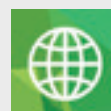


Sprawozdanie specjalne

**Systemy oceny
i monitorowania
zorientowanego
na rezultaty stosowane
przez EuropeAid**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-9207-052-6
doi:10.2865/47114

© Unia Europejska, 2014
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

**Systemy oceny
i monitorowania
zorientowanego
na rezultaty stosowane
przez EuropeAid**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Punkt

Glosariusz i wykaz skrótów

I–VII **Streszczenie**

1–10 **Wstęp**

2–5 **Ramy oceny przyjęte przez Komisję**

6–10 **Systemy oceny i ROM stosowane przez EuropeAid**

11–13 **Zakres kontroli i podejście kontrolne**

14–64 **Uwagi**

14–22 **Ogólnie działalność w zakresie ocen i ROM jest dobrze zorganizowana, EuropeAid mogłaby jednak zwrócić większą uwagę na wydajne wykorzystanie zasobów**

15–17 **Podział obowiązków jest zasadny, brakuje jednak dostatecznego nadzoru nad ocenami programów**

18–22 **EuropeAid nie poświęca wystarczającej uwagi kwestii wydajnego wykorzystania zasobów**

23–52 **Stosowane przez EuropeAid systemy oceny i ROM nie gwarantują w wystarczającym stopniu, że formułowane na ich podstawie ustalenia są odpowiednie i miarodajne**

24–31 **Występują pewne uchybienia w zakresie doboru ocen programów i terminowego ukończenia ocen**

32–38 **Procedury zapewniające jakość ocen programów i działań w ramach ROM są wdrażane niespójnie**

39–52 **Systemy ocen i ROM nie zapewniają odpowiednich informacji na temat osiągniętych rezultatów**

53–64 **Systemy oceny i ROM stosowane przez EuropeAid nie zapewniają maksymalnego wykorzystania poczynionych ustaleń**

54–58 **Brakuje odpowiednich mechanizmów podejmowania działań następczych**

59–64 **Ustalenia poczynione w toku ocen i ROM są rozpowszechniane prawidłowo z wyjątkiem ocen programów**

65–70 **Wnioski i zalecenia**

- Załącznik I – System oceny ROM**
- Załącznik II – Wykaz dokumentów programowych objętych przeglądem**
- Załącznik III – Wykaz umów w sprawie finansowania objętych przeglądem**
- Załącznik IV – Wykaz ocen objętych przeglądem**
- Załącznik V – Wykaz systemów ROM objętych przeglądem**
- Załącznik VI – Wykaz delegatur, które odpowiedziały na ankietę**

Odpowiedzi Komisji

Delegatury UE: Unia Europejska jest reprezentowana przez 139 delegatur i biur UE na całym świecie. Ich zadaniem jest prezentowanie, wyjaśnianie i realizacja polityk unijnych (np. polityki współpracy na rzecz rozwoju), analizowanie sytuacji i działań podejmowanych w państwach, przy których są one akredytowane, oraz sprawozdawczość w tym zakresie, jak również prowadzenie negocjacji zgodnie z przyznanym mandatem.

EuropeAid: Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy działająca w ramach Komisji Europejskiej. Do jej zadań należy:

- formułowanie unijnej polityki rozwoju i kształtowanie polityk sektorowych w obszarze pomocy zewnętrznej;
- wieloletnie planowanie instrumentów pomocy zewnętrznej we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ);
- wspieranie koordynacji pomiędzy UE i państwami członkowskimi w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju oraz reprezentowanie UE na zewnątrz w tym obszarze.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ): ESDZ została utworzona w grudniu 2010 r. na mocy Traktatu z Lizbony. Zajmuje się ona m.in. przygotowaniem alokacji krajowych i regionalnych oraz opracowywaniem unijnych strategii współpracy wspólnie z właściwymi departamentami Komisji w ramach cyklu programowania dla większości instrumentów działań zewnętrznych.

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI): EBI to bank Unii Europejskiej. Stanowi on własność państw członkowskich UE i reprezentuje ich interesy. Współpracuje ściśle z innymi instytucjami unijnymi w celu realizacji polityki UE. EBI to największy wielostronny kredytobiorca i kredytodawca na świecie. Jego działalność w 90% koncentruje się na Europie, jednak wspiera on również politykę zewnętrzną i rozwojową Unii Europejskiej.

Europejskie Fundusze Rozwoju (EFR): główny instrument pomocy UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajami i terytoriami zamorskimi (KTZ). Obowiązującą umową ramową regulującą relacje pomiędzy Unią Europejską a AKP i KTZ jest umowa o partnerstwie podpisana w Kotonu dnia 23 czerwca 2000 r. na okres 20 lat, której głównym celem jest ograniczenie i wreszcie wyeliminowanie ubóstwa. EFR są finansowane przez państwa członkowskie UE. Ich funkcjonowanie jest regulowane na podstawie osobnych rozporządzeń finansowych, a zarządzanie nimi, sprawowane przez Komisję, nie wchodzi w zakres budżetu ogólnego UE.

Instrumenty finansowe: rozporządzenia wydawane zazwyczaj przez Parlament Europejski i Radę, zapewniające finansowanie niezbędne w celu wsparcia realizacji polityki UE. Unijna polityka rozwoju wspierana jest ze środków kilku instrumentów finansowych.

Jednostka audytu wewnętrznego: dział dyrekcji generalnej Komisji podległy bezpośrednio dyrektorowi generalnemu. Ma za zadanie w sposób niezależny poświadczać skuteczność systemu kontroli wewnętrznej, mając na uwadze poprawę funkcjonowania dyrekcji generalnej.

OECD-DAC: Komitet Pomocy Rozwojowej działający w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), zajmujący się głównie pomocą rozwojową.

Perspektywy finansowe: ramy wieloletniego planowania finansowego określające maksymalny poziom wydatków UE. Nadają one unijnym priorytetom politycznym wymiar finansowy, a jednocześnie stanowią instrument dyscypliny budżetowej i planowania budżetowego. Obecna perspektywa finansowa obejmuje lata 2014–2020, natomiast poprzednia dotyczyła okresu 2007–2013.

Rezultat: termin obejmujący:

- produkty, czyli to, co wyprodukowano lub osiągnięto w ramach środków przyznanых na interwencję (np. dotacje wypłacone rolnikom, szkolenia zorganizowane dla bezrobotnych, zbudowane drogi);
- wyniki, czyli natychmiastowe zmiany w następstwie interwencji (np. lepszy dostęp do danego terenu na skutek budowy drogi, osoby, które odbyły szkolenie i znalazły pracę);
- oddziaływanie, czyli pośrednie lub bezpośrednie, pozytywne lub negatywne długofalowe konsekwencje społeczno-ekonomiczne, które można zaobserwować po pewnym czasie od zakończenia interwencji.

Roczne sprawozdanie z działalności: sprawozdanie, w którym przedstawione są osiągnięcia dyrekcji generalnej i spożytkowane w tym celu zasoby. Stanowi ono niejako „lustrzane odbicie” rocznego programu prac. Jednocześnie za jego pośrednictwem dyrektor generalny składa sprawozdanie Komisji z wykonania swoich obowiązków jako delegowany urzędnik zatwierdzający w zakresie zarządzania budżetem UE. Sprawozdanie to również jest przekazywane Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie. Można się z nim zapoznać pod adresem: http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_pl.htm.

Sprawozdanie oceniające sporządzone zgodnie z art. 318: art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakłada na Komisję obowiązek przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania oceniającego finanse Unii opartego na uzyskanych wynikach. Sprawozdanie to można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_pl.htm.

Sprawozdanie roczne na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji: sprawozdanie wymagane na mocy rozporządzeń ustanawiających finansowe instrumenty pomocy zewnętrznej UE, które jest przedkładane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów. Sprawozdanie to zawiera informacje na temat stopnia osiągnięcia celów w ramach poszczególnych instrumentów finansowania i opiera się na wskaźnikach oraz miarach rezultatów i skuteczności tych instrumentów. Można się z nim zapoznać pod adresem: http://ec.europa.eu/europeaid/node/44402_en?language=pl.

Sprawozdanie z zarządzania pomocą zewnętrzną: główny dokument, za pośrednictwem którego delegatury UE prowadzą sprawozdawczość względem EuropeAid. Musi on zostać przedłożony także Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Ustalenia z oceny: na potrzeby niniejszego sprawozdania terminem tym określa się zalecenia i wnioski wyciągnięte z oceny.

Wsparcie budżetowe: metoda udzielania pomocy polegająca na transferze środków finansowych z zewnętrznej agencji finansującej do skarbu państwa rządu państwa partnerskiego. Przekazane środki są zarządzane zgodnie z procedurami budżetowymi odbiorcy. Programy wsparcia budżetowego obejmują zazwyczaj działania na rzecz rozwoju instytucjonalnego, tak aby pomóc danym krajom wzmocnić tworzenie polityki i zarządzanie oraz aby promować dialog dotyczący koncepcji, realizacji i rezultatów polityk krajowych i sektorowych.

I W zdecentralizowanych ramach organizacyjnych Komisji Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid ustanowiła własny system rozliczalności z osiągniętych rezultatów obejmujący monitorowanie i ocenę podjętych działań oraz sprawozdawczość w tym zakresie. W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano dwa kluczowe elementy tego systemu, a mianowicie ocenę i monitorowanie zorientowane na rezultaty (ang. *results oriented monitoring* – ROM). Ocena polega na systematycznej i obiektywnej ewaluacji wdrażanego bądź ukończonego programu lub polityki, ich koncepcji, realizacji i rezultatów. Monitorowanie zorientowane na rezultaty ma z kolei charakter standardowego, zewnętrznego przeglądu działań, specyficznego dla pomocy zewnętrznej i skupiającego się na kwestii skuteczności programów. Te dwa elementy systemu rozliczalności mają za zadanie przede wszystkim usprawnić realizację programów będących obecnie w toku oraz przyczynić się do ulepszenia koncepcji przyszłych programów i polityk poprzez uwzględnienie informacji zwrotnych i wyciągniętych wniosków, a także zapewnić podstawę rozliczalności.

II Trybunał stwierdził, że stosowane przez EuropeAid systemy oceny i ROM nie są w wystarczającym stopniu wiarygodne.

III Ogólnie rzecz biorąc, działalność EuropeAid w zakresie ocen i ROM jest dobrze zorganizowana, brakuje jednak całościowego nadzoru nad działaniami związanymi z oceną programów. Nie poświęca się także wystarczającej uwagi kwestii wydajnego wykorzystania zasobów przeznaczonych na ocenę i ROM.

IV Systemy oceny i ROM nie gwarantują w wystarczającym stopniu, że formułowane na ich podstawie ustalenia są odpowiednie i miarodajne. Plany dokonywania ocen programów nie opierają się na dostatecznie precyzyjnych kryteriach służących do ustalania priorytetów. Nie ma też systemu monitorowania, który umożliwiłby zidentyfikowanie i wyeliminowanie częstych odstępstw od tych planów. Procedury kontroli jakości dotyczące ROM i ocen programów nie są wdrażane jednolicie.

V Systemy oceny i ROM nie zapewniają maksymalnego wykorzystania ustaleń, ponieważ brakuje odpowiednich mechanizmów umożliwiających monitorowanie działań podejmowanych w następstwie tych ustaleń i rozpowszechnienie wniosków z nich płynących.

VI Systemy oceny i ROM nie dostarczają też właściwych informacji na temat osiągniętych rezultatów ze względu na niewystarczająco zdefiniowane cele i wskaźniki, ograniczoną liczbę ocen i działań ROM przeprowadzanych *ex post* oraz wewnętrzne ograniczenia w metodyce oceny wsparcia budżetowego. Czynniki te w znaczny sposób ograniczają zdolność EuropeAid do informowania o faktycznie osiągniętych rezultatach.

VII Trybunał przedstawia zalecenia dotyczące: wydajnego wykorzystania zasobów przeznaczonych na oceny i ROM, ustalenia priorytetów i monitorowania ocen, wdrożenia procedur kontroli jakości, wykazywania osiągniętych rezultatów oraz działań następczych i rozpowszechniania wniosków płynących z ocen i ROM.

01

W obecnej sytuacji gospodarczej i politycznej jest niezmiernie istotne, by Komisja dopilnowała i wykazywała, że środki UE są wykorzystywane w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Parlament Europejski i Rada podkreśliły potrzebę zapewnienia jaśniejszych informacji na temat uzyskanych wyników¹ w odniesieniu do głównych celów UE. Informacje takie można uzyskać jedynie za pośrednictwem systemu rozliczalności z osiągniętych rezultatów obejmującego trzy elementy: monitorowanie, ocenę i sprawozdawczość.

Ramy oceny przyjęte przez Komisję

02

Ocena polega na systematycznej i obiektywnej ewaluacji wdrażanego bądź ukończonego programu lub polityki, ich koncepcji, realizacji i rezultatów. Dokonywana jest ona przede wszystkim w celu ustalenia, czy osiągnięto założone cele, oraz w celu sformułowania zaleceń mających usprawnić interwencje realizowane w przyszłości i tym samym wsparcia procesu podejmowania decyzji przez Komisję, Parlament Europejski i Radę.

03

Ocena odgrywa dużą rolę w planowaniu, opracowywaniu koncepcji oraz w realizacji polityk i interwencji UE. Przyczynia się również do większej przejrzystości i rozliczalności demokratycznej. Fakt ten podkreślono w art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który nakłada na Komisję obowiązek przedstawiania co roku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania oceniającego finanse Unii opartego na uzyskanych wynikach (tzw. sprawozdanie oceniające sporządzone zgodnie z art. 318). Jeśli chodzi o pierwsze trzy sprawozdania sporządzone przez Komisję, w lutym 2014 r. Parlament podkreślił², że nie zapewniły one władzy budżetowej jasnych informacji, w jakim zakresie rzeczywiście zrealizowano główne cele Unii.

04

Stosowane przez Komisję ramy oceny są określone w szeregu dokumentów politycznych i regulacyjnych, do których należą:

- a) rozporządzenia finansowe mające zastosowanie do budżetu Unii Europejskie³;
- b) komunikat w sprawie bardziej intensywnego wykorzystania ocen⁴;
- c) komunikat w sprawie oceny strategicznej⁵;
- d) komunikat w sprawie wzmocnienia podstaw inteligentnych regulacji – usprawnienia oceny⁶.

- 1 Na przykład zalecenia Rady skierowane do Komisji w związku z udzieleniem absolutorium za 2011 r. w zakresie „osiągania rezultatów” (dokument 5752/13 ADD1, s. 31). Zalecenia Parlamentu Europejskiego w kontekście udzielenia absolutorium za 2011 r.; zob. zalecenie 248 skierowane do ESDZ i EuropeAid oraz zalecenia 308 i 309 skierowane do Komisji jako całości. Dokument P7_TA-PROV(2013)0122.
- 2 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach: nowego narzędzia Komisji Europejskiej mającego na celu usprawnienie procedury udzielania absolutorium. Dokument P7_TA(2014)0134.
- 3 Art. 30 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).
- 4 SEC(2007) 213 z dnia 21 lutego 2007 r.: komunikat komisarz Grybauskaitė do Komisji, w porozumieniu z przewodniczącym: „Odpowiedź na strategiczne potrzeby: bardziej intensywne wykorzystanie ocen”.
- 5 C(2001) 3661 z dnia 12 listopada 2001 r.: Komunikat Przewodniczącego „Zastosowanie oceny w praktyce w strukturach Komisji”.
- 6 COM(2013) 686 final z dnia 2 października 2013 r. „Wzmocnienie podstaw inteligentnych regulacji – usprawnienie oceny”.

05

Poszczególne dyrekcje generalne odpowiadają ze ocenę własnej działalności i mogą dostosować systemy oceny do własnych potrzeb i wymagań, zgodnie z określonymi przez Komisję standardami w zakresie organizacji, wyboru, koncepcji i wykorzystania ustaleń z oceny.

Systemy oceny i ROM stosowane przez EuropeAid

06

Wykorzystywane przez EuropeAid systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM) stanowią część systemu rozliczalności z osiągniętych rezultatów, który opiera się na dokumentach politycznych i regulacyjnych wymienionych w pkt 4, jak również na dokumentach politycznych i regulacyjnych dotyczących konkretnej unijnej pomocy rozwojowej:

- a) rozporządzeniach finansowych mających zastosowanie do EFR⁷ i innych instrumentów finansowych wspierających unijną politykę rozwoju;
- b) Deklaracji paryskiej, programie działania z Akry⁸ oraz porozumieniu o partnerstwie z Pusan⁹;
- c) Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju¹⁰;
- d) komunikacie w sprawie „Programu działań na rzecz zmian”¹¹.

07

EuropeAid zarządza ocenami dwójki rodzaju, które są przeprowadzane przez wykonawców zewnętrznych:

- a) ocenami strategicznymi, na które składają się oceny geograficzne (dotyczące danego kraju lub regionu) oraz oceny tematyczne dotyczące konkretnego sektora (np. edukacji, bezpieczeństwa żywnościowego) lub metody świadczenia pomocy (np. wsparcia budżetowego, współpracy z bankami rozwoju);
- b) ocenami programów¹², które mogą zostać przeprowadzone w trakcie interwencji (ocena śródkresowa), w momencie jej zakończenia (ocena końcowa) lub na późniejszym etapie (ocena *ex post*).

08

W ramach tych ocen skuteczność programów weryfikowana jest pod kątem pięciu kryteriów (stosowność, skuteczność, wydajność, trwałość i oddziaływanie) opracowanych przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD-DAC) we współpracy z międzynarodową wspólnotą darczyńców¹³. Ponadto ocenie poddawana jest przewaga komparatywna UE oraz spójność z innymi politykami i programami unijnymi, działaniami podejmowanymi przez innych darczyńców oraz z polityką krajów partnerskich.

- 7 10. EFR: art. 12 i 27 rozporządzenia Rady (WE) nr 215/2008 z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. L 78 z 19.3.2008, s. 1).
11 EFR: decyzja nr 1/2013 Rady Ministrów AKP-UE z dnia 7 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia protokołu dotyczącego wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 w ramach Umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (Dz.U. L 173 z 26.6.2013, s. 67).
- 8 Deklaracja paryska w sprawie skuteczności pomocy z 2005 r. oraz program działania z Akry z 2008 r.: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccragendaforaction.htm>.
- 9 Porozumienie o partnerstwie z Pusan na rzecz skutecznej współpracy rozwojowej z 2011 r.: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>.
- 10 Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus europejski” (Dz.U. C 46 z 24.2.2006, s. 1).
- 11 COM(2011) 637 final z dnia 13 października 2011 r. „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”.
- 12 Termin „program” stosowany w niniejszym sprawozdaniu odnosi się zarówno do projektów, czyli interwencji na małą skalę, jak i do programów, czyli interwencji na dużą skalę.
- 13 <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

09

System ROM wykorzystywany jest przez EuropeAid w celu monitorowania na miejscu jakości programów. Opiera się on na krótkich wizytach ekspertów zewnętrznych w miejscu realizacji programów, w trakcie których oceniają oni skuteczność programów (zob. **załącznik I**) pod kątem pięciu kryteriów OECD-DAC wspomnianych powyżej (zob. pkt 8). Taki system umożliwia dokonywanie porównań pomiędzy różnymi programami i ułatwia gromadzenie ogólnych danych na temat rezultatów osiągniętych w ramach tych programów. W porównaniu z ocenami monitorowanie zorientowane na rezultaty (ROM) stanowi mniej czasochłonną metodę uzyskania w szybki sposób informacji na temat skuteczności programów. Wizyty w ramach ROM, podobnie jak w przypadku ocen programów, mogą być przeprowadzane w trakcie realizacji programu lub po jego zakończeniu.

10

EuropeAid sporządza następujące sprawozdania o kluczowym znaczeniu:

- a) półroczne sprawozdania z zarządzania pomocą zewnętrzną (EAMR) – główne narzędzie sprawozdawczości delegatur UE¹⁴;
- b) sprawozdania dyrektorów EuropeAid dotyczące zarządzania powierzonymi im funduszami;
- c) roczne sprawozdanie z działalności przedkładane komisarzowi oraz Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przez dyrektora generalnego EuropeAid;
- d) sprawozdanie roczne na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej przedkładane przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie;
- e) część sprawozdania oceniającego sporządzonego zgodnie z art. 318, przedkładanego przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

14 Obowiązek corocznego przedstawiania sprawozdań EAMR istnieje od 2014 r.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10

11

Trybunał zbadał, czy EuropeAid dysponuje wiarygodnymi systemami oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM). Kontrola skupiła się na trzech zasadniczych kwestiach:

- a) Czy działalność EuropeAid w zakresie ocen i ROM jest właściwie zorganizowana i czy zasoby przeznaczone na ten cel są odpowiednie?
- b) Czy systemy oceny i ROM gwarantują, że formułowane na ich podstawie ustalenia są odpowiednie i miarodajne?
- c) Czy systemy oceny i ROM zapewniają maksymalne wykorzystanie poczynionych ustaleń?

12

Kontrolą objęto systemy oceny i ROM stosowane w latach 2007–2013. Uwzględniono również zmiany przyjęte lub planowane przez EuropeAid na lata 2014–2020, o ile informacje na ten temat były dostępne i mogły zostać zweryfikowane przez Trybunał.

13

Kontrolę przeprowadzono w okresie od listopada 2013 r. do marca 2014 r. Obejmowała ona:

- a) przegląd wytycznych EuropeAid w zakresie ocen i ROM oraz głównych dokumentów i procedur zarządzania ocenami;
- b) wywiady z pracownikami ośmiu działów EuropeAid¹⁵;
- c) wizyty w delegaturach UE w Beninie i w Indiach, w trakcie których przeprowadzono wywiady z pracownikami delegatur i dokonano przeglądu odpowiedniej dokumentacji;
- d) przegląd dokumentów programowych (zob. **załącznik II**), umów w sprawie finansowania programów (zob. **załącznik III**), ocen strategicznych i ocen programów (zob. **załącznik IV**) oraz sprawozdań ROM (zob. **załącznik V**);
- e) ankietę wysłaną do 50 delegatur UE, na którą odpowiedziało 41 z nich (zob. **załącznik VI**).

15 Dział ds. oceny, ds. jakości i rezultatów, ds. planowania AKP i koordynacji horyzontalnej, ds. koordynacji geograficznej w regionie Azji i Pacyfiku, ds. edukacji, zdrowia, badań naukowych i kultury, ds. rozwoju obszarów wiejskich, bezpieczeństwa żywnościowego i wyżywienia, ds. partnerstwa między Afryką a UE i Instrumentu na rzecz Pokoju oraz ds. programów regionalnych w krajach sąsiedzkich na południu.

Ogólnie działalność w zakresie ocen i ROM jest dobrze zorganizowana, EuropeAid mogłaby jednak zwrócić większą uwagę na wydajne wykorzystanie zasobów

14

Trybunał zbadał, czy w ramach systemów oceny i ROM przewidziano zasadny podział obowiązków i czy systemy te zapewniają wydajne wykorzystanie zasobów finansowych i kadrowych.

Podział obowiązków jest zasadny, brakuje jednak dostatecznego nadzoru nad ocenami programów

15

EuropeAid w ramach swej organizacji z powodzeniem łączy zadania wykonywane w trybie scentralizowanym i zdecentralizowanym. Jeśli chodzi o zadania zarządzane centralnie:

- a) dział ds. oceny odpowiada za zarządzanie ocenami strategicznymi, co wymaga całościowego rozeznania w działalności EuropeAid. Dział ten zajmuje się opracowywaniem metodyki dokonywania ocen oraz koordynacją i monitorowaniem działań EuropeAid w zakresie ocen. Odgrywa on również kluczową rolę w procesie sprawozdawczości, dbając, by ustalenia poczynione w wyniku ocen strategicznych zostały uwzględnione w rocznym sprawozdaniu z działalności, sprawozdaniu rocznym oraz przygotowanej przez EuropeAid części sprawozdania oceniającego Komisji sporządzonego zgodnie z art. 318;

- b) dział ds. jakości i rezultatów nadzoruje system ROM i odpowiada za zapewnienie jego ogólnej jakości, jak również za zapewnienie spójności pomiędzy ROM a ocenami programów. Uczestniczy on także w analizie danych pochodzących z ROM i ocen programów i zapewnia zagregowane oceny skuteczności ROM na potrzeby rocznego sprawozdania z działalności i sprawozdania rocznego;
- c) koordynatorzy ds. ROM w EuropeAid¹⁶ nadzorują system ROM w podlegających im obszarach interwencji. Działające w jednostkach operacyjnych EuropeAid i delegaturach UE punkty kontaktowe ROM zapewniają ekspertom wsparcie przy organizacji wizyt w terenie.

16

Działy ds. oceny i ds. jakości i rezultatów podlegają bezpośrednio zastępcy dyrektora generalnego. Jest to wystarczająco wysokie stanowisko w hierarchii, by zagwarantować, że działy te otrzymują wsparcie ze strony kierownictwa w wypełnianiu swoich zadań.

¹⁶ Łącznie jest pięciu koordynatorów ROM: po jednym na programy geograficzne w danym regionie (Afryka – Karaiby – Pacyfik, Azja, Ameryka Łacińska, kraje sąsiedzkie) i jeden zajmujący się programami tematycznymi.

17

Zarządzanie ocenami programów jest zdecentralizowane. Zajmują się nim jednostki operacyjne EuropeAid i delegatury UE. Wiążą się z tym potencjalne korzyści, gdyż w ten sposób zapewnione jest wykorzystanie rezultatów ocen. Zarządzający programami mają jednak znaczny zakres swobody, jeśli chodzi o zarządzanie ocenami programów, ponieważ odpowiadają za ten proces na wszystkich etapach – od momentu rozpoczęcia oceny do działań następczych podejmowanych w jej wyniku. Wobec braku ogólnej koordynacji i monitorowania tych działań EuropeAid nie ma pełnego obrazu sytuacji, a nadzór na szczeblu wyższego kierownictwa jest niewielki.

EuropeAid nie poświęca wystarczającej uwagi kwestii wydajnego wykorzystania zasobów**18**

Zgodnie ze standardami Komisji na potrzeby działań związanych z oceną należy przeznaczyć odpowiednie zasoby, tak aby działania te spełniły swój cel. Każda dyrekcja generalna musi w szczególności dopilnować, by zasoby kadrowe i finansowe zostały wyraźnie wskazane i przypisane proporcjonalnie do działań związanych z oceną, które mają zostać podjęte.

19

EuropeAid nie dysponuje wystarczającymi informacjami na temat zasobów wykorzystywanych na potrzeby systemów oceny i ROM. Dostępne informacje dotyczą kosztu ocen strategicznych, który waha się między 5 i 6 mln euro rocznie, oraz kosztu ROM, który wynosił 17 mln euro w latach 2007–2013¹⁷. Jak wynika z szacunków sporządzonych przez EuropeAid w 2010 i 2013 r., koszt ocen programów wynosi 12–15 mln euro rocznie. Łączny koszt ocen i ROM wynosiłby zatem 34–38 mln euro rocznie. Ponieważ jednak EuropeAid nie dysponuje wiarygodnymi danymi na temat liczby ocen programów, a ich koszt jest trudny do ustalenia w komputerowym systemie informacji zarządczej¹⁸, Trybunał nie może potwierdzić poprawności tych szacunków.

20

Kwestiami dotyczącymi ROM zajmuje się 16 pracowników działu ds. oceny. Do tego obszaru przypisano również zasoby kadrowe w dziale ds. jakości i rezultatów w wymiarze około jednego ekwiwalentu pełnego czasu pracy. Brakuje jednak informacji zarządczej na temat zasobów kadrowych zaangażowanych w oceny programów i ROM na poziomie zarządzających programami, punktów kontaktowych ROM oraz koordynatorów ROM. Na podstawie wyników ankiety Trybunał szacuje, że do zadań związanych z ROM i ocenami programów przypisanych jest ponadto około 60 pełnoetatowych pracowników delegatur UE. Oznacza to, że łączna liczba pełnoetatowych pracowników zajmujących się ocenami i ROM najprawdopodobniej znacznie przekracza 80.

- 17 EuropeAid szacuje, że koszt ten wzrośnie do ok. 25,5 mln euro rocznie, w szczególności ze względu na dłuższe wizyty na miejscu (wydłużenie ze średnio dwóch do ośmiu dni) oraz korzystanie z usług większej liczby ekspertów wyższego szczebla.
- 18 Wspólny system informacyjny RELEX (CRIS).

21

Ze względu na brak wiarygodnych danych EuropeAid nie jest w stanie zagwarantować, że zasoby kadrowe i finansowe są odpowiednie i że są one przypisywane proporcjonalnie do poszczególnych działań w zakresie oceny i ROM.

22

Trybunał stwierdził, że koordynacja działań w zakresie ocen programów i ROM jest niewłaściwa, co może prowadzić do przypadków niewydajności. Oceny programów i ROM są planowane w zupełnie inny sposób i na podstawie różnych kryteriów¹⁹ (zob. pkt 26 i 31). Ze względu na niewłaściwy podział działań w zakresie ROM i ocen programy mogą zostać poddane ocenie w nadmiernym lub niedostatecznym stopniu bądź nie zostać ocenione wcale. Taka sytuacja często ma miejsce po zakończeniu realizacji programu (zob. pkt 43–46). Potwierdzają to wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał – jedynie połowa respondentów jest zdania, że oceny programów i ROM dobrze się uzupełniają.

Stosowane przez EuropeAid systemy oceny i ROM nie gwarantują w wystarczającym stopniu, że formułowane na ich podstawie ustalenia są odpowiednie i miarodajne

23

Trybunał zbadał, czy oceny i działania w ramach ROM zostały wybrane na podstawie właściwych kryteriów i czy przeprowadzono je w wyznaczonym terminie. Ponadto zweryfikowano, czy zostały one przeprowadzone przez ekspertów posiadających odpowiednie kwalifikacje, czy skutecznie zastosowano procedury kontroli jakości oraz czy zapewniły one dostateczne dowody na potwierdzenie wyników osiągniętych w ramach interwencji EuropeAid.

Występują pewne uchybienia w zakresie doboru ocen programów i terminowego ukończenia ocen

Wieloletnie plany ocen strategicznych opierają się na odpowiednich kryteriach

24

Orientacyjny wieloletni plan ocen na lata 2007–2013 miał zapewnić pełen zasięg geograficzny, tak aby umożliwić wyciągnięcie wniosków na potrzeby kolejnego procesu programowania. Doboru ocen tematycznych dokonano na podstawie istotności przyznanych środków i z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych sektorów w krajowych i regionalnych strategiach współpracy UE. Za cel postawiono sobie również zwiększenie liczby ocen dotyczących metod świadczenia pomocy (np. wsparcia budżetowego, współpracy z EBI, bankami rozwoju, agencjami Narodów Zjednoczonych).

19 Jedyna zasada głosi, że wizyt w ramach ROM nie należy przeprowadzać w tym samym roku co oceny programu.

25

Na potrzeby kroczącego programu prac na lata 2014–2018 udoskonalono kryteria wyboru. Celem było zapewnienie wystarczających materiałów na potrzeby sporządzenia w 2017 r. sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat rezultatów i oddziaływania instrumentów finansowych, zgodnie z wymogami wspólnych zasad i procedur wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych²⁰. Oceny tematyczne dobrano na podstawie priorytetów określonych w Programie działań na rzecz zmian²¹, mając na względzie zapewnienie równowagi pomiędzy regionami (Afryka, Ameryka Łacińska i Azja) i różnymi rodzajami krajów (kraje o średnich dochodach, kraje niestabilne i kraje z rozbudowanymi programami wsparcia budżetowego).

Kryteria doboru w przypadku ocen programów są niejasne

26

Ocenę programu przeprowadza się głównie dlatego, że taki obowiązek lub możliwość przewidziane są w umowie finansowania zawartej z beneficjentem lub podmiotem realizującym program. Decyzja o dokonaniu oceny jest podejmowana indywidualnie na etapie opracowywania koncepcji każdego programu, przy czym nie ma żadnych wytycznych, którymi można by się kierować w tej kwestii. W ramach przeglądu 20 niedawno zrealizowanych programów (zob. **załącznik III**) Trybunał zidentyfikował istotne, niewyjaśnione różnice w przyjętych podejściach:

- a) możliwość dokonania oceny śródkresowej przewidziano we wszystkich programach, lecz obowiązek taki istniał tylko w odniesieniu do połowy z nich;
- b) ocenę *ex post* przewidziano jedynie w przypadku dwóch trzecich programów, przy czym tylko w jednym przypadku była ona obowiązkowa.

Oceny często nie są realizowane zgodnie z planem

27

EuropeAid nie ustanowiła odpowiedniego systemu na potrzeby monitorowania realizacji planów dokonywania ocen strategicznych i ocen programów, analizowania przyczyn odstępstw od tych planów oraz eliminowania systemowych przyczyn opóźnień.

28

Oceny strategiczne często trwały dłużej niż było to zaplanowane²². W konsekwencji orientacyjny wieloletni plan ocen na lata 2007–2013 nie został w pełni wykonany – ukończonych zostało jedynie 70% wybranych ocen. Zdaniem EuropeAid wynikało to w szczególności z ograniczonych zasobów kadrowych w dziale ds. oceny.

- 20 Art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiającego wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 95).
- 21 Główne priorytety polityczne to:
 - prawa człowieka, demokracja, dobre rządy (w tym rządy prawa, równość płci, wzmocnienie pozycji kobiet, zarządzanie sektorem publicznym, polityka i administracja fiskalna, korupcja, społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne, zasoby naturalne, powiązanie między rozwojem a bezpieczeństwem),
 - zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy (opieka społeczna, opieka zdrowotna, edukacja i zatrudnienie, otoczenie biznesu, integracja regionalna i rynki światowe, zrównoważone rolnictwo i energia).
- 22 Oceny dotyczące poszczególnych krajów zajmowały średnio 18 miesięcy, a więc 6 miesięcy dłużej niż planowano.

29

Oceny programów są co prawda przeprowadzane zazwyczaj zgodnie z harmonogramem, jednak ankieta przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że w latach 2010–2013 wystąpiła znaczna różnica pomiędzy liczbą ocen zaplanowanych i przeprowadzonych²³. Oceny były czasem przekładane w czasie lub anulowane, co wskazuje, że w trakcie realizacji programów nie stosowano się w sposób systematyczny do odnośnych zapisów w umowach finansowania. Z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że przy podejmowaniu decyzji delegatury UE powołują się na czynniki takie jak ograniczone zasoby kadrowe²⁴, potrzeby podmiotów korzystających z wyników ocen czy problemy w realizacji programu. Powody niewykonania zaplanowanych ocen nie zostały udokumentowane. Zwiększa to ryzyko, że decyzje o niedokonaniu oceny nie będą opierały się na odpowiednich przesłankach lub zostaną podjęte na niewłaściwym szczeblu.

Metodyka doboru w przypadku ROM ogranicza użyteczność tego rodzaju monitorowania

30

Dobór działań w ramach ROM opiera się na jasno określonych, standardowych kryteriach²⁵, w drodze konsultacji pomiędzy wykonawcami ROM i zarządzającymi programami. Monitorowanie zorientowane na rezultaty (ROM) prowadzone jest zazwyczaj zgodnie z planem, a sprawozdania są zwykle sporządzane bez większych opóźnień.

31

W sprawozdaniu specjalnym nr 1/2011²⁶ Trybunał wskazał jednak kluczowe ograniczenia obniżające użyteczność ROM jako wskaźnika dla całego portfela pomocy, w tym m.in. fakt, że próba projektów nie jest dobierana z zastosowaniem metod statystycznych, lecz raczej uznaniowo. W 2011 r. jednostka audytu wewnętrznego EuropeAid stwierdziła również, że ponieważ dobór nie opiera się na analizie ryzyka, ROM nie zapewnia zarządzającym programami informacji zwrotnych na temat obszarów, w których poprawa realizacji programu jest najbardziej potrzebna.

Procedury zapewniające jakość ocen programów i działań w ramach ROM są wdrażane niespójnie

Dzięki procedurom udzielania zamówień zapewniony jest wybór ekspertów posiadających wystarczające kwalifikacje

32

Za dokonywanie ocen odpowiadają zewnętrzni konsultanci zatrudniani przez EuropeAid w drodze zamówień publicznych. Oferty przedkładane przez firmy konsultingowe są oceniane na podstawie szczegółowych wymogów²⁷ dotyczących w szczególności kwalifikacji zawodowych ekspertów. Kierownicy zespołów i eksperci wyższego szczebla mają zazwyczaj 10–15 lat doświadczenia w dziedzinie stanowiącej przedmiot interwencji plus pięć lat doświadczenia w zakresie dokonywania ocen w przypadku kierowników zespołów.

- 23 Delegatury UE planowały średnio 3,5 oceny roczne, lecz faktycznie wykonano 2,9.
- 24 Wskazywane jako główny powód niewykonania zaplanowanej oceny.
- 25 Główne powody odchodzenia od kryteriów standardowych to: i) uniknięcie niepotrzebnego monitorowania w przypadku programów dobrze zarządzanych lub programów, które zostały niedawno ocenione; ii) uwzględnienie programów problematycznych, które znajdują się poniżej prognozy finansowego; iii) nasilenie monitorowania w przypadku programów, w których kontrola wewnętrzna jest niedostateczna.
- 26 Sprawozdanie specjalne nr 1/2011 pt. „Czy decentralizacja procesu zarządzania pomocą zewnętrzną przez Komisję z centrali Komisji do jej delegatur przyczyniła się do poprawy w dziedzinie udzielania pomocy?”, pkt 25 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Zakres wymagań i obowiązków lub specyfikacje techniczne.

Uwagi

33

Za prowadzenie ROM odpowiadają zewnętrzne firmy konsultingowe (tzw. wykonawcy ROM) wyłonione w drodze zamówień publicznych²⁸. Wymagane doświadczenie w zakresie współpracy na rzecz rozwoju w danym regionie to 10 lat w przypadku ekspertów wyższego szczebla, 5–10 lat w przypadku ekspertów średniego szczebla i do pięciu lat w przypadku ekspertów niższego szczebla. W odniesieniu do umów, które mają zostać podpisane w 2014 r., EuropeAid nałożyła na wykonawców ROM wymóg zatrudnienia ekspertów na kontrakty długoterminowe, tak aby zapewnić jak najwyższy poziom wiedzy fachowej.

Procedury kontroli jakości w zakresie ocen programów i ROM nie są stosowane systematycznie

34

Ze standardów oceny przyjętych przez Komisję wynika, że – z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków – na potrzeby każdej oceny należy ustanowić grupę referencyjną²⁹, która doradza w kwestiach dotyczących zakresu wymagań i obowiązków, wspiera prace oceniające i uczestniczy w przeprowadzanej z odpowiednią regularnością ewaluacji jakości ocen. W wytycznych EuropeAid dotyczących dokonywania ocen podkreśla się, że za zapewnienie jakości na każdym etapie procesu odpowiada kierownik ds. oceny we współpracy z grupą referencyjną, w której skład powinni wchodzić przedstawiciele głównych zainteresowanych podmiotów³⁰.

35

Jeśli chodzi o oceny strategiczne, grupy referencyjne ustanawiane są systematycznie, a ich posiedzenia odbywają się regularnie. Wyniki prac tych grup, w tym wyniki przeglądu jakości na

wszystkich etapach, dokumentowane są w protokołach z posiedzeń.

36

W przypadku ocen programów sytuacja przedstawiała się inaczej. Jak wynika z ankiety Trybunału, jedynie 39% delegatur UE tworzyło grupy referencyjne zawsze lub w większości przypadków³¹. Jednostki operacyjne EuropeAid i delegatury UE, w których Trybunał przeprowadził wizyty, ustanawiały takie grupy rzadko. Zarządzający programem może konsultować się z innymi zainteresowanymi podmiotami na różnych etapach procesu oceny (np. przy opracowywaniu zakresu wymagań i obowiązków czy dokonywaniu przeglądu projektu sprawozdania z oceny). Ze względu na brak odpowiedniej dokumentacji Trybunał nie mógł jednak stwierdzić, czy była to częsta praktyka.

37

Wytyczne EuropeAid w zakresie jakości stanowią, że jakość projektów sprawozdań z oceny oraz ich ostatecznych wersji musi zostać oceniona pod kątem dziewięciu precyzyjnie sformułowanych kryteriów³². W tym celu dwie osoby muszą przedyskutować kryteria i wypełnić odpowiednią tabelę jakości. W przypadku ocen strategicznych tabelę tę wypełniano systematycznie i była ona publikowana wraz ze sprawozdaniem z oceny na stronie internetowej EuropeAid³³. W przypadku ocen programów z kolei, jak wynika z ankiety Trybunału, jedynie 71% delegatur UE ocenia jakość sprawozdań z oceny i tylko 37% wypełnia tabelę jakości³⁴.

- 28 Łącznie jest pięciu wykonawców ROM: po jednym na region w przypadku programów geograficznych (Afryka – Karaiby – Pacyfik, Azja, Ameryka Łacińska, kraje sąsiedzkie) i jeden zajmujący się programami tematycznymi.
- 29 Określaną też w Komisji mianem „grupy sterującej”.
- 30 W zależności od rodzaju oceny i miejsca jej przeprowadzenia w skład grup referencyjnych mogą wchodzić przedstawiciele EuropeAid, ESDZ, innych działów Komisji, władz krajów partnerskich, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych organizacji pomocowych, a także inni eksperci.
- 31 W delegaturach i jednostkach operacyjnych odwiedzonych w trakcie kontroli nie ustanowiono formalnie żadnych grup referencyjnych z wyjątkiem grup na potrzeby ocen programów zbliżonych do ocen strategicznych.
- 32 Tych dziewięć kryteriów to:
 - 1) zaspokojenie potrzeb,
 - 2) odpowiedni zakres,
 - 3) broniąca się koncepcja,
 - 4) wiarygodne dane,
 - 5) rzetelna analiza,
 - 6) wiarygodne ustalenia,
 - 7) miarodajne wnioski,
 - 8) przydatne zalecenia,
 - 9) jasne sprawozdanie.
 W przypadku ocen programów kryteria 2 i 3 połączono w jedno: odpowiednia koncepcja. Poziom spełnienia każdego z kryteriów oceniany jest jako doskonały, bardzo dobry, dobry, dostateczny lub niedopuszczalny. (http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qal_flr_en.htm#03).
- 33 http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en.
- 34 Spośród dziesięciu ocen programów objętych przeglądem Trybunału tabela została wypełniona tylko w jednym przypadku – oceny Instrumentu na rzecz Pokoju w Afryce.

38

Zarządzający programami są zobowiązani do wypełnienia odpowiedniego formularza w celu oceny jakości sprawozdań ROM. Z obowiązku tego wywiązali się oni w przypadku mniej niż 60% sprawozdań sporządzonych w latach 2011–2013.

Systemy ocen i ROM nie zapewniają odpowiednich informacji na temat osiągniętych rezultatów

Cele programu i wskaźniki nie są dobrze zdefiniowane

39

Aby umożliwić dokonanie opartej na dowodach oceny osiągnięć, należy wyznaczyć zdefiniowane, wymierne i określone w czasie cele, którym towarzyszyć będą obiektywnie sprawdzalne wskaźniki. Cele wymienione w strategicznych dokumentach o charakterze politycznym i w przepisach ustanawiających instrumenty finansowania są opracowywane w kontekście politycznym i – choć powinny one stanowić podstawowy punkt odniesienia – często są zbyt ogólne, by można je wykorzystać na poziomie realizacji. W związku z tym wymagają one przełożenia na bardziej konkretne cele operacyjne w momencie planowania pomocy dla danego kraju, regionu lub sektora i na etapie prac nad kształtem poszczególnych interwencji.

40

Pięć³⁵ spośród 15 tematycznych, regionalnych i krajowych dokumentów programowych objętych przeglądem Trybunału (zob. **załącznik II**) zawierało precyzyjnie opisane cele i wskaźniki, lecz nie zawierało wartości referencyjnych ani docelowych, względem których można by ocenić osiągnięte rezultaty. W przypadku pozostałych 10 dokumentów cele były sformułowane niejasno, zaś wskaźników często brakowało (zob. **ramka 1**).

41

Jeśli chodzi o poszczególne programy, Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoich sprawozdaniach³⁶, że przyjęte cele są niewystarczająco precyzyjne i że nie określono wymiernych wskaźników. Cztery spośród dziesięciu sprawozdań z oceny programu objętych przeglądem Trybunału zawierały nieprecyzyjnie sformułowane cele i wskaźniki, a ponadto stwierdzono brak wartości referencyjnych i danych z monitorowania oraz poważne uchybienia³⁷ (zob. **ramka 2**). Pozytywne uwagi pod tym kątem poczyniono jedynie w przypadku dwóch ocen³⁸.

42

Ze względu na brak precyzyjnie określonych celów i wskaźników nie ma dowodów pozwalających zweryfikować w ramach oceny, czy osiągnięto założone rezultaty. Kwestia ta została także poruszona w analizie z 2011 r. zleconej przez EuropeAid³⁹.

- 35 Bezpieczeństwo żywnościowe, Benin, Czad, Urugwaj i Zambia.
- 36 Np. sprawozdanie specjalne nr 1/2012 pt. „Skuteczność pomocy rozwojowej Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej”, pkt 51 oraz sprawozdanie specjalne nr 13/2013 pt. „Pomoc rozwojowa UE dla Azji Środkowej”, pkt 52 (<http://eca.europa.eu>).
- 37 Podobne uwagi zostały zgłoszone w sprawozdaniach rocznych za lata 2011, 2012 i 2013 przez dwóch wykonawców ROM, z których jeden był odpowiedzialny za Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), a drugi za zarządzane centralnie programy tematyczne.
- 38 Benin: PACTE – program wsparcia władz samorządowych; programy w ramach instrumentu żywnościowego realizowanego przez Afrykańskie Biuro ds. Zasobów Zwierzęcych Unii Afrykańskiej (AU-IBAR): nadzwyczajna interwencja dotycząca zwierząt hodowlanych w celu złagodzenia kryzysu żywnościowego w Somalii (LEISOM) oraz projekt „Szczepionki na rzecz przeciwdziałania zaniechanym chorobom zwierząt w Afryce” (VACNADA).
- 39 Analiza instrumentów prawnych i wniosków z ocen zarządzanych przez Wspólną Jednostkę ds. Oceny, lipiec 2011 r., pkt 26, s. ix (analiza nie obejmuje EFR). http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en, zob. sekcja „w rozbiu na instrumenty/kanały”.

Przykłady nieprecyzyjnie sformułowanych celów w dokumentach programowania wieloletniego

Inwestowanie w ludzi: Przegląd śródkresowy dokumentu strategicznego w sprawie programu tematycznego (2007–2013) i wieloletniego programowania indykatywnego na lata 2011–2013

Jeśli chodzi o wzmocnienie systemów opieki zdrowotnej i zapewnienie powszechnego dostępu do podstawowej opieki medycznej:

„Z punktu widzenia realizacji działania tematyczne powinny skupiać się na:

- o wspieraniu skutecznego pozyskiwania środków na rzecz wzmocnienia otwartego systemu opieki zdrowotnej i powszechnego zapewnienia usług medycznych;
- o promowaniu i wspieraniu innowacyjnych metod i dobrych praktyk mających na celu wyeliminowanie niedociągnięć w zakresie świadczenia usług zdrowotnych i zapewnienie lepszej opieki medycznej;
- o wspieraniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń zawodowych i innych podmiotów w realizowanych przez nie kampaniach informacyjnych oraz działaniach monitorujących i doradczych w obszarze zdrowia;
- o wspieraniu globalnych i regionalnych platform dialogu politycznego i wymiany dobrych praktyk w zakresie różnych aspektów zdrowia;
- o wspieraniu krajów partnerskich we wdrażaniu międzynarodowych zobowiązań prawnych w zakresie zdrowia”.

KDS/KPO Boliwia 2007–2013

„Wzmocnienie sektora produkcji obejmującego mikroprzedsiębiorstwa i MŚP oraz ulepszenie ram instytucjonalnych w celu zwiększenia produktywności i konkurencyjności, co przełoży się na lepszy dostęp do rynków i integrację, a tym samym na stworzenie warunków sprzyjających godziwej i stałej pracy”

Przykłady nieprecyzyjnie sformułowanych celów programu

II regionalny projekt migracji eurośródziemnomorskiej (2008–2011)

„Wzmocnienie współpracy w zakresie zarządzania lub migracji w celu budowania zdolności partnerów MEDA do opracowania skutecznej, ukierunkowanej i kompleksowej odpowiedzi na różne rodzaje migracji”

Instrument na rzecz Pokoju w Afryce (2003–2013)

„Wspieranie funkcjonalności afrykańskich ram pokoju i bezpieczeństwa (APSA) oraz działań na rzecz zwiększenia skuteczności Unii Afrykańskiej i afrykańskich organizacji regionalnych przy prowadzeniu operacji pokojowych w Afryce”

W ramach ocen i ROM większy nacisk położony jest na realizację programów niż na osiągnięte rezultaty

43

Wytyczne EuropeAid w zakresie dokonywania ocen stanowią, że:

- a) oceny śródkresowe i końcowe umożliwiają wyciągnięcie wniosków na podstawie pierwszych lat realizacji inicjatywy oraz wprowadzenie ewentualnych modyfikacji, a ponadto zapewniają analizę pierwszych rezultatów i oddziaływania;
- b) oceny *ex post* polegają głównie na weryfikacji osiągniętych wyników oraz ocenie trwałości korzyści płynących z inicjatywy, a także stanowią narzędzie sprawozdawczości względem instytucji, które przeznaczyły środki na inicjatywę, oraz ułatwiają przekazywanie doświadczeń innym krajom lub sektorom.

44

Oceny *ex post* programów przeprowadzane są rzadko. W przypadku dwóch delegatur UE, w których Trybunał przeprowadził kontrolę, jedynie trzy z 17 ocen dokonanych w latach 2010–2013 miały charakter *ex post*. Wynika to z tego, że umowy w sprawie finansowania rzadko przewidują wymóg przeprowadzenia takich ocen (zob. pkt 26 lit. b)). Kolejnym powodem jest fakt, że oceny programów są finansowane z budżetu programu, a zatem są ograniczone terminem zakończenia programu.

45

EuropeAid wskazuje także na inne czynniki, takie jak brak danych z monitorowania po zakończeniu programu czy zmiany zachodzące w kraju partnerskim, które mogą wpłynąć na skuteczność programu. Zdaniem Trybunału argumenty te nie są przekonujące: system monitorowania można opracować w taki sposób, aby umożliwić gromadzenie koniecznych danych przez pewien okres po zakończeniu realizacji programu (zob. pkt 47), zaś celem oceny jest m.in. analiza wpływu nieprzewidzianych czynników.

46

Z wytycznych dotyczących ROM⁴⁰ wynika, że monitorowanie *ex post* umożliwia zgromadzenie rzetelnych informacji na temat koncepcji projektu, jego realnego wpływu oraz trwałości, które to aspekty można ocenić w pełni dopiero po zakończeniu projektu. Tymczasem działania monitorujące *ex post* stanowiły średnio zaledwie 11% działań w ramach ROM przeprowadzonych w latach 2008–2012. EuropeAid podjęła decyzję o zaprzestaniu tych działań począwszy od 2014 r. Uznała ona, że metodyka prowadzenia ROM *ex post* była nieodpowiednia na potrzeby oceny oddziaływania oraz że zmodyfikowany system ROM ma na celu jedynie wspieranie zarządzania programem i jego realizacji.

40 Zob. Podręcznik ROM z 2012 r., s. 57.

47

W odróżnieniu od takiego podejścia zakładającego niewielki udział ocen programów i monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM) *ex post* ramy pomiaru wyników stosowane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) od 2012 r. przewidują monitorowanie *ex post* przez trzy lata od zakończenia projektu, a EBI zamierza wykorzystywać zgromadzone w ten sposób dane na potrzeby ocen *ex post*.

Metodyka oceny wsparcia budżetowego ma wewnętrzne ograniczenia

48

Pod kierownictwem działu EuropeAid ds. oceny sieć oceny rozwoju w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD opracowała dokument pt. „Ocena wsparcia budżetowego – podejście metodyczne”, który został opublikowany w 2012 r.⁴¹ Dokument ten określa wspólne ramowe zasady oceny operacji wsparcia budżetowego i zawiera wytyczne, jak zorganizować i przeprowadzić taką ocenę. Zauważono w nim, że w większości przypadków trudno będzie skwantyfikować wpływ wsparcia budżetowego, który będzie musiał zostać poddany ocenie jakościowej.

49

Aspekty jakościowe są naturalnie brane pod uwagę we wszystkich ocenach, jednak trudności w ustaleniu jednoznacznego, logicznego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zaobserwowanymi rezultatami a programami wsparcia budżetowego negatywnie wpływają na wiarygodność dowodów uzyskanych na podstawie oceny. O tym wewnętrznym ograniczeniu nie wspomina się ani w sprawozdaniach z oceny wsparcia budżetowego⁴², ani w sprawozdaniach EuropeAid⁴³.

Sprawozdawczość nie zapewnia dostatecznych informacji na temat osiągniętych rezultatów

50

Zdolności EuropeAid w zakresie oceny osiągniętych rezultatów i sprawozdawczości na ich temat są znacznie ograniczone ze względu na wyznaczenie niewystarczająco precyzyjnych celów i wskaźników dla programów operacyjnych oraz z uwagi na położenie nacisku na przeprowadzanie ocen i ROM w trakcie realizacji programów.

51

W kilku swoich sprawozdaniach⁴⁴ Trybunał zauważył, że sprawozdania delegatur UE z zarządzania pomocą zewnętrzną oraz dwa najważniejsze sprawozdania roczne EuropeAid zawierają niewielką ilość informacji na temat faktycznych rezultatów osiągniętych dzięki pomocy unijnej. Dokumenty te koncentrują się w większym stopniu na zrealizowanych działaniach niż na osiągnięciach w zakresie realizowanej polityki.

52

Sytuacja przedstawia się podobnie w odniesieniu do przygotowywanej przez EuropeAid części sprawozdania oceniającego Komisji sporządzonego zgodnie z art. 318. W sprawozdaniu rocznym za 2012 r.⁴⁵ Trybunał stwierdził, że mimo pewnych kroków w dobrym kierunku w sprawozdaniach oceniających nie przedstawiono wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów wskazujących, co udało się osiągnąć dzięki realizacji polityk UE, w związku z czym nie nadały się one do wykorzystania zgodnie z założeniami w procedurze udzielania absolutorium.

- 41 http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf.
- 42 EuropeAid zarządziła czterema ocenami w zakresie wsparcia budżetowego: w Mali i w Tunezji (2011) oraz w Tanzanii i Republice Południowej Afryki (2013).
- 43 Roczne sprawozdania z działalności za lata 2011 i 2013 oraz sprawozdanie roczne za 2012 r.
- 44 Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2011, pkt 10.12 (Dz.U. C 344 z 12.11.2012); sprawozdanie specjalne nr 1/2011, pkt 59; sprawozdanie specjalne nr 13/2013, pkt 78–80 (<http://eca.europa.eu>).
- 45 Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2012, pkt 10.21 i 10.22 (Dz.U. C 331 z 14.11.2013).

Systemy oceny i ROM stosowane przez EuropeAid nie zapewniają maksymalnego wykorzystania poczynionych ustaleń

53

Trybunał zbadał, czy systemy oceny i ROM stosowane przez EuropeAid zagwarantowały, że w następstwie poczynionych ustaleń podjęto odpowiednie działania oraz że ustalenia zostały zakomunikowane wszystkim użytkownikom, dla których były one przeznaczone.

Brakuje odpowiednich mechanizmów podejmowania działań następczych

Istnieją uchybienia w zakresie działań podejmowanych w następstwie ustaleń poczynionych w ramach ocen strategicznych

54

Działania, jakie należy podjąć w następstwie oceny strategicznej, są opisane w dokumencie⁴⁶ publikowanym wraz ze sprawozdaniem z oceny na stronie internetowej EuropeAid. Jest to dobra praktyka, jednak większość takich dokumentów objętych przeglądem Trybunału nie zawierała wystarczająco szczegółowych informacji na temat planowanych działań, ich harmonogramu i podziału obowiązków.

55

Monitorowanie wykonania planu działania przez dział ds. oceny ogranicza się do jednego roku po publikacji sprawozdania z oceny. Często jest to jednak zbyt krótki okres, by zrealizować plany działania, w których przewidziano modyfikację polityk sektorowych i zmianę krajowych lub regionalnych strategii współpracy UE⁴⁷.

56

W ramach oceny partnerskiej Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD⁴⁸ z 2012 r. stwierdzono również, że dział EuropeAid ds. oceny nie miał pełnego rozoznania co do stopnia, w jakim zalecenia sformułowane na podstawie ocen strategicznych zostały zaakceptowane i były wykorzystywane na potrzeby kształtowania nowych polityk i programów. W zleconej przez dział ds. oceny analizie z 2014 r. dotyczącej stopnia wykorzystania rezultatów ocen strategicznych stwierdzono, że nie były one stosowane skutecznie.

46 Tzw. *fiche contradictoire*.

47 Przykładowo ocena tematyczna wsparcia Komisji Europejskiej na rzecz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności została opublikowana w 2011 r., lecz szereg działań w jej następstwie miał zostać zrealizowanych dopiero po 2012 r. Podobnie sytuacja przedstawiała się w przypadku większości ocen zakończonych w latach 2012 i 2013. Zalecenia sformułowane w ich ramach miały zostać zrealizowane w głównej mierze w okresie programowania 2014–2020.

48 Unia Europejska (2012), Ocena partnerska Komitetu Pomocy Rozwojowej: główne ustalenia i zalecenia http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion2012dacpeer-reviewmainfindingsandrecommendations.htm.

Brakuje dokumentacji dotyczącej działań następczych podejmowanych w wyniku ustaleń sformułowanych w toku ocen programów i ROM

57

Ustalenia dokonywane w następstwie ocen programów i ROM są zazwyczaj omawiane w jednostkach organizacyjnych lub delegaturach UE, zaś za dopilnowanie, by podjęto odpowiednie działania następcze, odpowiadają zarządzający programami. Jak wykazała kontrola Trybunału w dwóch delegaturach UE, w przeciwieństwie do ocen strategicznych nie sporządzano systematycznie udokumentowanych planów działania ani nie monitorowano ich wykonania. Jak wynika z ankiety Trybunału, jedynie 44% delegatur UE opracowuje zazwyczaj plany działania. Jeśli chodzi o ROM, działania następcze są opisane w odnośnych formularzach. Przegląd dokonany przez Trybunał wykazał jednak, że formularze te zostały wypełnione jedynie w przypadku 60% działań ROM zrealizowanych w latach 2011–2013.

58

W ponad połowie przypadków objętych przeglądem⁴⁹ Trybunał stwierdził, że wykorzystano niektóre ustalenia poczynione w ramach ocen programów i ROM. Ze względu na brak odpowiedniego systemu monitorowania działań następczych EuropeAid nie jest jednak w stanie zagwarantować, że ustalenia i zalecenia sformułowane w wyniku ocen programów i ROM zostaną skutecznie wykorzystane.

Ustalenia poczynione w toku ocen i ROM są rozpowszechniane prawidłowo z wyjątkiem ocen programów

W przypadku ocen strategicznych i ROM rozpowszechnianie informacji na temat poczynionych w ich toku ustaleń odbywa się poprawnie

59

Sprawozdania z ocen strategicznych i ROM są łatwo dostępne dla wszystkich działów EuropeAid i delegatur UE. Dostęp do sprawozdań z ocen strategicznych mają również podmioty zewnętrzne. Sprawozdania te są publikowane na stronach internetowych EuropeAid i OECD, a także przesyłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz państwom członkowskim UE. Informacje na temat sprawozdań i przedstawionych w nich wniosków upowszechniane są również na inne sposoby (np. w trakcie spotkań, warsztatów i seminariów), w zależności od grup odbiorców (np. działy Komisji, ESDZ, delegatury UE, instytucje europejskie, partnerzy zewnętrzni czy sieci skupiające ekspertów).

60

EuropeAid przedstawia podsumowanie rezultatów ocen strategicznych i głównych wniosków z nich płynących, jak również zagregowane dane pochodzące z ROM dotyczące osiągniętych wyników w rocznym sprawozdaniu z działalności⁵⁰ oraz w sprawozdaniu rocznym⁵¹. Uczestniczy również w przygotowaniu sprawozdania oceniającego Komisji sporządzonego zgodnie z art. 318, które zawiera podsumowanie ustaleń poczynionych w toku ocen strategicznych⁵².

- 49 W przypadku sześciu z dziesięciu ocen programów i sześciu z ośmiu skontrolowanych działań ROM.
- 50 Roczne sprawozdanie z działalności za 2013 r., s. 117–119 i 150–162 oraz załącznik 9.
- 51 Sprawozdanie roczne na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji w 2012 r., s. 166–173.
- 52 COM(2013) 461 final z dnia 26 czerwca 2013 r., Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach, s. 22–23.

Informacje dotyczące ocen programów nie są odpowiednio rozpowszechniane

61

Zarządzający programami omawiają zazwyczaj sprawozdania z ocen programów z bezpośrednio zainteresowanymi podmiotami, tj. przede wszystkim z działami geograficznymi i tematycznymi EuropeAid oraz z podmiotem realizującym program. Sprawozdania rzadko udostępnia się beneficjentom i innym darczyńcom.

62

Delegatury są zobowiązane informować o wnioskach płynących z ocen programów w sprawozdaniach z zarządzania pomocą zewnętrzną przedkładanych co pół roku EuropeAid. W skontrolowanych sprawozdaniach Trybunał znalazł jednak niewiele informacji na ten temat lub nie znalazł ich wcale.

W przypadku ocen programów zarządzanych przez działy operacyjne EuropeAid do 2012 r. nie było podobnego wymogu sprawozdawczego. W rocznym sprawozdaniu z działalności EuropeAid za 2013 r.⁵³ przedstawiono podsumowanie 15 ocen programów, nie wskazano jednak, jak liczba ta ma się do całkowitej liczby ocen ukończonych w 2013 r.

63

Jak Trybunał już zauważył⁵⁴, systematyczne korzystanie ze sprawozdań z ocen programów jest utrudnione, ponieważ nie ma centralnej bazy danych służącej do przechowywania takich ocen. Znacznie ogranicza to zdolności EuropeAid w zakresie analizy i udostępniania informacji wewnątrznie i podmiotom zewnętrznym, co stanowi podstawę rozliczalności.

64

EuropeAid poinformowała, że zamierza opracować nowe narzędzie informatyczne na potrzeby zarządzania ROM i ocenami programów oraz ich gromadzenia i analizowania, które będzie służyć jako centralna baza danych i umożliwiać użytkownikom zaawansowane wyszukiwanie i analizę informacji. W momencie przeprowadzania kontroli przez Trybunał nie podjęto jeszcze decyzji w sprawie opracowania modułu zawierającego dane pochodzące z ocen programów, choć kwestia dostępu do tych danych była bardzo istotna w przypadku ocen programów.

53 Roczne sprawozdanie z działalności za 2013 r., załącznik 9: Informacje na temat osiągniętych wyników zawarte w ocenach.

54 Sprawozdanie specjalne nr 1/2011, pkt 60.

65

Trybunał stwierdza, że stosowane przez EuropeAid systemy oceny i ROM nie są w wystarczającym stopniu wiarygodne.

66

Ogólnie działalność w zakresie ocen i ROM jest dobrze zorganizowana: przewidziano właściwy podział zadań wykonywanych w trybie scentralizowanym i zdecentralizowanym, sprzyjających kulturze oceny i potwierdzających duże znaczenie oceny w procesie zarządzania pomocą. Brakuje jednak właściwego nadzoru nad ocenami programów, który byłby sprawowany przez kierownictwo wyższego szczebla. Ze względu na brak odpowiednich informacji zarządczych na temat zasobów kadrowych i finansowych wykorzystywanych w celu dokonywania ocen programów EuropeAid nie jest w stanie zagwarantować, że są one odpowiednie i skutecznie rozdzielane w celu realizacji poszczególnych działań z zakresu oceny.

67

Systemy oceny i ROM nie gwarantują w wystarczającym stopniu, że formułowane z ich wykorzystaniem ustalenia są odpowiednie i miarodajne. Plany dokonywania ocen, sporządzane na podstawie niedostatecznie precyzyjnych kryteriów, nie gwarantują, że w pierwszej kolejności przeprowadzane będą oceny najbardziej użyteczne z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji. Ponadto brak monitorowania uniemożliwia EuropeAid identyfikowanie i eliminowanie przyczyn częstych odstępstw od tych planów. Procedury udzielania zamówień umożliwiają wybór ekspertów zewnętrznych dysponujących wymaganą wiedzą i umiejętnościami. Procedury kontroli jakości ROM i ocen programów nie są stosowane jednolicie w EuropeAid.

68

Nie wykorzystuje się w pełni ustaleń poczynionych w ramach ocen i ROM. Brakuje również odpowiednich mechanizmów podejmowania działań następczych, które zapewniałyby właściwe wykorzystanie ustaleń wynikających z ocen i ROM. Ustalenia poczynione w toku ocen strategicznych i ROM są udostępniane szerokiemu gronu podmiotów wewnętrznych i zewnętrznych za pośrednictwem różnorodnych narzędzi komunikacji. Brak dostępu do ocen programów oraz brak narzędzi umożliwiających wyszukiwanie danych utrudniają jednak wymianę wiedzy.

69

Systemy oceny i ROM nie zapewniają właściwych informacji na temat osiągniętych rezultatów ze względu na niewystarczająco zdefiniowane cele i wskaźniki, ograniczoną liczbę ocen i działań ROM przeprowadzanych *ex post* oraz wewnętrzne ograniczenia w metodyce oceny wsparcia budżetowego. W konsekwencji EuropeAid może jedynie w ograniczonym zakresie informować o wynikach swoich działań, a prowadzona przez nią sprawozdawczość zapewnia niewiele informacji na temat faktycznie osiągniętych rezultatów.

70

Komisja i EuropeAid podjęły ostatnio inicjatywy mające na celu wzmocnienie zdolności w zakresie oceny osiągnięć uzyskanych w ramach realizowanej polityki oraz sprawozdawczości na ich temat. Inicjatywy te znajdowały się jednak na zbyt wczesnym etapie, aby Trybunał mógł ocenić, czy w skuteczny sposób przyczyniły się one do wyeliminowania problemów poruszonych w niniejszym sprawozdaniu.

Wnioski i zalecenia

Zalecenie 1 Skuteczne wykorzystanie zasobów na potrzeby systemów oceny i ROM

EuropeAid powinna zapewnić odpowiednie informacje zarządcze i regularnie dokonywać oceny potrzeb, tak aby zagwarantować odpowiedni przydział zasobów finansowych i kadrowych do ocen programów oraz działań w ramach ROM.

Zalecenie 2 Odpowiednie uszeregowanie ocen programów pod względem znaczenia i monitorowanie działań związanych z oceną

Aby zagwarantować, że przeprowadzane oceny odzwierciedlają priorytety organizacji, EuropeAid powinna:

- precyzyjnie określić kryteria wyboru, tak aby uszeregować oceny programów pod względem ich znaczenia, a także udokumentować wykorzystanie tych kryteriów przy ustalaniu planów dokonywania ocen, które powinny być komplementarne z działaniami w ramach ROM;
- znacznie ulepszyć system monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wykonania planów ocen, umożliwiającą analizę przyczyn zaistniałych opóźnień i zawierającą opis działań podjętych w celu ich wyeliminowania;
- wzmocnić ogólny nadzór nad działaniami związanymi z oceną programów.

Zalecenie 3 Kontrola jakości

Aby zapewnić odpowiednią jakość ocen programów i ROM, EuropeAid powinna:

- nalegać, by jednostki operacyjne i delegatury stosowały się do wymogów kontroli jakości dotyczących dokonywania ocen, korzystania z grup referencyjnych i dokumentowania przeprowadzonych kontroli jakości;
- regularnie kontrolować stosowanie tych mechanizmów kontroli.

Zalecenie 4 Wykazywanie osiągniętych rezultatów

Aby system dokonywania ocen w większym stopniu zapewniał odpowiednie informacje na temat osiągniętych rezultatów, EuropeAid powinna:

- bardziej rygorystycznie egzekwować przepisy nakładające obowiązek stosowania celów SMART i sprawdzalnych wskaźników;
- zmodyfikować system monitorowania, tak aby zapewniał on dane dotyczące programów przez co najmniej trzy lata od ich zakończenia;
- znacznie zwiększyć udział ocen programów dokonywanych *ex post*.

Zalecenie 5 Działania następcze i rozpowszechnianie wiedzy na temat ustaleń poczynionych w ramach ocen i ROM

Aby zapewnić maksymalne wykorzystanie ustaleń sformułowanych w toku ocen i ROM, EuropeAid powinna:

- wydłużyć okres przewidziany na podjęcie działań w następstwie ocen strategicznych;
- stworzyć centralną bazę danych na temat ocen programów, w której będą przechowywane sprawozdania z oceny, plany działania oraz informacje na temat działań następczych i która będzie umożliwiać wyszukiwanie i analizę danych.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 21 października 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

System oceny ROM

W ramach ROM skuteczność programu oceniana jest pod kątem pięciu kryteriów (stosowność, wydajność, skuteczność, oddziaływanie oraz potencjalna trwałość) na następujących zasadach:

Ocena	Punkty	Ocena opisowa	Wyjaśnienie
A	4	bardzo dobra	Sytuacja jest wysoce zadowalająca, znajduje się powyżej średniej i może stanowić przykład dobrych praktyk. W zaleceniach nacisk położony jest na konieczność wykorzystania zaobserwowanych praktyk w innych działaniach.
B	3	dobra	Sytuacja jest zadowalająca, możliwe są jednak pewne ulepszenia. Zalecenia są użyteczne, lecz nie mają kluczowego znaczenia dla całej operacji.
C	2	problemy	Występują problemy, które należy rozwiązać. W przeciwnym razie mogą one negatywnie wpłynąć na ogólne powodzenie operacji. Potrzebne są pewne działania naprawcze, ale ogólna strategia nie wymaga gruntownych zmian.
D	1	poważne niedociągnięcia	Występują niedociągnięcia, które – jeśli nie zostaną wyeliminowane – mogą spowodować, że cała operacja zakończy się niepowodzeniem. Konieczne są gruntowne korekty i modyfikacja strategii.

W zależności od liczby uzyskanych ocen A, B, C i D każdy program jest klasyfikowany do jednej z czterech następujących kategorii. „I” oznacza, że program jest bardzo skuteczny. „II” oznacza, że program jest skuteczny. „III” oznacza, że program funkcjonuje, lecz występują pewne problemy. „IV” oznacza, że program jest nieskuteczny lub że występują poważne trudności.

EuropeAid ustala następnie, jaki jest udział programów z portfela ROM w poszczególnych kategoriach. Dokonuje tego dla całego portfela, jak również w podziale na regiony i na sektory w ramach poszczególnych regionów. Uzyskane w ten sposób informacje stanowią podstawę sprawozdawczości na temat rezultatów osiągniętych w ramach portfela programów.

Wykaz dokumentów programowych objętych przeglądem

Programy tematyczne

- o Program tematyczny „Środowisko i zasoby naturalne” (ENRTP): dokument strategiczny i wieloletni program indykacyjny na lata 2011–2013
- o Program tematyczny „Bezpieczeństwo żywnościowe”: dokument strategiczny i wieloletni program indykacyjny na lata 2011–2013
- o Inwestowanie w ludzi: przegląd śródkresowy dokumentu strategicznego dotyczącego programu tematycznego (2007–2013) i wieloletniego programu indykacyjnego na lata 2011–2013

Programy regionalne

- o Azja Środkowa: regionalny dokument strategiczny na lata 2007–2013
- o Ameryka Łacińska: regionalny program indykacyjny na lata 2007–2013
- o Azja: wieloletni program indykacyjny na lata 2007–2010
- o Współpraca między państwami AKP (10. EFR): wieloletni program indykacyjny na lata 2008–2013

Programy krajowe

- o Krajowy dokument strategiczny (KDS) Laos 2007–2013
- o KDS Bangladesz 2007–2013
- o KDS Indie 2007–2013
- o KDS/Krajowy program orientacyjny (KPO) Benin 2008–2013
- o KDS/KPO Czad 2008–2013
- o KDS/KPO Zambia 2008–2013
- o KDS/KPO Urugwaj 2007–2013
- o KDS/KPO Boliwia 2007–2013

Wykaz umów w sprawie finansowania objętych przeglądem

(w euro)

Kraj	Numer decyzji	Tytuł	Wkład UE
Afryka			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (EC)	Poprawa bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenie dochodów z działalności rolnej (ASARA)	40 000 000
Uganda	FED/2013/023-513 (EG)	Fundusz na rzecz rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze agrobiznesu – partnerstwo publiczno-prywatne	15 000 000
Etiopia	FED/2011/023-531 (CA)	Rozwój zdolności instytucjonalnych i wsparcie zarządzania w celu zwiększenia zakresu usług w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych na obszarach wiejskich i podmiejskich w Etiopii (zaproszenie do składania wniosków nr 129364, wniosek nr 353)	1 176 000
Somalia	FED/2012/023-536 (EC)	Wsparcie procesu demokratyzacji	14 000 000
Papua-Nowa Gwinea	FED/2012/023-538 (EG)	Program wsparcia podmiotów niepublicznych w Papui-Nowej Gwinei	4 538 000
Nigeria	FED/2013/023-551 (EG)	Ułatwienie dostępu do zrównoważonej energii w Nigerii (EASE)	27 000 000
Kenia	FED/2012/023-566 (EC)	Program „Standardy i dostęp do rynku” (SMAP)	12 100 000
Liberia	FED/2012/023-568 (EC)	Wsparcie na rzecz ułatwień w handlu w sektorze celnym	3 000 000
		8 umów w sprawie finansowania RAZEM	116 814 000
Ameryka Łacińska			
Honduras	DCI-ALA/2013/023-720 (EC)	Działania na rzecz uczciwego i powszechnie dostępnego wymiaru sprawiedliwości (EuroJusticia)	27 500 000
Kostaryka	DCI-ALA/2010/021-501 (EC)	Kompleksowa strategia na rzecz ograniczenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę w publicznych szkołach średnich	8 500 000
Dominikana	BAN/2012/024-100 (EC)	Działania towarzyszące w odniesieniu do bananów (BAM) w Dominikanie	16 340 000
Urugwaj	DCI-ALA/2011/022-498 (EC)	Wsparcie reformy urugwajskiego sądownictwa karnego i systemu więziennictwa w celu poprawy jakości życia więźniów oraz ułatwienia im powrotu do społeczeństwa i na rynek pracy	5 000 000
		4 umowy w sprawie finansowania RAZEM	57 340 000
Państwa sąsiadujące			
Egipt	ENPI/2012/024-080 (EC)	Projekt inwestycyjny na rzecz zatrudnienia w wyjątkowych sytuacjach	70 000 000
Maroko	ENPI/2012/024-196 (EC)	Program pomocy na rzecz Krajowej Inicjatywy Rozwoju Ludzkiego (INDH) – etap II	25 000 000
Tunezja	ENPI/2011/022-772 (EC)	Program modernizacji sektora usług	20 000 000
Zachodni Brzeg i Strefa Gazy	ENPI/2010/022-476 (EC)	PEGASE: rozwój sektora prywatnego	11 000 000
		4 umowy w sprawie finansowania RAZEM	126 000 000
Azja i region Pacyfiku			
Afganistan	DCI-ASIE/2013/024-844 (EG)	Wsparcie na rzecz organizacji wiarygodnych i przejrzystych wyborów	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (EG)	Program obejmujący instrument współpracy technicznej, dobre rządy i podmioty niepubliczne – etap II	472 000
Wietnam	DCI-ASIE/2013/024-370 (EG)	Program wsparcia polityki sektora zdrowia (EU-HSPSP 2) – etap II: równy dostęp do opieki zdrowotnej i poprawa jakości usług medycznych w Wietnamie	114 000 000
Bangladesz	DCI-ASIE/2012/022-446 (EC)	Zmniejszenie ubóstwa za pośrednictwem zrównoważonych rynków sprzyjających włączeniu społecznemu (PRISM)	30 000 000
		4 umowy w sprawie finansowania RAZEM	159 472 000
		20 umowy w sprawie finansowania RAZEM	459 626 000

Wykaz ocen objętych przeglądem

(w euro)

Rok ¹	Ocena programu lub ocena strategiczna	Rodzaj oceny	Program / zagadnienie / kraj poddany ocenie	Instrument finansowania	Wkład UE	Koszt oceny
2012	strategiczna	dotycząca danego kraju	Współpraca Unii Europejskiej z Nepalem – ocena na szczeblu krajowym (lata 2002–2010)	głównie DCI – programy tematyczne i geograficzne – oraz EIDHR	58 000 000	201 711
2011	strategiczna	tematyczna	Wsparcie Komisji Europejskiej na rzecz sektora edukacji (lata 2000–2007)	DCI – programy tematyczne i geograficzne – oraz EFR i ENPI	1 900 000 000	457 265
2012	ocena programu	końcowa	Instrument żywnościowy – projekty LEISOM i VACNADA realizowane przez AU-IBAR	instrument żywnościowy	2 507 860	131 870
2013	ocena programu, lecz zbliżona do strategicznej	końcowa	Ocena końcowa całego instrumentu żywnościowego (lata 2009–2012)	instrument żywnościowy	1 000 000 000	399 720
2013	ocena programu, lecz zbliżona do strategicznej	końcowa	Trzyletni program działania na mocy instrumentu na rzecz pokoju w Afryce (lata 2011–2013)	głównie EFR	549 345 726	478 022
2012	ocena programu	śródkresowa	„Invest in MED”	ENPI Południe	9 000 000	119 778
2013	ocena programu	<i>ex post</i>	II projekt migracji eurośródziemnomorskiej Euromed	ENPI Południe	4 994 000	148 580
2011	ocena programu	końcowa	Wsparcie przeznaczone na regularną konserwację sieci dróg	EFR	36 709 425	72 848
2012	ocena programu	końcowa	Program wspierający decentralizację w Beninie	EFR	13 785 026	47 120
2010	ocena programu	końcowa	Erasmus Mundus, Okno Współpracy Ze-wnętrznej dla Indii	DCI – program geograficzny	28 600 000	147 745
2014	ocena programu	końcowa	Wspierany przez Komisję Europejską program partnerstwa dla stanów Chhattisgarh i Radżastan (wsparcie budżetowe) ²	DCI – program geograficzny	158 590 819	1 934 700
2011	ocena programu	końcowa	20 projektów wybranych spośród 100 projektów w dziedzinie ochrony środowiska finansowanych przez UE	DCI – program geograficzny	340 000 000	118 008

1 Rok wydania oceny.

2 Umowa przewiduje nie tylko ocenę.

Wykaz systemów ROM objętych przeglądem

(w euro)

Nazwa programu	Kraj / region / sektor	Wkład UE	Tryb sprawozdawczości	Data przedłożenia sprawozdania
Instrument żywnościowy – projekty LEISOM i VACNADA realizowane przez AU-IBAR	zwalczanie głodu	2 507 860	na bieżąco	czerwiec 2011 r.
Instrument żywnościowy	zwalczanie głodu	1 000 000 000	na bieżąco	maj 2011 r.
Instrument służący budowaniu potencjału instytucjonalnego w organach administracji publicznej w Libii	Libia	4 500 000	na bieżąco	październik 2013 r.
II projekt migracji eurośródziemnomorskiej Euromed	kraje sąsiadujące – Południe	4 994 000	na bieżąco	październik 2010 r.
Wsparcie przeznaczone na regularną konserwację sieci dróg	Benin	36 709 425	na bieżąco	listopad 2008 r.
Program wspierający decentralizację w Beninie	Benin	13 785 026	na bieżąco	luty 2012 r.
Program „Społeczeństwo obywatelskie i kultura”	Benin	14 400 000	na bieżąco	maj 2013 r.
Zrównoważone włókiennictwo dla zrównoważonego rozwoju	Indie	1 672 945	na bieżąco	lipiec 2012 r.
Europejskie Centrum Biznesu i Technologii w Indiach (EBTC)	Indie	6 586 578	na bieżąco	lipiec 2012 r.

Wykaz delegatur, które odpowiedziały na ankietę

Kraj / delegatura	
Państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku	Ameryka Łacińska
Angola	Boliwia
Botswana	Chile
Burkina Faso	Salwador
Burundi	Honduras
Republika Zielonego Przylądka	Nikaragua
Kongo (Brazzaville)	Paragwaj
Dżibuti	Urugwaj
Etiopia	Państwa sąsiadujące
Madagaskar	Algieria
Nigeria	Armenia
Rwanda	Azerbejdżan
Togo	Białoruś
Dominikana	Gruzja
Gujana	Izrael
Wyspy Salomona (delegatura Papua-Nowa Gwinea)	Jordania
Azja	Liban
Bangladesz	Maroko
Kambodża	Tunezja
Indie	Ukraina
Laos, Tajlandia	
Nepal	
Pakistan	
Filipiny	
Wietnam	

Streszczenie

II

Komisja uważa, że systemy oceny strategicznej są zasadniczo wiarygodne, mimo że mogłyby zostać ulepszone. Jeżeli chodzi o oceny programów i ROM (monitorowanie zorientowane na rezultaty, ang. *results oriented monitoring*), funkcjonują systemy, które jednak w niektórych obszarach nie działają właściwie.

III

Istnieją systemy na potrzeby nadzorowania ocen programów i podejmuje się kroki na rzecz zwiększenia ich skuteczności.

Komisja uważa, że – jeżeli chodzi o oceny strategiczne oraz ROM – środki finansowe są odpowiednio zarządzane oraz że istnieje możliwość poprawy w zakresie ocen programów.

Zarządzanie zasobami ludzkimi na potrzeby oceny oraz ROM powinno być postrzegane w kontekście ogólnego zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby pomocy zewnętrznej, którą zarządza EuropeAid.

IV

Ustalenia płynące z ocen Komisji opierają się na metodyce uznanej na arenie międzynarodowej i uzgodnionej w ramach OECD. Plany dokonywania ocen EuropeAid są sporządzane, aby umożliwić odniesienie się do celów, jakimi są uczenie się i rozliczalność. Są one wdrażane zgodnie ze wspólnymi zasadami oceny i monitorowane za pośrednictwem regularnych sprawozdań wewnętrznych.

Pracownicy otrzymają wskazówki odnośnie do sporządzania planów na potrzeby oceny programów oraz na potrzeby monitorowania. Ma to zapewnić spójność między tymi działaniami. Począwszy od stycznia 2015 r., przy wyborze projektów, które mają zostać poddane ROM, będzie w większym stopniu uwzględniany fakt, czy przewidziana jest ocena czy też nie.

W ramach półrocznych sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (ang. External Assistance Management Report, EAMR) funkcjonuje już system umożliwiający monitorowanie wdrażania planów oceny programów, a komisarzom przekazywane są informacje o postępach w ocenach strategicznych.

System monitorowania na potrzeby oceny programów będzie ulepszany, większy nacisk zostanie położony na kwestie kontroli jakości przy ocenie programów. Ponadto zarządzający programami będą mieli dostęp do lepszych wskazówek, a także możliwość otrzymania wsparcia; będzie to możliwe dzięki systemowi zarządzania informacjami na potrzeby ocen programów, który obecnie powstaje.

Jeżeli chodzi o ROM, Komisja rozpoczęła reformy, które powinny znacząco poprawić jakość systemu, w tym w szczególności w kontekście zewnętrznego zapewniania jakości.

V

Funkcjonują mechanizmy podejmowania działań w następstwie ustaleń oraz rozpowszechnienia wniosków z nich płynących. Jeżeli chodzi o ROM, istniejący mechanizm jest obecnie ulepszany. Sformalizowane zostało podejmowanie działań w następstwie ocen strategicznych; informacje o tych działaniach są publikowane.

Jeżeli chodzi o oceny programów, Komisja przyznaje, że istnieje możliwość poprawy w odniesieniu do działań podejmowanych w następstwie ustaleń, nadzoru i monitorowania, funkcji, które zostaną objęte tworzonym obecnie systemem zarządzania informacjami; pozwoliłoby to na odpowiedni dostęp do ocen programów i umożliwiłoby lepsze rozpowszechnianie wyników.

VI

Cele SMART i sprawdzalne wskaźniki są określane na poziomie programowania wieloletniego oraz dokumentacji projektu.

Wybór odnośnie do tego, czy należy przeprowadzić ocenę *ex post*, wiąże się z kryteriami wydajności i stosowności. Liczba indywidualnych ocen *ex post* nie ma – jako taka – żadnego znaczenia.

W ramach zmodyfikowanego systemu ROM Komisja zaprzestała działań w ramach ROM w trybie *ex post*, jako że nie jest to narzędzie monitorowania, a ponadto nie jest ono uznawane za odpowiednie narzędzie pozwalające na ocenę wpływu.

Komisja uważa, że w metodyce oceny wsparcia budżetowego nie występują wewnętrzne ograniczenia.

Wstęp

03

Ostatnie (czwarte) sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 318 zostało przyjęte w dniu 26 czerwca 2014 r. Opiera się ono na doświadczeniach zgromadzonych przy poprzednich edycjach sprawozdania i należyście uwzględnia się w nim zalecenia Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu Europejskiego, w tym również zalecenia zawarte w rezolucji PE z dnia 26 lutego 2014 r.

09

Główny system wykorzystywany przez EuropeAid na potrzeby monitorowania na miejscu realizacji programów opiera się na wewnętrznym monitorowaniu przez służby Komisji oraz przez delegatury UE zgodnie z wytycznymi z 2007 r. w sprawie monitorowania wewnętrznego oraz wytycznymi dotyczącymi wsparcia budżetowego na rok 2012. ROM był zatem dodatkowym systemem monitorowania realizacji programów, wdrażanym przez konsultantów zewnętrznych w odniesieniu do programów realizowanych na podstawie ustaleń dotyczących projektu.

Uwagi

Zarządzanie zasobami ludzkimi na potrzeby oceny oraz ROM powinno być postrzegane w kontekście ogólnego zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby pomocy zewnętrznej, którą zarządza EuropeAid.

17

Delegatury i jednostki operacyjne zdają już kierownictwu EuropeAid sprawozdania za pośrednictwem rocznego planu oceny w rocznym planie zarządzania; przekazują one również centrali systematyczne sprawozdania, które dotyczą realizacji ich planu oceny

w ramach półrocznych sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną. Przygotowywane są instrukcje i wskazówki dla personelu, które dotyczą przygotowania i realizacji przyszłych planów monitorowania i oceny oraz działań, jakie należy podejmować w następstwie wniosków wyciąganych na podstawie ocen oraz zawartych w nich zaleceń. Ponadto opracowywany jest obecnie system zarządzania informacjami, który ułatwi zarządzanie ocenami programów oraz ich monitorowanie. Dodatkowe informacje zwrotne napłyną za pośrednictwem sieci korespondentów ds. oceny, zatrudnionych w delegaturach i jednostkach operacyjnych, która powstała w 2013 r.

Zarządzanie zasobami ludzkimi na potrzeby oceny oraz ROM powinno być postrzegane w kontekście ogólnego zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby pomocy zewnętrznej, którą zarządza EuropeAid.

19

Powstający obecnie system zarządzania informacjami pozwoli na uzyskanie bardziej precyzyjnych informacji dotyczących liczby ocen programów oraz ich kosztów.

20

Monitorowanie, sprawozdawczość, oceny śródkresowe oraz, na bardziej ogólnym poziomie, działania w zakresie zarządzania projektem są tak ściśle ze sobą powiązane, że jakiegokolwiek podziały alokacji zasobów między nimi mogą być dokonywane jedynie szacunkowo. Tym bardziej dotyczy to nowego ROM, które ma być narzędziem wspierającym całość procesu monitorowania programów.

21

Zarządzanie zasobami ludzkimi na potrzeby oceny oraz ROM powinno być postrzegane w kontekście ogólnego zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby pomocy zewnętrznej, którą zarządza EuropeAid.

22

Zasada unikania ROM w sytuacji, gdy ma zostać przeprowadzona ocena, była stosowana już przed trwającą obecnie reformą systemów monitorowania i oceny (jak wspomniał również Trybunał). Wspomniana reforma obejmuje również wprowadzenie kryteriów wyboru i planowania ocen programów. Ponadto wprowadzony zostanie nowy wymóg, który zobowiązywać będzie

delegatury i jednostki operacyjne do sporządzania rocznego planu monitorowania i oceny; pozwoli to na zapewnienie komplementarności między przeglądamy dokonywanymi w ramach ROM a śródkresowymi ocenami programów.

Komisja uważa, że funkcjonujące w ramach EuropeAid systemy oceny oraz ROM gwarantują dokonywanie wiarygodnych i solidnych ustaleń, mimo iż konieczne są pewne ulepszenia.

26

Instrukcje i wskazówki dla personelu dotyczące kryteriów wyboru na potrzeby ocen programów i planowania ocen w ramach przygotowywania planów monitorowania i oceny będą częścią ogólnych instrukcji i wskazówek dotyczących reformy monitorowania, sprawozdawczości i oceny. Wskazówki te zostaną wydane przed upływem 2014 r. Kryteria wyboru będą odzwierciedlane w umowach w sprawie finansowania.

26 a)

Oceny śródkresowe są obowiązkowe w poszczególnych przypadkach na etapie formułowania programu, z uwzględnieniem jego specyfiki.

26 b)

Oceny *ex post* są obowiązkowe w poszczególnych przypadkach na etapie formułowania programu, z uwzględnieniem jego specyfiki.

W większości przypadków oceny są przeprowadzane zgodnie z planem.

27

Systemy funkcjonują, ale Komisja przyznaje, że istnieje potrzeba ich ulepszenia.

28

Przeprowadzono mniej ocen strategicznych niż zaplanowano, co spowodowane było – niezależnie od ograniczonych zasobów kadrowych – sytuacją polityczną w szeregu państw, rosnącą złożonością ocen (zwłaszcza ocen przeprowadzanych wspólnie z partnerami i innymi darczyńcami), a także zmianami w umownych ramach stanowiących podstawę tych ocen.

29

Komisja przypomina, że wskaźnik wykonania wynosi powyżej 80%, co jest wartością odniesienia EuropeAid (kluczowy wskaźnik efektywności 19 w półrocznych sprawozdaniach z zarządzania pomocą zewnętrzną).

W ramach tych sprawozdań trzeba będzie zapewnić lepszą dokumentację niezgodności ocen programów z planem, który zostanie przygotowywany przez delegatury i operacyjne jednostki w centrali w ramach przyszłych planów monitorowania i oceny.

31

Najważniejszym celem zmienionego nowego systemu ROM, w formie przyjętej w maju 2014 r. w ramach szerszej reformy monitorowania i sprawozdawczości, jest poprawa wewnętrznego monitorowania i sprawozdawczości dotyczących wyników i rezultatów osiągniętych przez delegatury i jednostki operacyjne, a także ograniczenie nadmiernego opierania się na zewnętrznym ROM, w myśl sprawozdania specjalnego Trybunału nr 1/2011 dotyczącego decentralizacji. Głównym celem nowego systemu ROM jest zapewnienie wsparcia wewnętrznego monitorowania i sprawozdawczości. Metodyka doboru odzwierciedla te priorytety:

- Na potrzeby monitorowania wewnętrznego metodyka doboru do celów przeglądu ROM skupia się zasadniczo na projektach i programach zgłoszonych przez delegatury i jednostki operacyjne jako projekty i programy: 1) w których pojawiają się problemy, 2) w odniesieniu do których brak jest w danym sektorze wiedzy eksperckiej i (3) które nie mogły być wizytowane.
- W kontekście składania sprawozdań na temat rezultatów zadaniem systemu jest wspieranie sprawozdawczości dotyczącej rezultatów na koniec projektu w przypadku wszystkich projektów i programów o wartości powyżej 750 tys. euro kończących się w danym roku, a także wspieranie delegatur i jednostek operacyjnych w przygotowywaniu sprawozdań z rezultatów, w tym zagregowanych rezultatów w oparciu o przygotowywane przez Komisję przyszłe unijne ramy wyników w zakresie rozwoju i współpracy.

Komisja uważa zatem, że za sprawą uwzględnienia doboru programów w toku na podstawie analizy ryzyka, a jednocześnie zaprzestania stosowania ROM jako wskaźnika dla dokonywania pomiaru całości

wyników jej portfela, nowy system zwiększy przydatność ROM, zgodnie z jego głównym założeniem. ROM nie został wprawdzie zaprojektowany na potrzeby oceny całości wyników portfela Komisji w zakresie pomocy, jednak wzmocnienie wewnętrznej kontroli i sprawozdawczości dotyczącej wyników i rezultatów, a także planowana sprawozdawczość dotycząca zagregowanych rezultatów w oparciu o przygotowywane przez Komisję przyszłe unijne ramy wyników w zakresie rozwoju i współpracy powinny wchodzić w skład narzędzi, które pozwolą Komisji na lepszą ocenę ogólnych wyników jej portfela.

33

W ramach nowych umów ROM, które mają zostać zawarte w 2014 r., wszystkie przeglądy i inne wizyty służące udzieleniu wsparcia mają być realizowane przez ekspertów wyższego szczebla, którzy powinni być ponadto ekspertami w danym sektorze. Ponadto znaczna liczba przeglądów powinna być przeprowadzana przez ekspertów kluczowych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu, natomiast w przypadku innych działań eksperci będą zatrudniani na zasadzie *ad hoc*.

36

EuropeAid podkreśliła w swoim najnowszym dokumencie określającym politykę dokonywania ocen, że ogromne znaczenie ma przestrzeganie istniejących wytycznych w sprawie tworzenia grup referencyjnych. (Zobacz istniejące wytyczne: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03 oraz http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance_en.pdf).

37

Celem wprowadzonej w 2013 r. sieci korespondentów ds. oceny jest znaczące wzmocnienie funkcji oceny w całym systemie, w tym w delegaturach.

Większy nacisk zostanie położony na kwestie kontroli jakości w związku z ocenami programów.

38

Szereg środków, które mają zostać podjęte w ramach zmodyfikowanego systemu ROM, powinien rozwiązać problem niedociągnięć występujących w obecnej sytuacji: podniesienie jakości działań w ramach ROM, poprawa warunków umożliwiających odpowiednią wewnętrzną kontrolę jakości przez wykonawców ROM, stworzenie systemu zewnętrznego zapewniania jakości, nadanie odpowiedniego znaczenia określaniu działań następczych oraz poprawa ogólnego monitorowania wdrażania zmodyfikowanego systemu ROM. Kolejnym działaniem, które powinno przyczynić się do wyeliminowania niedociągnięć, jest zamieszczanie informacji o planowanych działaniach następczych w nowym module zarządzania informacjami na potrzeby ROM.

Komisja uważa, że systemy oceny oraz ROM zapewniają odpowiednie informacje odnośnie do osiągniętych rezultatów, mimo iż konieczne są pewne ulepszenia.

Na potrzeby nowego okresu programowania 2014–2020 Komisja zwiększyła swoje starania zmierzające do stosowania celów SMART i sprawdzalnych wskaźników. W tym kontekście poddano przeglądowi nowe dokumenty programowe; rozpoczęto wprowadzanie w życie wspomnianych starań – na poziomie projektów.

40

Cele i wskaźniki dla programów tematycznych, realizowanych zarówno w wymiarze regionalnym, jak i światowym, muszą być ogólne, aby można było uwzględnić różne sytuacje. (zob. odpowiedź na uwagi w ramce 1).

Ramka 1

Inwestowanie w ludzi to program tematyczny realizowany w wymiarze światowym, który obejmuje wszystkie kraje rozwijające się. W związku z tym cele są w wielu przypadkach określane na wysokim poziomie ogólności, aby uwzględnić wiele różnych sytuacji.

Przytoczone cele zaczerpnięte z dokumentu programowego na lata 2007–2013 dotyczącego Boliwii są raczej celami ogólnymi, a nie zestawem celów szczegółowych.

41

W przypadku programów obejmujących szereg państw i regionów cel programu określa priorytety kluczowe; szczegółowe cele dla poszczególnych podprogramów są bardziej precyzyjne, zaś wskaźniki powinny być wymierne.

Ramka 2

Komisja pragnie podkreślić, że przykłady te odnoszą się do celów ogólnych.

Jeżeli chodzi o projekt migracji eurośródziemnomorskiej, Trybunał przytoczył cele jedynie częściowo. Pełna wersja celów znajduje się na następującej stronie: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=9.

42

Celem badania, do którego odnosi się Trybunał, był przegląd ocen dotyczących instrumentów prawnych dla ostatniego okresu programowania (2007–2013). Wyniki tego badania uwzględniono na etapie przygotowywania instrumentów obejmujących wieloletnie ramy finansowe (MFF) na lata 2014–2020.

Oceny strategiczne skupiają się na łańcuchu osiągniętych rezultatów, a nie na realizacji programów.

Wspólna odpowiedź Komisji na pkt 43–45

Decyzja o przeprowadzeniu oceny danego programu w trybie *ex post* jest kwestią wydajności i stosowności. Decyzji tej nie należy podejmować w oderwaniu od sytuacji, lecz z uwzględnieniem wagi finansowej oraz strategicznego znaczenia programu, który ma zostać poddany ocenie.

46

W ramach zmodyfikowanego systemu ROM Komisja zaprzestała działań w ramach ROM w trybie *ex post*, jako że nie jest to narzędzie monitorowania, a ponadto nie jest ono uznawane za odpowiednie narzędzie pozwalające na ocenę wpływu.

47

Podejście EBI, do którego odnosi się Trybunał, jest szczególne i powinno być postrzegane w kontekście charakteru operacji opierających się na pożyczkach, którymi to operacjami zarządza EBI. Nie można porównywać tego do sytuacji, w której darczyńca, jakim jest np. UE, przyznaje dotacje na finansowanie programów.

Trwające obecnie prace nad unijnymi ramami wyników w zakresie rozwoju i współpracy, za pośrednictwem których Komisja zamierza przeprowadzić pierwszą fazę sprawozdawczą w 2015 r., nie opierają się na takim podejściu.

Metodyka oceny wsparcia budżetowego przyniosła wiarygodne rezultaty i została uznana na szczeblu międzynarodowym.

48

Dokument określający podejście metodyczne do oceny wsparcia budżetowego, opracowany pod auspicjami Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, zawiera solidne podejście, które uwzględnia złożoność oceny wsparcia budżetowego.

49

Solidność tego podejścia znalazła uznanie międzynarodowej społeczności zajmującej się ocenami; podejście zostało opisane na stronach internetowych OECD.

W związku z tym Komisja nie widzi powodów, aby przywoływać jakiegokolwiek ograniczenia w tej metodyce. Do tej pory zakończono siedem ocen wsparcia budżetowego; pozwoliło to na ocenę rezultatów wsparcia budżetowego oraz sformułowanie zaleceń umożliwiających poprawę.

Oceny są narzędziem służącym ewaluacji całego łańcucha rezultatów, jednak jeżeli chodzi o produkty i wyniki bezpośrednio, wstępnych informacji dostarcza monitorowanie wewnętrzne, wykorzystywane również na potrzeby zapewnienia sprawozdawczości na temat rezultatów w obrębie całego portfela.

50

Komisja uważa, że ROM nie jest właściwym narzędziem do uzyskiwania informacji na temat trwałości i oddziaływania i że decyzje o przeprowadzeniu oceny *ex post* powinny być podejmowane wyłącznie indywidualnie dla każdego przypadku.

52

Przygotowując ostatnią (czwartą) edycję sprawozdania oceniającego sporządzonego zgodnie z art. 318, przyjętego dnia 26 czerwca 2014 r., Komisja należycie uwzględniła uwagi poczynione przez Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu rocznym za rok 2012.

Komisja odsyła także do swoich odpowiedzi na uwagi Trybunału w rozdziale 10 sprawozdania rocznego ETO za 2012 r., w których zawarła swoje stanowisko w sprawie informacji o wynikach w trzeciej edycji sprawozdania oceniającego sporządzonego zgodnie z art. 318 oraz w kolejnych edycjach tego sprawozdania.

Funkcjonują mechanizmy podejmowania działań następczych, choć mogłyby one zostać usprawnione.

54

Biorąc pod uwagę złożoność ocen strategicznych, trudno jest uzyskać jednoznaczne zobowiązania w powiązaniu z wysokim poziomem zaleceń. W 2013 r. dział ds. oceny przeprowadził badanie na temat zastosowania wyników pochodzących z ocen strategicznych. Na tej podstawie dokonywany jest przegląd systemu reakcji na szczeblu kierownictwa. W każdym przypadku odpowiedzialność leży wyraźnie po stronie jednostek geograficznych bądź tematycznych, które są odpowiedzialne za realizację programów lub strategii politycznych.

55

W przeglądzie systemu reakcji na szczeblu kierownictwa uwzględniona zostanie nie tylko kwestia czasu trwania działań następczych, ale również inne kwestie, takie jak przekazywanie wyników oceny oraz zaangażowanie kierownictwa.

56

Dział ds. oceny wie, które zalecenia zostały przyjęte. Wypełniony formularz „fiches contradictoires” jasno wskazuje, czy dane zalecenie zostało przyjęte, częściowo przyjęte czy odrzucone. Na podstawie badania, do którego odwołuje się Trybunał, Komisja przyjęła plan działania mający na celu lepsze wykorzystanie wyników zawartych w ocenach strategicznych.

Komisja podejmie dodatkowe działania, aby poprawić dokumentowanie działań następczych w odniesieniu do ocen programów i ROM.

57

Działania podejmowane w następstwie oceny programu są uwzględniane – jeżeli zostanie to uznane za stosowne – w tych częściach nowych wniosków w sprawie projektów, które dotyczą zgromadzonych doświadczeń (faza definiowania i formułowania nowych projektów).

We wskazówkach, które towarzyszyły zaktualizowanemu modelowi zakresu wymagań na potrzeby ocen programów, wydanemu w 2013 r., podkreślono potrzebę udokumentowania reakcji na szczeblu kierownictwa. Jeżeli chodzi o ROM, zmodyfikowany system musi obejmować odpowiednie środki służące określeniu planu odpowiednich działań w następstwie ROM oraz związane z nim środki monitorowania takich działań.

Jeżeli chodzi o oceny programów, kwestia ta zostanie uwzględniona w przyszłych wskazówkach, jak również w tworzonym systemie zarządzania informacjami.

58

Jeżeli chodzi o ROM, jak stwierdzono w odpowiedzi na pkt 59, zmodyfikowany system musi obejmować odpowiednie środki służące określeniu planu odpowiednich działań w następstwie ROM oraz związane z nim środki monitorowania takich działań.

Komisja opracowuje system zarządzania informacjami niezbędny do lepszego rozpowszechniania ocen programów.

60

Zagregowane dane o wynikach uzyskanych w ramach działań ROM w jego wcześniejszej formie nie będą już zamieszczane w rocznych sprawozdaniach z działalności i sprawozdaniach z działalności.

Komisja opracowuje odpowiedni system zarządzania informacjami niezbędny do poprawy takiego rozpowszechniania.

61

Rozpowszechnianie ocen programów zostanie ulepszone:

- po pierwsze, za sprawą ułatwienia dostępu do takich ocen przez utworzenie systemu zarządzania informacjami;
- po drugie, na tej podstawie – dzięki poprawie analizy takich ocen przez działy tematyczne; oraz
- po trzecie, dzięki zacieśnieniu kontaktów między delegaturami a podmiotami w danym kraju.

Istotną rolę może odegrać tu sieć korespondentów ds. oceny.

62

System zarządzania informacjami, który ma zawierać bazę danych na potrzeby oceny programów, będzie zawierał również zgromadzone doświadczenia.

63

Komisja opracowuje taki system zarządzania informacjami, który jest niezbędny do poprawy takiego rozpowszechniania.

64

W momencie przeprowadzania kontroli właśnie powstawało narzędzie informatyczne, które ma obsługiwać zarówno ROM, jak i oceny programów.

Proces ten uległ w 2014 r. opóźnieniu, w następstwie ogólnej modyfikacji kierunku dalszych działań w kontekście nowego systemu zarządzania informacjami operacyjnymi EuropeAid, który ma zostać opracowany. Fakt ten nie podważa jednak potrzeby opracowania wspomnianego systemu.

Wnioski i zalecenia

65

Komisja uważa, że systemy oceny strategicznej są zasadniczo wiarygodne, mimo że mogłyby zostać ulepszone. Jeżeli chodzi o oceny programów i ROM, funkcjonują systemy, które jednak nie działają właściwie w niektórych obszarach.

66

Funkcjonują systemy nadzoru i wykorzystania ocen programów; podejmowane są także działania w kierunku zwiększenia ich skuteczności.

Komisja uważa, że – jeżeli chodzi o oceny strategiczne oraz ROM – środki finansowe są odpowiednio zarządzane oraz że istnieje możliwość poprawy w zakresie ocen programów.

Zarządzanie zasobami ludzkimi na potrzeby oceny oraz ROM powinno być postrzegane w kontekście ogólnego zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby pomocy zewnętrznej, którą zarządza EuropeAid.

67

Ustalenia płynące z ocen Komisji opierają się na metodyce uznanej na arenie międzynarodowej i uzgodnionej w ramach OECD. Pracownicy otrzymują wskazówki odnośnie do sporządzania planów na potrzeby oceny programów oraz na potrzeby monitorowania. Ma to zapewnić spójność między tymi działaniami.

W ramach półrocznych sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną (ang. External Assistance Management Report, EAMR) funkcjonuje już system umożliwiający monitorowanie wdrażania planów oceny programów, a komisarzom przekazywane są informacje o postępach w ocenach strategicznych.

Jeżeli chodzi o ROM, Komisja rozpoczęła reformy, które powinny znacząco poprawić jakość systemu, w tym w szczególności w kontekście zewnętrznego zapewnienia jakości.

68

Funkcjonują mechanizmy podejmowania działań w następstwie ustaleń oraz rozpowszechnienia wniosków z nich płynących. Jeżeli chodzi o ROM, istniejący mechanizm jest obecnie ulepszany. Sformalizowane zostało podejmowanie działań w następstwie ocen strategicznych; informacje o tych działaniach są publikowane.

Jeżeli chodzi o oceny programów, Komisja przyznaje, że istnieje możliwość poprawy w odniesieniu do działań podejmowanych w następstwie ustaleń, nadzoru i monitorowania, funkcji, które zostaną objęte tworzonym obecnie systemem zarządzania informacjami; pozwoliłoby to na odpowiedni dostęp do ocen programów i umożliwiłoby lepsze rozpowszechnianie wyników.

69

Cele SMART i sprawdzalne wskaźniki są określane na poziomie programowania wieloletniego oraz dokumentacji projektu.

Wybór odnośnie do tego, czy należy przeprowadzić ocenę *ex post*, wiąże się z kryteriami wydajności i stosowności. Liczba indywidualnych ocen *ex post* nie ma – jako taka – żadnego znaczenia.

W ramach zmodyfikowanego systemu ROM Komisja zaprzestała działań w ramach ROM w trybie *ex post*, jako że nie jest to narzędzie monitorowania, a ponadto nie jest ono uznawane za odpowiednie narzędzie pozwalające na ocenę wpływu.

Komisja uważa, że w metodyce oceny wsparcia budżetowego nie występują wewnętrzne ograniczenia.

70

Celem reformy modyfikującej ROM i przyjętej przez EuropeAid w maju 2014 r. było nie tylko wprowadzenie wyraźnych różnic między ROM a oceną, ale również zwiększenie skuteczności systemu; znajdzie to swoje odzwierciedlenie operacyjne w szczegółowych wskaźnikach, jakie mają być rozesłane wśród pracowników przed upływem 2014 r. W następstwie opublikowanego dokumentu strategicznego „Ocena ma znaczenie”, odzwierciedlającego istotny proces konsultacji i dyskusji, jaki miał miejsce między październikiem 2013 r. a marcem 2014 r., zaktualizowane i ulepszone zostaną wskazówki dla personelu dotyczące zasad, obowiązków i procedur.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zarządzanie zasobami ludzkimi na potrzeby oceny oraz ROM powinno być postrzegane w kontekście ogólnego zarządzania zasobami ludzkimi na potrzeby pomocy zewnętrznej, którą zarządza EuropeAid.

Zalecenie 2

- Komisja przyjmuje to zalecenie. Pracownicy otrzymają wskazówki odnośnie do sporządzania planów na potrzeby oceny programów oraz na potrzeby monitorowania. Ma to zapewnić spójność między tymi działaniami. Przy wyborze projektów, które mają zostać poddane ROM, począwszy od stycznia 2015 r. będzie w większym stopniu uwzględniany fakt, czy przewidziana jest ocena czy też nie.
- Komisja przyjmuje to zalecenie. Na potrzeby planów oceny programów będzie to dokonywane na podstawie półrocznych sprawozdań z zarządzania pomocą zewnętrzną.
- Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3

- Komisja przyjmuje to zalecenie. Większy nacisk zostanie położony na kwestie kontroli jakości w związku z ocenami programów. Ponadto zarządzający programami będą mieli dostęp do lepszych wskazówek i pomocy; będzie to możliwe dzięki systemowi zarządzania informacjami na potrzeby ocen programów, który obecnie powstaje.
- Komisja przyjmuje to zalecenie. System monitorowania na potrzeby oceny programów zostanie usprawniony.

Zalecenie 4

- Komisja przyjmuje to zalecenie i promuje stosowanie celów SMART oraz sprawdzalnych wskaźników.
- Komisja nie przyjmuje tego zalecenia, ponieważ nie dowiedziono odpowiedniego stosunku kosztów do korzyści.
- Komisja przyjmuje to zalecenie, jeżeli dalsza analiza wykaże, że zwiększenie udziału ocen *ex post* jest efektywne i przydatne.

Zalecenie 5

- Komisja przyjmuje to zalecenie częściowo. Wydłużenie okresu przewidzianego na podjęcie działań następczych jest jednym z wariantów rozpatrywanych w przeglądzie systemu działań następczych.
- Komisja przyjmuje to zalecenie. Taka baza danych już powstaje.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

Ocena i monitorowanie zorientowane na rezultaty (ROM) stanowią część systemu rozliczalności EuropeAid z osiągniętych rezultatów. Zdaniem Trybunału stosowane przez EuropeAid systemy oceny i ROM nie są w wystarczającym stopniu wiarygodne. Ogólnie działalność w zakresie ocen i ROM jest dobrze zorganizowana. Pewne uchybienia w koncepcji i wdrażaniu tych systemów ograniczają jednak zdolność EuropeAid do oceny osiągnięć w ramach realizowanej polityki UE oraz do prowadzenia sprawozdawczości w tym zakresie.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji