2021 г. достъпът до северозападната част на Сирия е бил почти невъзможен поради риск за сигурността. Ето защо местният офис на Комисията се намира от другата страна на границата, в Турция. Повечето партньори, които извършват дейност в района, също работят от Газиантеп. От 2021 г. насам Комисията си е възвърнала възможността за по-редовно преминаване на границата за кратки посещения, но само за по няколко часа и без възможност за нощувка. Програмата трябва да се определи предварително и да се договори с партньора(ите) 2 или 3 седмици по-рано, както и да се одобри от екипа по сигурността на Комисията. Турските органи трябва да дадат разрешение за всяко преминаване на границата въз основа на собствена преценка на сигурността.

Сомалия

Достъпът до част от Сомалия е силно ограничен поради въоръжени конфликти и насилие. Поради риск за сигурността Комисията е преместила своя офис през границата, от Сомалия в Найроби, Кения. В Найроби се намират повечето международни организации и донори, предоставящи хуманитарна помощ в Африканския рог.

Комисията е наела сомалийски служители, които работят в Могадишу, столицата на Сомалия. Тяхната сигурност е застрашена в по-малка степен от тази на международния персонал. Този модел на работа е позволил на Комисията да проведе по-чести посещения за мониторинг и да получи по-добро разбиране на ситуацията на място. За планирането на тези посещения може да са необходими повече от 2 седмици и одобрение на няколко нива от екипа по сигурността на Комисията.

Украйна

Комисията финансира хуманитарна помощ в Украйна от 2015 г. насам. Офисът на Комисията в Украйна се намира в Киев. Комисията е открила подразделение в Днипро. Както в Киев, така и в Днипро има международен и украински персонал. Регионалният офис, който отговаря за офисите в Украйна, се намира в Аман, Йордания. До широкомащабното нашествие на Русия през февруари 2022 г. Комисията и нейните партньори са имали достъп до всички области в района на Донбас (включително областите Донецк и Луганск). От 2022 г. нататък Комисията вече не е можела да влиза в окупираните територии.

Надзорът обхваща пълния цикъл на хуманитарните действия, но все още съществуват пропуски в проверките и докладването

Преди одобряване на действие за финансиране

- 66** Когато партньорите поискат финансиране за действие в отговор на криза или установена потребност, Комисията оценява предложението и решава дали да го финансира. Целият процес на оценка и подбор на действията е документиран в информационната система HOPE на Комисията. в оценката участват служители от местните, регионалните и централните офиси.

- 67** За извадката от девет действия ЕСП провери дали Комисията е оценила съответствието на предложените действия с плановете си за изпълнение на хуманитарни дейности и секторните политики. Одиторите също така провериха дали целите и дейностите в предложените действия отговарят на нуждите, посочени в съответните искания за финансиране. Беше установено, че всички финансирани действия имат подходящи цели, които отговарят на нуждите, установени от Комисията.
- 68** Експертите от офиса на място трябва да оценят разходната ефективност, ефикасността и прозрачността на всяко действие („ниска“, „средна“ или „висока“). През 2022 г. Комисията е публикувала [насоки](#) за оценка на ефективността на действията за предоставяне на парична помощ (т.е. съотношението на средствата, достигащи до крайните бенефициенти, спрямо общите разходи) и е определила минимално съотношение от 85 цента от всяко евро за програмите за парична помощ в размер на 10 млн. евро или повече. Шест действия от извадката на ЕСП (вж. [таблицата в приложение I](#)) са имали паричен компонент и са постигнали коефициент на ефективност между 56,5 % и 87,7 %. От тези шест действия три надхвърлят прага от 10 млн. евро, но само при едно е постигнат изискваният коефициент на ефективност от 85 %.
- 69** За действието от извадката на ЕСП, управлявано от организация на ООН при непряко управление, Комисията не е получила подробна разбивка на бюджета. Поради това тя не е успяла да установи съотношението между преките разходи по програмата и разходите за подкрепа, от една страна, и непреките разходи, начислявани от партньорите по изпълнението, от друга страна. Това е затруднило оценката на предложението. Подобен проблем вече беше отбелязан и в специалния доклад на ЕСП от 2023 г. относно инициативата Spotlight³.
- 70** Както е посочено в точки [37—42](#), партньорите, които представят искане за финансиране за дистанционно управлявано действие, следва да попълнят въпросника относно дистанционното управление, за да посочат причините, поради които не изпълняват пряко действието, и да опишат подробно своите механизми за мониторинг. При всички девет действия от извадката ЕСП установи, че част от информацията, предоставена от партньорите, не отговаря изцяло на въпросите и не е достатъчна за оценяване на изпълнението на критериите на Комисията за одобрение преди отпускането на финансиране. Пример за това е представен в [каре 6](#).

³ [Специален доклад 21/2023](#) „Инициативата Spotlight за премахване на насилието над жени и момичета — амбициозен замисъл, но засега с ограничено въздействие“, точка 70.

Каре 6

Пример за недостатъчна информация в предоставения от един партньор отговор на въпросника относно дистанционното управление

По-долу е представена информацията, посочена от партньор в отговор на въпроса „Опишете всички мерки, предприети за намаляване и управление на рисковете за хуманитарните работници, които изпълняват действието.“:

„По време на изпълнението на това действие [ние] ще продължим да извършваме периодичен анализ на сигурността и необходимите корекции.

[Ние] разполагаме със строги процедури за управление на сигурността, свързани с движението и сигурността на територията на офисите и къщите за гости. Те се преразглеждат и актуализират редовно с участието на съветници по сигурността от централния офис. Движението и престоят в зони, считани за несигурни, подлежат на одобрение чрез използваната система за управление.

Така всички агенции се координират с INSO [Международната организация за безопасност на НПО], като получават своевременно предупреждения във връзка със сигурността.“

ЕСП счита, че тази обща увереност предоставя много ограничена информация относно конкретните мерки, които партньорът възнамерява да предприеме за действието, за което кандидатства за финансиране.

- 71** Одиторите не откриха доказателства, че Комисията е предприела последващи действия с цел да изясни отговорите на въпросника, получени от партньорите. Те също така отбелязаха, че служителите на Комисията не са използвали контролния лист, предоставен в насоките за дистанционно управление, за да оценят изпълнението на критериите за одобрение на финансирането, както и че тези проверки не са документирани.

От началото на действието до извършване на окончателното плащане

- 72** След като одобри финансирането на дадено действие, Комисията подписва споразумение със сертифицирания партньор. Тя изисква от партньорите периодично да докладват за напредъка, като представят междинни доклади, както и окончателен доклад след приключване на действието. Както е посочено в точки [43—46](#), тя изисква и друг периодичен доклад за дистанционно управляваните действия — тримесечния мониторингов доклад, за да получи информация за посещенията на партньора за мониторинг в подпомаганите региони и резултатите от тях.

- 73** Отговорността за наблюдението на напредъка на дадено действие се носи преди всичко от сертифицираните партньори. При дистанционното управление сертифицираните партньори трябва да създадат алтернативни механизми за мониторинг, когато обичайните им дейности за мониторинг вече не са възможни поради ограничения на достъпа. ЕСП установи, че всички партньори от извадката е трябвало да адаптират обичайните си системи за мониторинг. Примери за това са представени в [каре 7](#).

Каре 7

Примери за алтернативни механизми за мониторинг, възприети от партньорите

Мониторинг на база участие

Сертифициран партньор предоставя многоцелева парична помощ на украинци, които живеят в зони на конфликт. Между бенефициентите на помощта и персонала на партньора няма физически контакт, тъй като всички дейности (включително подборът на бенефициенти и паричният превод) се извършват онлайн. Един от начините, по които партньорът проверява, че бенефициентите са получили необходимата помощ, е чрез използването на онлайн система за мониторинг след предоставянето на помощта. Всички бенефициенти получават връзка към онлайн проучване, където могат да предоставят обратна информация (т.е. да потвърдят, че са получили средствата, да опишат положението и нуждите си и да докладват за всички проблеми при достъпа до паричните средства). Партньорът също така използва гореща линия за помощ и подаване на жалби онлайн.

Мониторинг на база технологии

В Сирия сертифициран партньор, който предоставя парични средства, за да помогне на бенефициентите да се подготвят за зимата, разчита на външни консултанти за извършването на мониторингови посещения на бенефициентите и за проверка на тяхната допустимост. За да се намали рискът консултантите да предоставят неверни данни с цел отклоняване на помощта, партньорът е разработил приложение за проверка на техните дейности. Това приложение, инсталирано на мобилните устройства на консултанта, може да проследява местоположението и времето, прекарано на съответното място. Партньорът може да сравни прогнозното време за мониторинговото посещение, с действителното време, както и прогнозното разстояние с действително изминатото разстояние. Приложението може също така да проверява дали изискваните фотографски и видеоматериали са били взети в реално време, благодарение на камерата на устройството.

Мониторинг от трета страна

Сертифициран партньор предоставя здравни услуги в северозападна Сирия чрез партньори по изпълнението. Той е използвал за мониторинга трета страна, за да оцени предоставената услуга, тъй като собственият му персонал не е имал достъп. Третата страна е провела проучвания с 50 пациенти на здравно заведение, управлявано от партньор по изпълнението. Тя също така е провела четири подробни интервюта с някои от лицата, отговарящи за предоставянето на помощта (мениджър на здравното заведение, гинеколог, акушерка и педиатър) и е инспектирала заведението, като е използвала определени контролни листове, предоставени от партньора. Окончателният доклад е бил придружен от много снимки и видеоматериали, за да се помогне на партньора да оцени състоянието на заведението. Извършващата мониторинг трета страна е отправила препоръки към партньора по изпълнението и е проверила изпълнението на предишни препоръки от предходен доклад.

- 74** След като Комисията получи междинни доклади от партньорите за всяко действие, тя се запознава с тяхното съдържание и вписва проверката в информационната система HOPE. ЕСП провери дали проверката е приключила за всички междинни доклади относно деветте действия от одитната извадка. Одиторите установиха, че Комисията е следила постигнатия напредък по целите на всяко действие и е предприела последващи действия относно установените проблеми.
- 75** ЕСП също така провери съдържанието на тримесечните мониторингови доклади. Беше установено, че в някои доклади не са посочени целите или резултатите от дейностите за мониторинг и липсва определена информация, изисквана от Комисията. Много доклади съдържат неточности. Въз основа на извадка ЕСП поиска от сертифицираните партньори да представят доказателства във връзка с 89 от докладваните мониторингови посещения или дейности. За 12 от тях не бяха получени пълни доказателства, като тези случаи засягат 3 от общо 9-те действия в извадката. И накрая, ЕСП отбеляза, че Комисията не е изисквала подкрепяща документация в нито един случай.
- 76** В допълнение към документалните проверки, извършвани от Комисията, експертите на място провеждат собствена дейност по мониторинг. При всички действия от извадката на ЕСП местните офиси на Комисията са организирали едно или повече посещения на място в регионите с позволен достъп. Когато това не е било възможно, те са поканили партньорите и партньорите по изпълнението в местните офиси да обсъдят напредъка по проекта (тези срещи са известни като „документни проверки“). Целите и резултатите от тези посещения за мониторинг или документни проверки са документирани добре. Комисията също така е установила и документирала проблеми, които следва да бъдат проследени.

- 77** В края на действието Комисията получава окончателния доклад на партньора. Тя оценява изпълнението на бюджета на финансираното действие, както и неговото оперативно качество и постижения. За всички проекти от извадката на ЕСП е докладвано, че са постигнали целите си в голяма степен, въпреки някои оперативни предизвикателства, породени от ограниченията за достъп, както е показано в [каре 8](#).

Каре 8

Пример за ограничения за достъп, които са имали отражение върху постигнатите резултати

В Украйна сертифициран партньор предоставя многоцелева парична помощ на украинци, които живеят в зони на конфликт. Поради липса на достъп до окупираните от Русия територии партньорът предоставя помощта изцяло дистанционно. Това означава, че търсенето на бенефициенти, оценката на тяхната допустимост и самото плащане се извършват чрез онлайн платформа. Паричната помощ се предоставя на бенефициентите чрез превод по личните им банкови сметки в Украйна.

Според информацията, събрана от партньора, над две трети от бенефициентите в окупираните територии са докладвали, че използват пари в брой, за да заплащат за стоки и услуги. Тъй като не е възможно да се използват банкомати или да се теглят пари директно, те трябва да разчитат на неформални финансови посредници, за да получат пари в брой. Такива посредници могат да бъдат местни магазини или частни лица, които предоставят парични средства в руски рубли на бенефициентите в замяна на прехвърляне на украински гривни към украинска банкова сметка. На практика това означава нерядко да се плаща комисионна на тези посредници, както и да се прилага често неблагоприятен обменен курс.

В резултат на това действително получената от бенефициентите помощ е по-малка от необходимата им сума. В зависимост от това къде живеят, обменът може да струва на бенефициентите до 20 % от паричните средства, които получават. На практика, въз основа на коефициента на ефективност от 83 % на действието (вж. точка [68](#)), това означава, че за всяко 1 евро, изразходвано за парична помощ, бенефициентите може да получат едва 0,66 евро.

78 Тъй като в единния формуляр, който се използва като образец за окончателния доклад, не се прави разграничение между частите от действието, които се управляват дистанционно, и тези, които не се управляват по този начин, Комисията не може да докладва за резултатите, постигнати при частично дистанционно управление. Поради това [годишните отчети за дейността](#) и [годишните доклади до Европейския парламент и Съвета относно операциите на ЕС за хуманитарна помощ](#) не докладват за държавите, действията, дейностите, финансирането и резултатите при дистанционно управление.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Bettina Jakobsen — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 8 април 2025 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

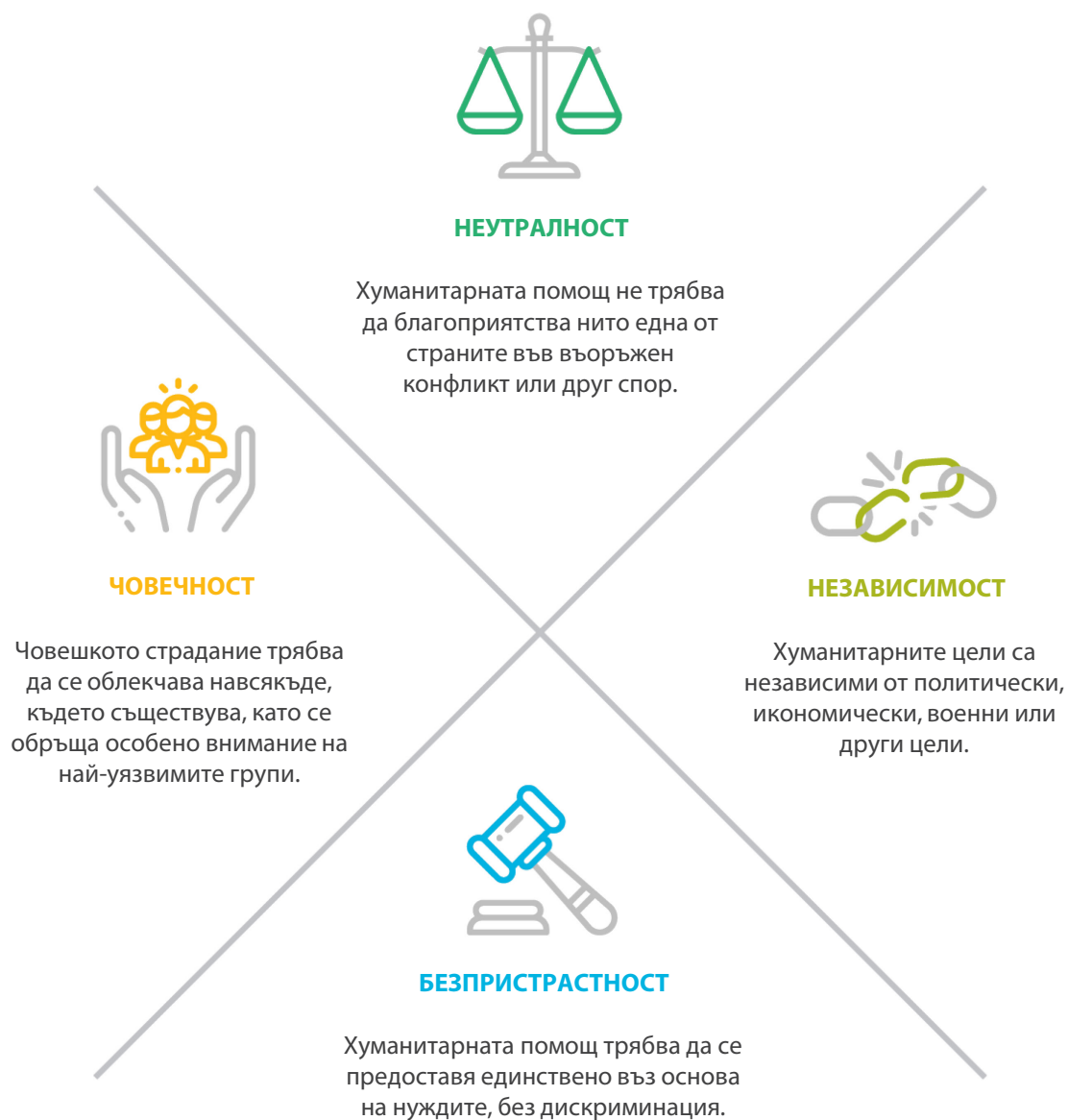
Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Хуманитарна помощ

- 01** Хуманитарната помощ осигурява обусловена от потребностите спешна реакция, насочена към опазване на живота, предотвратяване и облекчаване на човешкото страдание и запазване на човешкото достойнство, винаги когато възникне необходимост от такава¹. Основните принципи на хуманитарните действия са показани на *фигура 1*.

¹ Точка 8 от [Европейския консенсус относно хуманитарната помощ](#).

Фигура 1 | Принципи на хуманитарната помощ

Източник: ЕСП, въз основа на [Европейския консенсус относно хуманитарната помощ](#).

02 Нуждите от хуманитарна помощ са на рекордно високо ниво. През 2024 г. [Службата на ООН за координация по хуманитарни въпроси \(UN OCHA\)](#) е изчислила, че 323 млн. души се нуждаят от хуманитарна помощ, в сравнение със 134 млн. души през 2018 г.² Усилията за предоставяне на хуманитарна помощ в световен мащаб удовлетворяват само част от тези нужди. Хуманитарната помощ е достигнала до две трети от целевите 197 млн. души през 2024 г., като недостигът на финансиране се оценява на 27 млрд. щатски долара (46,2 % от необходимото финансиране)³.

ЕС като донор на хуманитарна помощ

03 ЕС и неговите държави членки взети заедно представляват вторият най-голям донор на хуманитарна помощ в света след САЩ⁴. в многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. ЕС е заделил 11,6 млрд. евро за хуманитарна помощ⁵. През 2024 г. ЕС е разходвал около 2,5 млрд. евро за хуманитарна помощ в 116 държави, както е показано на [фигура 2](#). Това означава, че ЕС е третият по големина донор след САЩ и Германия⁶.

² UN OCHA: Humanitarian action – analysing needs and response (2018).

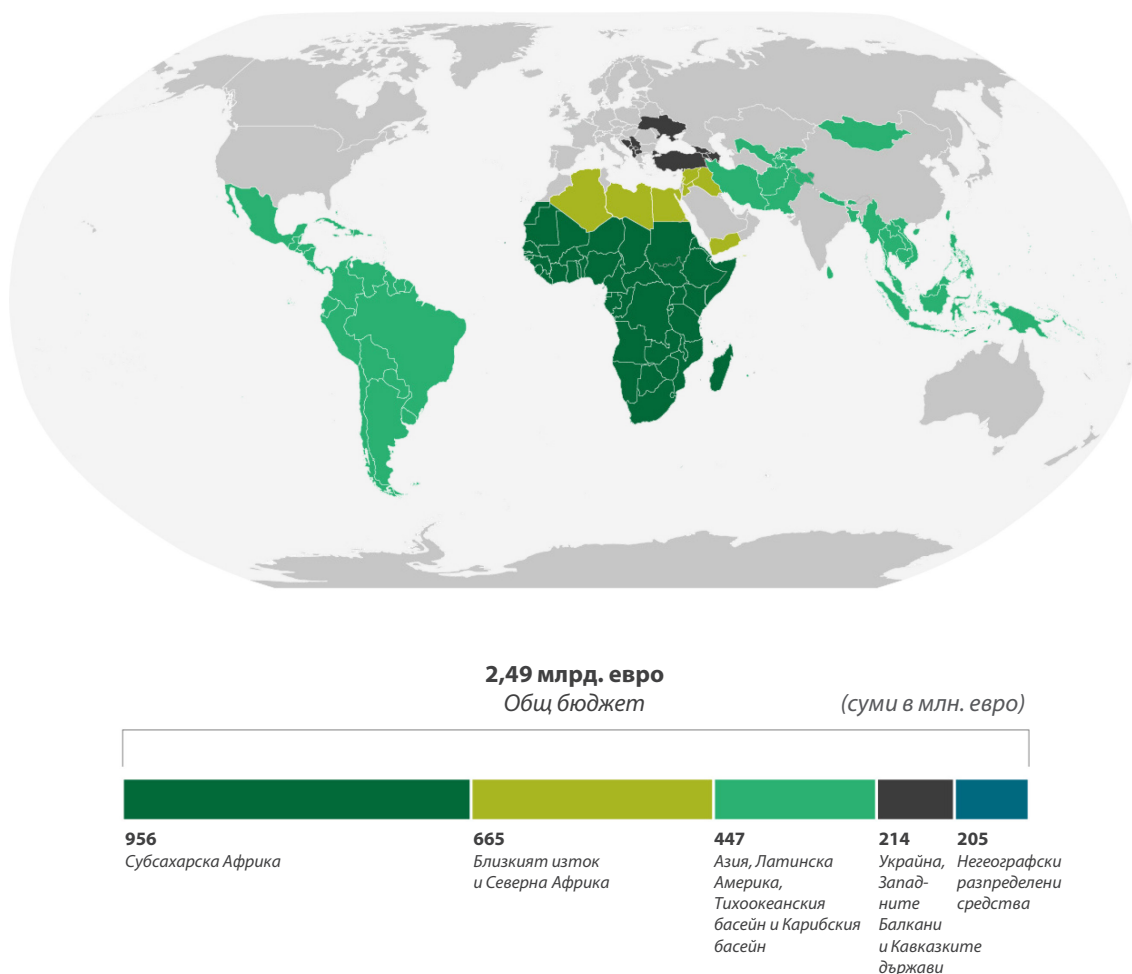
³ UN OCHA: Humanitarian action – analysing needs and response (2024).

⁴ UN OCHA Financial Tracking Service.

⁵ Multiannual financial framework 2021-2027.

⁶ UN OCHA Humanitarian aid contributions tracker.

Фигура 2 | Хуманитарна помощ от ЕС през 2024 г.



Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

04 Общата рамка на политиката на ЕС за хуманитарна помощ е очертана в [Европейския консенсус относно хуманитарната помощ](#) от 2007 г. Консенсусът, който допълва [Регламента относно хуманитарната помощ](#) от 1996 г., очертава общата визия, целите на политиката и принципите на хуманитарната помощ на ЕС. Въз основа на неговите разпоредби държавите членки и институциите на ЕС се споразумяват да работят по координиран и допълващ се начин и да подкрепят цялостната координираща роля на Организацията на обединените нации⁷.

⁷ DG ECHO on the European Consensus on Humanitarian Aid.

Роли и отговорности

- 05** Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО) на Европейската комисия е основният изпълнител на хуманитарната помощ на ЕС. Тя е донор на помощ, която се предоставя на място. Освен със седалището си в Брюксел тя разполага с пет регионални офиса (в Аман, Банкок, Дакар, Найроби и Панама) и 50 местни офиса в над 40 държави⁸. В тази мрежа работят над 450 служители и международни експерти.
- 06** В действителност хуманитарната помощ на ЕС не се предоставя пряко от Комисията, а чрез повече от 200 партньори⁹, с които тя работи в целия свят. Те включват 172 неправителствени организации (НПО), 30 международни организации (включително организации на ООН) и 14 специализирани агенции на държавите членки, работещи при пряко или непряко управление¹⁰.

Дистанционно управление

- 07** Международното хуманитарно право осигурява бързото и безпрепятствено преминаване на хуманитарна помощ по време на въоръжени конфликти и свободата на движение на хуманитарните работници в зоните на конфликт. В много региони на света обаче тези права се пренебрегват или се нарушават грубо¹¹. Много често хуманитарните работници не успяват да достигнат до нуждаещите се. 2023 година е регистрирана като най-смъртоносна година по отношение на хуманитарните работници, като 280 от тях са убити, 224 са ранени, а 91 са отвлечени¹².
- 08** Безопасността на персонала не е единственото предизвикателство, пред което е изправена хуманитарната общност при усилията да се достигнат нуждаещите се. Службата на ООН за координация по хуманитарни въпроси (UN OCHA) определя девет категории ограничения на достъпа, показани на *фигура 3*.

⁸ DG ECHO on its field network.

⁹ DG ECHO's humanitarian partners.

¹⁰ За обяснение на разликите между тези два режима вж. [уебсайта на Комисията за финансиране според режима на управление](#).

¹¹ Европейски консенсус относно хуманитарната помощ.

¹² Aid Worker Security Report 2024.

Фигура 3 | Категории ограничения на достъпа



Източник: ЕСП, по данни от уебсайта на [UN OCHA](#).

- 09** С цел да подпомогнат нуждаещите се в региони, където достъпът е ограничен, Комисията и нейните партньори са адаптирали своя режим на работа, за да предоставят помощта при [дистанционно управление](#). Дистанционното управление е оперативен подход, който се използва, когато лицата, отговарящи за хуманитарните действия, не разполагат с достъп до подпомаганите региони, когато пожелаят, поради опасения във връзка със сигурността или решения, наложени от местните *de jure* или *de facto* органи. в такива ситуации хуманитарните организации обикновено разчитат на своя местен персонал или на частни подизпълнители, които разполагат с достъп, или на местни партньори по изпълнението, за да предоставят помощта. Те също така може да се наложи да използват външни изпълнители за наблюдението на операциите на място.
- 10** Понякога хуманитарните действия се управляват изцяло дистанционно, което означава, че този подход се прилага за всички финансирани дейности. По-често действията се управляват при „частично дистанционно управление“, което означава, че само някои от тях са засегнати от проблеми с достъпа. Частичното дистанционно управление отразява сложността на хуманитарните операции в труднодостъпни региони. Например достъпът може да бъде възможен понякога, но не за целия период на изпълнение и не за целия персонал, или може да са достъпни само определени региони на държавата бенефициент.
- 11** През периода 2019—2023 г. Комисията е одобрила 164 хуманитарни действия при частично или пълно дистанционно управление. Подходът е използван в Египет, Етиопия, Либия, Мианмар, Северна Корея, Сомалия, Судан, Сирия, Украйна и Йемен. Приносът на ЕС за тези действия възлиза на 918 млн. евро. Това представлява около 8 % от общите хуманитарни разходи на ЕС за периода. Тази сума обаче включва общите разходи на ЕС за действия при частично дистанционно управление (150 действия от общо 164), тъй като Комисията няма информация за действителния дял на финансирането, което се управлява дистанционно.

Рискове, свързани с дистанционното управление

- 12** Много донори и хуманитарни организации, включително Комисията, признават, че дистанционното управление е свързано със значителни рискове¹³. Хуманитарната помощ в труднодостъпните региони се предоставя при трудни обстоятелства, характеризиращи се с непредсказуемост, нестабилност и несигурност¹⁴. В **каре 1** е представен преглед на основните рискове, свързани с дистанционното управление.

¹³ ЕСНО, Съвет за бежанците в Дания, Министерство на външните работи, въпросите на Британската общност и развитието, клъстер „Здравеопазване“, Humanitarian Outcomes, Humanitarian Policy Group, Международен спасителен комитет, German Credit Institute for Reconstruction (KfW), Oxfam, Международен комитет на Червения кръст, The Operations Partnership.

¹⁴ Годишен доклад за операциите за хуманитарна помощ на Европейския съюз, финансирани през 2023 г.

Каре 1

Преглед на основните рискове, свързани с дистанционното управление

- **Неточна оценка на нуждите:** тъй като хуманитарните организации не разполагат с необходимия им достъп, те трябва да разчитат предимно на информацията, предоставена от местните партньори, за да оценят нуждите на място, с ограничени средства за независима проверка. В резултат на това те могат да получат ненадеждна или необективна информация.
- **Недостатъчна координация:** както за донорите, така и за хуманитарните организации липсата на физическо присъствие може да повлияе на способността им да координират действията си за насърчаване на взаимното допълване и избягване на дублирането.
- **По-ниско качество на операциите:** трудностите при набирането на квалифициран и опитен местен персонал или местни партньори по изпълнението, които са в състояние да постигнат същите стандарти като международните хуманитарни организации, могат да намалят качеството на помощта, предоставяна на бенефициентите. Този риск се утежнява от ограничените средства за мониторинг на изпълнението на място.
- **Прехвърляне на риска за сигурността към местните партньори:** тъй като на местния персонал на място са възложени ключови задачи по изпълнението, той е изложен в по-голяма степен на риск за сигурността.
- **Измами и отклоняване на помощта:** невъзможността хуманитарните организации и донорите да наблюдават действието на място увеличава риска от измами и отклоняване на помощта.
- **Риск за репутацията:** репутацията на партньорите и донорите може да бъде повлияна отрицателно, ако някой от горепосочените рискове се реализира.

Източник: ЕСП, по данни на ЕСНО, Съвет за бежанците в Дания, Министерство на външните работи, въпросите на Британската общност и развитието, клъстер „Здравеопазване“, Humanitarian Outcomes, Humanitarian Policy Group, Международен спасителен комитет, German Credit Institute for Reconstruction (KfW), Oxfam, Международен комитет на Червения кръст, The Operations Partnership.

- 13** Поради тези рискове политиката на Комисията е да финансира дистанционно управлявани действия само като крайна мярка¹⁵ и възможно най-скоро да премине към пряко изпълнение (т.е. управление, което не е дистанционно) чрез партньори за изпълнение на хуманитарната помощ. Целта е също така да се избегне „капанът на дистанционното управление“, когато то става излишно продължително поради неточното възприемане на рисковете за сигурността от страна на служителите от централата на хуманитарните организации.

Обхват и подход на одита

- 14** Продължаващото отразяване на хуманитарните кризи в новините, особено тези в резултат на конфликти или войни, постави на фокус в дискусиите проблемите, свързани с предоставянето на помощ при условия на ограничен достъп. Тъй като достъпът до нуждаещите се от хуманитарна помощ е труден, от съществено значение е да се повишат надзорът и ефективността на помощта. ЕСП очаква констатациите ѝ да допринесат за подобряване на начина, по който Комисията управлява дистанционно хуманитарната помощ.
- 15** Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали подходът на Комисията за дистанционно управление дава възможност за предоставяне на хуманитарна помощ в труднодостъпни региони, като същевременно намалява свързаните с това рискове. ЕСП оцени дали Комисията:
- е разработила по подходящ начин своя подход за дистанционно управление;
 - е подбрала хуманитарни партньори, които са способни да предоставят помощта при дистанционно управление; и
 - е наблюдавала и докладвала в достатъчна степен финансираните от нея действия.

¹⁵ DG ECHO's approach to remote management.

- 16** Одитът обхваща 5-годишен период — от 2019 г. до 2023 г. включително — и се основава на задълбочен анализ на документи и събеседвания със служители на Комисията от централата, както и от регионалните и местните служби. ЕСП разглежда насоките за дистанционно управление, образците на Комисията за действия при дистанционно управление и нейната рамка за управление и контрол на риска. Също така беше проверена процедурата на сертифициране на партниращите НПО от Комисията.
- 17** За да разбере как подходът на Комисията за дистанционно управление е бил приложен на практика, ЕСП избра трите държави (Сомалия, Сирия и Украйна) с най-голямо финансиране при дистанционно управление (частично или изцяло) за одитирания период. Както е показано в следната [таблица](#), ЕСП състави извадка от девет действия въз основа на тяхната същественост, с цел да обхване различни партньори и сектори.

Таблица — Извадка от избрани действия за периода 2019—2023 г.

Вид на партньора	Държава	Финансиране от ЕС (в евро)	Сектори							
			Парично подпомагане	Координация	Намаляване на риска от бедствия	Здравни грижи	Изхранване	Закрила	Подслон	Водоснабдяване, санитария и хигиена
НПО	Сомалия	9 570 000			Х	Х	Х			Х
НПО	Сомалия	12 000 000	Х							
НПО	Сирия	5 347 000	Х					Х	Х	Х
Агенция на ООН	Сирия	5 755 000				Х		Х		
НПО	Сирия	10 500 000	Х	Х	Х	Х		Х		
НПО	Сирия	10 000 000	Х	Х	Х			Х	Х	Х
НПО	Украйна	48 000 000	Х							
НПО	Украйна	3 491 000		Х				Х	Х	
НПО	Украйна	29 500 000	Х							

Източник: ЕСП, по данни на Комисията.

- 18** ЕСП извърши задълбочена документна проверка на всички действия от извадката и проведе събеседвания със сертифицирани партньори и партньори по изпълнението за всяко действие. Оценката обхваща мониторинга и докладването на Комисията на равнището на местните офиси и практическите аспекти на начина, по който тя работи със сертифицираните партньори и партньорите по изпълнението.
- 19** Въз основа на проверка на документи и събеседвания с донори и правителствени агенции ЕСП обобщи прилаганите подходи за дистанционно управление, добри практики и инструменти. В *приложение II* е представено обобщение на добрите практики и инструменти.

Приложение II — Примери за добри практики

- 01** ЕСП проведе събеседвания с донори и правителствени агенции, които предоставят хуманитарна помощ в труднодостъпни региони. Целта беше да се съберат добри практики и инструменти от донорската общност, които биха могли да бъдат полезни за Комисията, въз основа на използвания от нея режим на работа.
- 02** Бяха проведени срещи с представители на Бюрото за хуманитарна помощ към Агенцията на САЩ за международно развитие, Германската корпорация за международно сътрудничество (GIZ), Германския кредитен институт за възстановяване (KfW), Норвежката агенция за сътрудничество за развитие (NORAD), Шведската агенция за международно сътрудничество за развитие, Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и Министерството на външните работи, въпросите на Британската общност и развитието.
- 03** Всички интервюирани донори прилагат дистанционно управление в труднодостъпните региони. Те споделят, че хуманитарният императив да се предостави помощ изисква гъвкав подход, при условие че бъдат въведени подходящи мерки за намаляване на риска.
- 04** Трима донори са разработили конкретни насоки за своя персонал относно дистанционното управление, в които се определя как да се разработват, изпълняват и наблюдават действия при дистанционно управление. Останалите не са разработили свои насоки, а адаптират своите операции, когато са изправени пред ограничения за достъпа.

Мониторинг

- 05** Всички интервюирани донори разчитат до голяма степен на капацитета на своите партньори за наблюдение на действията и подчертават, че партньорите следва да разполагат с надеждна система за мониторинг като предварително условие за финансиране. Донорите също така са единодушни, че отговорността да се следи, че дадено действие напредва по план и да се докладва на донора(ите), се носи основно от хуманитарната организация, която получава финансирането.

- 06** Всички донори имат свои собствени изисквания към партньорите за съдържанието и честотата на докладване. Само Комисията е създадала специален образец за докладване (тримесечен мониторингов доклад) относно действия при дистанционно управление. Един донор изисква от своите партньори да описват подробно как ще управляват и наблюдават изпълнението на дейността дистанционно, както и да оповестяват всички затруднения за мониторинга, които срещат, и да предоставят смекчаващи мерки.
- 07** Всички донори считат, че информацията, докладвана от техните партньори, следва да бъде подложена на допълнителна независима проверка (често наричана „триангулация“). Трима донори изискват от партньорите си да включват като част от задълженията си външен одит или оценка или да ангажират дружество за независим мониторинг от трета страна (МТС).
- 08** Всички донори извършват своя собствена независима проверка в различна степен. в тази връзка петима донори използват услуги за МТС с цел наблюдение на финансираните действия от тяхно име (в някои случаи не само в труднодостъпни региони). За донори с ограничено присъствие на място или без такова присъствие МТС е основен компонент на системата за мониторинг, тъй като по същество служи като „информация от първа ръка“ и заменя посещения им за мониторинг. За разлика от това, Комисията използва широка мрежа от местни офиси.
- 09** Петимата донори, които използват услуги за МТС, правят това, за да провеждат проучвания сред бенефициентите, да наблюдават разпределението на помощта в реално време, да проверяват пазарите, за да установят дали разпределените стоки се препродават, да провеждат събеседвания с лица, които разполагат с ключова информация, или да модерират дискусиите във фокус групите. Услугите за МТС със специфични технически и финансови експерти са извършили и проверки на имуществото или финансови проверки.
- 10** Използването на МТС е съпроводено с предизвикателства. Според някои донори може да бъде много скъпо и трудно да се ангажират дружества с необходимия достъп и технически умения за добро изпълнение на задачата. Има случаи, в които нито едно дружество за МТС не е имало достъп до труднодостъпни зони. В някои държави съществуват и големи рискове по отношение на независимостта на дружествата за МТС. Като пример за това един донор посочва клановата динамика в Сомалия, където дружествата за МТС могат да използват персонал от конкретен клан, за да получат достъп (и приемане от местната общност). Това обаче увеличава риска от необективност на докладването и неправомерно влияние. Всички донори считат, че МТС може да се използва за допълване на собствените им възможности за мониторинг, но не следва да ги заменя.

- 11** Комисията не използва услугите за МТС, тъй като разчита на своите експерти на място за извършване на независим мониторинг. Когато съществуват ограничения за достъп, Комисията осигурява присъствие на място съобразно обстоятелствата, така че да бъде възможно най-близо до подпомаганите региони. Въпреки тези усилия обаче в много случаи служителите на Комисията не са в състояние да посетят подпомаганите региони. Тогава използването на услуги за МТС би могло да осигури допълнителна увереност в някои ситуации.

Добра практика 1 — Използване на дружества за мониторинг от трета страна за допълване на възможностите за независим мониторинг в някои ситуации

Много от интервюираните донори използват дружества за мониторинг от трета страна, които могат да извършват посещения за наблюдение на място от тяхно име. Това дава възможност на донорите да допълват капацитета си за мониторинг в труднодостъпни региони, до които донорите нямат достъп, МТС може да бъде единственият начин за извършване на независима проверка на място.

Управление на риска

- 12** Всички интервюирани донори признават, че при дистанционното управление по същество има по-голям риск, отколкото при прякото изпълнение. Те обръщат особено внимание на риска от измами и отклоняване на помощ, както и на борбата срещу сексуалната експлоатация, малтретирането и сексуалния тормоз. От партньорите също така се изисква незабавно да докладват и да предприемат действия в отговор на всеки случай на (или съмнение за) злоупотреба.
- 13** Всички донори разполагат със специален екип, който се занимава със случаи на предполагаема измама и отклоняване на помощ. Такъв е случаят и в Комисията. Тези екипи получават доклади от партньорите, както и жалби от бенефициентите или лица, сигнализиращи за нередности, изпратени директно на тяхната линия за подаване на сигнали (обикновено на електронна поща) за проверка и реакция.
- 14** Всички донори изискват от партньорите да идентифицират рисковете, свързани с предложените от тях действия, и да предприемат необходимите смекчаващи мерки. Комисията също така изисква от партньорите да включат описание на установените от тях рискове и смекчаващи мерки в искането си за финансиране. Комисията обаче не извършва систематично самостоятелни оценки на риска за всяка държава.

Добра практика 2 — Извършване на оценка на риска за всяка държава с цел осигуряване на информация за планирането и подбора на действия

Трима донори правят редовни оценки на риска за всички държави, в които извършват дейност. Те използват оценките, за да подпомогнат реакцията на тези държави и адаптирането на прилагания подход, и изискват от партньорите в предложенията си да обхванат и установените рискове.

Един донор е установил висок риск в работната среда. За всяко предложено действие в тази среда донорът изисква партньорите да предоставят допълнителна увереност, че са въвели подходящи системи за контрол с цел намаляване на риска.

Оценка на капацитета на партньорите и партньорите по изпълнението

- 15** Всички интервюирани донори оценяват капацитета на своите партньори в различна степен, преди да финансират хуманитарни действия. Двама донори, както и Комисията, изготвят спецификации и възлагат част от оценката на външни консултанти или одитни дружества.
- 16** Всички донори считат, че техните партньори носят отговорността за осигуряването на подходящ надзор над партньорите по изпълнението. с приемането на [програма за локализиране](#) донорите се ангажират да предоставят повече права на местните участници и поради тази причина очакват местните партньори по изпълнението да носят по-голяма отговорност в бъдеще.
- 17** Един донор изисква от своите партньори да опишат всички партньори по изпълнението, участващи на всички равнища на дадено действие. Партньорите също така описват рисковете по веригата на предоставяне на помощ, като посочват потока на финансирането, както и смекчаващите мерки и свързаните с тях проверки на всички участници в действието. Тази информация е документ, който се актуализира непрекъснато и подпомага управлението и мониторинга на програмата.

Добра практика 3 — Проверка на надзора над партньорите по изпълнението в рамките на оценката на капацитета на партньорите

Един донор, в рамките на оценката на капацитета на потенциалните партньори, е включил обстойна проверка на способността на партньора да упражнява контрол върху своите партньори по изпълнението. По-специално, донорът изисква от партньора всички документираны оценки на капацитета на неговите партньори по изпълнението по отношение на компетентността, ресурсите и вътрешния контрол. В допълнение донорът проверява дали:

- а) партньорът е избрал своя(ите) партньор(и) по изпълнението по прозрачен начин;
- б) процедурите на партньора за мониторинг на работата на партньора(ите) по изпълнението са подходящи, включително при дистанционно управление;
- в) изискванията за докладване, в т.ч. одити, които партньорът изисква от партньорите по изпълнението, са подходящи;
- г) партньорът систематично проследява слабостите, установени по време на одити на партньорите по изпълнението, и документира тези проверки;
- д) партньорът предоставя обучение на партньорите по изпълнението.

Приложение III — Сравнителен анализ на въпросника относно дистанционното управление и критериите, съдържащи се в насоките

Въпроси, зададени на партньора във въпросника относно дистанционното управление	Критерии за оценка от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ според приложение I към насоките за дистанционно управление
1. Причини за използване на дистанционно управление Кои са основните причини за използването на дистанционно управление? Опишете проблемите, свързани с достъпа, сигурността и/или административните пречки, които възпрепятстват прякото изпълнение на помощта.	Има ли проблем с достъпа поради трудности, свързани със сигурността или от административно естество? ○ Ясно е, че съществуващите проблеми с достъпа не могат да бъдат решени от партньора и че те са достатъчно сериозни, за да попречат на предоставянето на хуманитарна помощ, освен ако не бъде възприет подход за дистанционно управление. ○ По собствена оценка на ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ в една и съща географска област на изпълнение никоя друга хуманитарна организация, допустима за финансиране от тази генерална дирекция, която разполага с необходимия капацитет и експертен опит, не желае и не е в състояние да отговори на хуманитарните нужди, установени в предложеното действие, чрез пряко управление.
Анализ на ЕСП: Налице е съответствие.	

Въпроси, зададени на партньора във въпросника относно дистанционното управление	Критерии за оценка от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ според приложение I към насоките за дистанционно управление
2. Мерки за постигане на приемане (от обществото) Опишете мерките за постигане на приемане, които ще бъдат въведени (определяне на участниците, предприети действия).	Предложеното действие включва ли мерки за постигане на приемане от обществото? ○ В предложеното действие се определят участниците на местно, регионално, национално или международно ниво, които оказват, или биха могли да окажат, въздействие за хуманитарния достъп в предложената(ите) географска(и) област(и) на намеса. ○ В случаите, когато това е възможно, действието включва конкретни стъпки за изграждане, възвръщане или поддържане на приемането от обществото на неутрални и независими хуманитарни действия.
Анализ на ЕСП: Налице е съответствие.	
3. Животоспасяващи действия или действия, насочени към запазване на жизненоважен поминък Необходимо ли е дистанционно управление при животоспасяващи действия? Необходимо ли е дистанционно управление при действия, насочени към запазване на жизненоважния поминък на бенефициента?	Това пряко животоспасяващо действие ли е или е действие, насочено към запазване на жизненоважен поминък? Действието, извършвано при дистанционно управление, е предназначено за осъществяването на преки, животоспасяващи операции или операции, насочени към запазване на жизненоважен поминък.
Анализ на ЕСП: Налице е съответствие.	

Въпроси, зададени на партньора във въпросника относно дистанционното управление	Критерии за оценка от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ според приложение I към насоките за дистанционно управление
4. Мерки за сигурност и намаляване на риска Опишете всички мерки, предприети за намаляване и управление на рисковете за хуманитарните работници, които изпълняват действието. Опишете всички мерки, предприети за предотвратяване на всякакво отрицателно въздействие върху сигурността на бенефициентите.	Взети ли са всички възможни мерки за намаляване на риска от загуба на живота на лицата, извършващи действия на място? Дистанционно управление по причини за сигурност може да бъде обмислено само ако партньорската организация предостави ясни доказателства, че са въведени всички възможни мерки за намаляване и управление на риска за хуманитарните работници, изпълняващи действието. Освен това партньорската организация ще трябва да предостави ясни доказателства, че програмите се разработват и изпълняват така, че да не оказват отрицателно въздействие върху сигурността на засегнатите от бедствия общности/ бенефициенти.
Анализ на ЕСП: Налице е съответствие.	
5. Оценка на нуждите Опишете конкретния метод за събиране на информация / конкретния източник на информация, използван за оценката на нуждите и за определяне на дейностите, които ще се изпълняват при дистанционно управление. Опишете инструментите за триангулация, използвани за проверка на данните, събрани дистанционно.	Какъв е източникът за оценката на нуждите при дистанционно управлявано действие? ○ В предложеното действие се уточнява кои източници на информация се използват за оценка на нуждите. ○ В засегнати от конфликти региони данните, събрани дистанционно (напр. чрез национален/ местен персонал, външни партньори или въздушно наблюдение), са потвърдени чрез кръстосана проверка от преки източници (напр. вътрешно разселени лица, избягали от засегнатите региони, търговци или представители на общността).
Анализ на ЕСП: Налице е съответствие.	

Въпроси, зададени на партньора във въпросника относно дистанционното управление	Критерии за оценка от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ според приложение I към насоките за дистанционно управление
6. Системи Опишете как ще бъде осигурено необходимото ниво на знания/компетентност на изпълняващия персонал (процес на набиране на персонал, профил, изграждане на капацитет).	Въведени ли са надеждни системи, които да позволяват на служителите на място да предоставят цялата необходима информация на лицата, носещи крайната отговорност за управлението и качеството на действието? ○ Предприети са стъпки, с които да се следи, че на служителите на партньорските организации, които носят крайната отговорност за управлението и качеството на дейността, се предоставя цялата необходима текуща информация относно изпълнението на действието на място. ○ С действието се откриват потенциалните пропуски в квалификацията и се обяснява къде могат да бъдат намерени необходимите технически, аналитични и управленски умения. Ако бъде установен недостиг на умения, предложението включва подходящо обучение или други мерки за разрешаване на този проблем.
Анализ на ЕСП: Липсва съответствие. Въпрос 6 е насочен към знанията и компетентностите и не отговаря на критериите на ЕЧНО, които се отнасят и до потока на информацията между изпълнителите и лицата, отговорни за вземането на решения.	

Въпроси, зададени на партньора във въпросника относно дистанционното управление	Критерии за оценка от ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ според приложение I към насоките за дистанционно управление
7. Механизми за мониторинг — поток на информацията Опишете подробно плана за мониторинг, който ще бъде приложен, като предоставите подробности относно методите за събиране на данни и пътя за текущо актуализиране/ обмен на информация между служителите на партньорите и персонала на място/ изпълняващия персонал. Потвърдете, че мониторингът от трета страна няма да включва частни фирми/ консултанти, свързани с военни организации, или която и да е страна в конфликта.	Приспособени ли са механизмите за мониторинг за режима на дистанционно управление? ○ Предложеното действие включва мерки за улесняване на прекия контакт между лицата, които извършват управлението и носят отговорността за проследяване на качеството на действието, и бенефициентите или други местни заинтересовани страни. ○ Действието не разчита на мониторинг от трета страна, предоставен от частни фирми или отделни консултанти, които предлагат или са предложили своите услуги на военни организации или на друга страна в конфликта.
Анализ на ЕСП: Липсва съответствие. Въпрос 7 изисква от партньорите да опишат своя план за мониторинг, но двата оценявани критерия са много по-точни и конкретни.	

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-15>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2025-15>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“ с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше проведен под ръководството на члена на ЕСП Bettina Jakobsen със съдействието на Katja Mattfolk — ръководител на нейния кабинет, и Paolo Rexha — аташе в кабинета; Margit Spindelegger — главен ръководител; Emmanuel-Douglas Hellinakis — ръководител на задача; Frederic Soblet и Luis Vicente — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа. Dunja Weibel предостави подкрепа за графичното оформление.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Margit Spindelegger



Frederic Soblet



Luis Vicente



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Michael Pyper



Dunja Weibel

АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2025 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6-2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Фигури 1, 3 — изображения: Фигурите са създадени с използването на ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Приложение I, фигури 1, 3 — Изображения: Фигурите са създадени с използването на ресурси от [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Всички права запазени.

Карте 1 — © [stock.adobe.com](#)/Porcupen. Картата е изменена от ЕСП.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-5154-3	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/9678038	QJ-01-25-030-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5155-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/5361203	QJ-01-25-030-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 15/2025](#) „Хуманитарна помощ от Европейския съюз при дистанционно управление — спасява животи, но съществуват слабости в този подход“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2025 г.

Поради изключително големите предизвикателства при осигуряването на достъп до хуманитарна помощ Комисията и нейните партньори са адаптирали използвания режим на работа, за да предоставят подкрепа при т.нар. „дистанционно управление“. Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали подходът на Комисията за дистанционно управление дава възможност за предоставяне на помощта в труднодостъпни региони, като същевременно намалява съпровождащите рискове. Като цяло одитът на ЕСП показва, че въпреки че този подход представлява полезна рамка, съществуват недостатъци в неговото разработване и прилагане. ЕСП препоръчва на Европейската комисия да подобри подхода и насоките за дистанционно управление, както и процедурата на сертифициране на партниращите неправителствени организации, да проверява предоставената от партньорите информация и да докладва на заинтересованите страни относно дистанционното управление.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact

Уебсайт: eca.europa.eu

Социални медии: @EUauditors