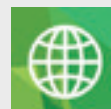


Tematsko izvješće

## Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-9207-031-1  
doi:10.2865/45676

© Europska unija, 2014.  
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

*Printed in Luxembourg*

Tematsko izvješće

## Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim  
podstavkom UFEU-a)

## Odlomak

### Pojmovnik i kratice

#### I.–VII. Sažetak

#### 1.–10. Uvod

#### 2.–5. Komisijin okvir za evaluaciju

#### 6.–10. Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate

#### 11.–13. Revizijski opseg i pristup

#### 14.–64. Opažanja

#### 14.–22. Poslovi u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate općenito su dobro organizirani, ali glavna uprava EuropeAid mogla bi posvetiti više pažnje učinkovitoj uporabi resursa

#### 15.–17. Odgovornosti su dobro raspodijeljene, ali je nadzor nad evaluacijama programa nedostatan

#### 18.–22. Glavna uprava EuropeAid ne vodi dovoljno računa o učinkovitoj uporabi resursa

#### 23.–52. Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate glavne uprave EuropeAid ne osiguravaju se dovoljno relevantni i pouzdani nalazi

#### 24.–31. Postoje određeni nedostaci u odabiru evaluacija programa i pravodobnoj provedbi evaluacija

#### 32.–38. Postupci osiguravanja kvalitete evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate ne primjenjuju se dosljedno

#### 39.–52. Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate nisu pružene prikladne informacije o ostvarenim rezultatima

#### 53.–64. Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate glavne uprave EuropeAid nije osigurana najveća moguća iskorištenost utvrđenih nalaza

#### 54.–58. Nisu bili uspostavljeni odgovarajući mehanizmi za praćenje

#### 59.–64. Objavljivanje nalaza evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate je dobro, uz iznimku evaluacija programa

#### 65.–70. Zaključci i preporuke

**Prilog I. — Sustav ocjenjivanja praćenja usmjerenog na rezultate**

**Prilog II. — Popis pregledanih programskih dokumenata**

**Prilog III. — Popis pregledanih sporazuma o financiranju**

**Prilog IV. — Popis pregledanih evaluacija**

**Prilog V. — Popis pregledanih praćenja usmjerenih na rezultate**

**Prilog VI. — Popis delegacija koje su odgovorile na anketu**

**Odgovor Komisije**

**Delegacije EU-a:** EU zastupa 139 delegacija EU-a i ureda diljem svijeta, koji predstavljaju, objašnjavaju i provode politike EU-a (npr. politiku razvojne suradnje), analiziraju i izvješćuju o politikama i razvojnim promjenama u zemljama za koje su zaduženi te provode pregovore u skladu s dodijeljenim mandatom.

**Europska investicijska banka (EIB):** EIB je banka EU-a. U vlasti je država članica EU-a te zastupa njihove interese. Blisko surađuje s drugim institucijama EU-a sa ciljem provedbe politika EU-a. EIB je, gledajući na količinu sredstava, najveći multilateralni zajmodavac i zajmoprimac na svijetu. Više od 90 % aktivnosti EIB-a usmjereno je na Europu, ali pruža potporu i vanjskim i razvojnim politikama EU-a.

**Europski razvojni fondovi (ERF-ovi):** ERF-ovi su glavni instrument pružanja pomoći EU-a za razvojnu suradnju afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP) te prekomorskim zemljama i područjima (PZP). Sporazum o partnerstvu potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina trenutni je okvir kojim su uređeni odnosi EU-a s državama AKP-a i PZP-a. Glavna mu je namjena smanjiti i u dogledno vrijeme iskorijeniti siromaštvo. ERF-ove financiraju države članice EU-a, uređeni su vlastitim financijskim uredbama te njima upravlja Komisija izvan općeg proračuna EU-a.

**Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD):** ESVD je započeo s radom u prosincu 2010. godine na temelju Ugovora iz Lisabona. Aktivnosti ESVD-a između ostaloga obuhvaćaju pripremu sredstava koja se dodjeljuju zemljama i regijama te izradu strategija EU-a za suradnju u dogovoru s odgovarajućim Komisijinim odjelima, u okviru ciklusa izrade programa za većinu instrumenata za vanjsko djelovanje.

**Financijske perspektive:** višegodišnji okvir za planiranje financija kojim se utvrđuju granice rashoda EU-a. Utvrđeni prioriteti politika Unije ovim okvirom dobivaju financijski oblik te on istovremeno predstavlja instrument proračunske discipline i planiranja. Trenutačne financijske perspektive obuhvaćaju razdoblje od 2014. do 2020. godine, a prethodne su obuhvaćale razdoblje od 2007. do 2013. godine.

**Financijski instrumenti:** uredbe, koje u pravilu donose Europski parlament i Vijeće. Njima se osiguravaju financijska sredstva potrebna za pružanje potpore politikama EU-a. Razvojna politika EU-a podupire se kroz nekoliko financijskih instrumenata.

**Glavna uprava EuropeAid:** unutar Europske komisije, Glavna uprava za razvoj i suradnju – EuropeAid odgovorna je za:

- izradu razvojne politike EU-a i utvrđivanje sektorskih politika u području vanjske pomoći
- sastavljanje višegodišnjih programa za instrumente vanjske pomoći zajedno s Europskom službom za vanjsko djelovanje (ESVD)
- podupiranje koordinacije razvojne suradnje između EU-a i država članica te vanjsko zastupanje EU-a u ovom području.

**Godišnje izvješće o radu:** u ovom izvješću predstavljena su postignuća glavne uprave i resursi koje je koristila. Ono predstavlja „ogledalo“ godišnjeg programa rada. Ovo izvješće ujedno je i izvješće o upravljanju koje ravnatelj glavne uprave upućuje Komisiji te se odnosi na izvršavanje njegovih dužnosti u vezi s upravljanjem proračunom EU-a koje su mu povjerene kao dužnosniku za ovjeravanje na osnovi delegiranja. Ovo se izvješće također dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću. Dostupno je na adresi: [http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm)

**Godišnje izvješće o razvojnoj politici i politici vanjske pomoći Europske unije i njihovoj provedbi:** sastavljanje ovog izvješća propisano je uredbama o uspostavi financijskih instrumenata za vanjsku pomoć EU-a te ga se mora dostaviti Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija. Riječ je o izvješću o razini ostvarenja ciljeva svakog pojedinog financijskog instrumenta koje se temelji se na pokazateljima i mjerenjima ostvarenih rezultata te učinkovitosti predmetnih instrumenata. Dostupno je na adresi: [http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/annual-report-2014-european-unions-development-and-external-assistance-policies-and-their_en)

**Izvješće o ocjeni financija iz članka 318.:** člankom 318. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisano je da Komisija „dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću [i] izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata“. Izvješće je dostupno na adresi: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_en.htm)

**Izvješće o upravljanju vanjskom pomoći:** glavni dokument kojim delegacije EU-a izvješćuju glavnu upravu EuropeAid. Izvješće se mora staviti na raspolaganje Europskom parlamentu i Vijeću.

**Nalazi evaluacija:** za potrebe ovog izvješća, ovaj pojam obuhvaća zaključke, preporuke i iskustva stečena kroz određenu evaluaciju.

**Odjel za unutarnju reviziju:** odjel glavne uprave Komisije koji izravno odgovara glavnom ravnatelju. Zadatak je odjela osigurati neovisno jamstvo o djelotvornosti sustava unutarnje kontrole s ciljem unaprjeđenja poslovanja glavne uprave.

**OECD-DAC:** Odbor za razvojnu pomoć. Odbor unutar organizacije OECD (Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj) koji se posebno bavi razvojnom pomoći.

**Proračunska potpora:** ovaj način pružanja pomoći obuhvaća prijenos sredstava iz vanjske financijske agencije u državnu blagajnu partnerske vlade. Sredstvima prenesenima na taj način upravlja se u skladu s proračunskim postupcima primatelja. Programi proračunske potpore obično obuhvaćaju mjere za razvoj kapaciteta kako bi se državama članicama pomoglo unaprijediti oblikovanje politika i upravljanje te kako bi se promicao dijalog o izradi, provedbi i rezultatima nacionalnih i sektorskih politika.

**Rezultat:** ovaj pojam obuhvaća:

- izlazne proizvode – ono što je proizvedeno ili ostvareno resursima dodijeljenim za određenu intervenciju (npr. bespovratna sredstva za poljoprivrednike, tečajevi za osposobljavanje za nezaposlene, izgrađene ceste)
- ishode – neposredne promjene koje proizlaze iz određene intervencije (npr. bolji pristup određenom području zahvaljujući izgradnji ceste, sudionici tečaja koji su se zaposlili), te
- učinke – dugoročne socijalno-gospodarske posljedice, izravne ili neizravne, pozitivne ili negativne, koje je moguće promatrati određeno vrijeme nakon dovršetka intervencije.

## I

Glavna uprava za razvoj i suradnju – EuropeAid (glavna uprava EuropeAid) uspostavila je unutar Komisijina decentraliziranog organizacijskog okvira vlastiti okvir odgovornosti za rezultate koji obuhvaća praćenje, evaluaciju i izvješćivanje o aktivnostima. U ovom izvješću ispituju se dvije ključne sastavnice tog okvira, a to su evaluacije i praćenje usmjereno na rezultate (ROM, engl. *results-oriented monitoring*). Evaluacija je sustavna i objektivna procjena programa ili politike koji su u tijeku ili koji su dovršeni, načina na koji su osmišljeni te njihove provedbe i rezultata. Praćenje usmjereno na rezultate standardiziran je vanjski pregled svojstven vanjskoj pomoći i osmišljen radi promatranja uspješnosti programa. Glavni ciljevi ovih sastavnih dijelova okvira odgovornosti obuhvaćaju poboljšanje provedbe programa koji su u tijeku i izrade budućih programa i politika putem povratnih informacija i stečenih iskustava te pružanje temelja za odgovornost.

## II

Sud je utvrdio da sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate nisu dovoljno pouzdani.

## III

Poslovi glavne uprave EuropeAid u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate općenito su dobro organizirani, ali ne postoji opći nadzor nad aktivnostima evaluacije programa. Osim toga, nije posvećeno dovoljno pažnje učinkovitoj uporabi resursa za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate.

## IV

Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate nije u dostatnoj mjeri osigurano dobivanje relevantnih i pouzdanih nalaza. Planovi evaluacija programa temelje se na nedovoljno jasnim kriterijima za postavljanje prioriteta. Ne postoji sustav praćenja za utvrđivanje i otklanjanje učestalih odstupanja od planova evaluacija programa. Postupci kontrole kvalitete ne provode se dosljedno u slučaju praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija programa.

## V

Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate ne osigurava se najveća moguća iskoristivost nalaza budući da nisu uspostavljeni odgovarajući mehanizmi za praćenje primjene i objavljivanje tih rezultata.

## VI

Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate ne pružaju se prikladne informacije o ostvarenim rezultatima zbog nedovoljno dobro utvrđenih ciljeva i pokazatelja, ograničenog udjela *ex post* evaluacija i praćenja usmjerenih na rezultate te inherentnih ograničenja metodologije koja se koristi za evaluaciju proračunskih potpora. Navedeni čimbenici znatno ograničavaju mogućnost glavne uprave EuropeAid da dokaže stvarno postignute rezultate.

## VII

Sud iznosi preporuke o učinkovitoj uporabi resursa za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate, postavljanju prioriteta i praćenju evaluacija, provedbi postupka kontrole kvalitete, prikazu ostvarenih rezultata te praćenju poduzetih mjera i objavljivanju nalaza evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate.



## 01

U trenutačnom gospodarskom i političkom kontekstu postoji povećana potreba da Komisija osigura i prikaže ekonomičnu, učinkovitu i djelotvornu uporabu sredstava EU-a. Europski parlament i Vijeće ukazali su na potrebu za jasnijom predodžbom o ostvarenim rezultatima<sup>1</sup> u pogledu glavnih ciljeva EU-a. Informacije o ostvarenim rezultatima moguće je prikupiti isključivo putem okvira odgovornosti za rezultate koji obuhvaća tri sastavna dijela: praćenje, evaluaciju i izvješćivanje.

## Komisijin okvir za evaluaciju

## 02

Evaluacija je sustavna i objektivna procjena programa ili politike koji su u tijeku ili koji su dovršeni, načina na koji su osmišljeni te njihove provedbe i rezultata. Glavna joj je svrha utvrditi jesu li ciljevi ostvareni i sastaviti preporuke s ciljem poboljšanja budućih intervencija kako bi se Komisiji, Europskom parlamentu i Vijeću pružila potpora u donošenju odluka.

## 03

Evaluacija je ključna za planiranje, osmišljavanje i provedbu politika i intervencija EU-a te za povećanje transparentnosti i demokratske odgovornosti. To je naglašeno i u članku 318. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kojim je propisano da Komisija svake godine dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o ocjeni financija Unije na temelju ostvarenih rezultata (izvješće o ocjeni financija iz članka 318.). Europski parlament istaknuo je u veljači 2014. godine<sup>2</sup> da prvim trima izvješćima koja je Komisija izradila proračunskom tijelu nije pružena jasna predodžba o stvarnoj mjeri u kojoj su ostvareni glavni ciljevi Unije.

## 04

Komisijin okvir za evaluaciju uređen je nizom dokumenata o politikama i propisima:

- (a) financijskim uredbama koje se primjenjuju na proračun EU-a<sup>3</sup>
- (b) komunikacijom o jačanju uporabe evaluacije<sup>4</sup>
- (c) komunikacijom o strateškoj evaluaciji<sup>5</sup>, te
- (d) komunikacijom o jačanju temelja pametnog donošenja propisa – poboljšanju evaluacije<sup>6</sup>.

- 1 Na primjer, preporuke Vijeća Komisiji u vezi s davanjem razrješenice za 2011. godinu o „ostvarivanju rezultata“ (dokument 5752/13 ADD1, str. 31.). Preporuke Europskog parlamenta u kontekstu davanja razrješenice za 2011. godinu, vidjeti 248. preporuku za ESVD i EuropeAid, 308. i 309. za Komisiju u cjelini (dokument P7\_TA-PROV(2013)0122).
- 2 Rezolucija od 26. veljače 2014. o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata: novi instrument za poboljšani postupak Europske komisije za davanje razrješenice. Dokument P7\_TA(2014)0134.
- 3 Članak 30. stavak 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).
- 4 SEC(2007) 213 od 21. veljače 2007.: Komunikacija gospođe Grybauskaitė Komisiji u dogovoru s predsjednikom: „Odgovor na strateške potrebe: jačanje uporabe evaluacije“.
- 5 C(2001) 3661 od 12. studenog 2001.: Komunikacija predsjednika: „Provođenje evaluacija u djelu unutar Komisije“.
- 6 COM(2013) 686 završna verzija od 2. listopada 2013. „Jačanje temelja pametnog donošenja propisa – poboljšanje evaluacije“.

## 05

Glavne uprave pojedinačno snose odgovornost za evaluaciju svojih aktivnosti te mogu ustrojiti svoje sustave evaluacije kako bi odgovarali njihovim potrebama i uvjetima, u skladu sa standardima koje je Komisija utvrdila u vezi s organizacijom, odabirom, izradom i uporabom nalaza evaluacija.

### Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate

## 06

Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate sastavni su dio njezina okvira odgovornosti za rezultate koji se zasniva na dokumentima o politikama i propisima navedenima u odlomku 4., kao i dokumentima o politikama i regulatornim dokumentima koji su uže povezani s razvojnom pomoći EU-a:

- (a) financijskim uredbama koje se primjenjuju na ERF<sup>7</sup> i druge financijske instrumente kojima se pruža potpora razvojnoj politici EU-a
- (b) Pariškoj deklaraciji, Akcijskom planu iz Accre<sup>8</sup> i Sporazumu o partnerstvu iz Busana<sup>9</sup>
- (c) Europskom konsenzusu o razvoju<sup>10</sup>
- (d) komunikaciji o „planu za promjenu“<sup>11</sup>.

## 07

Glavna uprava EuropeAid upravlja dvjema vrstama evaluacija koje obavljaju vanjski pružatelji usluga:

- (a) strateškim evaluacijama, koje se sastoje od geografskih evaluacija (obuhvaćaju određenu zemlju ili regiju) i tematskih evaluacija, kojima je obuhvaćen određeni sektor (npr. obrazovanje, sigurnost hrane) ili način pružanja pomoći (npr. proračunske potpore, suradnja s razvojnim bankama), te
- (b) evaluacijama programa<sup>12</sup>, koje se mogu obavljati tijekom provedbe (prijelazna evaluacija), po završetku (završna evaluacija) ili nakon završetka intervencije (*ex post* evaluacija).

## 08

Tim se evaluacijama procjenjuje uspješnost na temelju pet kriterija koje je razvio Odbor za razvojnu pomoć Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD-DAC) zajedno s međunarodnom donatorskom zajednicom<sup>13</sup>: relevantnost, djelotvornost, učinkovitost, održivost i učinak. Osim toga, evaluacijama se moraju procijeniti komparativna prednost EU-a i usklađenost s drugim politikama i programima EU-a, aktivnosti drugih donatora te politike partnerskih zemalja.

- 7 10. ERF: članak 12. i 27. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond (SL L 78, 19.3.2008., str. 1.).
- 11. ERF: Odluka br. 1/2013 Vijeća ministara AKP-a i EU-a od 7. lipnja 2013. o donošenju protokola o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje od 2014. do 2020. godine u okviru Sporazuma o partnerstvu između članica skupine afričkih, karijskih i pacifičkih država s jedne strane i Europske zajednice i njezinih država članica s druge strane (SL L 173, 26.6.2013., str. 67.).
- 8 Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoći, 2005. g., i Akcijski plan iz Accre, 2008. g.: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>
- 9 Sporazum o partnerstvu iz Busana za djelotvornu razvojnu suradnju, 2011. g.: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>
- 10 Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su se sastali u okviru Vijeća, Europskog parlamenta i Komisije o razvojnoj politici Europske unije: „Europski konsenzus“ (SL C 46, 24.2.2006., str. 1.).
- 11 COM(2011) 637 završna verzija od 13. listopada 2011. „Povećanje učinka razvojne politike EU-a: plan za promjenu“.
- 12 U ovom se izvješću pojam *program* odnosi na *projekte*, koji predstavljaju intervencije manjeg opsega, i na *programe*, koji predstavljaju opsežne intervencije.
- 13 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

## 09

EuropeAid koristi sustav praćenja usmjerenog na rezultate za praćenje kvalitete svojih programa na terenu. Temelji se na kratkim terenskim posjetima vanjskih stručnjaka koji ocjenjuju uspješnost programa (vidjeti **prilog I.**) prema pet prethodno navedenih evaluacijskih kriterija Odbora za razvojnu pomoć (vidjeti odlomak 8.). Cilj je ocjenjivanja pružiti usporedbu između različitih programa i radi objedinjavanja podataka o općoj uspješnosti portfelja programa. U usporedbi s evaluacijama, praćenja usmjerena na rezultate jednostavniji su alat kojim se pruža brzi pregled uspješnosti programa. Kao i evaluacije programa, mogu se obaviti tijekom ili nakon provedbe programa.

## 10

EuropeAid izrađuje sljedeća ključna izvješća:

- (a) polugodišnje izvješće o upravljanju vanjskom pomoći, glavno izvješće delegacija EU-a<sup>14</sup>
- (b) izvješća koja ravnatelji u glavnoj upravi EuropeAid podnose o upravljanju sredstvima za koje su im delegirane ovlasti
- (c) godišnje izvješće o radu koje glavni ravnatelj uprave EuropeAid dostavlja povjereniku te Europskom parlamentu i Vijeću
- (d) godišnje izvješće o razvojnoj politici i politici vanjske pomoći Europske unije koje Komisija dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću, te
- (e) dodatak izvješću o ocjeni financija iz članka 318., koji Komisija dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću.

14 Od 2014. godine izvješća o upravljanju vanjskom pomoći obvezno je dostavljati jednom godišnje.

## 11

Sud je ispitao pouzdanost sustava glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate. Revizija je bila usmjerena na tri glavna pitanja:

- (a) Jesu li poslovi glavne uprave EuropeAid u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate prikladno organizirani i raspoložu li prikladnim resursima?
- (b) Osigurava li se sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate dostavljanje relevantnih i pouzdanih nalaza?
- (c) Je li sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate osigurana najveća moguća iskorištenost utvrđenih nalaza?

## 12

Revizijom su obuhvaćeni sustavi za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate koji su se koristili u razdoblju od 2007. do 2013. godine. Sud je uzeo je u obzir izmjene koje je glavna uprava EuropeAid usvojila ili planirala za razdoblje od 2014. do 2020. godine u slučajevima kada su bile dostupne prikladne informacije koje je Sud mogao provjeriti.

## 13

Revizija je provedena između studenog 2013. godine i ožujka 2014. godine i uključivala je:

- (a) pregled smjernica glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate, kao i glavnih dokumenata i postupaka u vezi s upravljanjem evaluacijama
- (b) razgovore sa dužnosnicima iz osam odjela glavne uprave EuropeAid<sup>15</sup>
- (c) posjete delegacijama EU-a u Beninu i Indiji, uključujući razgovore s osobljem u delegacijama i pregled odgovarajuće dokumentacije
- (d) pregled programskih dokumenata (vidjeti **prilog II.**), sporazuma o financiranju programa (vidjeti **prilog III.**), strateških evaluacija i evaluacija programa (vidjeti **prilog IV.**) i izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate (vidjeti **prilog V.**), te
- (e) anketu upućenu na adrese 50 delegacija EU-a na koju je zaprimljen 41 odgovor (vidjeti **prilog VI.**).

15 „Evaluacija“, „Kvaliteta i rezultati“, „Planiranje za AKP i horizontalna koordinacija“, „Geografska koordinacija za Aziju i Pacifik“, „Obrazovanje, zdravstvo, istraživanje, kultura“, „Ruralni razvoj, sigurnost hrane, prehrana“, „Partnerstvo EU-a i Afrike, Instrument za mir“, „Regionalni programi za susjedstvo jug“.

## **Poslovi u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate općenito su dobro organizirani, ali glavna uprava EuropeAid mogla bi posvetiti više pažnje učinkovitoj uporabi resursa**

### **14**

Sud je ispitao je li sustavima za evaluaciju i praćenje usmjerenom na rezultate osigurana dobra raspodjela odgovornosti i učinkovita uporaba financijskih i ljudskih resursa.

## **Odgovornosti su dobro raspodijeljene, ali je nadzor nad evaluacijama programa nedostatan**

### **15**

Ustrojem glavne uprave EuropeAid uspješno su objedinjene centralizirane i decentralizirane odgovornosti. U pogledu odgovornosti kojima se upravlja centralizirano:

- (a) Odjel za evaluaciju upravlja strateškim evaluacijama, zbog čega mu je potreban sveobuhvatan uvid u aktivnosti glavne uprave EuropeAid. Ovaj odjel odgovoran je za razvoj metodologije evaluacije i za koordinaciju i praćenje aktivnosti glavne uprave EuropeAid povezanih s evaluacijom. Također ima središnju ulogu u izvješćivanju o nalazima strateških evaluacija u godišnjem izvješću o radu i godišnjem izvješću te u dodatku Komisijinu izvješću o ocjeni financija iz članka 318.

- (b) Odjel za rezultate i kvalitetu nadzire sustav za praćenje usmjerenom na rezultate, što uključuje i osiguravanje kvalitete sustava za cijelu upravu, kao i usklađenost praćenja usmjerenog na rezultate s evaluacijama programa, te doprinosi analizi podataka o praćenju usmjerenom na rezultate i evaluaciji programa. Dostavlja i ukupne ocjene uspješnosti praćenja usmjerenog na rezultate za godišnje izvješće o radu i godišnje izvješće.

- (c) Koordinator praćenja usmjerenog na rezultate u glavnoj upravi EuropeAid<sup>16</sup> nadziru sustav za praćenje usmjerenom na rezultate predviđen za njihova pojedinačna područja intervencije. U operativnim odjelima i delegacijama EU-a, kontaktne točke za praćenje usmjerenom na rezultate pružaju potporu stručnjacima pri organizaciji terenskih posjeta.

### **16**

Odjel za evaluaciju i Odjel za kvalitetu i rezultate izravno izvješćuju zamjenika glavnog ravnatelja. Ovaj je položaj dovoljno visok u ustroju uprave te se njime može omogućiti da odjeli za svoje funkcije primaju potporu s visokih rukovodećih razina.

<sup>16</sup> Postoji ukupno pet koordinator praćenja usmjerenog na rezultate: po jedan za geografske programe u određenoj regiji (Afrika – Karibi – Pacifik, Azija, Latinska Amerika, susjedstvo) i jedan za tematske programe.

**17**

Evaluacijama programa decentralizirano upravljaju operativni odjeli glavne uprave EuropeAid i delegacije EU-a. Iz toga proizlaze moguće koristi u smislu osiguravanja daljnje uporabe rezultata evaluacija. Međutim, voditelji programa imaju znatnu razinu samostalnosti pri upravljanju evaluacijama programa budući da odgovornost snose u svim fazama postupka, od pokretanja evaluacija do praćenja rezultata. U nedostatku opće koordinacije i praćenja ove aktivnosti, glavna uprava EuropeAid nema pregled nad njome, dok više rukovodstvo nema veliku mogućnost obavljanja nadzora.

**Glavna uprava EuropeAid ne vodi dovoljno računa o učinkovitoj uporabi resursa**

**18**

Komisijinim standardima za evaluaciju propisano je da za aktivnosti povezane s evaluacijom moraju postojati odgovarajući resursi kako bi se ostvarila njihova svrha. Točnije, svaka glavna uprava mora osigurati jasno utvrđivanje i razmjernu raspodjelu ljudskih i financijskih resursa za aktivnosti povezane s evaluacijom koje će se provoditi.

**19**

Glavna uprava EuropeAid ne raspolaže dostatnim informacijama o resursima koji su upotrijebljeni za njezine sustave za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate. Dostupne informacije odnose se na godišnji trošak strateških evaluacija, koji se kreće između 5 i 6 milijuna eura, kao i za praćenje usmjereno na rezultate, čiji su troškovi u razdoblju od 2007. do 2013. godine iznosili 17 milijuna eura<sup>17</sup>. Prema procjenama glavne uprave EuropeAid iz 2010. i 2013. godine, godišnji trošak evaluacija programa kreće se između 12 i 15 milijuna eura. Stoga bi ukupni godišnji trošak evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate iznosio između 34 i 38 milijuna eura. Međutim, budući da EuropeAid ne raspolaže pouzdanim informacijama o broju evaluacija programa te budući da je u informacijskom sustavu za podatke o upravljanju teško utvrditi njihove troškove<sup>18</sup>, Sud ne može potvrditi točnost tih procjena.

**20**

U Odjelu za evaluaciju zaposleno je 16 članova osoblja, dok u Odjelu za kvalitetu i rezultate radi otprilike jedan ekvivalent zaposlenika na puno radno vrijeme koji se bavi praćenjem usmjerenim na rezultate. Međutim, za voditelje programa, kontaktne točke za praćenje usmjereno na rezultate te koordinate praćenja usmjerenog na rezultate ne postoje rukovodstvene informacije u vezi s ljudskim resursima koji su uključeni u evaluacije programa i preglede praćenja usmjerenog na rezultate. Sud na temelju svoje ankete procjenjuje da je u delegacijama EU-a otprilike 60 djelatnika zaposlenih na ekvivalent punog radnog vremena uključeno u praćenje usmjereno na rezultate i evaluacije. Stoga je vjerojatno da se evaluacijama i praćenjem usmjerenim na rezultate ukupno bavi preko 80 djelatnika koji su zaposleni na ekvivalent punog radnog vremena.

17 Glavna uprava EuropeAid procjenjuje da će se ovaj godišnji trošak povećati na otprilike 25,5 milijuna eura, osobito zbog produženja trajanja terenskih posjeta (s prosječnog trajanja od dva dana na osam dana) i angažiranja iskusnijih stručnjaka.

18 Zajednički informacijski sustav Relex.

**21**

Budući da ne postoji dovoljno pouzdanih informacija, EuropeAid ne može osigurati da su ljudski i financijski resursi prikladni i razmjerno raspodijeljeni na različite aktivnosti u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate.

**22**

Sud je utvrdio da ne postoji prikladna koordinacija evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate, što će vjerojatno dovesti do neučinkovitosti. Evaluacije programa i praćenja usmjerena na rezultate temelje se na potpuno različitim pristupima i kriterijima planiranja<sup>19</sup> (vidjeti odlomke 26. do 30.). Procjene programa mogu biti prekomjerne ili nedostatne zbog neprikladnog spoja praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija, ili može doći do toga da se za neke programe procjene uopće ne izvrše, što je čest slučaj u fazi nakon dovršetka programa (vidjeti odlomke 43. do 46.). To je potvrđeno i anketom koju je proveo Sud: samo se u pola odgovora navodi da se evaluacije i praćenja usmjerena na rezultate međusobno dobro nadopunjuju.

### **Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate glavne uprave EuropeAid ne osiguravaju se dovoljno relevantni i pouzdani nalazi**

**23**

Sud je ispitao jesu li evaluacije i praćenja usmjerena na rezultate odabrana na temelju prikladnih kriterija i jesu li provedeni na vrijeme. Osim toga, Sud je ispitao jesu li ih provedli dovoljno kvalificirani stručnjaci, jesu li postupci kontrole kvalitete djelotvorno primjenjivani i je li njima pruženo dovoljno dokaza o rezultatima koji su ostvareni intervencijama glavne uprave EuropeAid.

### **Postoje određeni nedostaci u odabiru evaluacija programa i pravodobnoj provedbi evaluacija**

### **Višegodišnji planovi za strateške evaluacije temelje se na prikladnim kriterijima**

**24**

Cilj je okvirnog višegodišnjeg plana evaluacija za razdoblje od 2007. do 2013. godine ostvariti potpunu zemljopisnu pokrivenosti s ciljem stjecanja iskustva koje će se primijeniti u budućim postupcima izrade programa. Tematske evaluacije odabrane su na temelju značajnosti dodijeljenih sredstava i važnosti sektora u strategijama EU-a za suradnju na razini zemalja i regija. Cilj je bio i povećati broj evaluacija načina pružanja pomoći (npr. proračunske potpore, suradnje s Europskom investicijskom bankom, razvojnim bankama, suradnje s organizacijama UN-a).

<sup>19</sup> Jedino je pravilo da se praćenje usmjereno na rezultate ne bi trebalo obavljati iste godine kad i evaluacija programa.

## 25

Za tekući program rada od 2014. do 2018. godine, kriteriji za odabir dodatno su razrađeni. Cilj je bio pružiti dovoljno podataka kako bi se 2017. godine Europskom parlamentu i Vijeću moglo podnijeti izvješće o rezultatima i učincima financijskih instrumenata, kako je propisano zajedničkim pravilima i postupcima za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja<sup>20</sup>. Tematske evaluacije odabrane su na temelju prioriteta tema Plana za promjenu<sup>21</sup>, a cilj je bio osigurati razmjernu ravnotežu između određenih regija (Afrike, Latinske Amerike i Azije) i vrsta zemalja (zemalja sa srednje visokim dohotkom, nestabilnih država i zemalja s programima znatne proračunske potpore).

## Nejasni su kriteriji za evaluaciju programa

## 26

Glavni razlog provedbe evaluacije programa leži u tome što je ona obveza ili mogućnost predviđena sporazumom o financiranju koji je potpisan s korisnikom ili partnerom zaduženim za provedbu programa. O uključivanju odredbe o evaluacijama u navedenim sporazumima odlučuje se pojedinačno za određeni program tijekom faze njegove izrade, ali ne postoje nikakve smjernice za donošenje odluka o tome. Pregledom 20 nedavnih programa koji je izvršio Sud (vidjeti **prilog III.**) utvrđene su znatne razlike u pristupima koje nisu objašnjene:

- (a) prijelazne evaluacije bile su predviđene za sve programe, ali su bile obvezne u samo njih pola
- (b) *ex post* evaluacije bile su predviđene samo u dvjema trećinama programa, a samo su u jednom programu bile obvezne.

## Evaluacije često nisu izrađene u skladu s planom

## 27

Glavna uprava EuropeAid nije uspostavila odgovarajući sustav za praćenje provedbe planova strateških evaluacija i evaluacija programa, analizu razloga odstupanja i otklanjanje sustavnih uzroka kašnjenja.

## 28

Strateške evaluacije često su trajale puno duže nego što je bilo planirano<sup>22</sup>. To je doprinijelo nepotpunoj provedbi okvirnog višegodišnjeg plana evaluacija za razdoblje od 2007. do 2013. godine: dovršeno je samo 70 % odabranih evaluacija. Prema informacijama glavne uprave EuropeAid, uzrok za to djelomično leži u ograničenim ljudskim resursima Odjela za evaluaciju.

- 20 Članak 17. Uredbe (EU) br. 236/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja (SL L 77, 15.3.2014., str. 95.).
- 21 Ključni prioriteti politike su:
  - ljudska prava, demokracija, upravljanje (uključujući vladavinu prava, jednakost spolova i osnaživanje žena, upravljanje javnim sektorom, poreznu politiku i administraciju, korupciju, civilno društvo i tijela lokalne vlasti, prirodne resurse, razvojnu sigurnost);
  - uključiv i održiv rast (socijalna zaštita, zdravstvo, obrazovanje i zaposlenje, poslovno okruženje, regionalna integracija i svjetska tržišta, održiva poljoprivreda i energetika).
- 22 Evaluacije zemalja prosječno su trajale 18 mjeseci umjesto planiranih 12 mjeseci.



## 29

Iako se evaluacije programa u pravilu provode u skladu s rasporedom, anketom koju je proveo Sud utvrđeno je da je u razdoblju od 2010. do 2013. godine postojala znatna razlika između planiranih i provedenih evaluacija<sup>23</sup>. Odredbe sporazuma o financiranju nisu sustavno primjenjivane tijekom provedbe programa budući da su evaluacije ponekad bile odgođene ili otkazane. Anketa koju je proveo Sud ukazuje na to da delegacije EU-a takve odluke donose na temelju čimbenika kao što su ograničeni ljudski resursi<sup>24</sup>, potrebe korisnika evaluacije i problematična provedba programa. Razlozi neprovođenja planiranih evaluacija nisu dokumentirani. Time se povećava rizik da odluke o neprovođenju evaluacija nisu donesene na temelju opravdanih razloga ili na prikladnoj razini.

### Metodologijom odabira praćenja usmjerenog na rezultate umanjuje se njegova korisnost

## 30

Odabir pregleda praćenja usmjerenog na rezultate temelji se na jasno definiranim standardnim kriterijima<sup>25</sup> i vrši dogovorom pružatelja usluga praćenja usmjerenog na rezultate i voditelja programa. Pregledi praćenja usmjerenog na rezultate obično se provode u skladu s planom, dok se izvješća obično podnose bez znatnih kašnjenja.

## 31

Međutim, Sud je u tematskom izvješću br. 1/2011<sup>26</sup> istaknuo ključna ograničenja kojima se umanjuje korisnost praćenja usmjerenog na rezultate kao pokazatelja ukupnog portfelja pomoći, a posebno da uzorak odabranih projekata nije sastavljen na temelju statistike, već na temelju prosudbe. Odjel za unutarnju reviziju glavne uprave EuropeAid u 2011. godini također je utvrdio da, budući da se odabir ne temelji na riziku, pregledi praćenja usmjerenog na rezultate voditeljima programa ne pružaju povratne informacije kada su one najpotrebnije za poboljšanje programa.

### Postupci osiguravanja kvalitete evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate ne primjenjuju se dosljedno

### Postupcima ugovaranja osigurano je zapošljavanje dovoljno stručnog osoblja

## 32

Evaluacije provode vanjski savjetnici s kojima je glavna uprava EuropeAid sklopila ugovor putem postupka javne nabave. Prijedlozi koje dostave konzultantska poduzeća boduju se na temelju posebnih uvjeta<sup>27</sup>, osobito onih koji se odnose na stručnu kvalifikaciju stručnjaka. Voditelji timova i viši stručnjaci obično imaju 10 do 15 godina radnog iskustva u području intervencija uz pet godina iskustva u evaluaciji u slučaju voditelja timova.

- 23 Delegacije EU-a u prosjeku su planirale provedbu 3,5 evaluacija godišnje, a zapravo ih je provedeno 2,9.
- 24 Navedeno kao glavni razlog neprovođenja planiranih evaluacija.
- 25 Glavni su razlozi odstupanja od standardnih kriterija: (i) izbjegavanje nepotrebnog praćenja programa kojima se dobro upravlja ili programa čija je evaluacija izvršena nedavno; (ii) obuhvaćanje problematičnih programa čija je vrijednost ispod financijskog praga; te (iii) ulaganje većih napora u praćenje programa s nedostatnim unutarnjim praćenjem.
- 26 Tematsko izvješće br. 1/2011 „Je li se prijenosom Komisijinih ovlasti u vezi s upravljanjem vanjskom pomoći sa sjedišta na delegacije poboljšalo pružanje pomoći?“, odlomak 25. (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Opis poslova ili tehničke specifikacije.

## 33

Preglede praćenja usmjerenog na rezultate također obavljaju vanjska konzultantska poduzeća (pružatelji usluga praćenja usmjerenog na rezultate) koja se odabiru postupkom javne nabave<sup>28</sup>. Za više stručnjake traži se 10 godina iskustva u području razvojne suradnje u predmetnoj regiji, 5 do 10 godina za stručnjake srednje razine i do pet godina za mlađe stručnjake. Za ugovore koji će se potpisati u 2014. godini, glavna uprava EuropeAid zahtijevala je od pružatelja usluga praćenja usmjerenog na rezultate da za rad na dugoročnim zadacima zaposli specijalizirane stručnjake kako bi se još više povećala razina stručnosti.

## Postupci kontrole kvalitete evaluacije programa i praćenja usmjerenog na rezultate ne primjenjuju se sustavno

## 34

Komisijinim standardima evaluacije propisano je da se, osim u propisno opravdanim slučajevima, za svaku evaluaciju mora uspostaviti referentna skupina<sup>29</sup> koja će pružiti savjete o opisima poslova, podupirati rad na evaluacijama te prikladno učestalo sudjelovati u procjeni kvalitete evaluacije. U smjernicama za evaluaciju glavne uprave EuropeAid naglašava se da je osiguravanje kvalitete u svakoj fazi postupka ključna zadaća voditelja evaluacije, zajedno s referentnom skupinom u koju bi trebali biti uključeni predstavnici glavnih dionika<sup>30</sup>.

## 35

Referentne skupine uspostavljaju se sustavno za strateške evaluacije. Sastaju se redovito i njihov se rad, uključujući pregled kvalitete u svim fazama, dokumentira u zapisnicima sastanaka.

## 36

To nije bio slučaj s evaluacijama programa. Prema anketi koju je proveo Sud, samo je u 39 % delegacija EU-a u svim ili u većini slučajeva bila uspostavljena referentna skupina<sup>31</sup>, dok je u operativnim odjelima glavne uprave EuropeAid i delegacijama EU-a koje je posjetio Sud rijetko postojala službeno uspostavljena referentna skupina. Voditelj programa i drugi dionici mogu se međusobno savjetovati u raznim fazama postupka evaluacije (npr. pri sastavljanju opisa poslova ili pregledu nacрта izvješća o evaluaciji). Međutim, budući da ne postoji odgovarajuća dokumentacija, Sud nije mogao procijeniti je li to bila učestala praksa.

## 37

Smjernicama za evaluaciju glavne uprave EuropeAid propisano je da se procjena kvalitete nacрта izvješća i završnih izvješća o evaluaciji vrši na temelju devet jasno definiranih kriterija<sup>32</sup>. U tu svrhu dvije osobe koje raspravljaju o tih devet kriterija moraju popuniti tablicu za ocjenu kvalitete. U slučaju strateških evaluacija, tablica za ocjenu kvalitete sustavno je popunjavana i objavljavana na internetskim stranicama glavne uprave EuropeAid zajedno s izvješćem o evaluaciji<sup>33</sup>. U slučaju evaluacija programa, prema anketi koju je proveo Sud, samo 71 % delegacija EU-a vrši procjenu kvalitete izvješća o evaluaciji i samo 37 % popunjava tablicu za ocjenu kvalitete<sup>34</sup>.

- 28 Ukupno postoji pet pružatelja usluga praćenja usmjerenog na rezultate: jedan po regiji u slučaju geografskih programa (Afrika – Karibi – Pacifik, Azija, Latinska Amerika, susjedstvo) i jedan za tematske programe.
- 29 U Komisiji poznata i kao „upravljivačka skupina“.
- 30 Ovisno o vrsti evaluacije i mjestu gdje se ona provodi, referentne skupine mogu uključivati predstavnike glavne uprave EuropeAid, ESVD-a, drugih odjela Komisije, nadležnih tijela partnerske zemlje, organizacija civilnog društva, drugih donatorskih agencija ili druge stručnjake.
- 31 U delegacijama i operativnim odjelima posjećenima tijekom revizije nisu bile uspostavljene službene referentne skupine, osim u slučaju evaluacija programa koje su slične strateškim evaluacijama.
- 32 Kriteriji su: (1) ispunjavanje potreba; (2) odgovarajući opseg; (3) opravdana izrada; (4) pouzdani podatci; (5) utemeljena analiza; (6) vjerodostojni nalazi; (7) valjani zaključci; (8) korisne preporuke; (9) jasno izvješće. Za evaluaciju programa, 2. i 3. kriterij objedinjuju se u jedan: prikladna izrada. Svaki se kriterij ocjenjuje jednom od pet ocjena: izvrsno, vrlo dobro, dobro, loše i neprihvatljivo. ([http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui\\_qal\\_flr\\_en.htm#03](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qal_flr_en.htm#03)).
- 33 [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en)
- 34 Ova je tablica popunjena za samo jednu od deset evaluacija programa koje je pregledao Sud, odnosno za evaluaciju Instrumenta mirovne pomoći za Afriku.

**38**

Voditelji programa moraju izvršiti procjenu kvalitete izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate popunjavanjem obaveznog upitnika. To je učinjeno za manje od 60 % izvješća o praćenju usmjerenom na rezultate koja su dostavljena u razdoblju od 2011. do 2013. godine.

**Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjerenom na rezultate nisu pružene prikladne informacije o ostvarenim rezultatima**

**Ciljevi programa i pokazatelji nisu dobro definirani**

**39**

Kako bi se omogućila provedba procjene postignuća koja je utemeljena na dokazima, moraju postojati točno određeni, mjerljivi i vremenski ograničeni ciljevi programa s pokazateljima koji se mogu objektivno provjeriti. Ciljevi koji se spominju u dokumentima o politikama i u pravnim tekstovima visoke razine kojima se uspostavljaju financijski instrumenti postavljeni su u političkom kontekstu i, iako bi se njima trebao pružiti temelj, često nisu dovoljno precizni kako bi bili korisni na razini provedbe. Prilikom izrade programa pomoći za određenu zemlju, regiju ili sektor i osmišljavanja pojedinačnih intervencija potrebno ih je prenijeti u točnije određene operativne ciljeve.

**40**

Sud je pregledao 15 tematskih programskih dokumenata ili programskih dokumenata za na razini regija ili zemalja (vidjeti **prilog II.**) te je tek njih pet<sup>35</sup> sadržavalo jasno opisane ciljeve i pokazatelje, ali u njima nisu bile utvrđene osnovne vrijednosti ili ciljne vrijednosti prema kojima bi se mogla procjenjivati uspješnost. U ostalih su 10 dokumenata ciljevi bili nejasni, a pokazatelji često nisu ni postojali (vidjeti **okvir 1.**).

**41**

U pogledu pojedinačnih programa, Sud je u nekoliko izvješća<sup>36</sup> naglasio da su ciljevi nejasni i da nisu definirani mjerljivi pokazatelji. Od deset izvješća o evaluaciji programa koje je pregledao Sud, u njih četiri su se kao veliki nedostaci spominjali nejasni ciljevi i pokazatelji, kao i nepostojanje osnovnih vrijednosti i nedostupnost podataka o praćenju<sup>37</sup> (vidjeti **okvir 2.**). U ovom su pogledu primjedbe bile pozitivne samo u dvjema evaluacijama<sup>38</sup>.

**42**

Zbog nepostojanja jasno definiranih ciljeva i pokazatelja, evaluacijom se ne može doći do procjena uspješnosti koje se temelje na dokazima. Ovo pitanje istaknuto je i u studiji iz 2011. godine koju je naručila glavna uprava EuropeAid<sup>39</sup>.

- 35 Sigurnost hrane, Benin, Čad, Urugvaj i Zambija.
- 36 Npr. tematsko izvješće br. 1/2012 „Djelotvornost razvojnih potpora Europske unije za zdravstvenu ispravnost hrane u supsaharskoj Africi“, odlomak 51., i tematsko izvješće br. 13/2013 „Razvojna pomoć EU-a središnjoj Aziji“, odlomak 52. (<http://eca.europa.eu>).
- 37 Slične su napomene u svojim godišnjim izvješćima za 2011., 2012. i 2013. godinu navela dva pružatelja usluga praćenja usmjerenog na rezultate, od kojih je jedan bio odgovoran za praćenje usmjerenom na rezultate za Instrument za europsko susjedstvo i partnerstvo, a drugi za praćenje usmjerenom na rezultate za tematske programe pod središnjim upravljanjem.
- 38 Benin: PACTE – *programme d'appui aux collectivités territoriales* (program potpore regionalnim i lokalnim tijelima vlasti), programi Instrumenta za hranu koji se provode zajedno s Afričkom unijom – Međuafrički ured za životinjske resurse (AU-IBAR): Projekti *Livestock Emergency Intervention to mitigate Food Crisis in Somalia* (Hitna intervencija u području stočarstva s ciljem ublažavanja prehrambene krize u Somaliji) (LEISOM) i *Vaccines for the Control of Neglected Animal Diseases in Africa* (Cjepiva za kontrolu zanemarenih životinjskih bolesti u Africi (VACNADA)).
- 39 Studija o pravnim instrumentima i iskustvima stečenim kroz evaluacije kojima je upravljao zajednički odjel za evaluacije, srpanj 2011. g., odlomak 26., str. ix. (ne obuhvaća ERF). [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en), u okviru odjeljka „po instrumentu / kanalu“.

## Okvir 1.

**Primjeri nejasnih ciljeva u višegodišnjim programskim dokumentima**

**Ulaganje u ljude: Prijelazni pregled strateškog dokumenta za tematski program (2007. – 2013.) i višegodišnji okvirni program 2011. – 2013.**

Kad je riječ o jačanju zdravstvenih sustava i općeg pristupa osnovnoj zdravstvenoj skrbi:

„U pogledu ostvarivanju ciljeva, tematska djelatnost trebala bi se usmjeriti na podupiranje aktivnosti kojima se:

- potiče djelotvorno iskorištavanje resursa za jačanje uključivog zdravstvenog sustava i opće zastupljenosti zdravstvenih usluga
- promiče i podupire primjena inovativnih metoda i dobrih praksi kako bi se otklonili nedostaci u pružanju zdravstvenih usluga i poboljšala kvaliteta skrbi
- podupire uloga civilnog društva, profesionalnih udruženja i drugih dionika u njihovu zastupanju interesa, praćenju politika i savjetodavnoj ulozi u području zdravstva
- pruža potpora platformi za dijalog o politikama i razmjenjuje dobre prakse u vezi s različitim aspektima zdravstva na regionalnoj i svjetskoj razini
- pruža potpora partnerskim zemljama u postupku provedbe međunarodnih pravnih obveza u području zdravstva.“

**Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Boliviju za razdoblje od 2007. do 2013.**

*„Jačanje proizvodnog sektora koji obuhvaća mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća, kao i poboljšanje institucionalnog okvira kako bi se povećala njihova proizvodnja i konkurentnost što će dovesti do boljeg pristupa tržištu i usklađenosti s ciljem stvaranja dostojanstvenih i održivih zaposlenja.“*

## Okvir 2.

**Primjeri nejasnih ciljeva u programima**

**Euromediteranska migracija II 2008. – 2011.**

*„Ojačati suradnju u području upravljanja ili migracija kako bi partneri iz mediteranskih zemalja ojačali kapacitete za pružanje djelotvornog, usmjerenog i sveobuhvatnog rješenja za razne oblike migracije.“*

**Instrument mirovne pomoći za Afriku 2003. – 2013.**

*„Podupirati osiguravanje operativnosti Afričke strukture za mir i sigurnost (APSA) i povećati djelotvornost Afričke unije i afričkih regionalnih organizacija u provedbi mirovnih operacija u Africi.“*

### Evaluacije i praćenja usmjerena na rezultate više su usmjereni na provedbu programa nego na ostvarene rezultate

#### 43

U smjernicama za evaluaciju glavne uprave EuropeAid navodi se sljedeće:

- (a) cilj je prijelaznih i završnih evaluacija omogućiti stjecanje iskustva iz prvih godina provedbe intervencija, prema potrebi prilagoditi intervencije koje su u tijeku te pružiti analizu prvih ostvarenih rezultata i učinaka
- (b) *ex post* evaluacije prvenstveno su usmjerene na provjeru ostvarenih učinaka i procjenu održivosti koristi koje su ostvarene intervencijom, izvješćivanje institucija koje su dodijelila sredstva te pružanje pomoći u prenošenju stečenog iskustva drugim zemljama ili sektorima.

#### 44

*Ex post* evaluacije programa rijetko se provode. U dvjema posjećenim delegacijama samo su tri od 17 evaluacija provedenih u razdoblju od 2010. do 2013. godine bile *ex post* evaluacije. Sporazumima o financiranju rijetko je bila predviđena obveza provedbe takvih evaluacija (vidjeti odlomak 26. točku (b)). Evaluacije programa financiraju se iz proračuna programa te su stoga ograničene rokom njegova završetka, što je još jedan razlog nedovoljnog broja *ex post* evaluacija.

#### 45

Prema informacijama glavne uprave EuropeAid, tomu dodatno doprinose čimbenici kao što su nedostupnost podataka o praćenju nakon dovršetka programa i moguće promjene u prilikama u partnerskoj zemlji koje mogu utjecati na djelotvornost programa. Sud ove argumente ne smatra valjanima: sustav za praćenje može se izraditi tako da se njime podatci koji se smatraju potrebnima nastave prikupljati i tijekom određenog razdoblja nakon dovršetka programa (vidjeti odlomak 47.), a svrha je evaluacije također utvrditi i procijeniti učinak nepredviđenih čimbenika.

#### 46

U smjernicama za praćenje usmjereno na rezultate<sup>40</sup> navodi se da *ex post* praćenja usmjerena na rezultate omogućavaju prikupljanje pouzdanih informacija o načinu na koji je projekt osmišljen, njegovu stvarnom učinku i održivosti čija puna vrijednost dolazi do izražaja nakon dovršetka projekta. Međutim, na *ex post* praćenja usmjerena na rezultate u pravilu otpada tek 11 % svih praćenja usmjerenih na rezultate provedenih u razdoblju od 2008. do 2012. godine. Glavna uprava EuropeAid odlučila je od 2014. godine obustaviti njihovu provedbu. Smatrala je da je metodologija korištena za *ex post* praćenje usmjereno na rezultate neprikladna za procjenu učinka te da je jedina svrha izmijenjenog sustava za praćenje usmjereno na rezultate podupirati upravljanje programom i njegovu provedbu.

40 Vidjeti priručnik za praćenje usmjereno na rezultate iz 2012. g., str. 57.

**47**

Za razliku od ovog ograničenog udjela *ex post* evaluacija programa i praćenja usmjerenih na rezultate, okvir za mjerenje rezultata (engl. *Results Measurement framework, ReM*) koji se primjenjuje u Europskoj investicijskoj banci (EIB) od 2012. godine uključuje *ex post* praćenje u trajanju do tri godine nakon dovršetka projekta te EIB namjerava tako prikupljene podatke upotrijebiti za *ex post* evaluacije.

### Metodologija za evaluaciju proračunske potpore sadržava inherentna ograničenja

**48**

Pod vodstvom glavne uprave EuropeAid, Mreža odbora OECD-DAC za evaluaciju razvoja sastavila je dokument pod nazivom „Evaluating Budget Support – Methodological Approach“ (Evaluacija proračunskih potpora – metodološki pristup) koji je objavljen u 2012. godini<sup>41</sup>. Riječ je o zajedničkom evaluacijskom okviru za provedbu evaluacije aktivnosti u vezi s proračunskim potporama i pružanje smjernica za organizaciju i provedbu tih evaluacija. U dokumentu se priznaje da će u većini slučajeva biti teško brojčano izraziti doprinos proračunskoj potpori te da će procjenu doprinosa biti potrebno izvršiti na kvalitativan način.

**49**

Dok se kvalitativne procjene, dakako, razmatraju u svim evaluacijama, poteškoće pri utvrđivanju nedvosmislenih i logičnih uzročno-posljedičnih poveznica između opaženih rezultata i programa proračunske potpore umanjuju pouzdanost dokaza pruženih evaluacijom. Ovo inherentno ograničenje ne spominje se ni u izvješćima o evaluaciji proračunske potpore<sup>42</sup> ni u izvješćima glavne uprave EuropeAid<sup>43</sup>.

### Izvršavanjem nije pruženo mnogo dokaza o ostvarenim rezultatima

**50**

Nedovoljno jasni ciljevi i pokazatelji koji su utvrđeni za operativne programe te usredotočenost na evaluacije i praćenje usmjereno na rezultate tijekom provedbe programa znatno umanjuju mogućnost glavne uprave EuropeAid da izvršava procjenu i izvješćuje o ostvarenim rezultatima.

**51**

Kako je Sud naveo u nekoliko izvješća<sup>44</sup>, u izvješćima o upravljanju vanjskom pomoći koje izrađuju delegacije EU-a i u dvama ključnim godišnjim izvješćima glavne uprave EuropeAid nije navedeno mnogo informacija o stvarnim rezultatima pomoći te su ona obično prije svega usmjerena na provedene aktivnosti, a ne na postignuća u području politika.

**52**

Isto vrijedi i u slučaju dodatka glavne uprave EuropeAid Komisijinim izvješćima o ocjeni financija iz članka 318. Sud je u godišnjem izvješću za 2012. godinu<sup>45</sup> utvrdio da, unatoč određenom pozitivnom napretku, navedenim izvješćima nisu pruženi dostatni, relevantni i pouzdani dokazi o postignućima politika EU-a te izvješća stoga nisu odgovarala predviđenoj namjeni u postupku davanja razrješnice.

- 41 [http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20\\_with%20cover%20Thi.pdf](http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf)
- 42 Glavna uprava EuropeAid upravljala je četirima evaluacijama proračunske potpore: Mali i Tunis (2011. g.), Tanzanija i Južna Afrika (2013. g.).
- 43 Godišnje izvješće o radu za 2011. g., godišnje izvješće o radu za 2013. g. i godišnje izvješće za 2012. g.
- 44 Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2011., odlomak 10.12. (SL C 344, 12.11.2012.); tematsko izvješće br. 1/2011, odlomak 59., tematsko izvješće br. 13/2013, odlomci 78. do 80. (<http://eca.europa.eu>).
- 45 Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2012., odlomci 10.21. i 10.22. (SL C 331, 14.11.2013.).

## Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate glavne uprave EuropeAid nije osigurana najveća moguća iskoristivenost utvrđenih nalaza

### 53

Sud je ispitao je li sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate glavne uprave EuropeAid osigurano odgovarajuće praćenje poduzetih mjera u vezi s utvrđenim nalazima te prosljeđivanje tih nalaza svim predviđenim korisnicima.

## Nisu bili uspostavljeni odgovarajući mehanizmi za praćenje

## Postoje nedostaci u praćenju poduzetih mjera u vezi s utvrđenim nalazima strateških evaluacija

### 54

Mjere koje je potrebno poduzeti nakon strateške evaluacije opisane su u dokumentu<sup>46</sup> koji se objavljuje zajedno s izvješćem o evaluaciji na internetskim stranicama glavne uprave EuropeAid. To je dobra praksa, no u većini dokumenata koje je Sud pregledao nisu pružene dovoljno detaljne informacije o planiranim mjerama, njihovu rasporedu te raspodjeli odgovornosti.

### 55

Praćenje akcijskog plana koje vrši Odjel za evaluaciju ograničeno je na godinu dana nakon objavljivanja izvješća o evaluaciji. To razdoblje često je prekratko za provedbu akcijskih planova koji obuhvaćaju izmjene sektorskih politika i strategija EU-a za suradnju na razini zemalja i regija<sup>47</sup>.

### 56

U procjeni Odbora OECD-DAC koju su izvršili stručnjaci iste razine<sup>48</sup> također je utvrđeno da Odjel za evaluaciju glavne uprave EuropeAid nije imao jasan pregled nad mjerom u kojoj su preporuke koje se temelje na strateškim evaluacijama prihvaćene i upotrijebljene kao informacije za nove politike i programe. U studiji o iskoristivosti rezultata strateških evaluacija iz 2014. godine koju je naručio Odjel za evaluaciju utvrđeno je da ti rezultati nisu djelotvorno upotrijebljeni.

46 Poznat kao „*fiche contradictoire*“.

47 Na primjer, tematska evaluacija potpore Europske komisije poštovanju ljudskih prava i temeljnih sloboda objavljena je 2011. godine. Mnoge su mjere trebale biti dovršene nakon 2012. godine. Tako je bilo i u slučaju većine evaluacija koje su dovršene 2012. i 2013. godine, čije su se preporuke uglavnom trebale provesti tijekom programskog razdoblja od 2014. do 2020. godine.

48 Europska unija (2012. g.), Procjena Odbora za razvoj koju su izvršili stručnjaci iste razine: glavni nalazi i preporuke [http://www.oecd.org/dac/peer\\_reviews/europeanunion-2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm](http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion-2012dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm)

**Praćenje mjera u vezi s utvrđenim nalazima evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate nije dovoljno dokumentirano**

**57**

O evaluacijama programa i nalazima praćenja usmjerenog na rezultate obično se raspravlja unutar operativnih odjela ili delegacija EU-a, a odgovornost je voditelja programa osigurati poduzimanje prikladnih mjera. Za razliku od strateških evaluacija, i kako je Sud utvrdio u dvjema delegacijama EU-a, ne postoji sustavna priprema i praćenje dokumentiranih akcijskih planova. Prema anketi koju je proveo Sud, samo 44 % delegacija EU-a redovno sastavlja akcijske planove. Sud je pregledao upitnike u kojima su bile opisane mjere koje je potrebno poduzeti u pogledu pregleda praćenja usmjerenog na rezultate. Međutim, upitnici su bili popunjeni samo za 60 % pregleda praćenja usmjerenog na rezultate koji su izvršeni u razdoblju od 2011. do 2013. godine.

**58**

Sud je u više od pola pregledanih slučajeva<sup>49</sup> pronašao dokaze o uporabi određenih nalaza evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate. Budući da ne raspolaže odgovarajućim sustavom praćenja poduzetih mjera u vezi s utvrđenim nalazima i preporukama, EuropeAid ne može osigurati djelotvornu uporabu nalaza i preporuka proizašlih iz evaluacija programa i pregleda praćenja usmjerenog na rezultate.

**Objavljivanje nalaza evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate je dobro, uz iznimku evaluacija programa**

**Objavljivanje nalaza prikladno se provodi za strateške evaluacije i praćenje usmjerenom na rezultate**

**59**

Svi odjeli glavne uprave EuropeAid i delegacije EU-a lako mogu pristupiti izvješćima o strateškim evaluacijama i praćenju usmjerenom na rezultate. Izvješća o strateškim evaluacijama dostupna su i vanjskim dionicima. Objavljuju se na internetskim stranicama glavne uprave EuropeAid i Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) te se šalju Europskom parlamentu, Vijeću i državama članicama EU-a. Izvješća i stečena iskustva objavljuju se na niz načina (npr. na sastancima, radionicama i seminarima) u obliku koji je prilagođen ciljnoj publici (npr. odjelima Komisije, ESVD-u, delegacijama EU-a, europskim institucijama, vanjskim partnerima i mrežama stručnjaka).

**60**

Glavna uprava EuropeAid predstavlja objedinjene rezultate strateških evaluacija i ključna stečena iskustva, kao i objedinjene ocjene uspješnosti praćenja usmjerenog na rezultate u svojem godišnjem izvješću o radu<sup>50</sup> i godišnjem izvješću<sup>51</sup>. Također daje doprinos tijekom pripreme Komisijina izvješća o ocjeni financija iz članka 318. u kojem se objavljuju sažeti prikazi nalaza strateških evaluacija<sup>52</sup>.

- 49 U šest od deset ispitanih evaluacija programa i šest od osam ispitanih pregleda praćenja usmjerenog na rezultate.
- 50 Godišnje izvješće o radu za 2013. godinu, str. 117. do 119. i 150. do 162. te prilog 9.
- 51 Godišnje izvješće o razvojnoj politici i politici vanjske pomoći Europske unije i njezinoj provedbi u 2012. godini, str. 166. do 173.
- 52 COM(2013) 461 završna verzija od 26. lipnja 2013., Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata, str. 22. do 23.



### Objave povezane s evaluacijom programa šire se na neprikladan način

#### 61

U načelu, voditelji programa dostavljaju izvješća o evaluacijama programa i o njima raspravljaju sa zainteresiranim dionicima, tj. prije svega s geografskim i tematskim odjelima glavne uprave EuropeAid te s partnerom zaduženim za provedbu programa. Izvješća se rijetko dostavljaju korisnicima i drugim donatorima.

#### 62

Od delegacija se zahtijeva da izvješćuju glavnu upravu EuropeAid o iskustvima stečenim kroz evaluacije programa u polugodišnjim izvješćima o upravljanju vanjskom pomoći. Izvješća o upravljanju vanjskom pomoći koja je pregledao Sud sadržavala su malo informacija u ovom pogledu ili ih uopće nisu sadržavala. Za evaluacije programa kojima su upravljali operativni odjeli glavne uprave EuropeAid takav uvjet izvješćivanja nije postojao do 2012. godine. Godišnje izvješće o radu glavne uprave EuropeAid za 2013. godinu<sup>53</sup> sadržava sažeti prikaz 15 od navedenih evaluacija programa, međutim, u njemu se ne navodi što ta brojka predstavlja u smislu ukupnog broja evaluacija koje su dovršene u 2013. godini.

#### 63

Kako je Sud istaknuo<sup>54</sup>, izvješća o evaluacijama programa ne mogu se upotrebljavati sustavno budući da ne postoji središnja baza podataka za pohranjivanje takvih evaluacija. To znatno smanjuje mogućnost glavne uprave EuropeAid da vrši analizu i proslijeđuje te informacije unutar uprave i vanjskim dionicima te osigura temelj za odgovornost.

#### 64

EuropeAid je izrazio namjeru da razvije novi informatički alat za upravljanje, pohranjivanje i analizu praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija programa, koji bi služio kao središnje mjesto za pohranu svih izvješća te omogućio korisnicima napredno pretraživanje i analizu. U vrijeme revizije Suda još nije bila donesena odluka o razvoju predmetnog dijela aplikacije za evaluaciju programa, iako je pristup izvješćima bio ključan problem evaluacija programa.

53 Godišnje izvješće o radu za 2013. godinu, prilog 9: Informacije o uspješnosti iznesene u evaluacijama.

54 Tematsko izvješće br. 1/2011, odlomak 60.

## 65

Sud zaključuje da sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate nisu dovoljno pouzdani.

## 66

Poslovi u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate općenito su dobro organizirani, uz prikladan omjer centraliziranih i decentraliziranih odgovornosti čiji je cilj promicati kulturu evaluacije te dati evaluaciji važnu ulogu u postupku upravljanja pomoći. Međutim, opći nadzor višeg rukovodstva nad evaluacijama programa neprikladan je. Budući da ne postoje odgovarajuće rukovodstvene informacije o ljudskim i financijskim resursima koji se upotrebljavaju za evaluacije programa, EuropeAid ne može osigurati njihovu prikladnu i djelotvornu raspodjelu po raznim aktivnostima povezanim s evaluacijom.

## 67

Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate nije u dostatnoj mjeri osigurano dobivanje relevantnih i pouzdanih nalaza evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate. Planovima evaluacija, koji su sastavljeni na temelju nedovoljno jasnih kriterija, ne jamči se da će se kao prioritet postaviti evaluacije koje su najkorisnije za donošenje odluka. Osim toga, nepostojanje praćenja glavnoj upravi EuropeAid onemogućava otkrivanje i otklanjanje uzroka učestalih odstupanja od tih planova. Postupcima javne nabave omogućen je odabir vanjskih stručnjaka s potrebnim vještinama i znanjem. Primjena postupaka kontrole kvalitete praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija programa unutar glavne uprave EuropeAid nije dosljedna.

## 68

Nalazi evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate ne iskorištavaju se u najvećoj mogućoj mjeri. Nisu uspostavljeni odgovarajući mehanizmi praćenja poduzetih mjera kako bi se osigurala prikladna uporaba nalaza evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate. Nalazi strateških evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate dostavljaju se velikom broju unutarnjih i vanjskih dionika putem niza komunikacijskih alata. Međutim, nedostatak pristupa evaluacijama programa i nepostojanje alata za pretragu predstavljaju prepreke za odgovarajuću razmjenu znanja.

## 69

Sustavima za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate ne pružaju se prikladne informacije o ostvarenim rezultatima zbog nedovoljno dobro utvrđenih ciljeva i pokazatelja, ograničenog udjela *ex post* evaluacija i praćenja usmjerenih na rezultate te inherentnih ograničenja metodologije koja se koristi za evaluaciju proračunskih potpora. Slijedom toga, glavna uprava EuropeAid ima smanjenu mogućnost da odgovara za svoje aktivnosti, a izvješća ne sadrže mnogo naznaka o stvarno postignutim rezultatima.

## 70

Komisija i glavna uprava EuropeAid nedavno su pokrenule inicijative kako bi poboljšale svoju mogućnost procjene i izvješćivanja o postignućima u području politika. Te su inicijative bile u preranoj fazi da bi Sud mogao procijeniti jesu li njima djelotvorno riješena pitanja istaknuta u ovom izvješću.

## Zaključci i preporuke

### 1. preporuka Učinkovita uporaba resursa za sustave za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate

EuropeAid bi trebao zadržati rukovodstvene informacije na prikladnoj razini te redovito obavljati procjene potreba kako bi osigurao da se raspodjela financijskih i ljudskih resursa između evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate vrši na temelju dobivenih informacija.

### 2. preporuka Prikladno postavljanje prioriteta u vezi s evaluacijama programa i praćenje aktivnosti povezanih s evaluacijama

Kako bi osigurao da se u provedenim evaluacijama održavaju prioriteta organizacije, EuropeAid bi trebao:

- utvrditi jasne kriterije odabira za postavljanje prioriteta u vezi s evaluacijama programa i dokumentirati način njihove primjene pri utvrđivanju planova za evaluaciju, uzimajući u obzir da se nadopunjavaju s praćenjem usmjerenim na rezultate
- znatno ojačati sustav kojim će pratiti i izvješćivati o provedbi planova za evaluaciju, uključujući analizu razloga kašnjenja i opis mjera koje je usvojio s ciljem njihova otklanjanja
- ojačati opći nadzor nad aktivnostima povezanim s evaluacijama programa koje provodi EuropeAid.

### 3. preporuka Kontrola kvalitete

Kako bi osigurao kvalitetu evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate, EuropeAid bi trebao:

- ustrajati na tome da operativni odjeli i delegacije primjenjuju uvjete kontrole kvalitete, što za evaluacije programa uključuje i uporabu referentne skupine te dokumentiranje obavljenih kontrola kvalitete
- redovito provjeravati primjenu tih kontrola.

### 4. preporuka Dokazivanje ostvarenih rezultata

Kako bi poboljšao mogućnost pružanja prikladnih informacija putem sustava za evaluaciju, EuropeAid bi trebao:

- strože primjenjivati regulatorne odredbe kojim se zahtijeva uporaba ciljeva „SMART“ i pokazatelja koji se mogu provjeriti
- prilagoditi sustav za praćenje tako da nastavi pružati podatke o programima u razdoblju od najmanje tri godine nakon njihova dovršetka, te
- znatno povećati udio *ex post* evaluacija programa.

### **5. preporuka** **Praćenje poduzetih mjera** **i objavljivanje nalaza** **evaluacija i praćenja** **usmjerenog na rezultate**

---

Kako bi osigurao najveću moguću iskorisćenost nalaza evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate, EuropeAid bi trebao:

- produžiti razdoblje praćenja poduzetih mjera u vezi sa strateškim evaluacijama
- razviti središnju bazu podataka za evaluacije programa kako bi pohranio izvješća o evaluacijama, akcijske planove i praćenje poduzetih mjera, uz funkcije pretraživanja koje omogućavaju analizu.

III. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Karel PINXTEN, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg u 21. listopada 2014.

*Za Revizorski sud*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsjednik*

## Sustav ocjenjivanja praćenja usmjerenog na rezultate

Praćenjem usmjerenim na rezultate procjenjuje se uspješnost programa prema pet evaluacijskih kriterija (relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, izgledi za učinke i potencijalna održivost) u skladu sa sljedećim sustavom ocjenjivanja:

Ocjena	Brojčana vrijednost	Kvalitativna vrijednost	Objašnjenje ocjene
A	4	Vrlo dobro	Stanje se smatra izrazito zadovoljavajućim, visoko iznad prosjeka te je potencijalni primjer dobre prakse. Preporuke su usmjerene na potrebu za usvajanjem takve dobre prakse i u drugim aktivnostima.
B	3	Dobro	Stanje se smatra zadovoljavajućim, ali moguća su poboljšanja. Preporuke su korisne, ali nisu ključne za aktivnosti.
C	2	Problemi	Postoje pitanja koja je potrebno riješiti kako ne bi imala negativan učinak na opću uspješnost aktivnosti. Međutim, potrebna poboljšanja ne zahtijevaju znatne izmjene u strategiji za aktivnosti.
D	1	Ozbiljni nedostaci	Postoje nedostaci koji su dovoljno ozbiljni da, ako se ne otklone, mogu dovesti do neuspjeha aktivnosti. Potrebne su znatne prilagodbe i izmjena strategije.

Nakon toga svaki se program svrstava u kategoriju u skladu s brojem ocjena A, B, C ili D koje su mu dodijeljene. Postoje četiri kategorije u koje se program može svrstati. „I.“ označava programe s vrlo dobrom razinom uspješnosti, „II.“ označava programe s dobrom razinom uspješnosti, „III.“ označava da se program provodi uspješno, ali uz određene probleme i „IV.“ označava da je provedba programa neuspješna ili se odvija uz ozbiljne probleme.

EuropeAid nakon toga utvrđuje koji postotak programa iz portfelja praćenja usmjerenog na rezultate spada u koju kategoriju. Postupak se provodi za cijeli portfelj, po regijama i po sektorima unutar određene regije. Ovo čini temelj za izvješćivanje o uspješnosti portfelja.

## Popis pregledanih programskih dokumenata

### Tematski

- o Tematski program za okoliš i prirodne resurse: strateški dokument i višegodišnji okvirni program 2011. – 2013.
- o Tematski program za sigurnost hrane: strateški dokument i višegodišnji okvirni program 2011. – 2013.
- o Ulaganje u ljude: prijelazni pregled strateškog dokumenta za tematski program 2007. – 2013. i višegodišnji okvirni program 2011. – 2013.

### Regionalni

- o Regionalni strateški dokument za središnju Aziju 2007. – 2013.
- o Okvirni regionalni program za Latinsku Ameriku 2007. – 2013.
- o Višegodišnji okvirni program za Aziju 2007. – 2010.
- o Suradnja unutar AKP-a 10. ERF, višegodišnji okvirni program 2008. – 2013.

### Državni

- o Državni strateški dokument za Laos 2007. – 2013.
- o Državni strateški dokument za Bangladeš 2007. – 2013.
- o Državni strateški dokument za Indiju 2007. – 2013.
- o Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Benin 2008. – 2013.
- o Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Čad 2008. – 2013.
- o Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Zambiju 2008. – 2013.
- o Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Urugvaj 2007. – 2013.
- o Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Boliviju za razdoblje od 2007. do 2013.

## Popis pregledanih sporazuma o financiranju

Zemlja	Broj odluke	Naziv	Doprinos EU-a (u eurima)
<b>Afrika</b>			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (EC)	<i>Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles (ASARA)</i> (Poboljšanje sigurnosti hrane i povećanje prihoda poljoprivrednih gospodarstava)	40 000 000
Uganda	FED/2013/023-513 (EG)	<i>Small and Medium Agribusiness Development Fund – A Public Private Partnership</i> (Fond za razvoj malih i srednjih poljoprivrednih poduzeća – javno-privatno partnerstvo)	15 000 000
Etiopija	FED/2011/023-531 (CA)	<i>Capacity development and governance support for scaling up renewable energy services in rural and peri-urban areas of Ethiopia – Cfp 129364 Prop 353</i> (Razvoj kapaciteta i potpora upravljanju za razmjerno povećanje dostupnosti usluga obnovljive energije u ruralnim i prigradskim područjima Etiopije)	1 176 000
Somalija	FED/2012/023-536 (EC)	<i>Support to Democratisation</i> (Potpora demokratizaciji)	14 000 000
Papua Nova Gvineja	FED/2012/023-538 (EG)	<i>Non State Actors (NSAs) Support Programme in Papua New Guinea</i> (Program potpore nedržavnim sudionicima u Papui Novoj Gvineji)	4 538 000
Nigerija	FED/2013/023-551 (EG)	<i>Energising Access to Sustainable Energy in Nigeria (EASE)</i> (Poboljšavanje pristupa održivoj energiji u Nigeriji)	27 000 000
Kenija	FED/2012/023-566 (EC)	<i>Standards for Market Access Programme (SMAP)</i> (Program standarda za pristup tržištu)	12 100 000
Liberija	FED/2012/023-568 (EC)	<i>Support to trade facilitation in the customs sector</i> (Potpora poticanju trgovine u carinskom sektoru)	3 000 000
		<b>8 sporazuma o financiranju UKUPNO</b>	<b>116 814 000</b>
<b>Latinska Amerika</b>			
Honduras	DCI-ALA/2013/023-720 (EC)	<i>Promoting fair and accessible justice in Honduras (EuroJusticia)</i> (Promicanje pravednog i pristupačnog pravosuđa u Hondurasu)	27 500 000
Kostarika	DCI-ALA/2010/021-501 (EC)	<i>Comprehensive Strategy to reduce school drop-out rates in public secondary education</i> (Sveobuhvatna strategija za smanjenje stopa odustajanja od obrazovanja u javnom srednjoškolskom obrazovanju)	8 500 000
Dominikanska Republika	BAN/2012/024-100 (EC)	<i>Banana accompanying measure (BAM) Dominican Republic</i> (Popratna mjera za sektor banana u Dominikanskoj Republici)	16 340 000
Urugvaj	DCI-ALA/2011/022-498 (EC)	<i>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</i> (Potpora reformi sustava kaznenog pravosuđa i zatvorskog sustava u Urugvaju za poboljšanje kvalitete života te ponovno uključivanje zatvorenika u društvo i na tržište rada)	5 000 000
		<b>4 sporazuma o financiranju UKUPNO</b>	<b>57 340 000</b>
<b>Susjedstvo</b>			
Egipat	ENPI/2012/024-080 (EC)	<i>Emergency Employment Investment Project</i> (Projekt ulaganja u žurno zapošljavanje)	70 000 000
Maroko	ENPI/2012/024-196 (EC)	<i>Programme d'appui à l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) – phase II</i> (Program potpore nacionalnoj inicijativi ljudskog razvoja – 2. faza)	25 000 000
Tunis	ENPI/2011/022-772 (EC)	<i>Programme de Modernisation des services</i> (Projekt modernizacije usluga)	20 000 000
Zapadna obala i pojas Gaze	ENPI/2010/022-476 (EC)	<i>PEGASE: Private Sector Development</i> (Mehanizam PEGASE: razvoj privatnog sektora)	11 000 000
		<b>4 sporazuma o financiranju UKUPNO</b>	<b>126 000 000</b>
<b>Azija i Pacifik</b>			
Afganistan	DCI-ASIE/2013/024-844 (EG)	<i>Support to credible and transparent elections</i> (Potpora za vjerodostojne i transparentne izbore)	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (EG)	<i>Technical Cooperation Facility, Good Governance and NSA programme II</i> (II. program za instrument za tehničku suradnju, dobro upravljanje i nedržavne sudionike)	472 000
Vijetnam	DCI-ASIE/2013/024-370 (EG)	<i>EU-HSPSP 2 – EU Health Sector Policy Support Programme phase 2: Towards Equity and Quality of Health Services in Vietnam</i> (2. faza programa potpore politici EU-a za zdravstveni sektor: napredak prema pravičnosti i kvaliteti zdravstvenih usluga u Vijetnamu)	114 000 000
Bangladeš	DCI-ASIE/2012/022-446 (EC)	<i>Poverty Reduction Through Inclusive and Sustainable Markets (PRISM)</i> (Smanjenje siromaštva pomoću uključivih i održivih tržišta)	30 000 000
		<b>4 sporazuma o financiranju UKUPNO</b>	<b>159 472 000</b>
		<b>20 sporazuma o financiranju UKUPNO</b>	<b>459 626 000</b>

## Popis pregledanih evaluacija

(u eurima)

Godina <sup>1</sup>	Evaluacija programa ili strateška evaluacija	Vrsta evaluacije	Program/tema/zemlja obuhvaćena evaluacijom	Financijski instrument	Doprinos EU-a	Troškovi evaluacije
2012.	strateška	evaluacija zemlje	Suradnja Europske unije s Nepalom – evaluacija na razini zemlje (obuhvaćeno razdoblje: 2002. – 2010.)	uglavnom Instrument za razvojnu suradnju (DCI) za zemljopisne i tematske programe te Europski instrument za demokraciju i ljudska prava	58 000 000	201 711
2011.	strateška evaluacija	tematska	Potpora Europske komisije u sektoru obrazovanja (obuhvaćeno razdoblje: 2000. – 2007.).	DCI za zemljopisne i tematske programe, ERF, Instrument za europsko susjedstvo i partnerstvo (ENPI)	1 900 000 000	457 265
2012.	evaluacija programa	završna	Instrument za hranu – projekti ureda AU–IBAR (LEISOM i VACNADA)	Instrument za hranu	2 507 860	131 870
2013.	evaluacija programa, ali slična strateškoj evaluaciji	završna	Završna evaluacija cjelokupnog Instrumenta za hranu (2009. – 2012.)	Instrument za hranu	1 000 000 000	399 720
2013.	evaluacija programa, ali slična strateškoj evaluaciji	završna	Trogodišnji akcijski program za Instrument mirovne pomoći za Afriku za razdoblje 2011. – 2013.	uglavnom ERF	549 345 726	478 022
2012.	evaluacija programa	prijelazna	„Invest in MED“ (Ulaganje u Sredozemlje)	ENPI jug	9 000 000	119 778
2013.	evaluacija programa	ex post	„Euromed Migration II“ (Euromeditranska migracija II.)	ENPI jug	4 994 000	148 580
2011.	evaluacija programa	završna	<i>Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé</i> (Potpora za periodično održavanje mreže razvrstanih cesta)	ERF	36 709 425	72 848
2012.	evaluacija programa	završna	<i>Programme d'appui à la décentralisation au Bénin</i> (Program potpore decentralizaciji u Beninu)	ERF	13 785 026	47 120
2010.	evaluacija programa	završna	Erasmus Mundus, <i>External Cooperation Window for India</i> (Okvir vanjske suradnje za Indiju)	DCI za zemljopisne programe	28 600 000	147 745
2014.	evaluacija programa	završna	Program za partnerstvo država Chhattisgarh i Rajasthan koji potpomaže Europska komisija (proračunska potpora) <sup>2</sup>	DCI za zemljopisne programe	158 590 819	1 934 700
2011.	evaluacija programa	završna	20 projekata odabranih među 100 projekata za okoliš u Indiji koje financira EU	DCI za zemljopisne programe	340 000 000	118 008

1 Godina u kojoj je objavljena evaluacija.

2 Ugovorom se uređuje više od samo evaluacije.



## Popis pregledanih praćenja usmjerenih na rezultate

(u eurima)

Naziv programa	Zemlja/regija/sektor	Doprinos EU-a	Vrsta izvješća	Vrijeme objave izvješća
Instrument za hranu – projekti ureda AU–IBAR (LEISOM i VACNADA)	suzbijanje gladi	2 507 860	u tijeku	lipanj 2011.
Instrument za hranu	suzbijanje gladi	1 000 000 000	u tijeku	svibanj 2011.
<i>Public Administration Capacity Building Facility Libya</i> (Instrument za izgradnju kapaciteta javne uprave u Libiji)	Libija	4 500 000	u tijeku	listopad 2013.
PROJEKT „Euromed Migration II“	Susjedstvo jug	4 994 000	u tijeku	listopad 2010.
<i>Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé</i> (Potpora za periodično održavanje mreže razvrstanih cesta)	Benin	36 709 425	u tijeku	studeni 2008.
<i>Programme d'appui à la décentralisation au Bénin</i> (Program potpore decentralizaciji u Beninu)	Benin	13 785 026	u tijeku	veljača 2012.
<i>Programme Société Civile et Culture</i> (Program za civilno društvo i kulturu)	Benin	14 400 000	u tijeku	svibanj 2013.
<i>Sustainable Textiles for Sustainable Development</i> (Održivi tekstili za održivi razvoj)	Indija	1 672 945	u tijeku	srpanj 2012.
<i>European Business and Technology Centre in India</i> (EBTC) (Europski centar za poduzetništvo i tehnologiju u Indiji)	Indija	6 586 578	u tijeku	srpanj 2012.

## Popis delegacija koje su odgovorile na anketu

Zemlja / delegacija	
<b>Afrika, Karibi, Pacifik</b>	<b>Latinska Amerika</b>
Angola	Bolivija
Bocvana	Čile
Burkina Faso	El Salvador
Burundi	Honduras
Kabo Verde	Nikaragva
Kongo (Brazzaville)	Paragvaj
Džibuti	Urugvaj
Etiopija	<b>Susjedstvo</b>
Madagaskar	Alžir
Nigerija	Armenija
Ruanda	Azerbajdžan
Togo	Bjelarus
Dominikanska Republika	Gruzija
Gvajana	Izrael
Salomonovi Otoci (delegacija Papua Nova Gvineja)	Jordan
<b>Azija</b>	Libanon
Bangladeš	Maroko
Kambodža	Tunis
Indija	Ukrajina
Laos, Tajland	
Nepal	
Pakistan	
Filipini	
Vijetnam	

## Sažetak

### II

Komisija smatra da su sustavi strateških evaluacija općenito pouzdani, iako ima prostora za poboljšanje. Sustavi evaluacije programa i praćenja usmjerenog na rezultate postoje, ali u nekim područjima ne funkcioniraju pravilno.

### III

Sustavi postoje za nadzor evaluacija programa te se poduzimaju mjere radi poboljšanja njihove učinkovitosti.

Komisija smatra da se dobro upravlja financijskim sredstvima dodijeljenima za strateške evaluacije i praćenje usmjereno na rezultate te da su moguća poboljšanja za evaluacije programa.

Upravljanje ljudskim resursima u pogledu evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate treba se razmatrati u okviru općeg upravljanja ljudskim resursima u pogledu vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid.

### IV

Rezultati Komisijine evaluacije temelje se na međunarodno priznatoj metodologiji koju je dogovorio OECD. Planovi evaluacije u okviru EuropeAida izrađuju se radi ostvarenja ciljeva učenja i odgovornosti, provode se u skladu sa zajedničkim načelima evaluacije, a njihovo praćenje provodi se u okviru redovnih unutarnjih izvješća.

Osoblju će se dostaviti smjernice za izradu planova evaluacije programa i praćenja aktivnosti, osiguravajući njihovu komplementarnost. Od 1. siječnja 2015. pri odabiru projekata na koje će se primijeniti praćenje usmjereno na rezultate u obzir će se uzeti je li predviđena evaluacija.

Sustav praćenja provedbe planova evaluacije programa već postoji u okviru EAMR-a, a o napretku strateških evaluacija izvještavaju se povjerenici.

Poboljšat će se sustav praćenja evaluacija programa te će se veći naglasak usmjeriti na pitanja kontrole kvalitete evaluacija programa. Upraviteljima projekata osigurat će se bolje smjernice i pomoć u okviru sustava upravljanja informacijama za evaluacije programa koji se trenutačno razvija.

U pogledu praćenja usmjerenog na rezultate Komisija je pokrenula reforme kojima bi se znatno trebala poboljšati kvaliteta sustava, osobito vanjsko osiguranje kvalitete.

### V

Već su uspostavljeni mehanizmi naknadnog djelovanja i informiranja. U pogledu praćenja usmjerenog na rezultate unaprjeđuje se postojeći mehanizam. Naknadno djelovanje u pogledu strateških evaluacija propisano je i objavljuje se.

Kad je riječ o evaluacijama programa, Komisija smatra da su moguća poboljšanja u pogledu naknadnog djelovanja, nadzora i praćenja, funkcionalnosti koje će biti obuhvaćene sustavom upravljanja informacijama koji se razvija, pružanja prikladnog pristupa evaluacijama programa te osiguravanju boljeg informiranja.

### VI

Ciljevi SMART i provjerljivi pokazatelji utvrđuju se na razini višegodišnjeg programiranja i projektne dokumentacije.

Odabir provedbe *ex post* evaluacije povezan je s kriterijima učinkovitosti i relevantnosti. Broj pojedinačnih *ex post* evaluacija nije relevantan.

Komisija je ukinula *ex post* praćenje usmjereno na rezultate u okviru revidiranog sustava praćenja usmjenog na rezultate jer ono nije instrument praćenja i ne smatra se prikladnim instrumentom ocjene učinka.

Komisija smatra da ne postoje inherentna ograničenja metodologije evaluacije u pogledu proračunske potpore.

## Uvod

### 03

Zadnje (četvrto) izvješće propisano člankom 318. doneseno je 26. lipnja 2014. Temelji se na iskustvu iz prethodnih izdanja izvješća te se u obzir uzimaju preporuke Revizorskog suda i Europskog parlamenta, uključujući one sadržane u rezoluciji Europskog parlamenta od 26. veljače 2014.

### 09

Glavni sustav koji se u okviru EuropeAida koristi za praćenje provedbe programa na terenu interno je praćenje koje provode službe Komisije i delegacije EU-a u skladu sa smjernicama o internom praćenju iz 2007. i smjernicama o proračunskoj potpori iz 2012. Stoga je praćenje usmjereno na rezultate dodatni sustav praćenja uspješnosti programa koji provode vanjski konzultanti u odnosu na programe koji se provode u okviru projekata.

## Opazanja

**Upravljanje ljudskim resursima u pogledu evaluacija i praćenja usmjenog na rezultate treba se razmatrati u okviru općeg upravljanja ljudskim resursima u pogledu vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid.**

### 17

Delegacije i operativne jedinice već izvještavaju upravljačke strukture EuropeAida u okviru godišnjeg plana evaluacije iz godišnjeg plana upravljanja te sustavno izvještavaju sjedišta o provedbi svojeg plana evaluacije u svom EAMRU-u.

Pripremaju se upute i smjernice za osoblje o pripremi i provedbi budućih planova praćenja i evaluacije te naknadnog djelovanja na temelju zaključaka i preporuka evaluacija. Nadalje, trenutačno se razvija sustav upravljanja informacijama kojim će se olakšati upravljanje i praćenje evaluacija programa. Dodatne povratne informacije pružat će mreža korespondenata za evaluaciju u delegacijama i operativnim jedinicama, koja je uspostavljena 2013.

**Upravljanje ljudskim resursima u pogledu evaluacija i praćenja usmjenog na rezultate treba se razmatrati u okviru općeg upravljanja ljudskim resursima u pogledu vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid.**

### 19

Sustavom upravljanja informacijama koji se trenutačno razvija osigurat će se detaljnije informacije o broju evaluacija programa i njihovu trošku.

### 20

Praćenje, izvještavanje, evaluacije u sredini razdoblja, i općenito aktivnosti upravljanja projektima usko su povezane tako da se podjela dodjele sredstava među njima može smatrati samo procjenom. To prije svega vrijedi za novi sustav praćenja usmjen na rezultate, koji će biti instrument potpore općem praćenju programa.

### 21

Upravljanje ljudskim resursima u pogledu evaluacija i praćenja usmjenog na rezultate treba se razmatrati u okviru općeg upravljanja ljudskim resursima u pogledu vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid.

### 22

I prije tekuće reforme sustava praćenja i evaluacije primjenjivalo se načelo izbjegavanja provedbe praćenja usmjenog na rezultate ako se provode evaluacije (što je naveo i Sud). U tu su reformu uključeni i kriteriji odabira i planiranja evaluacija programa. Nadalje, delegacijama i operativnim jedinicama uvest će se nova obveza izrade godišnjeg plana praćenja i evaluacije, čime se osigurava

komplementarnost pregleda u okviru praćenja usmjerenog na rezultate i evaluacija programa u sredini razdoblja.

**Komisija smatra da se sustavima evaluacije i praćenja usmjerenog na rezultate u okviru EuropeAida osiguravaju relevantni i jasni rezultati, iako su potrebna poboljšanja.**

## 26

Upute i smjernice za osoblje o kriterijima odabira evaluacija programa i planiranju evaluacija u okviru pripreme planova praćenja i evaluacija bit će dio općih uputa i smjernica o reformi praćenja, izvješćivanja i evaluacije. Te će se smjernice izdati prije kraja 2014. Kriteriji odabira trebali bi se primjenjivati u sporazumima o financiranju.

## 26 (a)

Evaluacije u sredini razdoblja obvezne su ovisno o slučaju u fazi oblikovanja, uzimajući u obzir posebitosti programa.

## 26 (b)

*Ex post* evaluacije u sredini razdoblja obvezne su ovisno o slučaju u fazi oblikovanja, uzimajući u obzir posebitosti programa.

**Evaluacije se u većini slučajeva provode prema planu.**

## 27

Sustavi postoje, no Komisija priznaje da ih je potrebno poboljšati.

## 28

Proveden je manji broj strateških evaluacija nego što je to planirano ne samo zbog kadrovskih ograničenja već i zbog političke situacije u raznim zemljama, veće složenosti evaluacija (osobito evaluacija provedenih u suradnji s partnerima i ostalim donatorima) te promjena ugovornog okvira tih evaluacija.

## 29

Komisija podsjeća da je stopa provedbe veća od 80 %, što je referentna vrijednost EuropeAida (KPI 19 iz izvješća o upravljanju vanjskom pomoći).

Izvješće o upravljanju vanjskom pomoći morat će sadržavati bolju dokumentaciju o nepoštivanju planiranja evaluacija programa koje će utvrditi delegacije i operativne službe sjedišta u budućim planovima praćenja i evaluacije.

## 31

Primarni je cilj novog sustava praćenja usmjerenog na rezultate donesenog u svibnju 2014. u okviru šire reforme praćenja i izvješćivanja poboljšati unutarnje praćenje i izvješćivanje o uspješnosti i rezultatima koje provode delegacije i operativne jedinice te smanjiti preveliko oslanjanje na vanjski sustav praćenja usmjeren na rezultate u skladu s posebnim izvješćem Suda o prijenosu ovlasti br. 1/2011. Glavni je cilj novog sustava praćenja usmjerenog na rezultate osigurati potporu unutarnjem praćenju i izvješćivanju. U metodologiji odabira održavaju se ti prioriteti.

- Za potrebe unutarnjeg praćenja metodologija odabira za preglede u okviru sustava praćenja usmjerenog na rezultate prvenstveno je usmjerena na projekte i programe koje su delegacije i operativne jedinice označile kao: 1. one u kojima su uočeni problemi, 2. one kojima nedostaje sektorska stručnost i 3. one za koje se ne mogu organizirati posjeti.
- Za potrebe izvješćivanja o rezultatima sustavom bi se trebala osigurati potpora izvješćivanju o rezultatima na kraju projekata, čime su obuhvaćeni svi projekti i programi u vrijednosti većoj od 750 000 EUR koji završavaju u određenoj godini te pomoć delegacijama i operativnim jedinicama u izvješćivanju o rezultatima, uključujući agregirane rezultate na temelju budućeg okvira Komisije za rezultate razvoja i suradnje EU-a.

Komisija stoga smatra da će se zbog uključivanja odabira temeljenog na riziku za tekuće projekte, uz prekid korištenja praćenja usmjerenog na rezultate kao pokazatelja mjerenja opće uspješnosti njezina

portfelja aktivnosti, novim sustavom poboljšati korisnost praćenja usmjerenog na rezultate u skladu s njezinim glavnim ciljem. Iako praćenje usmjerenog na rezultate nije namijenjeno mjerenju opće uspješnosti Komisijina portfelja pomoći, jačanje unutarnjeg praćenja i izvješćivanja o uspješnosti i rezultatima te planirano izvješćivanja o agregiranim rezultatima na temelju budućeg okvira Komisije za rezultate razvoja i suradnje EU-a trebali bi biti dio instrumenata kojima se Komisiji osigurava bolje mjerenje opće uspješnosti njezina portfelja.

### 33

U okviru novih ugovora o praćenju usmjerenom na rezultate koji će se potpisati 2014. sve preglede i ostale misije potpore trebali bi provoditi priznati stručnjaci, koji bi uz to trebali biti stručnjaci iz predmetnih sektora. Nadalje, značajan broj pregleda trebali bi provesti ključni stručnjaci koji bi bili angažirani u punom radnom vremenu, dok bi za ostale preglede stručnjaci bili angažirani na *ad hoc* osnovi.

### 36

U nedavno objavljenoj politici o evaluaciji Europe-Aid je naglasio važnost poštovanja postojećih smjernica o uspostavi referentnih skupina (vidjeti postojeće smjernice: [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba\\_det\\_en.htm#01\\_03](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03) i [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance_en.pdf)).

### 37

Cilj je uvođenja mreža korespondenata za evaluaciju 2013. znatno ojačati evaluaciju unutar sustava, uključujući i u delegacijama.

Veći će se naglasak usmjeriti na pitanja kontrole kvalitete evaluacija programa.

### 38

S nekoliko mjera koje će se poduzeti u okviru revidiranog sustava praćenja usmjerenog na rezultate trebali bi se riješiti nedostaci sadašnjeg stanja: jačanje kvalitete pregleda u okviru praćenja usmjerenog na rezultate, bolji uvjeti za prikladnu unutarnju kontrolu kvalitete koju provode izvođači u okviru praćenja usmjerenog na rezultate, važnost uspostave naknadnog djelovanja te bolje opće praćenje provedbe revidiranog sustava praćenja usmjerenog na rezultate. Mjera kojom se pridonosi istom cilju odnosi se na planirani unos naknadnog djelovanja u novi modul upravljanja informacijama u okviru praćenja usmjerenog na rezultate.

**Komisija smatra da se sustavima evaluacije i praćenja usmjerenog na rezultate osiguravaju relevantni i jasni rezultati, iako su potrebna poboljšanja.**

*Za novo programsko razdoblje 2014. – 2020. Komisija je ojačala svoja nastojanja kako bi primjenjivala SMART ciljeve i provjerljive pokazatelje. Revidirani su novi programski dokumenti te je na razini projekata pokrenuto ostvarivanje tih nastojanja.*

### 40

Ciljevi i pokazatelji za regionalne i svjetske tematske programe moraju biti općeniti kako bi se obuhvatile različite situacije (vidjeti odgovor na okvir 1.).

### Okvir 1.

„Ulaganje u ljude“ svjetski je tematski program kojim su obuhvaćene sve zemlje u razvoju. To znači da su u mnogim slučajevima ciljevi na visokoj razini kako bi se obuhvatile mnoge različite situacije.

Cilj naveden u programskom dokumentu za Boliviju za razdoblje 2007. – 2013. opći je cilj, a ne skup posebnih ciljeva.

**41**

U programima kojima je obuhvaćeno nekoliko zemalja i regija ciljevi programa odraz su ključnih prioriteta, dok su posebni ciljevi za svaki potprogram detaljniji te bi pokazatelji trebali biti mjerljivi.

**Okvir 2.**

Komisija želi naglasiti da se ti primjeri odnose na opće ciljeve.

U pogledu programa Euromed za migracije Sud samo djelomično navodi ciljeve. Svi ciljevi dostupni su na sljedećoj poveznici: [http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id\\_type=10&id=9](http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=9)

**42**

Cilj studije na koju Sud upućuje bio je preispitati evaluacije povezane s pravnim instrumentima za zadnje programsko razdoblje (2007. – 2013.). Za pripremu instrumenta iz VFO-a 2014. – 2020. u obzir su uzeti rezultati studije.

*Strateške evaluacije usmjerene su na lanac ostvarenih rezultata, a ne na provedbu programa.*

**Zajednički Komisijin odgovor na odlomke 43 do 45**

Odluka o provedbi *ex post* evaluacije programa ovisi o učinkovitosti i važnosti. Odluka se ne bi trebala donijeti zasebno, već u odnosu na financijska sredstva i stratešku važnost programa koji se treba evaluirati.

**46**

U okviru revidiranog sustava praćenja usmjerenog na rezultate Komisija je ukinula *ex post* praćenje usmjereno na rezultate jer ono nije instrument praćenja i ne smatra se prikladnim instrumentom ocjene učinka.

**47**

Pristup EIB-a na koji Sud upućuje poseban je i treba se razmatrati u odnosu na prirodu operacija temeljenih na zajmovima kojima upravlja EIB. Ne može se usporediti s tijelima koja dodjeljuju bespovratna sredstva, kao EU u slučaju financiranja programa bespovratnim sredstvima.

Tekuća uspostava Okvira za rezultate razvoja i suradnje EU-a na temelju kojeg Komisija želi provesti prvo izvješćivanje u 2015. ne temelji se na takvu pristupu.

*Metodologijom za evaluaciju proračunske strukture ostvareni su dobri rezultati te je ona priznata na međunarodnoj razini.*

**48**

Dokumentom kojim se opisuje metodološki pristup evaluaciji proračunske potpore nastao pod okriljem OECD-a/DAC-a predviđa se uvjerljiv pristup koji se bavi složenošću evaluacije proračunske potpore.

**49**

Međunarodna zajednica u području evaluacije priznala je uvjerljivost pristupa te je pristup objavljen na internetskim stranicama OECD-a.

Stoga Komisija smatra da nije opravdano navoditi ograničenja u njezinoj metodologiji. Dosad je završeno sedam evaluacija proračunske potpore u kojima su se ocijenili rezultati proračunske potpore te su dane preporuke za poboljšanje.

*Evaluacije su instrument procjene cijelog lanca rezultata, no u pogledu izlaznih rezultata i izravnih ishoda unutarnjim praćenjem pružaju se primarne informacije te se ono koristi za izvješćivanje o rezultatima u okviru portfelja projekata.*

**50**

Komisija smatra da praćenje usmjereno na rezultate nije prikladan instrument pružanja informacija o održivosti i učinku te da bi se odluka o *ex post* evaluacijama trebala donositi na pojedinačnoj osnovi.

**52**

Komisija je pri pripremi zadnjeg (četvrtog) izvješća o evaluaciji propisanog člankom 318., a donesenog 26. lipnja 2014., propisno uzela u obzir opažanja Revizorskog suda iz njegova godišnjeg izvješća za 2012.

Komisija upućuje i na odgovore u pogledu opažanja Suda iz poglavlja 10. godišnjeg izvješća Suda za 2012., u kojima iznosi svoje stajalište u pogledu informacija o uspješnosti u trećem izdanju i budućim izdanjima izvješća o evaluaciji propisanog člankom 318.

**Mehanizmi naknadnog djelovanja postoje, ali moguća su njihova poboljšanja.**

**54**

Zbog složenosti strateških evaluacija teško je utvrditi jasne obveze povezane s preporukama na visokoj razini. Odjel za evaluaciju proveo je u 2013. studiju o uporabi rezultata strateških evaluacija. Na temelju toga preispituje se sustav reakcija upravljačkih struktura. U svakom slučaju jasno je da odgovornost snose geografske ili tematske službe nadležne za provedbu programa ili politika.

**55**

Preispitivanjem sustava reakcija upravljačkih struktura uzet će se u obzir trajanje razdoblja naknadnog djelovanja, kao i ostala pitanja poput posredništva u pogledu rezultata evaluacije i uključenosti upravljačkih struktura.

**56**

Odjel za evaluaciju ne zna koja je preporuka prihvaćena. U završenim tzv. *fiches contradictoires* jasno se navodi je li dotična preporuka prihvaćena, djelomično prihvaćena ili odbijena. Na temelju studije na koju upućuje Sud Komisija je donijela akcijski plan radi poboljšanja upotrebe rezultata strateških evaluacija.

**Komisija će poduzeti dodatne mjere kako bi poboljšala dokumentaciju za naknadno djelovanje u pogledu evaluacija programa i praćenja usmjerenog na rezultate.**

**57**

Naknadno djelovanje u pogledu evaluacija programa dio je odjeljka o stečenim iskustvima iz prijedloga o novim projektima (faze utvrđivanja i oblikovanja novih projekata) kada se to smatra potrebnim.

U smjernicama priloženim ažuriranom obrascu specifikacija za evaluacije programa izdanima 2013. naglašava se da je potrebno dokumentirati reakcije upravljačkih struktura. Za praćenje usmjerenog na rezultate predviđa se da se u revidirani sustav uključe prikladne mjere kako bi se osigurala izrada prikladnog plana naknadnog djelovanja nakon pregleda u okviru praćenja usmjerenog na rezultate i povezanog praćenja tog naknadnog djelovanja.

U pogledu evaluacija programa to će se uzeti u obzir u okviru budućih smjernica i sustava upravljanja informacijama.

**58**

Kako se navodi u odgovoru na odlomak 59., za praćenje usmjerenog na rezultate predviđa se da se u revidirani sustav uključe prikladne mjere kako bi se osigurala izrada prikladnog plana naknadnog djelovanja nakon pregleda u okviru praćenja usmjerenog na rezultate i povezanog praćenja tog naknadnog djelovanja.

**Komisija trenutačno razvija sustav upravljanja informacijama potreban za bolju distribuciju evaluacija programa.**

**60**

Ukinut će se zbrljanje podataka o uspješnosti prikupljenih u okviru praćenja usmjerenog na rezultate u obliku godišnjeg izvješća o radu i izvješća o radu.



*Komisija trenutačno razvija povezani sustav upravljanja informacijama potreban za bolje informiranje.*

## 61

Poboljšat će se distribucija evaluacija programa:

- kao prvo, boljim pristupom tim evaluacijama na temelju uspostave sustava upravljanja informacijama
- na toj osnovi boljom analizom tih evaluacija koju provode tematski odjeli i
- konačno, boljim kontaktima između delegacija i dionika unutar zemalja.

U tome važnu ulogu može imati mreža korespondenata za evaluaciju.

## 62

Sustav upravljanja informacijama koji će sadržavati bazu podataka za evaluacije programa sadržavat će i stečena iskustva.

## 63

Komisija trenutačno razvija povezani sustav upravljanja informacijama potreban za bolje informiranje.

## 64

Informatički sustav kojim su obuhvaćeni praćenje usmjerenog na rezultate i evaluacije programa već je bio u izradi u razdoblju provedbe revizije.

No izrada je 2014. odgođena zbog opće revizije smjera koji se treba slijediti u odnosu na novi operativni sustav upravljanja informacijama u okviru EuropeAida koji se treba izraditi. No time se ne dovodi u pitanje potreba izrade takvog sustava.

## Zaključci i preporuke

### 65

Komisija smatra da su sustavi strateških evaluacija općenito pouzdani, iako ima prostora za poboljšanje. Sustavi evaluacije programa i praćenja usmjerenog na rezultate postoje, ali u nekim područjima ne funkcioniraju pravilno.

### 66

Sustavi postoje za nadzor i uporabu evaluacija programa te se poduzimaju mjere radi poboljšanja njihove učinkovitosti.

Komisija smatra da se dobro upravlja financijskim sredstvima dodijeljenima za strateške evaluacije i praćenje usmjerenog na rezultate te da su moguća poboljšanja za evaluacije programa.

Upravljanje ljudskim resursima u pogledu evaluacija i praćenja usmjerenog na rezultate treba se razmatrati u okviru općeg upravljanja ljudskim resursima u pogledu vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid.

### 67

Rezultati Komisijine evaluacije temelje se na međunarodno priznatoj metodologiji koju je dogovorio OECD. Osoblju će se dostaviti smjernice za izradu planova evaluacije programa i praćenja aktivnosti, osiguravajući njihovu komplementarnost.

Sustav praćenja provedbe planova evaluacije programa već postoji u okviru EAMR-a, a o napretku strateških evaluacija izvještavaju se povjerenici.

U pogledu praćenja usmjerenog na rezultate Komisija je pokrenula reforme kojima bi se znatno trebala poboljšati kvaliteta sustava, osobito vanjsko osiguranje kvalitete.

## 68

Već su uspostavljeni mehanizmi naknadnog djelovanja i izvješćivanja. U pogledu praćenja usmjerenog na rezultate unaprjeđuje se postojeći mehanizam. Naknadno djelovanje u pogledu strateških evaluacija propisano je i objavljuje se.

Kad je riječ o evaluacijama programa, Komisija smatra da su moguća poboljšanja u pogledu naknadnog djelovanja, nadzora i praćenja, funkcionalnosti koje će biti obuhvaćene sustavom upravljanja informacijama koji se razvija, pružanja prikladnog pristupa evaluacijama programa te osiguravanja boljeg informiranja.

## 69

Ciljevi SMART i provjerljivi pokazatelji utvrđuju se na razini višegodišnjeg programiranja i projektne dokumentacije.

Odabir provedbe *ex post* evaluacije povezan je s kriterijima učinkovitosti i relevantnosti. Broj pojedinačnih *ex post* evaluacija nije relevantan.

Komisija je ukinula *ex post* praćenje usmjereno na rezultate u okviru revidiranog sustava praćenja usmjereno na rezultate jer ono nije instrument praćenja i ne smatra se prikladnim instrumentom ocjene učinka.

Komisija smatra da ne postoje inherentna ograničenja metodologije evaluacije u pogledu proračunske potpore.

## 70

Cilj je reforme revidiranog praćenja usmjereno na rezultate koju je EuropeAid donio u svibnju 2014. objasniti razliku između praćenja usmjereno na rezultate i evaluacija te pridonijeti boljoj učinkovitosti sustava; to će biti operativno u okviru detaljnih uputa koje će se do kraja 2014. dostaviti osoblju. Nakon objave dokumenta o evaluacijskoj politici *Evaluation matters* („Evaluacija je važna“), koji je rezultat važnog postupka savjetovanja i rasprava održanih u razdoblju od listopada 2013. do ožujka 2014., ažurirat će se i osnažiti smjernice za osoblje o načelima, odgovornostima i postupcima evaluacije.

## Preporuka 1.

Komisija prihvaća preporuku.

Upravljanje ljudskim resursima u pogledu evaluacija i praćenja usmjereno na rezultate treba se razmatrati u okviru općeg upravljanja ljudskim resursima u pogledu vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid.

## Preporuka 2.

- Komisija prihvaća ovu preporuku. Osoblju će se dostaviti smjernice za izradu planova za evaluacije programa i praćenje aktivnosti, osiguravajući njihovu komplementarnost. Od 1. siječnja 2015. pri odabiru projekata na koje će se primijeniti praćenje usmjereno na rezultate u obzir će se uzeti je li predviđena evaluacija.
- Komisija prihvaća ovu preporuku. Za planove evaluacije programa to će se provesti na temelju izvješća o upravljanju vanjskom pomoći.
- Komisija prihvaća ovu preporuku.

## Preporuka 3.

- Komisija prihvaća ovu preporuku. Veći će se naglasak usmjeriti na pitanja kontrole kvalitete evaluacija programa. Upraviteljima projekata osigurat će se bolje smjernice i pomoć u okviru sustava upravljanja informacijama za evaluacije programa koji se trenutačno razvija.
- Komisija prihvaća ovu preporuku. Poboljšat će se sustav praćenja evaluacije programa.

### Preporuka 4.

- Komisija prihvaća ovu preporuku i potiče uporabu ciljeva SMART i provjerljivih pokazatelja.
- Komisija ne prihvaća ovu preporuku jer nije utvrđena troškovna korist.
- Komisija prihvaća ovu preporuku ako se daljnjim analizama utvrdi da je povećanje broja *ex post* evaluacija učinkovito i korisno.

### Preporuka 5.

- Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku. U okviru revizije sustava naknadnog djelovanja razmatra se mogućnost produženja razdoblja naknadnog djelovanja.
- Komisija prihvaća ovu preporuku. Takva baza podataka već je u izradi.



## KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

### Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:  
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:  
u predstavništvima Europske unije ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm)),  
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm)),  
kontaktiranjem službe Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm))  
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (\*).

(\*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

### Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

### Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).

Evaluacija i praćenje usmjereno na rezultate sastavni su dio okvira odgovornosti za rezultate glavne uprave EuropeAid. Sud je utvrdio da sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate nisu dovoljno pouzdani. Poslovi u vezi s evaluacijom i praćenjem usmjerenim na rezultate općenito su dobro organizirani. Međutim, određeni nedostaci u načinu na koji su sustavi osmišljeni i njihovoj primjeni umanjuju mogućnost glavne uprave EuropeAid da vrši procjenu i izvješćuje o postignućima politika EU-a.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije