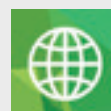


Særberetning

EuropeAids systemer til evaluering og resultatorienteret overvågning



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2014

ISBN 978-92-9207-007-6
doi:10.2865/44083

© Den Europæiske Union, 2014
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning

EuropeAids systemer til evaluering og resultatorienteret overvågning

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Punkt

Glossar og forkortelser

I–VII **Resumé**

1–10 **Indledning**

2–5 **Kommissionens evalueringsramme**

6–10 **EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer**

11–13 **Revisionens omfang og revisionsmetoden**

14–64 **Bemærkninger**

14–22 **Samlet set er evaluerings- og ROM-funktionerne velorganiserede, men EuropeAid kunne med fordel være mere opmærksom på, at ressourcerne anvendes produktivt**

15–17 **Ansvarsfordelingen er fornuftig, men overvågningen af programevalueringerne er utilstrækkelig**

18–22 **EuropeAid lægger ikke tilstrækkelig vægt på en produktiv anvendelse af ressourcerne**

23–52 **EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer giver ikke i tilstrækkelig grad relevante og solide resultater**

24–31 **Der er svagheder med hensyn til udvælgelsen af programevalueringer og den rettidige gennemførelse af evalueringerne**

32–38 **De procedurer, der skal sikre programevalueringernes og ROM-undersøgelsesernes kvalitet, bliver ikke fulgt konsekvent**

39–52 **Evaluerings- og ROM-systemerne giver ikke tilstrækkelige oplysninger om de opnåede resultater**

53–64 **EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer sikrer ikke, at resultaterne udnyttes maksimalt**

54–58 **Der er ingen hensigtsmæssige opfølgingsmekanismer**

59–64 **Når der ses bort fra programevalueringerne, videreformidles evaluerings- og ROM-resultaterne tilfredsstillende**

65–70 **Konklusioner og anbefalinger**

- Bilag I — ROM-karaktersystemet**
- Bilag II — Liste over gennemgåede programmeringsdokumenter**
- Bilag III — Liste over gennemgåede finansieringsaftaler**
- Bilag IV — Liste over gennemgåede evalueringer**
- Bilag V — Liste over gennemgåede ROM-undersøgelser**
- Bilag VI — Liste over de delegerationer, der besvarede spørgeskemaet**

Kommissionens svar

Budgetstøtte: Denne form for bistand indebærer, at der overføres midler fra et eksternt finansieringsorgan til partnerlandets statskasse. De overførte midler forvaltes i overensstemmelse med modtagerens budgetprocedurer. Budgetstøtteprogrammer omfatter normalt kapacitetsopbygningsforanstaltninger, der skal hjælpe landene med at styrke deres politikudformning og forvaltning samt fremme en dialog om udformningen, gennemførelsen og resultaterne af nationale politikker og sektorpolitikker.

De europæiske udviklingsfonde (EUF): EUF er hovedinstrumentet for EU's bistand til udviklingssamarbejde med staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-staterne) og de oversøiske lande og territorier (OLT). Partnerskabsaftalen, der blev undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 for en periode på 20 år, er den nuværende ramme for EU's forbindelser med AVS-staterne og OLT. Den er navnlig koncentreret om at mindske og med tiden udrydde fattigdom. Udviklingsfondene finansieres af EU's medlemsstater, har deres egne finansforordninger og forvaltes af Kommissionen uden for EU's almindelige budget.

Den Europæiske Investeringsbank (EIB): EIB er EU's bank. Den ejes af EU's medlemsstater og repræsenterer deres interesser. Den arbejder tæt sammen med EU-institutionerne om at gennemføre EU's politik. Den er verdens største multilaterale långiver og låntager målt i volumen. Over 90 % af dens aktivitet har fokus på Europa, men den støtter også EU's udenrigs- og udviklingspolitik.

Den interne revisionsfunktion: En enhed i et generaldirektorat, der rapporterer direkte til generaldirektøren. Dens opgave er at give uafhængig sikkerhed med hensyn til det interne kontrolsystems effektivitet med henblik på at forbedre generaldirektoratets virksomhed.

Den årlige aktivitetsrapport: Hvert af Kommissionens generaldirektorater redegør i en årlig aktivitetsrapport for de resultater, det har opnået, og de ressourcer, det har anvendt. Rapporten afspejler det årlige arbejdsprogram og er samtidig en forvaltningsrapport fra generaldirektøren til Kommissionen om, hvordan den pågældende har varetaget sit hverv som ved delegation bemyndiget anvisningsberettiget i forbindelse med forvaltningen af EU-budgettet. De årlige aktivitetsrapporter sendes også til Europa-Parlamentet og Rådet. De kan findes her: http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm.

EuropeAid: Inden for Europa-Kommissionen har Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde — EuropeAid — ansvaret for:

- at formulere EU's udviklingspolitik og definere sektorpolitikker for ekstern bistand
- at udarbejde den flerårige planlægning af instrumenterne for ekstern bistand sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)
- at fremme koordinering mellem EU og medlemsstaterne i forbindelse med udviklingssamarbejde og repræsentere EU udadtil på dette område.

EU-delegationer: EU repræsenteres verden over af 139 EU-delegationer og -kontorer, som præsenterer, forklarer og gennemfører EU's politikker (f.eks. politikken om udviklingssamarbejde), analyserer og rapporterer om politikker og udviklinger i de lande, som de er akkrediteret til, og fører forhandlinger i overensstemmelse med et givet mandat.

Evalueringsrapporten ifølge artikel 318: Artikel 318 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde fastsætter, at Kommissionen skal »[forelægge] Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået«. Rapporten kan findes her: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm.

Evalueringresultater: Ved evalueringresultater forstås i denne beretning de konklusioner, anbefalinger og erfaringer, der hidrører fra en evaluering.

Finansielle overslag: En flerårig ramme for finansiel planlægning, der fastsætter grænser for EU's udgifter. Den omsætter Unionens politikker i beløbsstørrelser og er samtidig et instrument til budgetdisciplin og -planlægning. De aktuelle finansielle overslag dækker perioden fra 2014 til 2020. De foregående dækkede perioden fra 2007 til 2013.

Finansieringsinstrumenter: Forordninger, der normalt er udstedt af Europa-Parlamentet og Rådet. De leverer den nødvendige finansiering til at støtte en EU-politik. EU's udviklingspolitik støttes af flere finansieringsinstrumenter.

OECD-DAC: Komitéen for Udviklingsbistand. En komité i OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling), som specifikt beskæftiger sig med udviklingsbistand.

Rapporten om forvaltningen af bistanden til tredjelande: Det vigtigste rapporteringsdokument fra EU-delegationerne til EuropeAid. Rapporterne skal stilles til rådighed for Europa-Parlamentet og Rådet.

Resultat: Dette begreb omfatter:

- output: det, der produceres eller opnås med de ressourcer, der tildeles en intervention (f.eks. udbetaling af tilskud til landmænd, afholdelse af uddannelseskurser for arbejdsløse, anlæggelse af en vej)
- udfald: de øjeblikkelige ændringer, der skyldes en intervention (f.eks. bedre adgang til et område på grund af anlæggelse af en vej, kursister, der har fundet beskæftigelse)
- virkninger: de socioøkonomiske konsekvenser på længere sigt, der kan konstateres et stykke tid efter en interventions afslutning, og som kan være direkte eller indirekte, positive eller negative.

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten): EU-Udenrigstjenesten blev oprettet i december 2010 i medfør af Lissabontraktaten. En af dens aktiviteter består i sammen med de relevante tjenestegrene i Kommissionen at forberede lande- og regionstildelinger samt udarbejde EU-samarbejdsstrategier som led i programmeringscyklussen for de fleste udenrigspolitiske instrumenter.

Årsrapporten om gennemførelsen af Den Europæiske Unions politikker for udvikling og ekstern bistand: Det er fastsat i forordningerne om oprettelse af finansieringsinstrumenterne for EU's eksterne bistand, at denne rapport skal udarbejdes og forelægges for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Det er en rapport om opfyldelsen af målsætningerne for hvert finansieringsinstrument, og den bygger på indikatorer og målinger af de opnåede resultater og de relevante instrumenters effektivitet. Rapporten kan findes her: http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their_en.

I Inden for Kommissionens decentrale organisatoriske rammer har Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde — EuropeAid (EuropeAid) oprettet sin egen resultatorienterede ansvarlighedsramme med henblik på at overvåge, evaluere og rapportere om sine aktiviteter. I denne beretning undersøges to af de centrale elementer i denne ramme, nemlig evalueringerne og den resultatorienterede overvågning (ROM). En evaluering er en systematisk og objektiv vurdering af udformningen, gennemførelsen og resultaterne af et program eller en politik, som er i gang eller afsluttet. En ROM-undersøgelse er en standardiseret ekstern gennemgang, der er udformet specifikt med henblik på at vurdere programresultater i forbindelse med bistand til tredjelande. De vigtigste formål med disse elementer i ansvarlighedsrammen er at forbedre gennemførelsen af igangværende programmer og udformningen af fremtidige programmer og politikker ved hjælp af feedback og indhøstede erfaringer samt at skabe et grundlag for ansvarlighed.

II Retten konstaterede, at EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer ikke er tilstrækkelig pålidelige.

III Samlet set er evaluerings- og ROM-funktionerne velorganiserede, men der mangler et overordnet tilsyn med programevalueringen. Endvidere lægges der ikke tilstrækkelig vægt på en produktiv anvendelse af evaluerings- og ROM-ressourcerne.

IV Evaluerings- og ROM-systemerne giver ikke i tilstrækkelig grad relevante og solide resultater. Programevalueringsplanerne bygger på kriterier, der ikke er tilstrækkelig klare. Der er intet overvågningssystem til at identificere og afhjælpe årsagerne til de hyppige afvigelser fra evalueringsplanerne. Kvalitetskontrolprocedurerne bliver ikke fulgt konsekvent i forbindelse med ROM-undersøgelser og programevalueringer.

V Evaluerings- og ROM-systemerne sikrer ikke, at resultaterne udnyttes maksimalt, fordi der ikke er passende mekanismer til at overvåge opfølgningen og videreformidlingen af resultaterne.

VI Evaluerings- og ROM-systemerne giver ikke tilstrækkelige oplysninger om de opnåede resultater, hvilket skyldes, at målsætningerne og indikatorerne ikke er tilstrækkelig klart defineret, at der er for få efterfølgende programevalueringer og ROM-undersøgelser, og at metoden til evaluering af budgetstøtte har iboende begrænsninger. Disse faktorer begrænser i væsentlig grad EuropeAids mulighed for at redegøre for de faktisk opnåede resultater.

VII Retten fremsætter anbefalinger til, hvordan ressourcerne til evaluering og ROM-undersøgelser kan anvendes produktivt, om prioritering og overvågning af evalueringer, anvendelse af procedurer for kvalitetskontrol, dokumentering af opnåede resultater samt opfølgning og videreformidling af resultaterne af evalueringer og ROM-undersøgelser.

01

I den aktuelle økonomiske og politiske kontekst er der et øget behov for, at Kommissionen sikrer og dokumenterer, at EU's midler anvendes på en sparsommelig, produktiv og effektiv måde. Europa-Parlamentet og Rådet har anført, at der bør gives et klarere overblik over de opnåede resultater¹ med hensyn til EU's hovedmål. Oplysninger om resultatopnåelse kan kun indhentes ved hjælp af en resultatorienteret ansvarlighedsramme, der omfatter tre elementer: overvågning, evaluering og rapportering.

Kommissionens evalueringsramme

02

En evaluering er en systematisk og objektiv vurdering af udformningen, gennemførelsen og resultaterne af et program eller en politik, som er i gang eller er afsluttet. De vigtigste formål hermed er at undersøge, om målene er blevet opfyldt, og at give anbefalinger til, hvordan fremtidige interventioner kan forbedres for at støtte beslutningstagningen i Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet.

03

Evaluering har afgørende betydning for planlægningen, udformningen og gennemførelsen af EU-politikker og -interventioner og styrker gennemsigthed og demokratisk ansvarlighed. Dette fremhæves i artikel 318 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, som fastsætter, at Kommissionen hvert år skal forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en evalueringsrapport om Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået (evalueringssrapporten ifølge artikel 318). Med hensyn til de første tre rapporter fra Kommissionen påpegede Europa-Parlamentet i februar 2014², at de ikke giver et klart overblik over, i hvilket omfang Unionens hovedmål er nået.

04

Kommissionens evalueringsramme er fastlagt i en række politikdokumenter og retsakter:

- a) finansforordningen vedrørende EU-budgettet³
- b) meddelelsen om øget anvendelse af evaluering⁴
- c) meddelelsen om strategisk evaluering⁵
- d) meddelelsen om styrkelse af grundlaget for intelligent regulering — bedre evaluering⁶.

- 1 F.eks. i Rådets anbefalinger til Kommissionen om »opnåelse af resultater« i forbindelse med dechargen for 2011 (dokument 5752/13 ADD1, s. 31) og i Europa-Parlamentets anbefalinger i forbindelse med dechargen for 2011, jf. anbefaling 248 til EU-Udenrigstjenesten og EuropeAid samt anbefaling 308 og 309 til Kommissionen som helhed (dokument P7_TA-PROV(2013)0122).
- 2 Beslutning af 26. februar 2014 om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået: et nyt redskab for Europa-Kommissionens forbedrede dechargeprocedure. Dokument P7_TA(2014)0134.
- 3 Artikel 30, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1).
- 4 SEC(2007) 213 af 21. februar 2007: Meddelelse fra Dalia Grybauskaitė efter aftale med Kommissionens formand: »Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation«.
- 5 C(2001) 3661 af 12. november 2001: Meddelelse fra formanden: »Putting evaluation into practice within the Commission«.
- 6 COM(2013) 686 final af 2. oktober 2013: »Strengthening the foundation of Smart Regulation – improving evaluation«.

05

De enkelte generaldirektorater er ansvarlige for at evaluere deres egne aktiviteter og kan tilpasse deres evalueringssystemer til deres egne behov og krav i overensstemmelse med de standarder, som Kommissionen har fastlagt for tilrettelæggelse, udvælgelse og udformning af evalueringer samt anvendelse af evalueringresultater.

EuropeAids evaluerings-og ROM-systemer

06

EuropeAids systemer til evaluering og resultatorienteret overvågning (ROM) indgår i dets resultatorienterede ansvarlighedsramme, som bygger på de politikdokumenter og retsakter, der er anført i punkt 4, samt på en række politikdokumenter og retsakter, der mere specifikt vedrører EU's udviklingsbistand:

- a) finansforordningerne vedrørende EUF⁷ og de andre finansieringsinstrumenter, der støtter EU's udviklingspolitik
- b) Pariserklæringen, Accrahandlingsplanen⁸ og Busanpartnerskabsaftalen⁹
- c) den europæiske konsensus om udvikling¹⁰
- d) meddelelsen om »en dagsorden for forandring«¹¹.

07

EuropeAid forvalter to typer evalueringer, der udføres af eksterne kontrahenter:

- a) strategiske evalueringer, der omfatter geografiske evalueringer (som dækker et land eller en region) og tematiske evalueringer, som dækker en sektor (f.eks. uddannelse eller fødevarerikkerhed) eller en bistandsmetode (f.eks. budgetstøtte eller samarbejde med udviklingsbanker)
- b) programevalueringer¹², der kan foretages under gennemførelsen af en intervention (midtvejsevaluering), i forbindelse med dens afslutning (endelig evaluering) eller efter dens afslutning (efterfølgende evaluering).

08

I disse evalueringer skal resultaterne vurderes ud fra fem kriterier, der er udviklet af Komitéen for Udviklingsbistand i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD-DAC) i samarbejde med det internationale donorsamfund¹³: relevans, effektivitet, produktivitet, bæredygtighed og virkning. Evalueringerne skal endvidere indeholde en vurdering af EU's komparative fordel og aktiviteterens sammenhæng med andre EU-politikker og -programmer, andre donorerers aktioner og partnerlandenes politikker.

7 10. EUF: Artikel 12 og 27 i Rådets forordning (EF) nr. 215/2008 af 18. februar 2008 om finansforordningen for den 10. Europæiske Udviklingsfond (EUT L 78 af 19.3.2008, s. 1).

11. EUF: AVS-EU-Ministerrådets afgørelse nr. 1/2013 af 7. juni 2013 om vedtagelse af en protokol om den flerårige finansielle ramme for perioden 2014-2020 under partnerskabsaftalen mellem medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet på den ene side og Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den anden side (EUT L 173 af 26.6.2013, s. 67).

8 Pariserklæringen om bistandseffektivitet fra 2005 og Accrahandlingsplanen fra 2008: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccrahandlingsplan.htm>.

9 Busanpartnerskabsaftalen om effektivt udviklingssamarbejde fra 2011: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumnaideffectiveness.htm>.

10 Fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om »den europæiske konsensus om udvikling« (EUT C 46 af 24.2.2006, s. 1).

11 KOM(2011) 637 endelig af 13. oktober 2011: »Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring«.

12 Ordet *program* anvendes i denne beretning om både *projekter*, som er små interventioner, og *programmer*, som er store interventioner.

13 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

09

ROM-systemet anvendes af EuropeAid til at kontrollere programmernes kvalitet på stedet. Det er baseret på, at eksterne eksperter aflægger korte besøg på stedet og giver karakterer for programmernes resultater (jf. **bilag I**) ud fra de fem OECD-DAC-evalueringskriterier (jf. punkt 8). Formålet med karaktergivningen er at sammenligne forskellige programmer og beregne samlede resultatdata for hele ROM-porteføljen. Sammenlignet med evalueringer er ROM-undersøgelser et lettere redskab, der giver en hurtig oversigt over programmernes resultater. Ligesom programevalueringer kan ROM-undersøgelser foretages under eller efter gennemførelsen af programmerne.

10

EuropeAid udarbejder følgende vigtige rapporter:

- a) den halvårslige rapport om forvaltningen af bistanden til tredjelande (EAMR-rapporten), som er EU-delegationernes vigtigste rapporteringsdokument¹⁴
- b) rapporterne fra EuropeAids direktører om forvaltningen af de midler, de har fået tildelt
- c) den årlige aktivitetsrapport fra EuropeAids generaldirektør til kommissæren samt til Europa-Parlamentet og Rådet
- d) årsrapporten om gennemførelsen af Den Europæiske Unions politikker for udvikling og ekstern bistand, som Kommissionen forelægger for Europa-Parlamentet og Rådet
- e) et bidrag til den evalueringsrapport ifølge artikel 318, som Kommissionen forelægger for Europa-Parlamentet og Rådet.

¹⁴ Fra og med 2014 er EAMR-rapporten en årlig rapport.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

11

Retten undersøgte, om EuropeAid har pålidelige evaluerings- og ROM-systemer. Revisionen var koncentreret om tre hovedspørgsmål:

- a) Er EuropeAids evaluerings- og ROM-funktioner hensigtsmæssigt organiseret, og er der afsat tilstrækkelige ressourcer til dem?
- b) Giver EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer relevante og solide resultater?
- c) Sikrer EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer, at resultaterne udnyttes maksimalt?

12

Revisionen dækkede de evaluerings- og ROM-systemer, der blev anvendt i perioden fra 2007 til 2013. I de tilfælde, hvor der forelå tilstrækkelige oplysninger, som Retten kunne kontrollere, tog den hensyn til ændringer, som EuropeAid havde vedtaget eller planlagt med henblik på perioden fra 2014 til 2020.

13

Revisionen blev foretaget mellem november 2013 og marts 2014 og omfattede:

- a) en gennemgang af EuropeAids retningslinjer for evaluering og ROM samt af de vigtigste dokumenter og processer vedrørende forvaltningen af evalueringer
- b) samtaler med tjenestemænd fra otte enheder i EuropeAid¹⁵
- c) besøg hos EU-delegationerne i Benin og Indien, hvor der blev ført samtaler med delegationernes ansatte og gennemgået relevant dokumentation
- d) en gennemgang af programmeringsdokumenter (jf. **bilag II**), programfinansieringsaftaler (jf. **bilag III**), strategiske evalueringer og programevalueringer (jf. **bilag IV**) samt ROM-rapporter (jf. **bilag V**)
- e) et spørgeskema, der blev sendt til 50 EU-delegationer, hvoraf 41 svarede (jf. **bilag VI**).

15 Evaluering; Kvalitet og resultater; AVS-planlægning og horisontal koordinering; Geografisk koordinering Asien og Stillehavsområdet; Uddannelse, sundhed, forskning, kultur; Landdistriktsudvikling, fødevarerikkerhed, ernæring; Afrika-EU-partnerskab, fredsfacilitet; Regionale programmer Naboskab Syd.

Samlet set er evaluerings- og ROM-funktionerne velorganiserede, men EuropeAid kunne med fordel være mere opmærksom på, at ressourcerne anvendes produktivt

14

Retten undersøgte, om evaluerings- og ROM-systemerne sikrer en hensigtsmæssig ansvarsfordeling og en produktiv anvendelse af de finansielle og menneskelige ressourcer.

Ansvarsfordelingen er fornuftig, men overvågningen af programevalueringerne er utilstrækkelig

15

EuropeAids organisation er en vellykket kombination af centrale og decentrale ansvarsområder. EuropeAid forvalter følgende ansvarsområder centralt:

- a) Evalueringsenheden forvalter de strategiske evalueringer og er derfor nødt til at have et samlet overblik over EuropeAids aktiviteter. Enheden er ansvarlig for at udvikle evalueringsmetoder og for at koordinere og overvåge EuropeAids evalueringsaktiviteter. Den spiller også en central rolle i forbindelse med rapporteringen af evalueringsresultater i den årlige aktivitetsrapport og årsrapporten og i forbindelse med EuropeAids bidrag til Kommissionens evalueringsrapport ifølge artikel 318

- b) Enheden for kvalitet og resultater fører tilsyn med ROM-systemet — bl.a. har den ansvaret for den overordnede kvalitetssikring, der er fælles for hele organisationen, og for at sikre sammenhæng mellem den resultatorienterede overvågning og programevalueringerne — og bidrager til analysen af ROM-data og programevalueringensdata. Enheden leverer de samlede ROM-resultatvurderinger, der anvendes i den årlige aktivitetsrapport og årsrapporten
- c) ROM-koordinatorerne i EuropeAid¹⁶ fører tilsyn med ROM-systemet på deres respektive interventionsområder. I EuropeAids operationelle enheder og EU-delegationerne yder ROM-kontaktpunkter støtte til eksperter i forbindelse med tilrettelæggelse af besøg på stedet.

16

Evalueringsenheden og enheden for kvalitet og resultater rapporterer direkte til en vicegeneraldirektør. Denne er tilstrækkelig højt placeret i organisationen til at sikre, at de får støtte fra den øverste ledelse i udøvelsen af deres funktioner.

¹⁶ Der er i alt fem ROM-koordinatorer: én for de geografiske programmer i hver af de fire regioner (Afrika, Vestindien og Stillehavet — Asien — Latinamerika — Nabolande) og én for tematiske programmer.

17

Forvaltningen af programevalueringerne er uddelegeret til EuropeAids operationelle enheder og EU-delegationerne. Dette indebærer potentielle fordele med hensyn til at sikre, at evalueringresultaterne bliver anvendt. Programforvalterne har imidlertid en betydelig grad af selvstændighed i forvaltningen af programevalueringerne, da de er ansvarlige for alle trin i processen fra iværksættelse til opfølgning af resultater. Eftersom der ikke foretages nogen samlet koordinering og overvågning af denne aktivitet, har EuropeAid ikke overblik over den, og den øverste ledelses tilsyn er meget begrænset.

EuropeAid lægger ikke tilstrækkelig vægt på en produktiv anvendelse af ressourcerne

18

Ifølge Kommissionens evalueringstandarder skal der afsættes passende ressourcer til evalueringsaktiviteter, så de kan opfylde deres formål. Nærmere bestemt skal hvert generaldirektorat sørge for en klar kortlægning og en forholdsmæssig fordeling af de menneskelige og finansielle ressourcer med henblik på de evalueringsaktiviteter, der skal udføres.

19

EuropeAid har ikke tilstrækkelige oplysninger om de ressourcer, der anvendes i dets evaluering- og ROM-systemer. Der foreligger oplysninger om de årlige omkostninger til strategiske evalueringer, som ligger på mellem 5 og 6 millioner euro, og til ROM, som lå på 17 millioner euro i perioden 2007-2013¹⁷. Ifølge skøn foretaget af EuropeAid i 2010 og 2013 ligger de årlige omkostninger til programevalueringer på mellem 12 og 15 millioner euro. De samlede årlige omkostninger til evalueringer og ROM skulle således beløbe sig til 34-38 millioner euro. Eftersom EuropeAid ikke har pålidelige oplysninger om antallet af programevalueringer, og det ikke er let at identificere deres omkostninger i IT-ledelsesinformationssystemet¹⁸, kan Retten imidlertid ikke bekræfte nøjagtigheden af disse skøn.

20

Der er 16 medarbejdere i evalueringsenheden, og ca. én fuldtidsækvivalent i enheden for kvalitet og resultater er beskæftiget med ROM. Men der er ingen ledelsesinformation om de personaleressourcer, som programforvaltere, ROM-kontaktpunkter og ROM-koordinatorer anvender på programevalueringer og ROM-undersøgelser. På grundlag af sin spørgeskemaundersøgelse anslår Retten, at ca. 60 fuldtidsækvivalente medarbejdere er beskæftiget med ROM-undersøgelser og programevalueringer i EU-delegationerne. Det er således sandsynligt, at det samlede antal fuldtidsækvivalente medarbejdere, der er beskæftiget med evalueringer og ROM, ligger et godt stykke over 80.

17 EuropeAid anslår, at disse årlige omkostninger vil stige til ca. 25,5 millioner euro, navnlig fordi besøgene på stedet vil blive længere (gennemsnitlig otte dage i stedet for to dage), og der vil skulle anvendes flere senioreksperter.

18 Det fælles Relex-informationssystem.

21

Fordi der mangler pålidelige oplysninger, kan EuropeAid ikke sikre, at de menneskelige og finansielle ressourcer er passende, og at de er forholdsmæssigt fordelt på de forskellige evaluering- og ROM-aktiviteter.

22

Retten konstaterede, at programevalueringer og ROM-undersøgelser var utilstrækkeligt koordineret med hinanden, hvilket meget vel kan føre til manglende produktivitet. Der anvendes f.eks. helt forskellige planlægningsmetoder og kriterier¹⁹ (jf. punkt 26 og 30). En uhensigtsmæssig kombination af ROM-undersøgelser og evalueringer kan medføre, at programmer vurderes for lidt eller for meget, eller at de somme tider slet ikke vurderes — hvilket ofte er tilfældet på stadiet efter gennemførelsen (jf. punkt 43-46). Dette bekræftes af Rettens spørgeskemaundersøgelse: Kun halvdelen af respondenterne mente, at programevalueringer og ROM-undersøgelser supplerer hinanden godt.

EuropeAids evaluering- og ROM-systemer giver ikke i tilstrækkelig grad relevante og solide resultater

23

Retten undersøgte, om evalueringerne og ROM-undersøgelserne blev udvalgt på grundlag af hensigtsmæssige kriterier, og om de gennemføres rettidigt. Den undersøgte endvidere, om de blev foretaget af tilstrækkelig kvalificerede eksperter, om procedurerne for kvalitetskontrol blev anvendt effektivt, og om evalueringerne og ROM-undersøgelserne gav tilstrækkeligt bevis for de resultater, der var opnået ved hjælp af EuropeAids interventioner.

Der er svagheder med hensyn til udvælgelsen af programevalueringer og den rettidige gennemførelse af evalueringerne

De flerårige planer for strategiske evalueringer bygger på hensigtsmæssige kriterier

24

Hensigten med den vejledende flerårige evalueringsplan for perioden 2007-2013 var at sikre fuld geografisk dækning for at høste erfaringer med henblik på den efterfølgende programmeringsproces. De tematiske evalueringer blev udvalgt på grundlag af omfanget af de tildelte midler og sektorernes betydning i EU-samarbejdsstrategierne på landeniveau og regionalt niveau. Hensigten var også at foretage flere evalueringer af bistandsmetoder (f.eks. budgetstøtte, samarbejde med EIB, udviklingsbanker, samarbejde med FN-organisationer).

19 Den eneste regel er, at der ikke bør foretages en ROM-undersøgelse samme år som en programevaluering.

25

Med henblik på det rullende arbejdsprogram for perioden 2014-2018 blev udvælgelseskriterierne forfinet yderligere. Målet var at skaffe tilstrækkeligt materiale, så man i 2017 kunne rapportere til Europa-Parlamentet og Rådet om de finansielle instrumenters resultater og virkninger, som fastsat i de fælles regler og procedurer for gennemførelse af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil²⁰. De tematiske evalueringer blev udvalgt på grundlag af de prioriterede temaer i dagsordenen for forandring²¹, og målet var at sikre en forholdsmæssig balance mellem regioner (Afrika, Latinamerika og Asien) og landetyper (mellemindkomstlande, skrøbelige stater og lande med store budgetstøtteprogrammer).

Kriterierne for udvælgelse af programevalueringer er uklare

26

Den væsentligste grund til at foretage en programevaluering er, at det er fastsat som et krav eller en mulighed i den finansieringsaftale, der er indgået med støttemodtageren eller gennemførelsespartneren. Evalueringens bestemmelser i disse aftaler fastlægges individuelt i programmets udformningsfase, men der er ingen vejledning i, hvordan dette skal gøres. Rettens gennemgang af 20 nyere programmer (jf. **bilag III**) viste, at der uden forklaring var anvendt væsentligt forskellige tilgange:

- a) Der var fastsat bestemmelser om midtvejsevalueringer i alle programmerne, men de var kun obligatoriske i halvdelen af dem
- b) Der var kun bestemmelser om efterfølgende evalueringer i to tredjedele af programmerne, og de var kun obligatoriske i ét af dem.

Evalueringerne bliver ofte ikke leveret som planlagt

27

EuropeAid har ikke oprettet et hensigtsmæssigt system til at overvåge gennemførelsen af planerne for strategiske evalueringer og programevalueringer, analysere årsagerne til afvigelser og afhjælpe de systemiske årsager til forsinkelser.

28

De strategiske evalueringer tog ofte meget længere tid end planlagt²². Dette var en medvirkende årsag til, at det vejledende flerårige evalueringsprogram for perioden 2007-2013 ikke blev gennemført: Kun 70 % af de udvalgte evalueringer var blevet afsluttet. Ifølge EuropeAid skyldtes dette navnlig personalemæssige begrænsninger i evalueringsenheden.

20 Artikel 17 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 236/2014 af 11. marts 2014 om fælles regler og procedurer for gennemførelse af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 95).

21 De centrale politiske prioriteter er:

- menneskerettigheder, demokrati og regeringsførelse (herunder retsstatsprincippet, ligestilling mellem kønnene og selvstændiggørelse af kvinder, offentlig forvaltning, skattepolitik og administration, korruption, civilsamfundet og lokale myndigheder, naturressourcer og sammenhængen mellem udvikling og sikkerhed)
- inklusiv og bæredygtig vækst (social beskyttelse, sundhed, uddannelse og beskæftigelse, erhvervs klima, regional integration og verdensmarkederne samt bæredygtigt landbrug og bæredygtig energi).

22 Landeevalueringerne tog i gennemsnit 18 måneder i stedet for de planlagte 12 måneder.

29

Selv om programevalueringerne normalt blev gennemført i overensstemmelse med tidsplanen, viste Rettens spørgeskemaundersøgelse, at der i perioden 2010-2013 var stor forskel med hensyn til planlagte evalueringer og udførte evalueringer²³. Bestemmelserne i finansieringsaftalerne blev ikke fulgt systematisk under programgennemførelsen, idet evalueringer somme tider blev udsat eller aflyst. Rettens spørgeskemaundersøgelse viste, at EU-delegationerne træffer sådanne beslutninger under hensyntagen til faktorer såsom begrænsede personaleressourcer²⁴, behovene hos brugerne af evalueringerne og problemer i forbindelse med programgennemførelsen. Årsagerne til ikke at gennemføre de planlagte evalueringer var ikke dokumenteret. Dette øger risikoen for, at beslutninger om ikke at gennemføre evalueringer ikke er velbegrundede, eller at de ikke træffes på det rigtige niveau.

ROM-udvælgelsesmetoden begrænser ROM-systemets anvendelighed

30

Udvælgelsen af ROM-undersøgelser bygger på klart definerede standardkriterier²⁵ og foretages af ROM-kontrahenterne og programforvalterne i fællesskab. ROM-undersøgelserne gennemføres normalt som planlagt, og rapporterne leveres normalt uden væsentlige forsinkelser.

31

I sin særberetning nr. 1/2011²⁶ påpegede Retten imidlertid en række væsentligste begrænsninger for ROM's brugbarhed som indikator for den samlede bistandsportefølje, navnlig at stikprøven af projekter ikke udtages på et statistisk grundlag, men på grundlag af et skøn. I 2011 konstaterede EuropeAids interne revisionsfunktion desuden, at eftersom udvælgelsen ikke er risikobaseret, giver ROM-undersøgelserne ikke feedback til forvalterne af de programmer, hvor der er størst behov for at forbedre programgennemførelsen.

De procedurer, der skal sikre programevalueringernes og ROM-undersøgelseernes kvalitet, bliver ikke fulgt konsekvent

Kontraktindgåelsesprocedurerne sikrer, at der ansættes eksperter med tilstrækkelige kvalifikationer

32

Evalueringerne udføres af eksterne konsulenter, som EuropeAid indgår kontrakt med efter afholdelse af offentlige udbud. Konsulentfirmaernes tilbud bedømmes på grundlag af specifikke krav²⁷, især krav vedrørende eksperternes faglige kvalifikationer. Holdledere og senioreksperter har normalt 10 til 15 års faglig erfaring på interventionsområdet, og holdlederne har desuden fem års erfaring med evaluering.

- 23 EU-delegationerne havde i gennemsnit planlagt 3,5 årlige evalueringer og udført 2,9.
- 24 Dette blev angivet som hovedårsagen til ikke at gennemføre en planlagt evaluering.
- 25 De vigtigste årsager til at vælge ikke at anvende standardkriterierne er: i) at man vil undgå unødvendig overvågning af godt forvaltede programmer eller programmer, der er blevet evalueret for nylig, ii) at man vil dække problematiske programmer under den finansielle tærskel, og iii) at man vil styrke overvågningsindsatsen vedrørende programmer, hvor den interne overvågning er utilstrækkelig.
- 26 Særberetning nr. 1/2011 »Har dekoncentreringen af Kommissionens forvaltning af bistand til tredjelande fra hovedsædet til delegationerne ført til bedre bistandslevering?«, punkt 25 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Udbudsbetingelser eller tekniske specifikationer.

33

ROM-undersøgelserne udføres også af eksterne konsulentfirmaer (ROM-kontrahenter), der vælges ved offentlige udbud²⁸. Den krævede erfaring med udviklingssamarbejde i den relevante region er 10 år for senioreksperter, 5 til 10 år for eksperter på mellemniveau og op til fem år for junioreksperter. I forbindelse med de kontrakter, der skulle indgås i 2014, stillede EuropeAid krav til ROM-kontrahenterne om at langtidsansætte specialiserede eksperter for at styrke ekspertisen yderligere.

Procedurerne for kvalitetskontrol af programevalueringer og ROM-undersøgelser bliver ikke fulgt systematisk

34

Kommissionens evalueringsstandarder fastsætter, at der for hver evaluering, undtagen i behørigt begrundede tilfælde, skal nedsættes en referencegruppe²⁹, der kan rådgive om udbudsbetingelserne, støtte evalueringssamarbejdet og med passende mellemrum deltage i vurderingen af evalueringens kvalitet. Det fremhæves i EuropeAids retningslinjer for evaluering, at det er en central opgave for evalueringslederen sammen med referencegruppen at sørge for kvalitetssikring på alle trin i processen, og at referencegruppen bør omfatte repræsentanter for de vigtigste interessenter³⁰.

35

Der nedsættes systematisk en referencegruppe i forbindelse med strategiske evalueringer. Grupperne afholder regelmæssige møder, og deres arbejde — herunder kvalitetskontrol på alle trin — dokumenteres i mødereferater.

36

Det var ikke tilfældet i forbindelse med programevalueringer. Ifølge Rettens spørgeskemaundersøgelse er det kun 39 % af EU-delegationerne, der altid eller for det meste nedsætter referencegrupper³¹, og de operationelle enheder i EuropeAid og de EU-delegationer, som Retten besøgte, nedsatte kun sjældent formelle referencegrupper. Det kan ske, at programforvalteren rådfører sig med andre interessenter på forskellige trin i evalueringssprocessen (f.eks. i forbindelse med udarbejdelsen af udbudsbetingelserne eller gennemgangen af den foreløbige evalueringsrapport). Da der ikke forelå passende dokumentation, kunne Retten imidlertid ikke vurdere, om dette var en hyppig praksis.

37

EuropeAids retningslinjer for evaluering fastsætter, at kvaliteten af den foreløbige og endelige evalueringsrapport skal vurderes ud fra ni klart definerede kriterier³². Til dette formål skal to personer drøfte de ni kriterier og udfylde et kvalitetsskema. I forbindelse med strategiske evalueringer blev kvalitetsskemaet systematisk udfyldt og offentliggjort sammen med evalueringsrapporten på EuropeAids websted³³. I forbindelse med programevalueringer er det ifølge Rettens spørgeskemaundersøgelse kun 71 % af EU-delegationerne, der vurderer evalueringens rapportens kvalitet, og kun 37 %, der udfylder kvalitetsskemaet³⁴.

- 28 Der er i alt fem ROM-kontrahenter: én for de geografiske programmer i hver af de fire regioner (Afrika, Vestindien og Stillehavet — Asien — Latinamerika — Nabolande) og én for de tematiske programmer.
- 29 Kaldes også »styringsgruppe« i Kommissionen.
- 30 Afhængigt af evalueringstype og -sted kan referencegruppen omfatte repræsentanter for EuropeAid, EU-Udenrigstjenesten, andre afdelinger i Kommissionen, partnerlandets myndigheder, civilsamfundsorganisationer, andre donorkontorer eller andre eksperter.
- 31 Der var ikke blevet nedsat formelle referencegrupper i de delegationer og operationelle enheder, som Retten besøgte under revisionen, undtagen i forbindelse med de programevalueringer, der var af samme type som strategiske evalueringer.
- 32 De ni kriterier er: 1) dækning af behov, 2) relevant omfang, 3) forsvarlig udformning, 4) pålidelige data, 5) grundig analyse, 6) troværdige resultater, 7) gyldige konklusioner, 8) nyttige anbefalinger, 9) klar rapport. I forbindelse med programevalueringer slås kriterium 2 og 3 sammen til ét: hensigtsmæssig udformning. For hvert kriterium gives der en vurdering: udmærket, meget godt, godt, dårligt eller uacceptabelt. (http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qual_flr_en.htm#03).
- 33 http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en.
- 34 Dette skema var kun udfyldt for én af de ti programevalueringer, som Retten gennemgik, nemlig evalueringen af fredsfaciliteten for Afrika.

38

Programforvalterne skal vurdere ROM-rapporternes kvalitet ved at udfylde et obligatorisk responsark. Dette var gjort for under 60 % af de ROM-rapporter, der blev leveret i perioden fra 2011 til 2013.

Evaluering- og ROM-systemerne giver ikke tilstrækkelige oplysninger om de opnåede resultater

Programmernes målsætninger og indikatorer er ikke klart defineret

39

Det er kun muligt at foretage en vel-dokumenteret vurdering af programmernes resultater, hvis der er opstillet specifikke, målelige og tidsbestemte målsætninger samt objektivt kontrollerbare indikatorer. De målsætninger, der omtales i politikdokumenter på højt plan og i retsakterne om oprettelse af finansieringsinstrumenterne, udarbejdes i en politisk sammenhæng og er derfor ofte ikke detaljerede nok til at være anvendelige i forbindelse med gennemførelsen, selv om de skal danne grundlag for den. De skal omsættes i mere specifikke operationelle målsætninger, når bistanden til et land, en region eller en sektor programmeres, og når de enkelte interventioner udformes.

40

Fem³⁵ af de 15 programmeringsdokumenter vedrørende temaer, regioner og lande, som Retten gennemgik (jf. **bilag II**), indeholdt klart definerede målsætninger og indikatorer, men de havde ingen basislinjer eller mål, som kunne danne grundlag for en vurdering af resultaterne. De resterende 10 programmeringsdokumenter havde uklare målsætninger, og der manglede ofte indikatorer (jf. **tekstboks 1**).

41

Med hensyn til de enkelte programmer har Retten i flere af sine beretninger³⁶ fremhævet, at målsætningerne ikke er tilstrækkelig klare, og at der ikke er opstillet målelige indikatorer. I fire af de ti programevalueringsrapporter, som Retten gennemgik, var det angivet som væsentlige svagheder, at målsætningerne og indikatorerne var uklare, samt at der manglede basislinjer og ikke forelå overvågningsdata³⁷ (jf. **tekstboks 2**). Kun to evalueringer indeholdt positive kommentarer vedrørende dette aspekt³⁸.

42

Når der ikke er opstillet klare målsætninger og indikatorer, kan en evaluering ikke føre til evidensbaserede resultatvurderinger. Dette forhold omtales også i en undersøgelse fra 2011, som EuropeAid havde bestilt³⁹.

35 Fødevarerikkerhed, Benin, Tchad, Uruguay og Zambia.

36 F.eks. særberetning nr. 1/2012 »Effektiviteten af Den Europæiske Unions udviklingsbistand til fødevarerikkerhed i Afrika syd for Sahara«, punkt 51, og særberetning nr. 13/2013 »EU's udviklingsbistand til Centralasien«, punkt 52. (<http://eca.europa.eu>).

37 Tilsvarende kommentarer blev fremsat i årsrapporterne for 2011, 2012 og 2013 fra to ROM-kontrahenter, hvoraf den ene havde ansvaret for den resultatorienterede overvågning af det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument og den anden for overvågningen af de centralt forvaltede tematiske programmer.

38 Benin: PACTE - »programme d'appui aux collectivités territoriales« og fødevarerikkerhedsprogrammer gennemført i samarbejde med Den Afrikanske Union – Interafrican Bureau for Animal Resources (AU-IBAR): »Livestock Emergency Intervention to mitigate Food Crisis in Somalia« (LEISOM) og »Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa« (VACNADA).

39 »Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit«, juli 2011, punkt 26, s. ix (undersøgelsen omfatter ikke EUF). http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en under afsnittet »per instrument/channel«.

Eksempler på vage målsætninger i flerårige programmeringsdokumenter

Investering i mennesker: midtvejsevalueringen af strategidokumentet for det tematiske program (2007-2013) og det flerårige vejledende program for 2011-2013

Med hensyn til at styrke sundhedssystemerne og sikre universel adgang til grundlæggende sundhedspleje:

Når det gælder levering af tjenester, bør den tematiske foranstaltning fokusere på at støtte aktiviteter, der:

- stimulerer en effektiv mobilisering af ressourcer til styrkelse af omfattende sundhedssystemer og levering af universelt dækkende sundhedsydelser
- fremmer og støtter anvendelsen af innovative fremgangsmåder og gode praksis med henblik på at afhjælpe svagheder i leveringen af sundhedsydelser og forbedre plejens kvalitet
- støtter den rolle, som civilsamfundet, faglige sammenslutninger og andre interessenter spiller i forbindelse med oplysning, politikovervågning og rådgivning på sundhedsområdet
- støtter platforme for politisk dialog og udveksling af gode praksis vedrørende forskellige sundhedsaspekter på regionalt og globalt niveau
- støtter partnerlandene i deres opfyldelse af de internationale retlige forpligtelser på sundhedsområdet.

Landestrategidokument/nationalt vejledende program for Bolivia for 2007-2013

Styrkelse af produktionssektoren, herunder mikrovirksomheder og SMV'er, og forbedring af de institutionelle rammer med henblik på at øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne, hvilket vil føre til bedre markedsadgang og -integrering med det formål at skabe anstændigt og bæredygtigt arbejde.

Eksempler på vage målsætninger i programmer

EuroMed Migration II, 2008-2011

Styrke samarbejdet om migrationsforvaltning med henblik på at opbygge MEDA-partnernes kapacitet til at tilvejebringe en effektiv, målrettet og omfattende løsning med hensyn til de forskellige former for migration.

Fredsfaciliteten for Afrika, 2003-2013

Støtte gennemførelsen af den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur (APSA) og øge Den Afrikanske Unions og de regionale afrikanske organisationers effektivitet med hensyn til at udføre fredsstøttende operationer i Afrika.

Evalueringerne og ROM-undersøgelserne fokuserer mere på programgennemførelsen end på de opnåede resultater

43

Det fremgår af EuropeAids retningslinjer for evaluering:

- a) at formålet med midtvejsevalueringer og endelige evalueringer er at høste erfaringer fra de første års gennemførelse af en intervention, justere den igangværende intervention, hvis det er påkrævet, og foretage en analyse af de første resultater og virkninger
- b) at formålet med efterfølgende evalueringer primært er at kontrollere de opnåede virkninger og vurdere, om interventionens gavnlige virkninger er bæredygtige, at rapportere til de institutioner, der har tildelt ressourcerne, og bidrage til at overføre de indhøstede erfaringer til andre lande eller sektorer.

44

Der foretages sjældent efterfølgende programevalueringer. I de to EU-delegationer, som Retten besøgte, var kun tre af de 17 evalueringer, der blev foretaget i perioden 2010-2013, efterfølgende evalueringer. Finansieringsaftalerne stiller sjældent krav om sådanne evalueringer (jf. punkt 26 b)). En anden årsag til, at der ikke foretages efterfølgende evalueringer er, at programevalueringer finansieres over programmets eget budget og derfor skal være færdige, når projektet afsluttes.

45

EuropeAid angiver som yderligere faktorer, at der ikke foreligger overvågningsdata vedrørende situationen efter programmets afslutning, og at en eventuel udvikling i partnerlandet kan indvirke på programmets effektivitet. Retten anser ikke disse argumenter for at være gyldige: Overvågningssystemet kan udformes, så det fortsætter med at indsamle de ønskede data i en bestemt periode efter programafslutningen (jf. punkt 47), og formålet med at evaluere er også at identificere og vurdere uventede faktorer indvirkning.

46

Det fremgår af ROM-retningslinjerne⁴⁰, at en efterfølgende ROM-undersøgelse af et projekt gør det muligt at indsamle solide oplysninger om udformning, reel virkning og bæredygtighed, som først rigtig kan vurderes efter projektafslutningen. Men i gennemsnit var kun 11 % af de ROM-undersøgelser, der blev udført i perioden 2008-2012, efterfølgende undersøgelser. EuropeAid besluttede ikke at foretage flere fra og med 2014. EuropeAid mente, at den metode, der blev anvendt ved efterfølgende ROM-undersøgelser, var uegnet til at vurdere virkninger, og at det ændrede ROM-system kun har til formål at støtte programforvaltningen og -gennemførelsen.

40 Jf. »ROM Handbook 2012«, s. 57.

47

I modsætning til EuropeAid, der kun udfører få efterfølgende programevalueringer og ROM-undersøgelser, har Den Europæiske Investeringsbank (EIB) siden 2012 anvendt det såkaldte »Results Measurement Framework« (ReM), som omfatter efterfølgende overvågning indtil tre år efter projektafslutningen, og EIB agter at bruge de indsamlede data til efterfølgende evalueringer.

Metoden til evaluering af budgetstøtte har iboende begrænsninger

48

Under ledelse af EuropeAids evalueringssenhed har OECD-DAC's netværk vedrørende udviklingsevaluering udarbejdet dokumentet »Evaluating Budget Support — Methodological Approach«, der blev offentliggjort i 2012⁴¹. Der er tale om en fælles ramme for evaluering af budgetstøtteoperationer, som udstikker retningslinjer for, hvordan sådanne evalueringer skal tilrettelægges og udføres. Det erkendes i dokumentet, at det i de fleste tilfælde vil være vanskeligt at kvantificere budgetstøttens bidrag, så det er nødvendigt at foretage en kvalitativ vurdering.

49

Kvalitative vurderinger indgår naturligvis i alle evalueringer, men det er svært at påvise entydige og logiske årsagssammenhænge mellem de observerede resultater og budgetstøtteprogrammerne, og dette svækker evalueringens dokumentationens pålidelighed. Denne iboende begrænsning omtales hverken i evalueringsrapporterne om budgetstøtte⁴² eller i EuropeAids rapporter⁴³.

Rapporterne giver ikke meget dokumentation for de opnåede resultater

50

EuropeAids mulighed for at vurdere og rapportere om de opnåede resultater reduceres væsentligt af, at de operationelle programmets målsætninger og indikatorer ikke er tilstrækkelig klare, og at evalueringerne og ROM-undersøgelserne primært foretages under gennemførelsen af programmerne.

51

Som Retten har nævnt i flere af sine beretninger⁴⁴, er der kun få oplysninger om de faktiske resultater af bistanden i EU-delegationernes rapporter om forvaltningen af bistanden til tredjelande og EuropeAids to centrale årsrapporter, der typisk har mere fokus på de gennemførte aktiviteter end på opfyldelsen af politikmål.

52

Dette gælder også EuropeAids bidrag til Kommissionens evalueringsrapporter ifølge artikel 318. Retten bemærkede i sin årsberetning for 2012⁴⁵, at disse evalueringsrapporter trods en række positive udviklinger ikke gav tilstrækkeligt, relevant og troværdigt bevis for, hvad der var opnået ved hjælp af EU-politikkerne, og at de derfor ikke, som det var hensigten, var velegnede til brug i forbindelse med dechargeproceduren.

41 http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf.

42 EuropeAid har forvaltet fire budgetstøtteevalueringer: Mali og Tunesien (2011), Tanzania og Sydafrika (2013).

43 De årlige aktivitetsrapporter for 2011, 2013 og 2012.

44 Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2011, punkt 10.12 (EUT C 344 af 12.11.2012), særberetning nr. 1/2011, punkt 59, og særberetning nr. 13/2013, punkt 78-80 (<http://eca.europa.eu>).

45 Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2012, punkt 10.21 og 10.22 (EUT C 331 af 14.11.2013).

EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer sikrer ikke, at resultaterne udnyttes maksimalt

53

Retten undersøgte, om EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer sikrede, at deres resultater blev fulgt hensigtsmæssigt op og videreformidlet til alle relevante brugere.

Der er ingen hensigtsmæssige opfølgingsmekanismer

Der er svagheder i opfølgningen af resultaterne af de strategiske evalueringer

54

De foranstaltninger, der skal træffes som reaktion på en strategisk evaluering, beskrives i et dokument⁴⁶, der offentliggøres på EuropeAids websted sammen med evalueringsrapporten. Dette er en fornuftig praksis, men de fleste af de dokumenter, Retten gennemgik, gav ikke tilstrækkelig detaljerede oplysninger om foranstaltningerne, tidsplanen og ansvarsfordelingen.

55

Evalueringens opfølgning af handlingsplanen varer kun ét år efter offentliggørelsen af evalueringsrapporten. Ofte er dette ikke længe nok til at gennemføre handlingsplaner, der omfatter ændringer af sektorpolitikker og EU-samarbejdsstrategier på landniveau og regionalt niveau⁴⁷.

56

I 2012 blev det endvidere konstateret i et OECD-DAC-peer review⁴⁸, at EuropeAids evalueringenshed ikke havde et klart overblik over, i hvilket omfang de anbefalinger, der byggede på de strategiske evalueringer, blev accepteret og lagt til grund for nye politikker og programmer. I 2014 viste en undersøgelse bestilt af EuropeAid, at resultaterne fra de strategiske evalueringer ikke anvendes effektivt.

46 Kaldet »fiche contradictoire«.

47 F.eks. blev den tematiske evaluering af Europa-Kommissionens støtte til respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder offentliggjort i 2011. Mange af foranstaltningerne skulle afsluttes efter 2012. Det gjaldt de fleste af de evalueringer, der blev afsluttet i 2012 og 2013, hvis anbefalinger hovedsagelig skulle implementeres i løbet af programmeringsperioden 2014-2020.

48 »European Union (2012), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations« http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm.

Der mangler dokumenteret opfølgning af programevalueringer og ROM-resultater

57

Programevalueringernes og ROM-undersøgelseernes resultater drøftes normalt i de operationelle enheder eller i EU-delegationerne, og programforvalterne er ansvarlige for at sikre, at der træffes hensigtsmæssige foranstaltninger. I modsætning til de strategiske evalueringer udarbejdes der ikke systematisk dokumenterede handlingsplaner, som overvåges, hvilket Retten konstaterede i de to EU-delegationer, som den besøgte. Ifølge Rettens spørgeskemaundersøgelse er det kun 44 % af EU-delegationerne, som normalt udarbejder handlingsplaner. De responsark, Retten gennemgik vedrørende ROM-undersøgelseerne, beskrev de foranstaltninger, der skulle træffes. Der var imidlertid kun udfyldt responsark for 60 % af de ROM-undersøgelser, der var blevet udført i perioden fra 2011 til 2013.

58

I over halvdelen af de gennemgåede sager⁴⁹ fandt Retten dokumentation for, at en del af programevalueringernes og ROM-undersøgelseernes resultater var blevet anvendt. Da der ikke findes et hensigtsmæssigt opfølgningssystem, kan EuropeAid imidlertid ikke sikre, at resultater og anbefalinger fra programevalueringer og ROM-undersøgelser anvendes effektivt.

Når der ses bort fra programevalueringerne, viderefremmes evalueringer og ROM-resultaterne tilfredsstillende

Resultaterne af de strategiske evalueringer og ROM-resultaterne viderefremmes korrekt

59

Rapporterne om de strategiske evalueringer og ROM-undersøgelserne er let tilgængelige for alle EuropeAids enheder og EU-delegationerne. Rapporterne om de strategiske evalueringer er også tilgængelige for eksterne interessenter. De offentliggøres på EuropeAids og OECD's websteder og sendes til Europa-Parlamentet, Rådet og EU's medlemsstater. Rapporterne og de indhøstede erfaringer viderefremmes endvidere på forskellige måder (f.eks. møder, workshops og seminarer), der er tilpasset de forskellige målgrupper (f.eks. Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten, EU-delegationer, EU-institutioner, eksterne partnere og ekspertnetværk).

60

I den årlige aktivitetsrapport⁵⁰ og årsrapporten⁵¹ præsenterer EuropeAid en sammenfatning af de strategiske evalueringers resultater, de vigtigste erfaringer og de samlede ROM-resultatdata. EuropeAid bidrager også til udarbejdelsen af Kommissionens evalueringsrapport ifølge artikel 318, som indeholder resuméer af de strategiske evalueringers resultater⁵².

- 49 I seks af de ti gennemgåede programevalueringer og seks af de otte gennemgåede ROM-undersøgelser.
- 50 Den årlige aktivitetsrapport for 2013, s. 117-119 og 150-162 samt bilag 9.
- 51 »Annual report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2012«, s. 166-173.
- 52 COM(2013) 461 final af 26. juni 2013 — Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om evalueringen af Unionens finanser på grundlag af de resultater, der er opnået, s. 22 og 23.

Videreformidlingen af programevalueringernes resultater er utilstrækkelig

61

Programforvalterne sender normalt evalueringsrapporterne til og drøfter dem med de interessenter, der er direkte berørt, dvs. primært EuropeAids geografiske og tematiske enheder samt gennemførelsespartneren. Støttemodtagere og andre donorer får dem sjældent at se.

62

Delegationerne skal i deres halvårslige rapporter til EuropeAid om forvaltningen af bistanden til tredjelande redegøre for de erfaringer, de har høstet fra programevalueringer. De rapporter om forvaltningen af bistanden til tredjelande, som Retten gennemgik, indeholdt ingen eller kun meget få oplysninger om dette aspekt. Indtil 2012 var der ikke fastsat et tilsvarende rapporteringskrav vedrørende de programevalueringer, der forvaltes af EuropeAids operationelle enheder. EuropeAids årlige aktivitetsrapport for 2013⁵³ giver et resumé af 15 af disse programevalueringer, men det er ikke angivet, hvor stor en andel de udgør af de samlede evalueringer, der blev afsluttet i 2013.

63

Som Retten tidligere har påpeget⁵⁴, kan programevalueringssrapporterne ikke bruges systematisk, fordi der ikke findes en central database til registrering af sådanne evalueringer. Dette reducerer væsentligt EuropeAids mulighed for at analysere disse oplysninger, videreformidle dem internt og til eksterne interessenter og anvende dem som grundlag for ansvarlighed.

64

EuropeAid har erklæret, at det vil udvikle et nyt IT-værktøj til at forvalte, registrere og analysere ROM-undersøgelser og programevalueringer, og at det vil kunne fungere som et centralt registreringssted for alle rapporter, så brugerne kan foretage avancerede søgninger og analyser. Da Rettens revision fandt sted, var der endnu ikke truffet beslutning om at udvikle den del af værktøjet, der vedrører programevalueringer, selv om spørgsmålet om adgangen til rapporter var endnu vigtigere med hensyn til netop disse evalueringer.

53 Den årlige aktivitetsrapport for 2013, bilag 9: Der indgår resultatoplysninger i evalueringerne.

54 Særberetning nr. 1/2011, punkt 60.

65

Retten konkluderer, at EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer ikke er tilstrækkelig pålidelige.

66

Samlet set er evaluerings- og ROM-funktionerne velorganiserede med en hensigtsmæssig kombination af centrale og decentrale ansvarsområder, hvis formål er at fremme en evalueringskultur og gøre evaluering til et centralt element i bistandsforvaltningen. Den øverste ledelses overordnede tilsyn med programevalueringerne er imidlertid utilstrækkeligt. Fordi der ikke foreligger nøjagtig ledelsesinformation om de menneskelige og finansielle ressourcer, der er anvendt i forbindelse med programevalueringerne, kan EuropeAid ikke sikre, at de er passende, og at fordelingen af dem på de forskellige evalueringsaktiviteter er produktiv.

67

Evaluerings- og ROM-systemerne giver ikke i tilstrækkelig grad relevante og solide evalueringer og ROM-resultater. Evalueringsplanerne er udarbejdet på grundlag af kriterier, der ikke er tilstrækkelig klare, og garanterer ikke, at der gives højeste prioritet til de evalueringer, der er mest nyttige i forbindelse med beslutningstagningen. Endvidere betyder den manglende overvågning, at EuropeAid ikke kan identificere og afhjælpe årsagerne til de hyppige afvigelser fra disse planer. Udbudsprocedurerne gør det muligt at vælge eksterne eksperter med de nødvendige kundskaber og kvalifikationer. Procedurerne for kvalitetskontrol vedrørende ROM-undersøgelser og programevalueringer bliver ikke fulgt konsekvent i EuropeAid.

68

Evalueringerne og ROM-resultaterne udnyttes ikke maksimalt. Der er ingen passende opfølgingsmekanismer, der kan sikre, at evaluerings- og ROM-resultaterne bliver anvendt hensigtsmæssigt. De strategiske evalueringer og ROM-resultaterne videreformidles til en bred vifte af interne og eksterne interessenter ved hjælp af en række forskellige kommunikationsværktøjer. Den manglende adgang til programevalueringerne og fraværet af søgeværktøjer hindrer imidlertid en hensigtsmæssig vidensdeling.

69

Evaluerings- og ROM-systemerne giver ikke tilstrækkelige oplysninger om de opnåede resultater, hvilket skyldes, at målsætningerne og indikatorerne ikke er tilstrækkelig klart defineret, at der kun foretages få efterfølgende programevalueringer og ROM-undersøgelser, og at metoden til evaluering af budgetstøtte har iboende begrænsninger. Det betyder, at EuropeAids mulighed for at redegøre for sine aktiviteter er begrænset, og at dets rapporter kun giver få oplysninger om de faktisk opnåede resultater.

70

For nylig iværksatte Kommissionen og EuropeAid initiativer, der skal forbedre deres mulighed for at vurdere og rapportere om opfyldelsen af politikmål. Disse initiativer var på et så tidligt stadium, at Retten ikke kunne vurdere, om de effektivt afhjælper de forhold, der fremhæves i denne beretning.

Anbefaling 1 **Produktiv anvendelse af** **ressourcerne til evaluerings-** **og ROM-systemerne**

EuropeAid bør sørge for tilstrækkelig ledelsesinformation og foretage regelmæssige behovsvurderinger for at sikre, at fordelingen af finansielle og menneskelige ressourcer på programevalueringer og resultatorienteret overvågning (ROM) foretages på et oplyst grundlag.

Anbefaling 2 **Hensigtsmæssig prioritering** **af programevalueringer** **og overvågning af** **evalueringsaktiviteterne**

For at sikre, at de udførte evalueringer afspejler organisationens prioriteringer, bør EuropeAid:

- opstille klare udvælgelseskriterier med henblik på at prioritere mellem programevalueringerne og dokumentere, hvordan de anvendes ved udarbejdelsen af evalueringsplanerne under hensyntagen til komplementariteten med ROM-undersøgelserne
- væsentligt styrke sit system til overvågning af og rapportering om gennemførelsen af evalueringsplanerne, så det bl.a. analyserer årsagerne til forsinkelser og beskriver de foranstaltninger, der er truffet for at afhjælpe dem
- styrke det overordnede tilsyn med sine programevalueringsaktiviteter.

Anbefaling 3 **Kvalitetskontrol**

For at sikre programevalueringernes og ROM-undersøgelsernes kvalitet bør EuropeAid:

- insistere på, at de operationelle enheder og delegationerne opfylder kvalitetskontrolkravene, bl.a. om anvendelse af en referencegruppe og dokumentation af de gennemførte kvalitetskontroller i forbindelse med programevalueringer
- regelmæssigt undersøge, om disse kontroller bliver gennemført.

Anbefaling 4 **Dokumentering af de** **opnåede resultater**

For at forbedre evalueringssystemets evne til at give tilstrækkelige oplysninger om de opnåede resultater bør EuropeAid:

- mere stringent følge de forordningsbestemmelser, der foreskriver anvendelse af SMART-mål og kontrollerbare indikatorer
- ændre overvågningssystemet, så det fortsætter med at levere data om programmerne indtil mindst tre år efter deres afslutning
- øge andelen af efterfølgende programevalueringer væsentligt.

Anbefaling 5 **Opfølgning og** **videreformidling** **af evaluerings- og** **ROM-resultater**

For at sikre maksimal udnyttelse af evaluerings- og ROM-resultaterne bør EuropeAid:

- forlænge opfølgningsperioden for strategiske evalueringer
- udvikle en central database til registrering af evalueringsrapporter, handlingsplaner og opfølgninger vedrørende programevalueringer, og udstyre den med søgefunktioner, der gør det muligt at foretage analyser.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel PINXTEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 21. oktober 2014.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

ROM-karaktersystemet

I forbindelse med ROM-undersøgelser vurderes programmernes resultater ud fra fem evalueringskriterier (relevans, produktivitet, effektivitet, forventet virkning og potentiel bæredygtighed) efter følgende karaktersystem:

Karakter	Numerisk	Kvalitativ	Forklaring
A	4	Meget godt	Situationen anses for at være meget tilfredsstillende, langt over gennemsnittet og potentielt et eksempel på god praksis. Anbefalingerne har fokus på behovet for at anvende disse gode praksis i andre aktioner.
B	3	Godt	Situationen anses for at være tilfredsstillende, men der er plads til forbedringer. Anbefalingerne er nyttige, men ikke altafgørende for aktionen.
C	2	Problemer	Der er forhold, som det er nødvendigt at afhjælpe, hvis aktionens samlede resultater ikke skal blive påvirket i negativ retning. Det kræver dog ikke større ændringer i aktionens strategi at foretage de nødvendige forbedringer.
D	1	Alvorlige mangler	Der er mangler, som er så alvorlige, at aktionen kan slå fejl, hvis de ikke bliver afhjulpet. Der er behov for større justeringer og ændringer af strategien.

Herefter kategoriseres programmerne efter antallet af tildelte A'er, B'er, C'er og D'er. Der er fire programkategorier: »I« angiver meget gode resultater, »II« angiver gode resultater, »III« angiver, at programmet fungerer, men at der er problemer, og »IV« angiver, at programmet ikke fungerer, eller at det er i større vanskeligheder.

Herefter beregner EuropeAid, hvor stor en procentdel af programmerne i ROM-porteføljen der falder ind under de forskellige kategorier. Dette gøres for hele porteføljen, for hver region og for hver sektor i hver region. Dette er grundlaget for EuropeAids rapportering om porteføljens resultater.

Liste over gennemgåede programmeringsdokumenter

Tematiske programmer

- Det tematiske program for miljø og naturressourcer (ENRTP): strategidokumentet og det flerårige vejledende program (MIP) for 2011-2013
- Det tematiske program for fødevarer sikkerhed: strategidokumentet og MIP for 2011-2013
- Investering i mennesker: midtvejsevalueringen af strategidokumentet for det tematiske program for 2007-2013 og MIP for 2011-2013

Regionale programmer

- Det regionale strategidokument for Centralasien, 2007-2013
- Det regionale vejledende program for Latinamerika, 2007-2013
- MIP for Asien, 2007-2010
- MIP for det AVS-interne samarbejde under 10. EUF, 2008-2013

Landeprogrammer

- Landestrategidokumentet (CSP) for Laos, 2007-2013
- CSP for Bangladesh, 2007-2013
- CSP for Indien, 2007-2013
- CSP/det nationale vejledende program (NIP) for Benin, 2008-2013
- CSP/NIP for Tchad, 2008-2013
- CSP/NIP for Zambia, 2008-2013
- CSP/NIP for Uruguay, 2007-2013
- CSP/NIP for Bolivia, 2007-2013

Liste over gennemgåede finansieringsaftaler

Land	Afgørelse	Titel	(euro) EU-bidrag
Afrika			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (EC)	Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles (ASARA) (Forbedring af fødevarerikigheden og forhøjelse af landbrugsindkomsterne)	40 000 000
Uganda	FED/2013/023-513 (EG)	Small and Medium Agribusiness Development Fund — A Public Private Partnership (Udviklingsfond for små og mellemstore landbrugsvirksomheder — et offentlig-privat partnerskab)	15 000 000
Etiopien	FED/2011/023-531 (CA)	Capacity development and governance support for scaling up renewable energy services in rural and peri-urban areas of Ethiopia — Cfp 129364 Prop 353 (Kapacitetsudvikling og støtte til regeringsførelse med henblik på udvidelse af energitjenester i landdistrikter og bynære områder i Etiopien)	1 176 000
Somalia	FED/2012/023-536 (EC)	Support to Democratisation (Støtte til demokratisering)	14 000 000
Papua Ny Guinea	FED/2012/023-538 (EG)	Non State Actors (NSAs) Support Programme in Papua New Guinea (Støtteprogram for ikke-statslige aktører i Papua Ny Guinea)	4 538 000
Nigeria	FED/2013/023-551 (EG)	Energising Access to Sustainable Energy in Nigeria (EASE) (Udvikling af adgang til bæredygtig energi i Nigeria)	27 000 000
Kenya	FED/2012/023-566 (EC)	Standards for Market Access Programme (SMAP) (Program vedrørende standarder for markedsadgang)	12 100 000
Liberia	FED/2012/023-568 (EC)	Support to trade facilitation in the customs sector (Støtte til handelslettelser i toldsektoren)	3 000 000
		8 finansieringsaftaler	I ALT
			116 814 000
Latinamerika			
Honduras	DCI-ALA/2013/023-720 (EC)	Promoting fair and accessible justice in Honduras (EuroJusticia) (Fremme af et fair og tilgængeligt retsvæsen i Honduras)	27 500 000
Costa Rica	DCI-ALA/2010/021-501 (EC)	Comprehensive Strategy to reduce school drop-out rates in public secondary education (Samlet strategi for reduktion af skolefrafaldet i offentlig uddannelse på sekundærtrinnet)	8 500 000
Den Dominikanske Republik	BAN/2012/024-100 (EC)	Banana accompanying measure (BAM) Dominican Republic (Ledsageforanstaltninger for bananer i Den Dominikanske Republik)	16 340 000
Uruguay	DCI-ALA/2011/022-498 (EC)	Support for the reform of the Uruguayan penal justice and penitentiary systems for the improvement of the quality of life and social and labour reintegration of prison inmates (Støtte til reform af Uruguays strafferetspleje og fængselssystem med henblik på at forbedre fangernes livskvalitet og deres sociale og arbejdsmæssige reintegration)	5 000 000
		4 finansieringsaftaler	I ALT
			57 340 000
Nabolande			
Egypten	ENPI/2012/024-080 (EC)	Emergency Employment Investment Project (Investeringsprojekt vedrørende en hasteplan for beskæftigelsen)	70 000 000
Marokko	ENPI/2012/024-196 (EC)	Programme d'appui à l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) — phase II (Program for støtte til det nationale initiativ for menneskelig udvikling — fase II)	25 000 000
Tunesien	ENPI/2011/022-772 (EC)	Programme de Modernisation des services (Program for modernisering af tjenester)	20 000 000
Vestbredden og Gazastriben	ENPI/2010/022-476 (EC)	PEGASE: Private Sector Development (Udvikling af den private sektor)	11 000 000
		4 finansieringsaftaler	I ALT
			126 000 000
Asien og Stillehavsområdet			
Afghanistan	DCI-ASIE/2013/024-844 (EG)	Support to credible and transparent elections (Støtte til troværdige og gennemsigtige valg)	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (EG)	Technical Cooperation Facility, Good Governance and NSA programme II (Facilitet for teknisk samarbejde, program for god regeringsførelse og NSA-program II)	472 000
Vietnam	DCI-ASIE/2013/024-370 (EG)	EU-HSPSP 2 — EU Health Sector Policy Support Programme phase 2: Towards Equity and Quality of Health Services in Vietnam (Støtteprogram for sundhedssektorpolitik, fase 2: Lighed og kvalitet i sundhedstjenesterne i Vietnam)	114 000 000
Bangladesh	DCI-ASIE/2012/022-446 (EC)	Poverty Reduction Through Inclusive and Sustainable Markets (PRISM) (Nedbringelse af fattigdom ved hjælp af inklusive og bæredygtige markeder)	30 000 000
		4 finansieringsaftaler	I ALT
			159 472 000
		20 finansieringsaftaler	I ALT
			459 626 000

Liste over gennemgåede evalueringer

(euro)

År ¹	Programevaluering eller strategisk evaluering	Evalueringstype	Evalueret program/tema/land	Finansieringsinstrument	EU-bidrag	Evalueringssomkostninger
2012	Strategisk evaluering	landeevaluering	European Union's co-operation with Nepal — Country Level Evaluation (Den Europæiske Unions samarbejde med Nepal — evaluering på landeniveau) (dækket periode: 2002-2010)	hovedsagelig DCI-geografisk, DCI-tematisk og EIDHR	58 000 000	201 711
2011	Strategisk evaluering	tematisk evaluering	European Commission support in the education sector (Europa-Kommissionens støtte i uddannelsessektoren) (dækket periode: 2000-2007)	DCI-geografisk, DCI-tematisk, EUF og ENPI	1 900 000 000	457 265
2012	Programevaluering	endelig evaluering	Food Facility — AU-IBAR projects (Fødevarefaciliteten — AU-IBAR-projekter) (LEISOM og VACNADA)	Fødevarefaciliteten	2 507 860	131 870
2013	Programevaluering, men af samme type som en strategisk evaluering	endelig evaluering	Final evaluation of the whole Food Facility (Endelig evaluering af hele fødevarefaciliteten) (2009-2012)	Fødevarefaciliteten	1 000 000 000	399 720
2013	Programevaluering, men af samme type som en strategisk evaluering	endelig evaluering	Three Year Action Programme for the African Peace Facility for the period 2011-2013 (Treårigt handlingsprogram for fredsfaciliteten for Afrika i perioden 2011-2013)	hovedsagelig EUF	549 345 726	478 022
2012	Programevaluering	midtvejsevaluering	»Invest in MED« (Investér i MED)	ENPI Syd	9 000 000	119 778
2013	Programevaluering	efterfølgende evaluering	»Euromed Migration II«	ENPI Syd	4 994 000	148 580
2011	Programevaluering	endelig evaluering	Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé (Støtte til periodisk vedligeholdelse af vejnettet)	EUF	36 709 425	72 848
2012	Programevaluering	endelig evaluering	Programme d'appui à la décentralisation au Bénin (Program for støtte til decentralisering i Benin)	EUF	13 785 026	47 120
2010	Programevaluering	endelig evaluering	Erasmus Mundus, External Cooperation Window for India (Erasmus Mundus, eksternt samarbejde med Indien)	DCI-geografisk	28 600 000	147 745
2014	Programevaluering	endelig evaluering	EC assisted State Partnership Programme to the states of Chhattisgarh and Rajasthan (Statspartnerskabsprogram for staterne Chhattisgarh og Rajasthan med bistand fra Europa-Kommissionen) (budgetstøtte) ²	DCI-geografisk	158 590 819	1 934 700
2011	Programevaluering	endelig evaluering	20 projekter udvalgt blandt 100 EU-finansierede miljøprojekter i Indien	DCI-geografisk	340 000 000	118 008

1 Året for evalueringens udsendelse.

2 Kontrakten omfatter mere end blot en evaluering.

Liste over gennemgåede ROM-undersøgelser

(euro)

Programtitel	Land/region/sekter	EU-bidrag	Rapporttype	Rapportdato
Food Facility — AU-IBAR projects (Fødevarefaciliteten — AU-IBAR-projekter) (LEISOM og VACNADA)	Bekæmpelse af sult	2 507 860	Igangværende projekt	Juni 2011
Food Facility (Fødevarefaciliteten)	Bekæmpelse af sult	1 000 000 000	Igangværende projekt	Maj 2011
Public Administration Capacity Building Facility Libya (Facilitet for kapacitetsopbygning i Libyens forvaltning)	Libyen	4 500 000	Igangværende projekt	Oktober 2013
Projektet »Euromed Migration II«	Naboskab Syd	4 994 000	Igangværende projekt	Oktober 2010
Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé (Støtte til periodisk vedligeholdelse af vejnettet)	Benin	36 709 425	Igangværende projekt	November 2008
Programme d'appui à la décentralisation au Bénin (Program for støtte til decentralisering i Benin)	Benin	13 785 026	Igangværende projekt	Februar 2012
Programme Société Civile et Culture (Program for civilsamfund og kultur)	Benin	14 400 000	Igangværende projekt	Maj 2013
Sustainable Textiles for Sustainable Development (Bæredygtige tekstiler til bæredygtig udvikling)	Indien	1 672 945	Igangværende projekt	Juli 2012
European Business and Technology Centre in India (EBTC) (Det europæiske erhvervs- og teknologicenter i Indien)	Indien	6 586 578	Igangværende projekt	Juli 2012

Liste over de delegationer, der besvarede spørgeskemaet

Land/delegation	
Afrika, Vestindien og Stillehavet	Latinamerika
Angola	Bolivia
Botswana	Chile
Burkina Faso	El Salvador
Burundi	Honduras
Kap Verde	Nicaragua
Congo (Brazzaville)	Paraguay
Djibouti	Uruguay
Etiopien	Nabolande
Madagaskar	Algeriet
Nigeria	Armenien
Rwanda	Aserbajdsjan
Togo	Hviderusland
Den Dominikanske Republik	Georgien
Guyana	Israel
Salomonøerne (del. Papua Ny Guinea)	Jordan
Asien	Libanon
Bangladesh	Marokko
Cambodja	Tunesien
Indien	Ukraine
Laos, Thailand	
Nepal	
Pakistan	
Filippinerne	
Vietnam	

Resumé

II

Kommissionen mener, at systemerne for strategisk evaluering generelt er pålidelige, men at der dog er plads til forbedringer. Der findes systemer for programevaluering og resultatorienteret overvågning (ROM), men på nogle områder fungerer de ikke hensigtsmæssigt.

III

Der findes systemer for kontrol af programevalueringerne, og man er i gang med at iværksætte tiltag for at gøre dem mere effektive.

Kommissionen er af den opfattelse, at rammebevillingerne til de strategiske evalueringer og ROM bliver godt forvaltet, og at forbedringer er mulige i forhold til programevalueringerne.

Forvaltningen af de menneskelige ressourcer til evaluering og ROM bør ses i sammenhæng med den overordnede forvaltning af de menneskelige ressourcer, der beskæftiger sig med den bistand til tredjelande, der forvaltes af EuropeAid.

IV

Kommissionens evalueringresultater bygger på en internationalt anerkendt metode, som er vedtaget i OECD. EuropeAids evalueringsplaner udarbejdes med henblik på målene om at indhøste erfaringer og ansvarliggøre, gennemføres i overensstemmelse med fælles evalueringsprincipper og overvåges ved hjælp af regelmæssige interne rapporter.

Personalet vil modtage vejledning i udarbejdelse af planer for programevalueringer og overvågningsaktiviteter, som sikrer, at de er komplementære. Fra og med januar 2015 vil udvælgelsen af projekter, der underlægges ROM, tage bedre hensyn til, om der er planer om en evaluering.

I rapporterne om External Assistance Management (EAMR) er der allerede et system for overvågning af gennemførelsen af programevalueringsplanerne, og der foretages indberetninger til kommissærerne om, hvordan de strategiske evalueringer forløber.

Overvågningen af programevalueringerne vil blive forbedret, og der vil blive lagt større vægt på kvalitetskontrol i programevalueringerne. Der vil også blive ydet bedre vejledning og bistand til projektlederne gennem det informationssystem for programevaluering, der er under udvikling.

Hvad angår ROM har Kommissionen igangsat reformer med henblik på væsentligt at forbedre kvaliteten af systemet, herunder især af den eksterne kvalitetssikring.

V

Der er allerede etableret mekanismer for opfølgning og formidling. For så vidt angår ROM er den eksisterende mekanisme ved at blive forbedret. Opfølgningen på de strategiske evalueringer er formaliseret og offentliggøres.

For så vidt angår programevalueringerne erkender Kommissionen, at forbedringer er mulige i forhold til opfølgning, tilsyn og overvågning; områder, som vil blive omfattet af det informationsstyringssystem, der er ved at blive etableret, og som også vil give passende adgang til programevalueringer og sikre bedre informationsformidling.

VI

SMART-målsætningerne og verificerbare indikatorer defineres i de flerårige programmerings- og projektdokumenter.

Beslutningen om, hvorvidt der skal gennemføres en efterfølgende evaluering, knytter sig til kriterier om effektivitet og relevans. Antallet af enkeltstående efterfølgende evalueringer er ikke som sådan relevant.

Kommissionen gennemfører ikke længere efterfølgende ROM under det reviderede ROM-system, da det ikke er et overvågningsværktøj og heller ikke anses for et hensigtsmæssigt redskab til at måle indvirkningen.

Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er nogen iboende begrænsninger for budgetstøtte i evalueringsmetoden.

Indledning

03

Den seneste (fjerde) artikel 318-rapport blev vedtaget den 26. juni 2014. Den bygger på erfaringerne fra tidligere udgaver af rapporten og tager behørigt hensyn til Revisionsrettens og Europa-Parlamentets anbefalinger, herunder anbefalingerne i EP's beslutning af 26. februar 2014.

09

Til at overvåge gennemførelsen af programmer på lokalt plan benytter EuropeAid sig primært af intern kontrol ved Kommissionens egne tjenester og EU-delegationerne i overensstemmelse med retningslinjerne for intern kontrol fra 2007 og retningslinjerne for budgetstøtte fra 2012. ROM har således været en supplerende metode til overvågning af effektiviteten af programmer, der gennemføres gennem projekter, forestået af eksterne konsulenter.

Bemærkninger

Forvaltningen af de menneskelige ressourcer til evaluering og ROM bør ses i sammenhæng med den overordnede forvaltning af de menneskelige ressourcer, der beskæftiger sig med den bistand til tredjelande, der forvaltes af EuropeAid.

17

Delegationerne og de operationelle enheder foretager allerede indberetninger til EuropeAid Management via de årlige evalueringsplaner i den årlige forvaltningsplan og aflægger systematisk rapport til hovedsædet om gennemførelsen af deres evalueringsplaner i deres EAMR.

Der er ved at blive udarbejdet vejledninger og retningslinjer til personalet om udarbejdelsen og gennemførelsen af de fremtidige overvågnings- og evalueringsplaner og vedrørende opfølgningen på konklusionerne og anbefalingerne i evalueringerne. Der er endvidere ved at blive udarbejdet et informationsstyringssystem, som vil gøre forvaltningen og overvågningen af programevalueringerne nemmere. Netværket af evalueringsmedarbejdere i delegationer og operationelle enheder, som blev etableret i 2013, vil kunne levere yderligere feedback.

Forvaltningen af de menneskelige ressourcer til evaluering og ROM bør ses i sammenhæng med den overordnede forvaltning af de menneskelige ressourcer, der beskæftiger sig med den bistand til tredjelande, der forvaltes af EuropeAid.

19

Det informationsstyringssystem, der er ved at blive etableret, vil give mere nøjagtige oplysninger om antallet af programevalueringer og omkostningerne herved.

20

Overvågning, rapportering, midtvejsevaluering og mere generelt projektforvaltningen hænger så tæt sammen, at enhver fordeling af ressourcer mellem dem kun kan blive skønsmæssig. Dette er i endnu højere grad tilfældet i forhold til det nye ROM, som skal være et støtteværktøj for den overordnede programovervågning

21

Forvaltningen af de menneskelige ressourcer til evaluering og ROM bør ses i sammenhæng med den overordnede forvaltning af de menneskelige ressourcer, der beskæftiger sig med den bistand til tredjelande, der forvaltes af EuropeAid.

22

Allerede inden den igangværende reform af overvågnings- og evalueringssystemerne var det et princip, at man burde undgå ROM, når der var planer om en evaluering (som også nævnt af Revisionsretten). Denne reform indebærer tillige indførelse af kriterier for udvælgelse og planlægning af programevalueringer. Derudover vil der blive indført et

nyt krav til delegationer og operationelle enheder om udarbejdelse af årlige overvågnings- og evalueringsplaner, som skal sikre komplementariteten mellem ROM-revisioner og midtvejsevalueringerne af programmerne.

Kommissionen mener, at EuropeAid's systemer for evaluering og ROM leverer relevante og solide resultater, selvom der er behov for forbedringer.

26

Vejledninger og retningslinjer til personalet om kriterierne for udvælgelse af programevalueringer og planlægning af evalueringerne som led i udarbejdelsen af overvågnings- og evalueringsplanerne vil blive en del af den generelle vejledning og de generelle retningslinjer for reformen af overvågning, rapportering og evaluering. Retningslinjerne vil blive udsendt inden udgangen af 2014. Udvalgelseskriterierne skal afspejles i finansieringsaftalerne.

26 a)

Midtvejsevaluering bliver obligatorisk efter en konkret vurdering og individuel vurdering i udformningsfasen, hvorunder der tages hensyn til det enkelte programs specificitet.

26 b)

Efterfølgende evaluering bliver obligatorisk efter en konkret og individuel vurdering i udformningsfasen, hvorunder der tages hensyn til det enkelte programs specificitet.

I de fleste tilfælde gennemføres evalueringerne som planlagt.

27

Der er etableret systemer, men Kommissioner erkender, at der er behov for at forbedre dem.

28

Ud over at der var personalemangel, blev der gennemført færre strategiske evalueringer end planlagt på grund af den politiske situation i adskillige lande, de stadig mere komplekse evalueringer (især evalueringer, som foretages i fællesskab med partnere og andre donorer), og som en følge af ændringer i de kontraktmæssige rammer for disse evalueringer.

29

Kommissionen gør opmærksom på, at gennemførelsesgraden ligger på over 80 %, som er EuropeAid's benchmark (KPI 19 EAMR).

EAMR må indeholde bedre dokumentation for manglende overholdelse af de planlagte programevalueringer, som delegationerne og de operationelle centrale tjenester skal fastlægge i de kommende overvågnings- og evalueringsplaner.

31

Det nye reviderede ROM-system, der blev vedtaget i maj 2014 som led i en større reform af overvågningen og rapporteringen, har primært til formål at forbedre delegationernes og de operationelle enheders interne overvågning og rapportering om effektiviteten og resultater og mindske den alt for store afhængighed af ekstern ROM som anført i Revisionsrettens særberetning nr. 1/2011 om dekoncentrering. Det vigtigste mål med det nye ROM-system er at støtte den interne overvågning og rapportering. Udvalgelsesmetoden afspejler disse prioriteter:

- Med henblik på den interne overvågning fokuserer metoden for udvælgelse til ROM-revision hovedsageligt på projekter og programmer, som delegationer og operationelle enheder har peget på, fordi (1) de er stødt på problemer, (2) der mangler ekspertise inden for sektoren, og (3) det ikke har været muligt at besøge dem.
- Med henblik på rapportering om resultater er hensigten med systemet at støtte resultatrapporteringen ved projektets afslutning, hvilket omfatter alle projekter og programmer over 750 000 EUR, som slutter i et givent år, og bistå delegationerne og de operationelle enheder med resultatrapporteringen, herunder af de aggregerede resultater på grundlag af Kommissionens fremtidige EU-ramme for udviklings- og samarbejdsresultater.

Kommissionen mener derfor, at det nye system vil forøge værdien af ROM i overensstemmelse med den primære målsætning, idet udvælgelsen af igangværende programmer bliver risikobaseret, og ROM ikke længere vil blive anvendt som en indikator for måling af porteføljens samlede effektivitet. ROM ikke er tænkt som et instrument til måling af de samlede resultater af Kommissionens

bistandsportefølje, men styrkelsen af den interne overvågning og rapportering om effektivitet og resultater og den planlagte rapportering om aggregerede resultater på grundlag af Kommissionens fremtidige EU-ramme for udviklings- og samarbejdsresultater vil være nogle af de værktøjer, som bør sætte Kommissionen i stand til bedre at måle porteføljens samlede effektivitet.

33

I henhold til de nye ROM-kontrakter, der skal underskrives i 2014, skal alle revisioner og øvrige støtteaktioner forestås af senioreksperter, som også bør være sektoreksperter. Desuden skal et betydeligt antal revisioner udføres af ledende eksperter, der er antaget på fuld tid, mens der til de øvrige revisioner vil blive hyret eksperter efter behov.

36

EuropeAid understregede i sin seneste evalueringspolitik betydningen af at overholde de eksisterende retningslinjer for nedsættelse af referencegrupper. (Se de eksisterende retningslinjer på: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03 og http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluation-guidance_en.pdf).

37

Sigtet med at indføre netværket af evalueringsmedarbejdere i 2013 er en væsentlig styrkelse af evalueringsfunktionen i hele systemet, herunder i delegationerne.

Der vil blive lagt større vægt på kvalitetskontrolspørgsmål i programevalueringerne.

38

Flere af de foranstaltninger, der skal iværksættes som led i det reviderede ROM-system, burde afhjælpe de mangler, der kendetegner den aktuelle situation: forbedring af kvaliteten af ROM-revisionerne, bedre betingelser for, at ROM-kontrahenterne kan foretage en hensigtsmæssig intern kvalitetskontrol, etablering af ekstern kvalitetssikring, den betydning, som fastlæggelse af opfølgning får, og forbedret overordnet overvågning af gennemførelsen af det reviderede ROM-system. Indkodning af den planlagte opfølgning i det nye informationsstyringsmodul for ROM er en anden foranstaltning, som også bør bidrage hertil.

Kommissionen mener, at systemerne for evaluering og ROM leverer passende information om de opnåede resultater, selvom der er behov for forbedringer.

For den nye 2014-2020-programmeringsperiode har Kommissionen øget sine bestræbelser for at fastlægge SMART-målsætninger og verificerbare indikatorer. De nye programmeringsdokumenter er blevet gennemgået med det for øje, og arbejdet med at få dette arbejde omsat til de enkelte projekter er gået i gang.

40

Målsætninger og indikatorer for regionale og verdensomspændende tematiske programmer er nødt til at være generelle for at dække mange forskellige situationer (se svaret til boks 1).

Boks 1

Investering i mennesker er et verdensomspændende tematisk program for alle udviklingslande. Det betyder, at målsætningerne i mange tilfælde er temmelig luftige netop for at dække mange forskellige situationer.

Den angivne målsætning for programmeringsdokumentet for Bolivia for perioden 2007-2013 er snarere en overordnet (eller generel) målsætning end en række specifikke målsætninger.

41

I programmer for flere lande og regioner viser programmålsætningerne, hvad der er de vigtigste prioriteter, mens de specifikke målsætninger for de enkelte delprogrammer er mere nøjagtige, og indikatorerne burde være målbare.

Boks 2

Kommissionen ønsker at fremhæve, at der her er tale om eksempler på generelle målsætninger.

Med hensyn til Euro-Med Migration-programmet citerer Revisionsretten kun nogle af målsætningerne. Målsætningerne kan ses i deres helhed på følgende adresse: http://www.enpi-info.eu/main-med.php?id_type=10&id=9.

42

Formålet med den undersøgelse, som Revisionsretten henviser til, var at gennemgå de evalueringer, der er knyttet til de juridiske instrumenter for den sidste programmeringsperiode (2007-2013). Konklusionerne af undersøgelsen er taget i betragtning ved udformningen af instrumenterne for den flerårige finansielle ramme for 2014-2020.

Strategiske evalueringer har fokus på kæden af opnåede resultater og ikke på gennemførelsen af programmer.

Kommissionens fælles svar på punkt 43 til 45

Beslutningen om at foretage en efterfølgende evaluering af et program er et spørgsmål om effektivitet og relevans. Det bør ikke være en beslutning, der træffes isoleret, men bør baseres på den finansielle vægt og strategiske betydning af det program, der skal evalueres.

46

Under det reviderede ROM-system gennemfører Kommissionen ikke længere efterfølgende resultatorienteret overvågning, da det ikke er et overvågningsværktøj og heller ikke anses for et hensigtsmæssigt redskab til at måle indvirkningen.

47

Den EIB-fremgangsmåde, som Revisionsretten nævner, er speciel og skal ses i sammenhæng med arten af de lånebaserede transaktioner, som EIB forvalter. Den kan ikke sammenlignes med den støttebaserede finansiering af programmer fra en bistandsdonor som EU.

Den igangværende etablering af EU-rammen for udviklings- og samarbejdsresultater, hvorigennem Kommissionen har planer om en første rapportering i 2015, følger ikke en sådan fremgangsmåde.

Metoden til at evaluere budgetstøtte har givet gode resultater og er blevet anerkendt på internationalt plan.

48

Den metodologiske fremgangsmåde for evaluering af budgetstøtte, der er beskrevet i det dokument, som er udarbejdet i regi af OECD-DAC, repræsenterer en solid tilgang til den komplekse opgave, det er at evaluere budgetstøtte.

49

At der er tale om en solid tilgang er anerkendt i internationale evalueringskredse, og tilgangen er offentliggjort på OECD's websted.

Kommissionen ser derfor ingen grund til at omtale eventuelle mangler ved metoden. Indtil videre er syv evalueringer af budgetstøtte blevet færdiggjort, hvor det har været muligt at vurdere resultaterne af budgetstøtten og formulere anbefalinger til forbedringer.

Evalueringer er værktøjer til vurdering af hele kæden af resultater, men med hensyn til output og direkte resultater giver intern overvågning de vigtigste oplysninger og anvendes til at sikre resultatrapportering om hele porteføljen.

50

Kommissionen anser ikke ROM for et egnet værktøj til at levere information om bæredygtighed og indvirkning, og mener, at der udelukkende bør træffes beslutning om efterfølgende evaluering efter en konkret vurdering.

52

Ved udarbejdelsen af den seneste (fjerde) artikel 318-evalueringsrapport, der blev vedtaget den 26. juni 2014, har Kommissionen taget behørigt hensyn til Revisionsrettens bemærkninger i årsberetningen for 2012.

Kommissionen henviser også til sine svar til Revisionsrettens bemærkninger under kapitel 10 i Revisionsrettens årsberetning for 2012, hvor den redegør for sit syn på oplysningerne vedrørende effektivitet i den tredje og de fremtidige artikel 318-evalueringsrapporter.

Opfølgningsmekanismer findes, men de kunne forbedres.

54

På grund af kompleksiteten af de strategiske evalueringer er det vanskeligt at knytte klare tilsagn til anbefalinger på højt niveau. I 2013 gennemførte evalueringsenheden en undersøgelse af, hvordan resultaterne af de strategiske evalueringer anvendes. På basis deraf er systemet for ledelsessvar (management response system) ved at blive revideret. I alle tilfælde ligger ansvaret klart hos de geografiske eller tematiske tjenester, der er ansvarlige for gennemførelsen af programmerne eller politikkerne.

55

Revisionen af systemet for ledelsessvar vil ikke blot tage spørgsmålet om varigheden af opfølgningsperioden i betragtning, men også andre spørgsmål som formidling af evalueringsresultaterne og inddragelse af ledelsen.

56

Evalueringsenheden ved ikke, hvilken anbefaling der er blevet accepteret. De udfyldte kontrolblade angiver klart, om en anbefaling er blevet accepteret, delvist accepteret eller ikke accepteret. På grundlag af den undersøgelse, der omtales af Revisionsretten, har Kommissionen vedtaget en handlingsplan for at blive bedre til at anvende resultaterne af de strategiske evalueringer.

Kommissionen vil træffe yderligere foranstaltninger for at forbedre dokumentationen af opfølgningen på programevalueringer og ROM.

57

Opfølgning på programevalueringerne indgår i afsnittet om indhøstede erfaringer i nye projektforslag (fastlæggelses- og formuleringsfaserne for nye projekter), når det anses for relevant.

I vejledningsnotatet til den opdaterede standardmodel for programevalueringer, som blev udsendt i 2013, understregedes behovet for at dokumentere ledelsessvarene. For så vidt angår ROM skal der under det reviderede system inkluderes passende foranstaltninger, som sikrer, at der fastlægges en hensigtsmæssig plan for opfølgning på en ROM-revision og dertil knyttet overvågning af opfølgningen.

For så vidt angår programevalueringer vil der blive taget hensyn til dette punkt i de kommende vejledningsinstrukser og i det informationsstyringssystem, der er ved at blive etableret.

58

For så vidt angår ROM skal der som anført i svaret til punkt 59 under det reviderede system inkluderes passende foranstaltninger, som sikrer, at der fastlægges en hensigtsmæssig plan for opfølgning på en ROM-revision og dertil knyttet overvågning af opfølgningen.

Kommissionen er ved at udvikle det informationsstyringssystem, der er nødvendigt for at forbedre formidlingen af programevalueringer.

60

Data fra den resultatorienterede overvågning vil ikke længere blive aggregeret som hidtil i den årlige aktivitetsrapport og årsberetningen.

Kommissionen er ved at udvikle det informationsstyringssystem, der er nødvendigt for at forbedre formidlingen.

61

Formidlingen af programevalueringer vil blive forbedret:

- for det første gennem bedre adgang til evalueringerne med oprettelse af et informationsstyringssystem;
- for det andet ved at de tematiske enheder på det grundlag bliver bedre til at analysere evalueringerne; og
- endelig i kraft af bedre kontakter mellem delegationerne og interessegrupper i de enkelte lande.

Netværket af evalueringsmedarbejdere kan spille en vigtig rolle i denne henseende.

62

Informationsstyringssystemet, som skal indeholde databasen for programevalueringer, skal også indeholde de indhøstede erfaringer.

63

Kommissionen er ved at udvikle et sådant informationsstyringssystem, som er nødvendigt for at forbedre formidlingen.

64

IT-værktøjet, som skal anvendes til såvel ROM som programevalueringer, var allerede ved at blive udviklet på tidspunktet for revisionen.

Udviklingen er i 2014 blevet forsinket som følge af den generelle revidering af, hvordan EuropeAids kommende nye operationelle informationsstyringssystem skal tilrettelægges. Dette stiller dog ikke spørgsmål ved behovet for at udvikle et sådant system.

Konklusioner og anbefalinger

65

Kommissionen mener, at systemerne for strategisk evaluering generelt er pålidelige, men at der dog er plads til forbedringer. Der findes systemer for programevaluering og ROM, men på nogle områder fungerer de ikke hensigtsmæssigt.

66

Der findes systemer for kontrol og anvendelse af programevalueringerne, og man er i gang med at iværksætte tiltag for at gøre dem mere effektive.

Kommissionen er af den opfattelse, at rammebevillingerne til de strategiske evalueringer og ROM bliver godt forvaltet, og at forbedringer er mulige i forhold til programevalueringerne.

Forvaltningen af de menneskelige ressourcer til evaluering og ROM bør ses i sammenhæng med den overordnede forvaltning af de menneskelige ressourcer, der beskæftiger sig med den bistand til tredjelande, der forvaltes af EuropeAid.

67

Kommissionens evalueringsresultater bygger på en internationalt anerkendt metode, som er vedtaget i OECD. Personalet vil modtage vejledning i udarbejdelse af planer for programevalueringer og overvågningsaktiviteter, som sikrer, at de er komplementære.

I rapporterne om External Assistance Management (EAMR) er der allerede et system for overvågning af gennemførelsen af programevalueringssplanerne, og der foretages indberetninger til kommissærerne om, hvordan de strategiske evalueringer forløber.

Hvad angår ROM har Kommissionen igangsat reformer med henblik på væsentligt at forbedre kvaliteten af systemet, herunder især af den eksterne kvalitetssikring.

68

Der er allerede etableret mekanismer for opfølgning og formidling. For så vidt angår ROM er den eksisterende mekanisme ved at blive forbedret. Opfølgningen på de strategiske evalueringer er formaliseret og offentliggøres.

For så vidt angår programevalueringerne erkender Kommissionen, at forbedringer er mulige i forhold til opfølgning, tilsyn og overvågning; områder, som vil blive omfattet af det informationsstyringsystem, der er ved at blive etableret, og som også vil give passende adgang til programevalueringer og sikre bedre informationsformidling.

69

SMART-målsætningerne og verificerbare indikatorer defineres i de flerårige programmerings- og projektdokumenter.

Beslutningen om, hvorvidt der skal gennemføres en efterfølgende evaluering, knytter sig til kriterier om effektivitet og relevans. Antallet af enkeltstående efterfølgende evalueringer er ikke som sådan relevant.

Kommissionen gennemfører ikke længere efterfølgende ROM under det reviderede ROM-system, da det ikke er et overvågningsværktøj og heller ikke anses for et hensigtsmæssigt redskab til at måle indvirkningen.

Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er nogen iboende begrænsninger for budgetstøtte i evalueringsmetoden.

70

Den reviderede ROM-reform, som EuropeAid vedtog i maj 2014, har ikke blot til sigte at afklare forskellene mellem ROM og evalueringer, men også at gøre systemet mere effektivt. Dette vil blive konkretiseret i de detaljerede instrukser, som vil blive udsendt til personalet ved udgangen af 2014. Efter offentliggørelsen af dokumentet om evalueringspolitikken »Evaluation matters«, som afspejler en større hørings- og diskussionsproces i perioden fra oktober 2013 til marts 2014, vil vejledningen til personalet om principperne, ansvaret og procedurerne for evalueringer blive opdateret og strammet op.

Anbefaling 1

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Forvaltningen af de menneskelige ressourcer til evaluering og ROM bør ses i sammenhæng med den overordnede forvaltning af de menneskelige ressourcer, der beskæftiger sig med den bistand til tredjelande, der forvaltes af EuropeAid.

Anbefaling 2

— Kommissionen accepterer denne anbefaling. Personalet vil modtage vejledning i udarbejdelse af planer for programevaluering og overvågningsaktiviteter, som sikrer, at de er komplementære. Fra og med januar 2015 vil udvælgelsen af projekter, der underlægges ROM, tage bedre hensyn til, om der er planer om en evaluering.

— Kommissionen accepterer denne anbefaling. For programevalueringsplaner vil dette ske med udgangspunkt i EAMR.

— Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Anbefaling 3

— Kommissionen accepterer denne anbefaling. Der vil blive lagt større vægt på kvalitetskontrolspørgsmål i programevalueringerne. Der vil også blive ydet bedre vejledning og bistand til projektlederne gennem det informations-system for programevalueringer, der er under udvikling.

— Kommissionen accepterer denne anbefaling. Systemet for overvågning af programevalueringer vil blive forbedret.

Kommissionens svar

Anbefaling 4

- Kommissionen accepterer denne anbefaling og støtter brugen af SMART-målsætninger og verificerbare indikatorer.
- Kommissionen accepterer ikke denne anbefaling, da rentabiliteten ikke er blevet godtgjort.
- Kommissionen accepterer denne anbefaling, hvis en yderligere analyse viser, at en stigning i antallet af efterfølgende evalueringer er effektiv og nyttig.

Anbefaling 5

- Kommissionen accepterer delvist denne anbefaling. En forlængelse af opfølgningsperioden er en af de muligheder, der overvejes i forbindelse med en revision af opfølgningssystemet.
- Kommissionen accepterer denne anbefaling. En sådan database er allerede ved at blive etableret.

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer (http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

Evaluering og resultatorienteret overvågning (ROM) er en del af EuropeAids resultatorienterede ansvarlighedsramme. Retten konstaterede, at EuropeAids evaluerings- og ROM-systemer ikke er tilstrækkelig pålidelige. Samlet set er evaluerings- og ROM-funktionerne velorganiserede. Svagheder i udformningen og implementeringen af systemerne begrænser imidlertid EuropeAids mulighed for at vurdere og rapportere om EU's opfyldelse af politikmål.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret