

Posebno poročilo

**Sistem vrednotenja
in sistem v rezultate
usmerjenega spremljanja,
ki ju uporablja EuropeAid**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2014

ISBN 978-92-9207-064-9
doi:10.2865/4803

© Evropska unija, 2014
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Odstavek

Glosar in okrajšave

I–VII **Povzetek**

1–10 **Uvod**

2–5 **Okvir vrednotenja, ki ga je pripravila Komisija**

6–10 **Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid**

11–13 **Obseg revizije in revizijski pristop**

14–64 **Opažanja**

14–22 **Funkcije vrednotenja in sistema v rezultate usmerjenega spremljanja so na splošno dobro organizirane, vendar bi lahko EuropeAid namenil več pozornosti učinkoviti uporabi virov**

15–17 **Odgovornosti so dobro porazdeljene, nadzor nad vrednotenjem programov pa ne zadošča**

18–22 **EuropeAid ne namenja dovolj pozornosti učinkoviti uporabi virov**

23–52 **Sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, ne zagotavljata dovolj relevantnih in zanesljivih ugotovitev**

24–31 **Pri izboru vrednotenj programov in pravočasni izvedbi vrednotenj so nekatere slabosti**

32–38 **Postopki za zagotavljanje kakovosti vrednotenj programov in v rezultate usmerjenih spremljanj se ne izvajajo dosledno**

39–52 **Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata ustreznih informacij o doseženih rezultatih**

53–64 **Sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, ne zagotavljata največje možne uporabe ugotovitev**

54–58 **Primerni mehanizmi za nadaljnje ukrepanje niso vzpostavljeni**

59–64 **Ugotovitve iz vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj so razen v zvezi z vrednotenjem programov dobro razširjene**

65–70 **Zaključki in priporočila**

- Priloga I – Sistem razvrščanja v sistemu ROM**
- Priloga II – Seznam pregledanih programskih dokumentov**
- Priloga III – Seznam pregledanih sporazumov o financiranju**
- Priloga IV – Seznam pregledanih vrednotenj**
- Priloga V – Seznam pregledanih v rezultate usmerjenih spremljanj**
- Priloga VI – Seznam delegacij, ki so se odzvale na anketo**

Odgovori Komisije

Delegacije EU: EU zastopa 139 delegacij EU in pisarn po svetu, ki predstavljajo, pojasnjujejo in izvajajo politike EU (npr. politiko razvojnega sodelovanja), analizirajo in poročajo o politikah in napredkih v državah, za katere so akreditirane, ter v skladu s pooblastili vodijo pogajanja.

EuropeAid: Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje: EuropeAid, ki deluje v okviru Evropske komisije, je odgovoren za:

- oblikovanje razvojne politike EU in opredelitev sektorskih politik na področju zunanje pomoči,
- pripravo večletnega načrtovanja instrumentov zunanje pomoči, ki jo izvede skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje (ESZD),
- spodbujanje usklajevanja med EU in državami članicami pri razvojnem sodelovanju ter zunanje zastopanje EU na tem področju.

Evropska investicijska banka (EIB): banka EU, ki je v lasti držav članic EU in predstavlja njihove interese. Pri izvajanju politike EU tesno sodeluje z drugimi institucijami EU. EIB je največja posojiljemalka in posojilodajalka na svetu. Več kot 90 % njenih dejavnosti je osredotočenih na Evropo, podpira pa tudi zunanje in razvojne politike EU.

Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD): v skladu z Lizbonsko pogodbo je bila ustanovljena decembra 2010. Med njenimi dejavnostmi je tudi priprava državnih in regionalnih dodelitev sredstev ter strategij za sodelovanje EU, kar skupaj z ustreznimi oddelki Komisije izvede kot del programskega cikla za večino instrumentov zunanjega delovanja.

Evropski razvojni skladi (ERS): glavni instrument za zagotavljanje pomoči EU za razvojno sodelovanje afriškim, karibskim in pacifiškim državam (države AKP) ter čezmorskim državam in ozemljem (ČDO). Veljavni okvir za odnose EU z državami AKP in ČDO je sporazum o partnerstvu, ki je bil za obdobje 20 let podpisan 23. junija 2000 v Cotonouju. Osredotočen je na zmanjševanje in sčasoma odpravo revščine. ERS financirajo države članice EU, urejajo jih posebne finančne uredbe, upravlja pa jih Komisija, in sicer zunaj splošnega proračuna EU.

Finančne perspektive: večletni okvir finančnega načrtovanja, ki določa meje za odhodke EU. Prednostne naloge, določene za politike Unije, izraža v finančnem smislu, hkrati pa je instrument proračunske discipline in načrtovanja. Sedanje finančne perspektive veljajo za obdobje od 2014 do 2020, prejšnje pa so veljale za obdobje od 2007 do 2013.

Finančno poročilo Unije iz člena 318 PDEU: v skladu s členom 318 Pogodbe o delovanju Evropske unije Komisija „predloži Evropskemu parlamentu in Svetu tudi finančno poročilo Unije glede na dosežene rezultate“. Poročilo je na voljo na http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_sl.htm.

Instrumenti financiranja: uredbe, ki jih običajno izdaja Evropski parlament in Svet. Zagotavljajo financiranje, potrebno za podporo politiki EU. Razvojno politiko EU podpira več instrumentov financiranja.

Letno poročilo o dejavnostih: predstavlja dosežke generalnega direktorata in vire, ki so bili pri tem uporabljeni. Odraža letni delovni program. Poleg tega je to tudi poročilo o upravljanju, ki ga generalni direktor kot odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil predloži Komisiji v okviru opravljanja svojih nalog pri upravljanju proračuna EU. Poročilo se predloži tudi Evropskemu parlamentu in Svetu. Na voljo je na http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_sl.htm.

Letno poročilo o razvojni politiki in politiki zunanje pomoči Evropske unije ter njenem izvajanju: se zahteva v skladu z uredbami, ki vzpostavljajo instrumente financiranja zunanje pomoči EU, in se predloži Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Poroča o doseganju ciljev za vsak instrument financiranja, temelji pa na kazalnikih in merjenju doseženih rezultatov ter učinkovitosti instrumentov. Na voljo je na http://ec.europa.eu/europeaid/node/44406_en?language=sl.

OECD–DAC: Odbor za razvojno pomoč. Odbor pri OECD (Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj), ki se ukvarja posebej z razvojno pomočjo.

Poročilo o upravljanju zunanje pomoči: glavni dokument, ki ga delegacije EU uporabljajo za poročanje EuropeAid. Poročilo mora biti dosegljivo Evropskemu parlamentu in Svetu.

Proračunska podpora: pri tem načinu zagotavljanja pomoči se sredstva iz agencije za zunanje financiranje prenesejo v nacionalno zakladnico partnerske vlade. Tako prenesena sredstva se upravljajo v skladu s proračunskimi postopki prejemnice. V programe proračunske podpore so običajno vključeni ukrepi za razvoj zmogljivosti, ki partnerskim državam pomagajo okrepiti oblikovanje politik in upravljanje ter spodbujajo dialog o zasnovi, izvajanju in rezultatih nacionalnih in sektorskih politik.

Rezultat: izraz zajema:

- izloške: kar se proizvede ali doseže z viri, dodeljenimi za ukrepe (npr. kmetom dodeljena nepovratna sredstva, tečaji usposabljanja za brezposelne, izgradnja ceste),
- izide: takojšnje spremembe, ki so rezultat ukrepa (npr. boljši dostop do območja zaradi izgradnje ceste, pripravniki, ki so dobili službo), ter
- vplive: dolgoročnejshe socialno-ekonomske posledice, ki so lahko neposredne ali posredne in pozitivne ali negativne ter jih je mogoče opaziti v nekem obdobju po zaključku ukrepa.

Skupina za notranjo revizijo: enota pri generalnem direktoratu Komisije, ki poroča neposredno generalnemu direktorju. Njena naloga je dati neodvisno zagotovilo o uspešnosti sistema notranje kontrole, da se izboljšajo dejavnosti generalnega direktorata.

Ugotovitve vrednotenja: izraz v tem poročilu zajema zaključke, priporočila in izkušnje, do katerih je privedlo vrednotenje.

I Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid (EuropeAid) je v decentraliziranem organizacijskem okviru Komisije vzpostavil lasten okvir odgovornosti za rezultate, ki obsega spremljanje, vrednotenje in poročanje o njegovih dejavnostih. Poročilo preučuje vrednotenje in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja (sistem ROM), ki sta dva od glavnih elementov tega okvira. Vrednotenje je sistematično in objektivno ocenjevanje tekoče ali zaključene politike ali programa, njune zasnove, izvajanja in rezultatov. ROM je standardiziran zunanji pregled, ki se uporablja posebej za zunanjo pomoč in je zasnovan za preučevanje smotrnosti programov. Glavni namen teh dveh elementov okvira odgovornosti je s povratnimi informacijami in pridobljenimi izkušnjami izboljšati izvajanje tekočih programov in zasnovo prihodnjih programov ter zagotoviti osnovo za odgovornost.

II Sodišče je ugotovilo, da sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, nista dovolj zanesljiva.

III Funkcije vrednotenja in sistema ROM so na splošno dobro organizirane, ugotovljeno pa je bilo pomanjkanje splošnega nadzora dejavnosti vrednotenja programov. Prav tako je premalo pozornosti namenjene učinkoviti uporabi virov za vrednotenje in v rezultate usmerjenega spremljanja.

IV Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata dovolj relevantnosti in zanesljivosti ugotovitev. Načrti za vrednotenje programov ne temeljijo na dovolj jasnih merilih za prednostno razvrščanje, prav tako pa ni vzpostavljen sistem spremljanja za opredelitev in obravnavo pogostih odstopanj od načrtov za vrednotenje. Postopki za kontrolo kakovosti se pri spremljanjih, usmerjenih v rezultate, in vrednotenjih programov ne izvajajo dosledno.

V Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata kar najboljše uporabe ugotovitev, ker niso vzpostavljeni primerni mehanizmi za spremljanje nadaljnjih ukrepov in razširjanja ugotovitev.

VI Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata ustreznih informacij o doseženih rezultatih, saj cilji in kazalniki niso dovolj dobro opredeljeni, poleg tega je delež naknadnih vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj majhen, obstajajo pa tudi inherentne omejitve pri metodologiji za vrednotenje proračunske podpore. Ti dejavniki znatno omejujejo zmožnost EuropeAid za utemeljitev dejansko doseženih rezultatov.

VII Sodišče daje priporočila o učinkoviti uporabi virov za vrednotenje in v rezultate usmerjeno spremljanje, prednostnem razvrščanju in spremljanju vrednotenj, izvajanju postopkov za kontrolo kakovosti, prikazu doseženih rezultatov ter nadaljnjih ukrepov in razširjanju ugotovitev iz vrednotenja in v rezultate usmerjenega spremljanja.

01

V sedanjih gospodarskih in političnih razmerah mora Komisija vse bolj zagotavljati in dokazovati, da so sredstva EU uporabljena gospodarno, učinkovito in uspešno. Evropski parlament in Svet sta opozorila, da je potreben jasnejši uvid v rezultate, dosežene pri glavnih ciljih EU.¹ Informacije o dosežnih rezultatih je mogoče pridobiti samo na podlagi okvira odgovornosti za rezultate, ki vsebuje tri elemente: spremljanje, vrednotenje in poročanje.

Okvir vrednotenja, ki ga je pripravila Komisija

02

Vrednotenje je sistematično in objektivno ocenjevanje tekočega ali zaključenega programa ali politike, njune zasnove, izvajanja in rezultatov. Glavni namen je preveriti, ali so bili doseženi cilji, in pripraviti priporočila za izboljšanje bodočih ukrepov, ki bodo Komisiji, Evropskemu parlamentu in Svetu v oporo pri odločanju.

03

Vrednotenje je nujno potrebno za načrtovanje, zasnovo in izvajanje politik in ukrepov EU ter krepitev preglednosti in demokratične odgovornosti. To poudarja tudi člen 318 Pogodbe o delovanju Evropske unije, v skladu s katerim mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu vsako leto predložiti finančno poročilo Unije glede na dosežene rezultate (finančno poročilo iz člena 318 PDEU). Evropski parlament je v zvezi s prvimi tremi poročili, ki jih je pripravila Komisija, februarja 2014 poudaril², da proračunskemu organu niso zagotovila jasne slike o dejanskem obsegu, v katerem so bili izpolnjeni glavni cilji Unije.

04

Okvir vrednotenja, ki ga uporablja Komisija, je določen v več regulativnih dokumentih in dokumentih o politiki:

- (a) finančna uredba, ki se uporablja za proračun EU;³
- (b) sporočilo o povečanju uporabe vrednotenja;⁴
- (c) sporočilo o strateškem vrednotenju⁵ ter
- (d) sporočilo o krepitvi temeljev pametne pravne ureditve – izboljšanju vrednotenja.⁶

- 1 Kot so priporočila Sveta Komisiji o doseganju rezultatov v zvezi z razrešnico za leto 2011 (dokument 5752/13 ADD1, str. 31). Priporočila Evropskega parlamenta v zvezi z razrešnico za leto 2011, glej priporočilo 248 za ESZD in EuropeAid ter priporočili 308 in 309 za Komisijo kot celoto (dokument P7_TA-PROV(2013)0122).
- 2 Resolucija z dne 26. februarja 2014 o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate: novo orodje za boljši postopek razrešnice Evropski komisiji. Dokument P7_TA(2014)0134.
- 3 Člen 30(4) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).
- 4 SEC(2007) 213 z dne 21. februarja 2007: sporočilo o povečanju uporabe vrednotenja kot odgovoru na strateške potrebe z naslovom „Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation“, ki ga je Daila Grybauskaitė v soglasju s predsednikom poslala Komisiji.
- 5 C(2001) 3661 z dne 12. novembra 2001: sporočilo predsednika o izvajanju vrednotenja v Komisiji z naslovom „Putting evaluation into practice within the Commission“.
- 6 COM(2013) 686 final z dne 2. oktobra 2013: „Krepitev temeljev pametne pravne ureditve – k boljšemu vrednotenju“.

05

Posamezni generalni direktorati so odgovorni za vrednotenje svojih dejavnosti in lahko sisteme vrednotenja oblikujejo glede na lastne potrebe in zahteve v skladu s standardi za organizacijo, izbor, zasnovo in uporabo ugotovitev vrednotenj, ki jih je določila Komisija.

Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid

06

Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja (sistem ROM) sta del okvira odgovornosti za rezultate, ki temelji na regulativnih dokumentih in dokumentih o politiki iz odstavka 4 ter regulativnih dokumentih in dokumentih o politiki, ki so značilni za razvojno pomoč EU:

- (a) finančne uredbe, ki veljajo za ERS,⁷ in drugi instrumenti financiranja, ki podpirajo razvojno politiko EU;
- (b) pariška deklaracija, agenda za ukrepanje iz Akre⁸ in sporazum o partnerstvu iz Busana⁹;
- (c) evropsko soglasje o razvoju¹⁰;
- (d) sporočilo o agendi za spremembe¹¹.

07

EuropeAid vodi dve vrsti vrednotenj, ki jih izvajajo zunanji izvajalci:

- (a) strateška vrednotenja vključujejo geografsko usmerjena vrednotenja (za državo ali regijo) in tematska vrednotenja, ki zajemajo posamezne sektorje (npr. izobraževanje, prehranska varnost) ali način zagotavljanja pomoči (npr. proračunska podpora, sodelovanje z razvojnimi bankami), ter
- (b) vrednotenja programov,¹² ki se lahko opravijo med izvajanjem (vmesno vrednotenje), ob zaključku (končno vrednotenje) ali po zaključku (naknadno vrednotenje) ukrepa.

08

Ta vrednotenja ocenjujejo smotrnost glede na pet meril, ki jih je skupaj z mednarodno donatorsko skupnostjo oblikoval Odbor za razvojno pomoč Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD–DAC)¹³: ustrežnost, uspešnost, učinkovitost, trajnost in vplivnost. Z vrednotenjem se mora poleg tega oceniti tudi primerjalna prednost EU in skladnost z drugimi politikami in programi EU, ukrepi donatorjev in politikami partnerskih držav.

7 10. ERS: člena 12 in 27 Uredbe Sveta (ES) št. 215/2008 z dne 18. februarja 2008 o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. evropski razvojni sklad (UL L 78, 19.3.2008, str. 1).

11. ERS: Sklep št. 1/2013 Sveta ministrov AKP-EU z dne 7. junija 2013 o sprejetju protokola o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 v okviru Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi (UL L 173, 26.6.2013, str. 67).

8 Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005, in Accra Agenda for Action, 2008: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>.

9 Busan Partnership Agreement for Effective Development Co-operation, 2011: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm>.

10 Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, ter Evropskega parlamenta in Komisije o razvojni politiki Evropske unije: „Evropsko soglasje“ (UL C 46, 24.2.2006, str. 1).

11 COM(2011) 637 final z dne 13. oktobra 2011: „Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe“.

12 Izraz *program* v tem poročilu pomeni *projekte*, ki so manjši ukrepi, in *programme*, ki so večji ukrepi.

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

09

EuropeAid uporablja sistem ROM za spremljanje kakovosti svojih programov na kraju samem. Zunanji strokovnjaki med kratkimi obiski programov na terenu in ob upoštevanju petih meril za vrednotenje, ki jih je določil OECD–DAC (glej odstavek 8), ocenijo smotrnost programa (glej **Prilogo 1**). Namen ocenjevanja je omogočiti primerjavo med različnimi programi in pripraviti zbirne podatke o smotrnosti za portfelj programov. V rezultate usmerjeno spremljanje je v primerjavi z vrednotenji bolj blago orodje, ki omogoča kratek pregled smotrnosti programov. Tako kot vrednotenja programov se lahko opravi med ali po izvajanju programov.

10

EuropeAid pripravlja naslednja glavna poročila:

- (a) poročilo o upravljanju zunanje pomoči, ki je objavljeno vsakih šest mesecev in ga delegacije EU uporabljajo kot glavni dokument za poročanje;¹⁴
- (b) poročila direktorjev EuropeAid o upravljanju sredstev, ki so prenesena nanje;
- (c) letno poročilo o dejavnostih, ki ga generalni direktor EuropeAid predloži komisarju ter Evropskemu parlamentu in Svetu;
- (d) letno poročilo o razvojni politiki in politiki zunanje pomoči Evropske unije, ki ga Komisija predloži Evropskemu parlamentu in Svetu, ter
- (e) prispevek k finančnemu poročilu iz člena 318 PDEU, ki ga Komisija predloži Evropskemu parlamentu in Svetu.

¹⁴ Od leta 2014 naprej je treba poročila o upravljanju zunanje pomoči predložiti vsako leto.

Obseg revizije in revizijski pristop

11

Sodišče je preučilo, ali sta sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, zanesljiva. Revizija se je osredotočila na tri glavna vprašanja:

- (a) Ali so funkcije vrednotenja in v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid, ustrezno organizirane in ali so viri, dodeljeni zanje, ustrezni?
- (b) Ali sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, zagotavljata relevantne in zanesljive ugotovitve?
- (c) Ali sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, zagotavljata kar najboljšo uporabo ugotovitev?

12

Revizija je zajemala sistem vrednotenja in sistem ROM, ki sta se uporabljala v obdobju od 2007 do 2013. Kadar so bile na voljo ustrezne informacije, ki jih je Sodišče lahko preverilo, so se upoštevale spremembe, ki jih je EuropeAid sprejel ali načrtoval za obdobje od 2014 do 2020.

13

Revizija, ki je potekala med novembrom 2013 in marcem 2014, je obsegala:

- (a) pregled smernic EuropeAid za vrednotenje in v rezultate usmerjeno spremljanje ter pregled glavnih dokumentov in procesov pri vodenju vrednotenj;
- (b) razgovore z uradniki iz šestih enot EuropeAid;¹⁵
- (c) obiske delegacij EU v Beninu in Indiji, ki so vključevali razgovore z uslužbenci delegacij in pregled ustrezne dokumentacije;
- (d) pregled programskih dokumentov (glej **Prilogo II**), sporazumov o financiranju programov (glej **Prilogo III**), strateških vrednotenj in vrednotenj programov (glej **Prilogo IV**) in poročil o spremljanjih, usmerjenih v rezultate (glej **Prilogo V**), ter
- (e) anketo, poslano 50 delegacijam EU, na katero je bilo prejetih 41 odgovorov (glej **Prilogo VI**).

15 Vrednotenje; kakovost in rezultati; načrtovanje AKP in horizontalna koordinacija; geografska koordinacija za Azijo in Pacifik; izobraževanje, zdravje, raziskave, kultura; razvoj podeželja, prehranska varnost, prehrana; partnerstvo Afrika-EU, mirovna pomoč; regionalni programi za južno sosedstvo.

Funkcije vrednotenja in sistema v rezultate usmerjenega spremljanja so na splošno dobro organizirane, vendar bi lahko EuropeAid namenil več pozornosti učinkoviti uporabi virov

14

Sodišče je preučilo, ali sistem vrednotenja in sistem ROM zagotavljata dobro porazdelitev odgovornosti ter učinkovito uporabo finančnih in kadrovskih virov.

Odgovornosti so dobro porazdeljene, nadzor nad vrednotenjem programov pa ne zadošča

15

Organizacija EuropeAid uspešno združuje centralizirane in decentralizirane naloge. V okviru centralizirano upravljanih nalog:

- (a) enota za vrednotenje vodi strateška vrednotenja in mora zato imeti celovit pregled nad dejavnostmi EuropeAid. Odgovorna je za razvoj metodologije za vrednotenje ter usklajevanje in spremljanje dejavnosti vrednotenja, ki jih izvaja EuropeAid. Ima tudi osrednjo vlogo pri poročanju o ugotovitvah strateških vrednotenj v letnih poročilih o dejavnostih in letnih poročilih ter pri prispevku EuropeAid k finančnemu poročilu Komisije iz člena 318 PDEU;

- (b) enota za kakovost in rezultate nadzira sistem ROM, vključno s splošnim zagotavljanjem kakovosti, ki je skupno vsej organizaciji, ter skladnost med sistemom ROM in vrednotenji programov, pomaga pa tudi pri analizi podatkov, pridobljenih s spremljanjem, usmerjenim v rezultate, in vrednotenjem programov. Za letna poročila o dejavnostih in letna poročila zagotavlja zbirne ocene smotrnosti;
- (c) koordinatorji v rezultate usmerjenega spremljanja pri EuropeAid¹⁶ nadzirajo sistem ROM na svojih področjih ukrepov. Kontaktne osebe sistema ROM v operativnih enotah in delegacijah EU pri EuropeAid strokovnjakom zagotavljajo podporo pri organizaciji obiskov na terenu.

16

Enota za vrednotenje ter enota za kakovost in rezultate sta odgovorni neposredno namestniku generalnega direktorja. Ker ima ta v organizaciji dovolj visok položaj, lahko zagotovi, da za svojo vlogo dobita podporo z višje vodstvene ravni.

¹⁶ Skupaj je pet koordinatorjev v rezultate usmerjenega spremljanja: po en za geografske programe v vsaki regiji (Afrika - Karibski otoki - Pacifik, Azija, Latinska Amerika, sosedstvo) in en za tematske programe.

17

Vodenje vrednotenj programov je decentralizirano ter poteka v operativnih enotah in delegacijah EU pri EuropeAid. Korist tega bi lahko bila, da se zagotovi uporaba rezultatov vrednotenj. Toda vodje programov so pri vodenju vrednotenj programov precej avtonomni, saj so odgovorni za vse faze procesa od uvedbe vrednotenja do spremljanja rezultatov. Ker ni splošnega usklajevanja in spremljanja te dejavnosti, EuropeAid nad njo nima pregleda, prav tako pa je le malo nadzora z višje vodstvene ravni.

EuropeAid ne namenja dovolj pozornosti učinkoviti uporabi virov

18

V skladu s standardi vrednotenja, ki jih je določila Komisija, morajo imeti dejavnosti vrednotenja ustrezne virov, da lahko dosežejo svoj namen. Predvsem mora vsak generalni direktorat zagotoviti, da so finančni in kadrovske viri jasno opredeljeni in sorazmerno dodeljeni posameznim dejavnostim vrednotenja, da jih je mogoče izvesti.

19

EuropeAid nima dovolj informacij o virih, porabljenih za sistem vrednotenja in sistem ROM. Letni stroški strateških vrednotenj po razpoložljivih podatkih znašajo med 5 in 6 milijoni EUR, letni stroški spremljanj, usmerjenih v rezultate, pa so v obdobju 2007–2013 znašali 17 milijonov EUR.¹⁷ Po ocenah, ki jih je leta 2010 in leta 2013 opravil EuropeAid, letni stroški za vrednotenje programov znašajo med 12 in 15 milijoni EUR. Skupni letni stroški vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj naj bi torej znašali med 34 in 38 milijoni EUR. Vendar Sodišče ne more potrditi, da so te ocene točne, ker EuropeAid nima zanesljivih informacij o številu vrednotenj programov, njihove stroške pa je v računalniško podprtem informacijskem sistemu za upravljanje težko opredeliti.¹⁸

20

V enoti za vrednotenje je 16 uslužbencev, v enoti za kakovost in rezultate pa pri spremljanjih, usmerjenih v rezultate, sodeluje približno en uslužbenec (izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa). Za kadrovske virov, ki sodelujejo pri vrednotenjih programov in v rezultate usmerjenih spremljanjih na ravni vodij programov, kontaktnih oseb in koordinatorjev v rezultate usmerjenih spremljanj, ni podatkov za poslovanje. Sodišče je na podlagi ankete ocenilo, da v delegacijah EU pri spremljanjih, usmerjenih v rezultate, in vrednotenjih programov sodeluje približno 60 uslužbencev (izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa). Skupno število uslužbencev, ki se ukvarjajo z vrednotenji in v rezultate usmerjenimi spremljanji, je torej verjetno precej več kot 80 (izraženo v ekvivalentu polnega delovnega časa).

17 EuropeAid ocenjuje, da se bodo ti letni stroški zlasti zaradi daljših obiskov na terenu (s povprečno dveh dni na osem) in sodelovanja z višjimi strokovnjaki zvišali na približno 25,5 milijona EUR.

18 Skupni informacijski sistem RELEX.

21

EuropeAid zaradi pomanjkanja zanesljivih informacij ne more zagotoviti, da so kadrovske in finančne viri ustrezni in sorazmerno dodeljeni različnim dejavnostim vrednotenja in v rezultate usmerjenega spremljanja.

22

Sodišče je ugotovilo, da usklajevanje med vrednotenji programov in v rezultate usmerjenimi spremljanji ni ustrezno, kar lahko privede do neučinkovitosti. Za vrednotenja programov in v rezultate usmerjena spremljanja se uporabljajo popolnoma različna merila in pristopi k načrtovanju (glej odstavek 26 in 30).¹⁹ Programi so lahko zaradi neustrezne kombinacije v rezultate usmerjenih spremljanj in vrednotenj previsoko ali prenizko ocenjeni, včasih pa sploh niso ocenjeni, kot se pogosto zgodi v fazi po zaključku (glej odstavek od 43 do 46). To je potrdila tudi anketa, ki jo je opravilo Sodišče: samo polovica anketirancev je v svojih odgovorih menila, da se vrednotenja programov in v rezultate usmerjena spremljanja dobro dopolnjujejo.

Sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, ne zagotavljata dovolj relevantnih in zanesljivih ugotovitev

23

Sodišče je preučilo, ali so bila vrednotenja in v rezultate usmerjena spremljanja izbrana na podlagi ustreznih meril ter izvedena pravočasno. Poleg tega je preučilo, ali so jih izvedli dovolj usposobljeni strokovnjaki, ali so bili postopki za kontrolo kakovosti uspešno uporabljani in ali so zagotovili dovolj dokazov o rezultatih, doseženih z ukrepi EuropeAid.

Pri izboru vrednotenj programov in pravočasni izvedbi vrednotenj so nekatere slabosti

Večletni načrti za strateška vrednotenja temeljijo na ustreznih merilih

24

Namen okvirnega večletnega načrta za vrednotenje za obdobje 2007–2013 je bil doseči popolno geografsko zajetje, da se pridobijo izkušnje za naslednji proces priprave programov. Tematska vrednotenja so bila izbrana glede na pomembnost dodeljenih sredstev in glede na težo, ki jo imajo sektorji pri strategijah za sodelovanje EU na državni in regionalni ravni. Cilj je bil tudi povečati število vrednotenj načinov zagotavljanja pomoči (npr. proračunska podpora, sodelovanje z EIB, razvojne banke, sodelovanje z organizacijami ZN).

¹⁹ Edino pravilo je, da v rezultate usmerjeno spremljanje ne sme biti izvedeno v istem letu kot vrednotenje programa.

25

Izbirna merila za tekoči delovni program za obdobje 2014–2018 so bila še izpopolnjena. S tem naj bi zagotovili dovolj gradiva za poročanje Evropskemu parlamentu in Svetu o rezultatih in vplivih finančnih instrumentov leta 2017, kot določajo skupna pravila in postopki za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja.²⁰ Tematska vrednotenja so bila izbrana na podlagi prednostnih tem iz agende za spremembe,²¹ cilj pa je bil zagotoviti sorazmerno uravnoteženost med regijami (Afrika, Latinska Amerika in Azija) in vrstami držav (države s srednje visokimi dohodki, nestabilne države in države z močnimi programi za proračunsko podporo).

Merila za izbor programov za vrednotenje so nejasna

26

Vrednotenja programov se izvajajo predvsem, ker je to obveznost ali možnost, določena v sporazumu o financiranju, ki se podpiše z upravičencem ali izvedbenim partnerjem. O določitvi glede vrednotenja v teh sporazumih se odloča v fazi zasnove programa in za vsak primer posebej, smernic za sprejemanje tovrstnih odločitev pa ni. Sodišče je pri pregledu 20 nedavnih programov (glej *Prilogo III*) ugotovilo bistvene in nepojasnjene razlike pri pristopu:

- (a) vmesna vrednotenja so bila opravljena za vse programe, vendar so bila obvezna samo za polovico;
- (b) naknadna vrednotenja so bila opravljena samo za dve tretjini programov, obvezna pa samo za enega.

Vrednotenja pogosto niso izvedena po načrtu

27

EuropeAid ni vzpostavil ustreznega sistema, ki bi spremljal izvajanje načrtov za strateško vrednotenje in vrednotenje programov, analiziral razloge za odstopanja in obravnaval sistemske vzroke za zamudo.

28

Strateška vrednotenja so pogosto trajala dlje, kot je bilo načrtovano.²² Okvirni večletni načrt za vrednotenje za obdobje 2007–2013 tudi zaradi tega ni bil v celoti izveden, saj je bilo dokončanih samo 70 % izbranih vrednotenj. Po mnenju EuropeAid so do tega privedle predvsem omejitve pri kadrovskih virih v enoti za vrednotenje.

- 20 Člen 17 Uredbe (EU) št. 236/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o določitvi skupnih pravil in postopkov za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja (UL L 77, 15.3.2014, str. 95).
- 21 Glavne prioritete politik so:
 - človekove pravice, demokracija, upravljanje (vključno s pravno državo, enakostjo spolov in krepitvijo vloge žensk, upravljanjem javnega sektorja, davčno politiko in upravljanjem, bojem proti korupciji, civilno družbo in lokalnimi organi, naravnimi viri ter povezavo med razvojem in varnostjo),
 - vključujoča in trajnostna rast (socialna zaščita, zdravje, izobraževanje in delovna mesta, poslovno okolje, regionalno povezovanje in svetovni trgi, trajnostno kmetijstvo in energija).
- 22 Vrednotenja za posamezne države so v povprečju trajala 18 mesecev namesto načrtovanih 12.

29

Čeprav so vrednotenja programov običajno izvedena v skladu s časovnim razporedom, je Sodišče z anketo ugotovilo bistvene razlike med načrtovanimi in izvedenimi vrednotenji v obdobju 2010–2013.²³ Določbe iz sporazumov o financiranju se med izvajanjem programov niso sistematično uporabljale, saj so bila vrednotenja včasih preložena ali odpovedana. Anketa, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da delegacije EU tovrstne odločitve sprejemajo na podlagi dejavnikov, kot so omejeni kadrovski viri²⁴, potrebe uporabnikov vrednotenij in problematično izvajanje programa. Razlogi za neizvedbo načrtovanih vrednotenij niso bili dokumentirani. To povečuje tveganje, da se odločitve o neizvajanju vrednotenij ne sprejemajo na podlagi utemeljenih razlogov ali na ustreznih ravni.

Metodologija izbiranja v rezultate usmerjenih spremljanj zmanjšuje uporabnost teh spremljanj

30

Izbor v rezultate usmerjenih spremljanj temelji na jasno opredeljenih standardnih merilih²⁵ in je opravljen po posvetovanjih med pogodbeniki za izvajanje v rezultate usmerjenih spremljanj in vodji programov. V rezultate usmerjena spremljanja so običajno izvedena v skladu z načrtom, poročila pa pripravljena brez bistvenih zamud.

31

Toda Sodišče je v Posebnem poročilu št. 1/2011²⁶ opozorilo na glavne omejitve, ki zmanjšujejo uporabnost v rezultate usmerjenih spremljanj kot kazalnika za celotni portfelj pomoči, zlasti ker vzorec izbranih projektov ni določen na statistični podlagi, pač pa na podlagi presoje. Leta 2011 je skupina za notranjo revizijo pri EuropeAid ugotovila tudi, da zato, ker izbor ni izveden na podlagi tveganja, v rezultate usmerjena spremljanja vodjem programov ne zagotavljajo povratnih informacij, kadar so te najbolj potrebne za izboljšanje izvajanja programa.

Postopki za zagotavljanje kakovosti vrednotenij programov in v rezultate usmerjenih spremljanj se ne izvajajo dosledno

Postopki za sklepanje pogodb zagotavljajo angažiranje dovolj usposobljenih strokovnjakov

32

Vrednotenja izvajajo zunanji svetovalci, ki jih EuropeAid izbere s postopki javnega naročanja. Predlogi svetovalnih podjetij se točkujejo na podlagi posebnih zahtev,²⁷ zlasti v zvezi s strokovno usposobljenostjo strokovnjakov. Vodje ekip in višji strokovnjaki imajo običajno od 10 do 15 let strokovnih izkušenj na področju posameznih ukrepov, vodje ekip pa še pet let izkušenj iz vrednotenja.

- 23 Delegacije EU so v povprečju načrtovale 3,5 letnih vrednotenij, izvedenih pa je bilo 2,9 vrednotenij.
- 24 Navedeno kot glavni razlog, da se načrtovano vrednotenje ni izvedlo.
- 25 Do odstopanj od standardnih meril pride predvsem, (i) da se prepreči nepotrebno spremljanje programov, ki so dobro upravljani ali so bili nedavno ovrednoteni; (ii) da se zajamejo problematični programi, ki ne dosegajo finančnega praga, ter (iii) da se okrepijo prizadevanja za spremljanje pri programih z nezadostnim notranjim spremljanjem.
- 26 Posebno poročilo št. 1/2011 – Ali se je z dekoncentracijo upravljanja zunanje pomoči s sedeža Komisije na njene delegacije izboljšala dostava pomoči?, odstavek 25 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Razpisni pogoji ali tehnične specifikacije.

33

V rezultate usmerjena spremljanja izvajajo tudi zunanja svetovalna podjetja (pogodbeniki za izvajanje v rezultate usmerjenih spremljanj), izbrana s postopki javnega naročanja.²⁸ Višji strokovnjaki morajo imeti 10 let izkušenj iz razvojnega sodelovanja v posamezni regiji, strokovnjaki na srednji stopnji od 5 do 10 let, strokovnjaki začetniki pa do pet let. EuropeAid je za pogodbe, podpisane v letu 2014, od pogodbenikov za izvajanje v rezultate usmerjenih spremljanj zahteval, naj za daljše naloge najamejo specializirane strokovnjake, da bi še okrepili raven strokovnega znanja.

Postopki za kontrolo kakovosti vrednotenja programov in v rezultate usmerjenih spremljanj se ne uporabljajo sistematično

34

Standardi vrednotenja, ki jih uporablja Komisija, določajo, da mora biti za vsako vrednotenje, razen v ustrezno upravičenih primerih, ustanovljena referenčna skupina²⁹, ki bo dovolj pogosto dajala nasvete o razpisnih pogojih, pomagala pri vrednotenju in sodelovala pri ocenjevanju kakovosti vrednotenja. Smernice za vrednotenje, ki jih je določil EuropeAid, poudarjajo, da je zagotavljanje kakovosti v vseh fazah procesa glavna naloga vodje vrednotenja, in sicer v sodelovanju z referenčno skupino, v kateri morajo sodelovati predstavniki najpomembnejših deležnikov.³⁰

35

Referenčne skupine se oblikujejo za vsa strateška vrednotenja. Sestajajo se redno, njihovo delo, vključno s pregledom kakovosti v vseh fazah, pa se dokumentira v zapisnikih sestankov.

36

To pa ni veljalo za vrednotenja programov. Sodišče je v anketi ugotovilo, da samo 39 % delegacij EU vedno ali v večini primerov ustanovi referenčno skupino³¹ ter da so operativne enote in delegacije EU pri EuropeAid, ki jih je obiskalo Sodišče, le redko formalno ustanovile referenčno skupino. Nekatera posvetovanja med vodji programov in drugimi deležniki lahko potekajo v različnih fazah procesa vrednotenja (npr. pri pripravi razpisnih pogojev ali pregledu osnutka poročila o vrednotenju). Toda Sodišče zaradi pomanjkanja ustrezne dokumentacije ni moglo oceniti, ali je to pogosta praksa.

37

V skladu s smernicami za vrednotenje, ki jih je določil EuropeAid, je treba kakovost osnutka in končnega poročila o vrednotenju oceniti na podlagi devetih dobro opredeljenih meril.³² Preglednico o kakovosti morata izpolniti dve osebi, ki se posvetujeta o teh merilih. Za strateška vrednotenja je bila preglednica o kakovosti sistematično izpolnjena in skupaj s poročilom o vrednotenju objavljena na spletišču EuropeAid.³³ Za vrednotenja programov je anketa, ki jo je opravilo Sodišče, pokazala, da samo 71 % delegacij EU ocenjuje kakovost poročila o vrednotenju, ocenjevalno preglednico pa jih izpolnjuje samo 37 %.³⁴

28 Skupaj je pet pogodbenikov za izvajanje v rezultate usmerjenih spremljanj; po en v vsaki regiji za geografske programe (Afrika – Karibski otoki – Pacifik, Azija, Latinska Amerika; sosedstvo) in en za tematske programe.

29 Komisija temu pravi tudi usmerjevalna skupina.

30 Referenčne skupine lahko odvisno od vrste in kraja vrednotenja vključujejo predstavnike EuropeAid, Evropske službe za zunanje delovanje, drugih oddelkov Komisije, organov partnerske države, organizacij civilne družbe, drugih donatorskih agencij ali druge strokovnjake.

31 Delegacije in operativne enote, obiskane med revizijo, niso oblikovale formalnih referenčnih skupin, razen pri vrednotenjih programov, ki so podobna strateškim vrednotenjem.

32 Teh devet meril vključuje: (1) zadovoljevanje potreb; (2) ustrezen obseg; (3) upravičena zasnova; (4) zanesljivi podatki; (5) dobra analiza; (6) verodostojne ugotovitve, (7) veljavni zaključki; (8) koristna priporočila; (9) jasno poročilo. Pri vrednotenjih programov sta merilo 2 in merilo 3 združena v enega: ustrezna zasnova. Vsako merilo se ocenjuje glede na pet stopenj: odlično, zelo dobro, dobro, slabo in nesprejemljivo (http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gui_qal_flr_en.htm#03).

33 http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en.

34 Preglednica je bila izpolnjena pri samo enem od desetih vrednotenih programov, ki jih je pregledalo Sodišče, in sicer pri vrednotenju mirovne pomoči za Afriko.

38

Vodje programov morajo izpolniti obvezni vprašalnik in tako oceniti kakovost poročil o spremljanjih, usmerjenih v rezultate. To je bilo narejeno za manj kot 60 % poročil, ki so bila pripravljena v obdobju med 2011 in 2013.

Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata ustreznih informacij o doseženih rezultatih

Programski cilji in kazalniki niso dobro opredeljeni

39

Da bi se ocenjevanje dosežkov lahko izvajalo na podlagi dokazov, so za programe z objektivno preverljivimi kazalniki potrebni specifični, merljivi in časovno določeni cilji. Cilji, navedeni v dokumentih o politiki na visoki ravni in pravnih besedilih o vzpostavitvi instrumentov financiranja, imajo politično ozadje in čeprav bi morali zagotoviti temelje, pogosto niso dovolj osredotočeni, da bi bili uporabni na izvedbeni ravni. Pri načrtovanju pomoči za državo, regijo ali sektor in pri oblikovanju posameznih ukrepov bi jih morali preoblikovati v bolj specifične operativne cilje.

40

Od 15 tematskih, regionalnih in državnih programskih dokumentov, ki jih je pregledalo Sodišče (glej *Prilogo II*), so bili v petih³⁵ cilji in kazalniki jasno opisani, niso pa vsebovali osnov ali ciljnih vrednosti, na podlagi katerih bi lahko ocenili smotrnost. Pri ostalih 10 dokumentih so bili cilji nejasni, kazalnikov pa pogosto sploh ni bilo (glej *Okvir 1*).

41

Sodišče je v zvezi s posameznimi programi v več poročilih³⁶ poudarilo, da cilji niso dovolj jasni, merljivi kazalniki pa niso opredeljeni. Od desetih poročil o vrednotenju programov, ki jih je pregledalo Sodišče, so v štirih kot velika pomanjkljivost navedeni nejasni cilji in kazalniki ter odsotnost osnov in nerazpoložljivost podatkov o spremljanju (glej *Okvir 2*).³⁷ Pripombe v zvezi s tem so bile pozitivne pri samo dveh vrednotenjih.³⁸

42

Zaradi pomanjkanja jasno opredeljenih ciljev in kazalnikov ni mogoče, da bi z vrednotenjem dobili ocene smotrnosti, ki temeljijo na dokazih. To vprašanje je bilo omenjeno tudi v študiji iz leta 2011, ki jo je naročil EuropeAid.³⁹

- 35 Prehranska varnost, Benin, Čad, Urugvaj in Zambija.
- 36 Npr. Posebno poročilo št. 1/2012 – Uspešnost razvojne pomoči Evropske unije za zanesljivo preskrbo s hrano v podsaharski Afriki, odstavek 51, in Posebno poročilo št. 13/2013 – Razvojna pomoč EU Srednji Aziji, odstavek 52. (<http://eca.europa.eu>).
- 37 Podobne pripombe sta v svojih letnih poročilih za leta 2011, 2012 in 2013 imela dva pogodbenika za izvajanje v rezultate usmerjenih spremljanj. Prvi je bil odgovoren za spremljanje Evropskega instrumenta sosedstva in partnerstva, drugi pa za spremljanje centralno upravljanj tematskih programov.
- 38 Benin: PACTE – programme d'appui aux collectivités territoriales ter programi instrumenta za hrano, ki se izvajajo skupaj z medafriškim uradom za živalske vire pri Afriški uniji (AU-IBAR): projekt nujnih ukrepov v zvezi z rejnimi živalmi, da se zmanjša kriza zaradi pomanjkanja hrane v Somaliji (LEISOM), in projekt cepiv za nadzor zanemarnjenih živalskih boleznih v Afriki (VACNADA).
- 39 Študija o pravnih instrumentih in izkušnjah, pridobljenih z vrednotenji, ki jih je vodila skupna enota za ocenjevanje, julij 2011, odstavek 26, str. ix (ne zajema Evropskega razvojnega sklada), http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-reports_en, v razdelku „per instrument/channel“.

Primeri nenatančnih ciljev v večletnih programskih dokumentih

Vlaganje v ljudi: vmesni pregled strateškega dokumenta za tematski program (2007–2013) in večletnega okvirnega programa za obdobje 2011–2013

V zvezi s krepitvijo zdravstvenih sistemov in splošnega dostopa do osnovnega zdravstvenega varstva:

„Tematski ukrepi bi se morali pri izvedbi osredotočati na podporne dejavnosti, ki:

- pospešujejo uspešno pritegnitev virov za krepitev vključujočega zdravstvenega sistema in spodbujajo zagotavljanje zdravstvenih storitev za vse;
- spodbujajo in podpirajo uporabo inovativnih načinov in dobrih praks za odpravo slabosti pri zagotavljanju zdravstvenih storitev ter izboljšanje kakovosti zdravstvenega varstva;
- podpirajo vlogo civilne družbe, strokovnih združenj in drugih deležnikov pri njihovem zavzemanju za ideje, spremljanju politik in svetovalni vlogi na področju zdravja;
- podpirajo platforme za dialoge o politiki in izmenjujejo dobre prakse o različnih zdravstvenih vidikih na regionalni in globalni ravni;
- podpirajo partnerske države v procesu izvajanja mednarodnih pravnih obveznosti na področju zdravja.“

Državni strateški dokument/nacionalni okvirni program za Bolivijo 2007–2013

„Krepitev proizvodnega sektorja, vključno z mikropodjetji ter malimi in srednje velikimi podjetji, in izboljšanje okvira institucij, da se povečata njihova produktivnost in konkurenčnost, kar bo vodilo do boljšega dostopa na trg in integracije, zato da se ustvari dostojno in trajnostno delo.“

Primeri nenatančnih ciljev v programih

Projekt evro-sredozemskih migracij EuroMed Migration II 2008–2011

„Okrepiti sodelovanje pri vodenju ali migracijah, da se zgradijo zmogljivosti partnerjev programa MEDA za zagotavljanje uspešne, usmerjene in celovite rešitve za različne oblike migracij.“

Mirovna pomoč za Afriko (African Peace Facility) 2003–2013

„Podpirati operacionalizacijo Afriške strukture za mir in varnost ter povečati uspešnost Afriške unije in afriških regionalnih organizacij pri vodenju mirovnih operacij v Afriki.“

Vrednotenja in v rezultate usmerjena spremljanja se bolj kot na dosežene rezultate osredotočajo na izvajanje programov

43

Smernice za vrednotenje, ki jih uporablja EuropeAid, določajo, da:

- (a) so vmesna in končna vrednotenja namenjena nabiranju izkušenj iz prvih let izvajanja ukrepa, prilagoditvi tekočih ukrepov, kadar je to potrebno, ter zagotavljanju analize o doseženih prvih rezultatih in vplivih;
- (b) so naknadna vrednotenja namenjena zlasti preverjanju doseženih vplivov in ocenjevanju trajnosti koristi, ki jih prinašajo ukrepi, poročanju institucijam, ki so dodelile sredstva, in pomoči pri izmenjavi pridobljenih izkušenj drugim državam ali sektorjem.

44

Naknadna vrednotenja programov se le redko izvajajo. Pri obeh obiskanih delegacijah EU so bila samo tri vrednotenja od 17, ki so bila izvedena v obdobju 2010–2013, naknadna vrednotenja. V sporazumih o financiranju je le redko določeno, da se morajo tovrstna vrednotenja izvajati (glej odstavek 27(b)). Naknadnih vrednotenj je tako malo tudi zato, ker se vrednotenja programov financirajo iz lastnega proračuna programa in jih zaradi tega omejuje njegov datum zaključka.

45

Po mnenju EuropeAid k temu prispevajo tudi dodatni dejavniki, kot sta nerazpoložljivost podatkov o spremljanju po zaključku programa in morebitni razvoj dogodkov v partnerski državi, ki bi lahko vplival na uspešnost programa. Sodišče meni, da ti argumenti niso veljavni: sistem spremljanja je lahko zasnovan tako, da se potrebni podatki v nekem obdobju po zaključku programa še naprej zbirajo (glej odstavek 49), namen vrednotenja pa je tudi opredeliti in oceniti vpliv nepričakovanih dejavnikov.

46

Smernice v rezultate usmerjenega spremljanja⁴⁰ določajo, da morajo naknadna spremljanja omogočati pridobitev zanesljivih informacij o zasnovi projekta, njegovih dejanskih vplivih in trajnosti, ki jih je mogoče v celoti oceniti šele po koncu projekta. Toda v povprečju je bilo samo 11 % vseh v rezultate usmerjenih spremljanj, ki so bila izvedena v obdobju 2008–2012, naknadnih spremljanj. EuropeAid se je odločil, da jih bo od leta 2014 naprej prenehal izvajati. Po njegovem mnenju metodologija za naknadna v rezultate usmerjena spremljanja ni bila ustrezna za ocenjevanje vpliva, namen reviranega sistema ROM pa naj bi bil samo podpora pri vodenju in izvajanju programa.

40 Glej ROM Handbook 2012, priročnik za spremljanja, usmerjena v rezultate, za leto 2012, str. 57.

47

Okvir za merjenje rezultatov (ReM), ki ga uporablja Evropska investicijska banka (EIB), v nasprotju z majhnim deležem naknadnih vrednotenj programov in v rezultate usmerjenih spremljanj v EuropeAid že od leta 2012 vključuje naknadno spremljanje, ki traja še tri leta po zaključku projekta, EIB pa namerava na ta način zbrati podatke uporabiti pri naknadnih vrednotenjih.

Pri metodologiji za vrednotenje proračunske podpore so inherentne omejitve**48**

Mreža za vrednotenje razvoja pri OECD DAC je pod vodstvom enote za vrednotenje EuropeAid pripravila dokument o metodološkem pristopu vrednotenja proračunske podpore z naslovom „Evaluating Budget Support – Methodological Approach“, ki je bil objavljen leta 2012.⁴¹ To je skupni okvir vrednotenja, s katerim se vrednotijo dejavnosti proračunske podpore in ki zagotavlja smernice za organizacijo in izvedbo teh vrednotenj. V dokumentu je navedeno, da bo v večini primerov težko količinsko opredeliti prispevek proračunske podpore, ki ga bo treba oceniti kvalitativno.

49

Čeprav se kvalitativne ocene seveda upoštevajo pri vseh vrednotenjih, težave pri vzpostavljanju nedvoumnih in logičnih vzročno-posledičnih povezav med opaženimi rezultati in programi proračunske podpore slabijo zanesljivost dokazov, pridobljenih z vrednotenjem. Ta inherentna omejitev ni navedena niti v poročilih o vrednotenju proračunske podpore⁴² niti v poročilih EuropeAid⁴³.

Poročanje ne zagotavlja veliko dokazov o doseženih rezultatih**50**

Zmožnost EuropeAid za ocenjevanje in poročanje o doseženih rezultatih je bistveno manjša zaradi premalo jasnih ciljev in kazalnikov, določenih za operativne programe, ter zaradi osredotočenosti na vrednotenja in v rezultate usmerjena spremljanja med izvajanjem programov.

51

Kot je v več poročilih⁴⁴ navedlo Sodišče, je v poročilih o upravljanju zunanje pomoči, ki jih pripravljajo delegacije EU, in v dveh glavnih letnih poročilih EuropeAid le malo informacij o dejanskih rezultatih pomoči, saj se slednja bolj kot na dosežke politike osredotočajo na izvedene dejavnosti.

52

Tako je tudi pri prispevku EuropeAid k finančnemu poročilu Komisije iz člena 318 PDEU. Sodišče je v letnem poročilu za leto 2012⁴⁵ ugotovilo, da ta poročila kljub nekaterim pozitivnim spremembam ne zagotavljajo zadostnih, relevantnih in zanesljivih dokazov o dosežkih politik EU ter da zaradi tega niso primerna, da bi se uporabljala v postopku razrešnice, kot je bilo načrtovano.

- 41 http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/Methodological%20approach%20BS%20evaluations%20Sept%202012%20_with%20cover%20Thi.pdf.
- 42 EuropeAid je vodil štiri vrednotenja proračunske podpore: Mali in Tunizija (2011), Tanzanija in Južna Afrika (2013).
- 43 Letno poročilo o dejavnostih za leti 2011 in 2013 ter letno poročilo za leto 2012.
- 44 Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2011, odstavek 10.12 (UL C 344, 12.11.2012); Posebno poročilo št. 1/2011, odstavek 59; Posebno poročilo št. 13/2013, odstavki od 78 do 80 (<http://eca.europa.eu>).
- 45 Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2012, odstavka 10.21 in 10.22 (UL C 331, 14.11.2013).

Sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, ne zagotavljata največje možne uporabe ugotovitev

53

Sodišče je preučilo, ali sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, zagotavljata primerno nadaljnje ukrepanje v zvezi z ugotovitvami in njihovo razširjanje predvidenim uporabnikom.

Primerni mehanizmi za nadaljnje ukrepanje niso vzpostavljeni

Ugotovljene so bile slabosti pri nadaljnjih ukrepih v zvezi z ugotovitvami iz strateških vrednotenj

54

Ukrepi po strateškem vrednotenju so opisani v dokumentu⁴⁶, ki je skupaj s poročilom o vrednotenju objavljen na spletišču EuropeAid. Čeprav je to dobra praksa, pri večini tovrstnih dokumentov, ki jih je pregledalo Sodišče, niso bile zagotovljene dovolj natančne informacije o načrtovanih ukrepih, njihovem časovnem razporedu in razporeditvi odgovornosti.

55

Nadaljnji ukrepi v zvezi z akcijskim načrtom, ki ga izvaja enota za vrednotenje, so omejeni na eno leto po objavi poročila o vrednotenju. To obdobje je pogosto prekratko, da bi omogočilo izvedbo akcijskih načrtov, ki vključujejo spremembe sektorskih politik in strategij za sodelovanje EU na državni in regionalni ravni.⁴⁷

56

Pri medsebojnem strokovnem pregledu,⁴⁸ ki ga je leta 2012 izvedel OECD DAC, je bilo ugotovljeno, da enota EuropeAid za vrednotenje ni imela jasnega pregleda o obsegu, v katerem so bila sprejeta priporočila o prednosti strateških vrednotenj in uporabljenih pri novih politikah in programih. Enota za vrednotenje je leta 2014 naročila študijo o uporabi rezultatov strateških vrednotenj, v kateri je bilo ugotovljeno, da rezultati niso uspešno uporabljeni.

46 Imenovan „fiche contradictoire“.

47 Na primer tematsko vrednotenje podpore Evropske komisije pri spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bilo izdano leta 2011. Številni ukrepi naj bi se zaključili šele po letu 2012. To je veljalo za večino vrednotenj, ki so bila zaključena leta 2012 in leta 2013 in za katera naj bi se priporočila izvajala zlasti v programskem obdobju 2014–2020.

48 Evropska unija (2012), medsebojni strokovni pregled Odbora za razvojno pomoč: glavne ugotovitve in priporočila, http://www.oecd.org/dac/peer_reviews/europeanunion2012dacpeer-reviewmainfindingsandrecommendations.htm.

Premalo je dokumentiranih nadaljnjih ukrepov za vrednotenja programov in ugotovitve ROM

57

O ugotovitvah iz vrednotenj programov in v rezultate usmerjenih spremljanj se običajno razpravlja v operativnih enotah ali delegacijah EU, vodje programov pa morajo zagotoviti, da se sprejmejo ustrezni ukrepi. Za razliko od strateških vrednotenj pri teh vrednotenjih in spremljanjih priprava in spremljanje dokumentiranih akcijskih načrtov nista sistematična, kar je pri dveh obiskanih delegacijah EU ugotovilo tudi Sodišče. Anketa, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da samo 44 % delegacij EU običajno pripravi akcijske načrte. V vprašalnikih v zvezi s spremljanji, usmerjenimi v rezultate, ki jih je preučilo Sodišče, so opisani ukrepi, ki jih je treba sprejeti. Toda vprašalniki so bili izpolnjeni za samo 60 % v rezultate usmerjenih spremljanj, ki so bila izvedena v obdobju od 2011 do 2013.

58

Sodišče je v več kot polovici pregledanih primerov⁴⁹ našlo dokaze, da so bile uporabljene nekatere ugotovitve iz vrednotenj programov in v rezultate usmerjenih spremljanj. Ker ni vzpostavljen ustrezen sistem nadaljnega ukrepanja, EuropeAid ne more zagotoviti, da so ugotovitve in priporočila iz vrednotenj programov in v rezultate usmerjenih spremljanj uspešno uporabljena.

Ugotovitve iz vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj so razen v zvezi z vrednotenjem programov dobro razširjene

Razširjanje ugotovitev iz strateških vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj je primerno

59

Poročila o strateških vrednotenjih in v rezultate usmerjenih spremljanjih so zlahka dostopna za vse enote EuropeAid in delegacije EU. Poročila o strateških vrednotenjih so na voljo tudi zunanjim deležnikom. Objavljena so na spletišču EuropeAid in spletišču OECD ter poslana Evropskemu parlamentu, Svetu in državam članicam EU. Poročila in pridobljene izkušnje se razširjajo tudi na več drugih načinov (npr. s sestanki, delavnicami in seminarji), ki so prilagojeni ciljnemu občinstvu (npr. oddelkom Komisije, ESZD, delegacijam EU, evropskim institucijam, zunanjim partnerjem in mrežam strokovnjakov).

60

EuropeAid v letnem poročilu o dejavnostih⁵⁰ in letnem poročilu⁵¹ predstavi sintezo rezultatov strateških vrednotenj in glavne pridobljene izkušnje ter združene podatke o smotrnosti, pridobljene s spremljanji, usmerjenimi v rezultate. Prispeva tudi k pripravi finančnega poročila Komisije iz člena 318 PDEU, v katerem so povzete ugotovitve iz strateških vrednotenj.⁵²

- 49 V šestih od desetih preučeni vrednotenji programov in šestih od osmih preučeni v rezultate usmerjenih spremljanj.
- 50 Letno poročilo o dejavnostih za leto 2013, str. 117–119 in 150–162 ter Priloga 9.
- 51 Letno poročilo 2012 o razvojni politiki in politiki zunanje pomoči Evropske unije ter njenem izvajanju, str. 166–173.
- 52 COM(2013) 461 final z dne 26. junija 2013, Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate, str. 22 in 23.

Razširjanje vrednotenj programov je neustrezno

61

Vodje programov poročila o vrednotenju programov običajno posredujejo deležnikom in o njih razpravljajo z njimi, tj. zlasti z geografskimi in tematskimi enotami EuropeAid in izvedbenim partnerjem, le redko pa jih posredujejo upravičencem in drugim donatorjem.

62

Delegacije morajo v poročilih o upravljanju zunanje pomoči, ki so objavljena vsakih šest mesecev, EuropeAid poročati o izkušnjah, pridobljenih z vrednotenji programov. Poročila o upravljanju zunanje pomoči, ki jih je pregledalo Sodišče, niso vsebovala takih informacij ali pa jih je bilo malo. Za vrednotenja programov, ki jih vodijo operativne enote EuropeAid, do leta 2012 ni bilo podobne zahteve za poročanje. V letnem poročilu o dejavnostih EuropeAid za leto 2013⁵³ je povzeto 15 vrednotenj programov, ni pa navedeno, kolikšen je ta delež glede na vsa vrednotenja, zaključena leta 2013.

63

Kot je opozorilo Sodišče,⁵⁴ se poročil o vrednotenjih programov ne da sistematično uporabljati, ker ni centralne baze podatkov za hranjenje vrednotenj. To bistveno zmanjšuje zmožnost EuropeAid za zagotavljanje osnove za odgovornost ter analiziranje in razširjanje te informacije znotraj organizacije in zunanjim deležnikom.

64

EuropeAid je sporočil, da namerava razviti novo orodje IT za upravljanje, shranjevanje in analiziranje v rezultate usmerjenih spremljanj in vrednotenj programov, ki se bo uporabljalo kot centralno mesto za shranjevanje vseh poročil ter bo uporabnikom omogočalo napredno iskanje in analize. Odločitev o razvoju dela aplikacije, namenjenega vrednotenju programov, v času revizije Sodišča še ni bila sprejeta, čeprav je bila dostopnost poročil za vrednotenja programov pomembnejša.

53 Letno poročilo o dejavnostih za leto 2013, Priloga 9: Podatki o smotrnosti, vključeni v vrednotenja.

54 Posebno poročilo št. 1/2011, odstavek 60.

65

Sodišče je prišlo do zaključka, da sistem vrednotenja in sistem ROM, ki ju uporablja EuropeAid, nista dovolj zanesljiva.

66

Funkcije vrednotenja in v rezultate usmerjenega spremljanja so na splošno dobro organizirane, prav tako so ustrezno kombinirane centralizirane in decentralizirane odgovornosti, s katerimi se želi spodbuditi kulturo ocenjevanja in dati vrednotenju pomembno vlogo pri procesu upravljanja pomoči. Vendar splošni nadzor vrednotenju programov, ki se opravlja na višji vodstveni ravni, ni ustrezen. Ker ni primernih podatkov o upravljanju kadrovskih in finančnih virov, porabljenih za vrednotenja programov, EuropeAid ne more zagotoviti, da so ti primerni in učinkovito dodeljeni raznim dejavnostim, povezanim z vrednotenjem.

67

Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata dovolj relevantnosti in zanesljivosti ugotovitev vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj. Načrti za vrednotenje, pripravljene na podlagi premalo jasnih meril, ne jamčijo, da bodo imela prednost vrednotenja, ki so najbolj uporabna pri sprejemanju odločitev. EuropeAid zaradi pomanjkanja spremljanja tudi ne more opredeliti in obravnavati vzrokov za pogosta odstopanja od teh načrtov. Postopki javnega naročanja omogočajo, da imajo izbrani zunanji strokovnjaki zahtevane spretnosti in znanje. Postopki za kontrolo kakovosti za vrednotenja programov in v rezultate usmerjenih spremljanj se v EuropeAid ne uporabljajo dosledno.

68

Ugotovitve iz vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj niso uporabljene v največji možni meri. Primerni mehanizmi za nadaljnje ukrepanje, ki bi zagotovili ustrezno uporabo ugotovitev iz vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj, niso vzpostavljeni. Ugotovitve iz strateških vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj se z različnimi komunikacijskimi orodji množično razširjajo širokemu krogu notranjih in zunanjih deležnikov. Resnično izmenjavo znanja ovira pomanjkanje dostopa do vrednotenj programov ter to, da ni orodij za iskanje.

69

Sistem vrednotenja in sistem ROM ne zagotavljata ustreznih informacij o doseženih rezultatih, saj cilji in kazalniki niso dovolj dobro opredeljeni, delež naknadnih vrednotenj in spremljanj ROM je majhen, obstajajo pa tudi inherentne omejitve pri metodologiji za vrednotenje proračunske podpore. Zato je zmožnost EuropeAid, da utemelji svoje dejavnosti, omejena, v njegovem poročanju pa je malo kazalnikov o dejansko doseženih rezultatih.

70

Nedavno sta Komisija in EuropeAid sprožila pobude za izboljšanje svoje zmožnosti za ocenjevanje in poročanje o dosežkih politike. Ker so bile te pobude še v zelo zgodnji fazi, Sodišče ni moglo oceniti, ali uspešno obravnavajo vprašanja iz tega poročila.

Zaključki in priporočila

Priporočilo 1

Učinkovita uporaba virov za sistem vrednotenja in sistem ROM EuropeAid naj hrani ustrezne informacije o vodenju in redno izvaja ocene potreb, da se za vrednotenja programov in v rezultate usmerjena spremljanja zagotovi dodeljevanje finančnih in kadrovskih virov na podlagi informacij.

Priporočilo 2 Ustrezno prednostno razvrščanje vrednotenij programov in spremljanje dejavnosti vrednotenja

Da bi zagotovili, da izvedena vrednotenja odražajo prioritete organizacije, naj EuropeAid:

- opredeli jasna izbirna merila za prednostno razvrščanje vrednotenja programov in dokumentiranje njihove uporabe pri načrtovanju vrednotenij, pri čemer je treba upoštevati njihovo kompletnost s spremljanji, usmerjenimi v rezultate;
- bistveno okrepi svoj sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju načrtov za vrednotenje, vključno z analizo vzrokov za zamude in opisom ukrepov, sprejetih za njihovo odpravo;
- okrepi splošni nadzor dejavnosti vrednotenja programov, ki jih izvaja.

Priporočilo 3 Kontrola kakovosti

Da se zagotovi kakovost vrednotenij programov in v rezultate usmerjenih spremljanj, naj EuropeAid:

- vztraja, da operativne enote in delegacije upoštevajo zahteve za kontrolo kakovosti, vključno z uporabo referenčne skupine in dokumentiranjem izvedenih kontrol kakovosti za vrednotenja programov;
- redno preverja uporabo teh kontrol.

Priporočilo 4 Prikaz doseženih rezultatov

Za okrepitev zmožnosti sistema za vrednotenje, da zagotovi ustrezne informacije o doseženih rezultatih, naj EuropeAid:

- dosledneje uporablja uredbene določbe, ki zahtevajo uporabo ciljev in preverljivih kazalnikov SMART;
- spremeni sistem spremljanja tako, da bo zagotavljal podatke o programih še najmanj tri leta po njihovem zaključku, ter
- znatno poveča delež naknadnih vrednotenij programov.

Priporočilo 5 Nadaljnji ukrepi in razširjanje ugotovitev iz vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj

Da se zagotovi največja možna uporaba ugotovitev iz vrednotenj in v rezultate usmerjenih spremljanj, naj EuropeAid:

- podaljša obdobje za nadaljnje ukrepanje pri strateških vrednotenjih;
- razvije centralno bazo podatkov za vrednotenja programov, v kateri bi hranili poročila o vrednotenju, akcijske načrte in z njimi povezane nadaljnje ukrepe, omogočala pa bi tudi iskanje, na podlagi katerega bi lahko opravljali analize.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 21. oktobra 2014.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Sistem razvrščanja v sistemu ROM

Sistem ROM ocenjuje smotrnost programov ob upoštevanju petih meril za vrednotenje (tehtnost, učinkovitost, uspešnost, pričakovani vpliv in potencialna trajnost) in v skladu z naslednjim sistemom za razvrščanje:

Razvrščanje	Številčno	Kvalitativno	Obrazložitev razreda
A	4	zelo dobro	Položaj se šteje kot zelo zadovoljiv, visoko nad povprečjem in kot morebitni primer dobre prakse. Priporočila poudarjajo, da je treba te dobre prakse uporabljati pri drugih dejavnostih.
B	3	dobro	Položaj se šteje kot zadovoljiv, vendar so možnosti za izboljšave. Priporočila so uporabna, vendar ne bistvena za dejavnost.
C	2	problemi	Treba je obravnavati nekatera vprašanja, saj bi lahko to v nasprotnem primeru imelo negativen vpliv na splošno smotrnost dejavnosti. Vendar zaradi potrebnih izboljšanj ne bodo potrebne večje revizije strategij, povezanih z dejavnostmi.
D	1	resne pomanjkljivosti	Nekatere pomanjkljivosti so tako resne, da jih je treba odpraviti, sicer bi lahko vodile do neuspeha dejavnosti. Potrebne so večje prilagoditve in revizija strategije.

Vsak program se nato razvrsti glede na število ocen A, B, C ali D, ki jih je prejel. Programi se lahko uvrstijo v štiri kategorije. „I“ pomeni, da je smotrnost zelo dobra; „II“ pomeni, da je smotrnost dobra; „III“ pomeni, da so pri smotrnosti nekateri problemi; „IV“ pomeni, da program ni smotrni ali da ima velike težave.

EuropeAid nato določi delež programov iz portfelja ROM, ki spadajo v posamezno kategorijo. To opravi za ves portfelj, in sicer glede na regijo in sektor v regiji, kar je podlaga za njegovo poročanje o smotrnosti portfelja.

Seznam pregledanih programskih dokumentov

Tematski

- o Programa za okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov (ENRTP), strateški dokument in večletni okvirni program 2011–2013,
- o Tematski program zanesljivosti preskrbe s hrano, strateški dokument in večletni okvirni program 2011–2013,
- o Vlaganje v ljudi, vmesni pregled strateškega dokumenta za tematski program 2007–2013 in večletni okvirni program 2011–2013.

Regionalni

- o Regionalni strateški dokument za Centralno Azijo 2007–2013,
- o Regionalni okvirni program za Latinsko Ameriko 2007–2013,
- o Večletni okvirni program za Azijo 2007–2010,
- o Sodelovanje znotraj držav AKP, 10. evropski razvojni sklad, večletni okvirni program 2008–2013.

Državni

- o Dokument o nacionalni strategiji za Laos 2007–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji za Bangladeš 2007–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji za Indijo 2007–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji /nacionalni okvirni program za Benin 2008–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji /nacionalni okvirni program za Čad 2008–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji /nacionalni okvirni program za Zambijo 2008–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji /nacionalni okvirni program za Urugvaj 2007–2013,
- o Dokument o nacionalni strategiji /nacionalni okvirni program za Bolivijo 2007–2013.

Seznam pregledanih sporazumov o financiranju

(EUR)

Država	Številka sklepa	Naslov	Prispevek EU
Afrika			
Madagaskar	FED/2012/023-503 (EC)	<i>Amélioration de la Sécurité Alimentaire et Augmentation des Revenus Agricoles (ASARA)</i>	40 000 000
Uganda	FED/2013/023-513 (EG)	<i>Small and Medium Agribusiness Development Fund – A Public-Private Partnership</i>	15 000 000
Etiopija	FED/2011/023-531 (CA)	<i>Capacity development and governance support for scaling up renewable energy services in rural and peri-urban areas of Ethiopia – Cfp 129364 Prop 353</i>	1 176 000
Somalija	FED/2012/023-536 (EC)	<i>Support to Democratisation</i>	14 000 000
Papua Nova Gvineja	FED/2012/023-538 (EG)	<i>Non State Actors (NSAs) Support Programme in Papua New Guinea</i>	4 538 000
Nigerija	FED/2013/023-551 (EG)	<i>Energising Access to Sustainable Energy in Nigeria (EASE)</i>	27 000 000
Kenija	FED/2012/023-566 (EC)	<i>Standards for Market Access Programme (SMAP)</i>	12 100 000
Liberija	FED/2012/023-568 (EC)	<i>Support to trade facilitation in the customs sector</i>	3 000 000
		8 sporazumov o financiranju SKUPAJ	116 814 000
Latinska Amerika			
Honduras	DCI-ALA/2013/023-720 (EC)	<i>Promoting fair and accessible justice in Honduras (EuroJusticia)</i>	27 500 000
Kostarika	DCI-ALA/2010/021-501 (EC)	<i>Comprehensive Strategy to reduce school drop-out rates in public secondary education</i>	8 500 000
Dominikanska republika	BAN/2012/024-100 (EC)	<i>Banana accompanying measure (BAM) Dominican Republic</i>	16 340 000
Urugvaj	DCI-ALA/2011/022-498 (EC)	<i>Support for the reform of the Uruguayan penal justice and penitentiary systems for the improvement of the quality of life and social and labour reintegration of prison inmates</i>	5 000 000
		4 sporazumi o financiranju SKUPAJ	57 340 000
Sosedstvo			
Egipt	ENPI/2012/024-080 (EC)	<i>Emergency Employment Investment Project</i>	70 000 000
Maroko	ENPI/2012/024-196 (EC)	<i>Programme d'appui à l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) – phase II</i>	25 000 000
Tunizija	ENPI/2011/022-772 (EC)	<i>Programme de Modernisation des services</i>	20 000 000
Zahodni breg in območje Gaze	ENPI/2010/022-476 (EC)	<i>PEGASE : Private Sector Development</i>	11 000 000
		4 sporazumi o financiranju SKUPAJ	126 000 000
Azija in Pacifik			
Afganistan	DCI-ASIE/2013/024-844 (EG)	<i>Support to credible and transparent elections</i>	15 000 000
Tonga	FED/2013/024-766 (EG)	<i>Technical Cooperation Facility, Good Governance and NSA programme II</i>	472 000
Vietnam	DCI-ASIE/2013/024-370 (EG)	<i>EU-HSPSP 2 – EU Health Sector Policy Support Programme phase 2: Towards Equity and Quality of Health Services in Vietnam</i>	114 000 000
Bangladeš	DCI-ASIE/2012/022-446 (EC)	<i>Poverty Reduction Through Inclusive and Sustainable Markets (PRISM)</i>	30 000 000
		4 sporazumi o financiranju SKUPAJ	159 472 000
		20 sporazumov o financiranju SKUPAJ	459 626 000

Seznam pregledanih vrednotenj

(EUR)

Leto ¹	Vrednotenja programov ali strateška vrednotenja	Vrsta vrednotenja	Vrednoten program/tema/država	Instrument financiranja	Prispevek EU	Stroški vrednotenja
2012	strateško vrednotenje	državno	sodelovanje EU z Nepalom – vrednotenje na ravni države (zajeto obdobje 2002–2010)	zlasti geografski in tematski programi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja ter evropski instrument za demokracijo in človekove pravice	58 000 000	201 711
2011	strateško vrednotenje	tematsko	podpora Evropske komisije za izboraževalni sektor (zajeto obdobje 2000–2007)	geografski in tematski programi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja, Evropski razvojni sklad, Evropski instrument sosedstva in partnerstva	1 900 000 000	457 265
2012	vrednotenje programa	končno	instrument za hrano – projekti AU-IBAR (LEISOM in VACNADA)	instrument za hrano	2 507 860	131 870
2013	vrednotenje programa, podobno strateškemu vrednotenju	končno	končno vrednotenje celotnega instrumenta za hrano (2009–2012)	instrument za hrano	1 000 000 000	399 720
2013	vrednotenje programa, podobno strateškemu vrednotenju	končno	triletni akcijski program za mirovno pomoč za Afriko za obdobje 2011–2013.	zlasti Evropski razvojni sklad	549 345 726	478 022
2012	vrednotenje programa	vmesno	„Invest in MED“	Evropski instrument sosedstva in partnerstva za jug	9 000 000	119 778
2013	vrednotenje programa	naknadno	„Euromed Migration II“	Evropski instrument sosedstva in partnerstva za jug	4 994 000	148 580
2011	vrednotenje programa	končno	„Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé“	Evropski razvojni sklad	36 709 425	72 848
2012	vrednotenje programa	končno	„Programme d'appui à la décentralisation au Bénin“	Evropski razvojni sklad	13 785 026	47 120
2010	vrednotenje programa	končno	Erasmus Mundus, zunanje sodelovanje z Indijo	geografski program instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja	28 600 000	147 745
2014	vrednotenje programa	končno	program meddržavnega partnerstva s podporo Evropske komisije za državi Chhattisgarh in Rajasthan (proračunska podpora) 2	geografski program instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja	158 590 819	1 934 700
2011	vrednotenje programa	končno	20 projektov, izbranih med 100 okoljskimi projekti v Indiji, ki jih financira EU	geografski program instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja	340 000 000	118 008

1 Leto, ko je bilo vrednotenje objavljeno.

2 Pogodba vključuje več kot samo vrednotenje.

Seznam pregledanih v rezultate usmerjenih spremljanj

(EUR)

Naslov programa	Država/regija/sektor	Prispevek EU	Vrsta poročila	Datum poročila
<i>Food Facility – AU-IBAR (LEISOM in VACNADA)</i>	boj proti lakoti	2 507 860	v teku	junij 2011
<i>FOOD FACILITY</i>	boj proti lakoti	1 000 000 000	v teku	maj 2011
<i>Public Administration Capacity Building Facility Libya</i>	Libija	4 500 000	v teku	oktober 2013
<i>Euromed Migration II</i>	sosedstvo-jug	4 994 000	v teku	oktober 2010
<i>Appui à l'Entretien Périodique du Réseau Routier Classé</i>	Benin	36 709 425	v teku	november 2008
<i>Programme d'appui à la décentralisation au Bénin</i>	Benin	13 785 026	v teku	februar 2012
<i>Programme Société Civile et Culture</i>	Benin	14 400 000	v teku	maj 2013
<i>Sustainable Textiles for Sustainable Development</i>	Indija	1 672 945	v teku	julij 2012
<i>European Business and Technology Centre in India (EBTC)</i>	Indija	6 586 578	v teku	julij 2012

Seznam delegacij, ki so se odzvale na anketo

Država/delegacija	
Afriške, karibske in pacifiške	Latinska Amerika
Angola	Bolivija
Bocvana	Čile
Burkina Faso	Salvador
Burundi	Honduras
Zelenortske otoki	Nikaragva
Kongo (Brazzaville)	Paragvaj
Džibuti	Urugvaj
Etiopija	Sosedstvo
Madagaskar	Alžirija
Nigerija	Armenija
Ruanda	Azerbajdžan
Togo	Belorusija
Dominikanska republika	Gruzija
Gvajana	Izrael
Salomonovi otoki (delegacija Papua Nova Gvineja)	Jordanija
Azija	Libanon
Bangladeš	Maroko
Kambodža	Tunizija
Indija	Ukrajina
Laos, Tajska	
Nepal	
Pakistan	
Filipini	
Vietnam	

Povzetek

II

Komisija meni, da so sistemi za strateška vrednotenja na splošno zanesljivi, čeprav bi jih bilo mogoče izboljšati. Sistemi za vrednotenje programov in spremljanje rezultatov sicer obstajajo, vendar na nekaterih področjih ne delujejo pravilno.

III

Sistemi za nadzor vrednotenja programov obstajajo, poleg tega se sprejemajo tudi ukrepi za izboljšanje njihove učinkovitosti.

Komisija meni, da se s finančnimi sredstvi za strateška vrednotenja in spremljanje rezultatov dobro upravlja ter da je vrednotenja programov možno izboljšati.

Upravljanje človeških virov za vrednotenje in spremljanje rezultatov bi bilo treba obravnavati v okviru splošnega upravljanja s človeškimi viri za zunanjo pomoč, ki jo upravlja EuropeAid.

IV

Ugotovitve Komisije v zvezi z vrednotenjem temeljijo na mednarodno priznani metodologiji, dogovorjeni v OECD. Načrti vrednotenja, ki jih EuropeAid sestavi na podlagi ciljev učenja in prevzemanja odgovornosti, se izvajajo v skladu s skupnimi načeli vrednotenja in se nadzorujejo z rednimi notranjimi poročili.

Osebu bodo na voljo smernice za pripravo načrtov za spremljanje in vrednotenje programov, s čimer se bo zagotovilo, da se bodo programi med seboj dopolnjevali. Od januarja 2015 se bo pri izbiri projektov, pri katerih se bodo spremljali rezultati, bolje upoštevalo, ali je vrednotenje predvideno ali ne.

Sistem za spremljanje izvajanja vrednotenja programov že obstaja v poročilu o upravljanju zunanje pomoči (EAMR), napredek pri strateških vrednotenjih pa se poroča komisarjem.

Sistem spremljanja za vrednotenje programov bo izboljšan in večji poudarek bo na vprašanih nadzora kakovosti za vrednotenje programov. Vodje projektov bodo imeli na voljo tudi izboljšane smernice in pomoč, in sicer prek sistema za upravljanje informacij za vrednotenje programov, ki je v pripravi.

V zvezi s spremljanjem rezultatov je Komisija začela izvajati reforme, ki naj bi bistveno izboljšale kakovost sistema, kar vključuje predvsem zunanje zagotavljanje kakovosti.

V

Mehanizmi za spremljanje in razširjanje že obstajajo. Obstoječi mehanizem spremljanja rezultatov se izboljšuje. Nadaljnje ukrepanje v zvezi s strateškim vrednotenjem se formalizira in objavi.

Glede vrednotenja programov Komisija priznava, da so v zvezi s spremljanjem, nadzorom, funkcionalnostjo, ki bo zajeta v sistem za upravljanje informacij, ki je v pripravi, možne izboljšave, ki tudi na splošno zagotavljajo ustrežnejši dostop do vrednotenja programov in boljše razširjanje.

VI

Cilji „SMART“ in preverljivi kazalniki so opredeljeni na ravni večletnega načrtovanja in projektne dokumentacije.

Odločitev o tem, ali naj se izvede naknadno vrednotenje, je povezana z merili učinkovitosti in ustrežnosti. Število posameznih naknadnih vrednotenj kot tako ni relevantno.

Na podlagi revidiranega sistema za spremljanje rezultatov je Komisija prekinila naknadno spremljanje rezultatov, ker ne gre za orodje za spremljanje in poleg tega ne šteje za ustrezno orodje za oceno učinka.

Komisija meni, da pri metodologiji vrednotenja ne obstajajo inherentne omejitve za proračunsko podporo.

Uvod

03

Zadnje (četrt) poročilo, pripravljeno na podlagi člena 318 PDEU, je bilo sprejeto 26. junija 2014. Poročilo temelji na izkušnjah, zbranih s pomočjo prejšnjih izdaj poročila, pri čemer ustrezno upošteva priporočila, ki sta jih izdala Računsko sodišče in Evropski parlament, vključno z izjavami iz resolucij EP z dne 26. februarja 2014.

09

Glavni sistem, ki ga EuropeAid uporablja za spremljanje izvajanja programa na kraju samem, je notranje spremljanje s strani služb Komisije in delegacij EU v skladu s smernicami o notranjem spremljanju iz leta 2007 in smernicami za proračunsko podporo iz leta 2012. Spremljanje rezultatov je torej dodatni sistem spremljanja uspešnosti programov, ki jih izvajajo zunanji svetovalci, v primerjavi s programi, ki se izvajajo v okviru projekta.

Pripombe

Upravljanje človeških virov za vrednotenje in spremljanje rezultatov bi bilo treba obravnavati v okviru splošnega upravljanja s človeškimi viri za zunanjo pomoč, ki jo upravlja EuropeAid.

17

Delegacije in operativne enote upravi EuropeAid že redno posredujejo letni načrt vrednotenja v okviru letnega načrta upravljanja, njenemu uradnemu sedežu pa sistematično posredujejo poročila o izvajanju svojega načrta vrednotenja v okviru EAMR.

V pripravi so navodila in smernice za osebje o pripravi in izvajanju njihovih prihodnjih načrtov spremljanja in vrednotenja ter za ukrepe, ki jih je treba sprejeti po sklepih in priporočilih vrednotenja. Poleg tega bo sistem za upravljanje informacij, ki je v pripravi, olajšal upravljanje in spremljanje vrednotenj programov. Mreža korespondentov za vrednotenje v delegacijah in operativnih enotah, ki je bila ustanovljena leta 2013, bo zagotovila dodatne povratne informacije.

Upravljanje človeških virov za vrednotenje in spremljanje rezultatov bi bilo treba obravnavati v okviru splošnega upravljanja s človeškimi viri za zunanjo pomoč, ki jo upravlja EuropeAid.

19

Sistem za upravljanje informacij v pripravi bo zagotovil natančnejše informacije o številu vrednotenj programov in njihovih stroških.

20

Spremljanje, poročanje, vmesno vrednotenje in – bolj splošno – dejavnosti upravljanja projektov so tako tesno povezani, da je kakršna koli razdelitev razporejanja sredstev med njimi lahko le približna. To še zlasti velja v zvezi z novim spremljanjem rezultatov, ki naj bi postalo orodje za podporo za splošno spremljanje programov.

21

Upravljanje človeških virov za vrednotenje in spremljanje rezultatov bi bilo treba obravnavati v okviru splošnega upravljanja s človeškimi viri za zunanjo pomoč, ki jo upravlja EuropeAid.

22

Izogibanje spremljanju rezultatov, kadar je treba izvesti vrednotenje, je bilo praksa že pred sedanjo reformo sistemov spremljanja in vrednotenja (kot to navaja tudi Računsko sodišče). Ta reforma zajema tudi uvedbo meril za izbor in načrtovanje vrednotenj programov. Poleg tega bo uvedena nova zahteva za delegacije in operativne enote, da pripravijo

letni načrt spremljanja in vrednotenja, s čimer se bo zagotovilo dopolnjevanje med spremljanjem rezultatov in vmesnimi vrednotenji programov.

Komisija meni, da sistemi EuropeAid za vrednotenje in spremljanje rezultatov zagotavljajo ustrezne in zanesljive ugotovitve, čeprav so potrebne nekatere izboljšave.

26

Navodila in smernice o izbirnih merilih za vrednotenje programov in načrtovanje vrednotenj v okviru priprave načrtov spremljanja in vrednotenj, namenjene osebju, bodo del splošnih navodil in smernic v zvezi z reformami spremljanja, poročanja in vrednotenja. Te smernice bodo izdane pred koncem leta 2014. Merila za izbor se morajo odražati v sporazumih o financiranju.

26 (a)

V fazi oblikovanja programov so obvezna vmesna vrednotenja za vsak primer posebej, pri čemer se upoštevajo specifičnosti programa.

26 (b)

V fazi oblikovanja programov so obvezna naknadna vrednotenja za vsak primer posebej, pri čemer se upoštevajo specifičnosti programa.

V večini primerov se vrednotenja izvajajo, kot je bilo načrtovano.

27

Sistemi so vzpostavljeni, vendar pa Komisija priznava, da jih je treba izboljšati.

28

Poleg kadrovskih omejitev je bilo dokončanih manj strateških vrednotenj, kot je bilo načrtovano, zaradi političnih razmer v različnih državah, vse večje kompleksnosti vrednotenj (zlasti vrednotenj, izvedenih skupaj s partnerji in drugimi donatorji) in tudi sprememb v pogodbenem okviru za ta vrednotenja.

29

Komisija opozarja, da je stopnja izvajanja nad 80 %, kar je merilo uspešnosti EuropeAid (KKU 19 EAMR).

Poročilo o upravljanju zunanje pomoči bo moralo zagotoviti boljšo dokumentacijo o neskladnosti pri načrtovanju vrednotenj programov, ki bo vzpostavljeno v delegacijah in na sedežu operativnih storitev v prihodnjih načrtih spremljanja in vrednotenja.

31

Glavni cilj revidiranega novega sistema za spremljanje rezultatov in poročanje, kakor je bil sprejet maja 2014 kot del širše reforme, je izboljšati notranje spremljanje in poročanje o uspešnosti in rezultatih s strani delegacij in operativnih enot ter zmanjšati preveliko zanašanje na zunanje spremljanje rezultatov v skladu s posebnim poročilom Računskega sodišča št. 1/2011 o dekoncentraciji. Glavni cilj novega sistema za spremljanje rezultatov pa naj bi zagotovil podporo za notranje spremljanje in poročanje. Izбира metodologije odraža te prednostne naloge:

- Za namene notranjega spremljanja se izbira metodologije za pregled spremljanja rezultatov osredotoča predvsem na projekte in programe, ki jih delegacije in operativne enote označujejo kot (1) v težavah, (2) s pomanjkanjem strokovnega znanja, in (3), ki se jih ne da preveriti na kraju samem.
- Za namene poročanja o rezultatih mora sistem podpirati poročanje o končnih rezultatih projektov, pri čemer mora zajemati vse projekte in programe v vrednosti nad 750 000 EUR, ki se zaključijo v danem letu, ter zagotavljati pomoč delegacijam in operativnim enotam pri poročanju o rezultatih, vključno z zbirnimi podatki na podlagi prihodnjega okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju, ki ga pripravi Komisija.

Zato Komisija meni, da se bo z vključitvijo izbire na podlagi tveganja za tekoče programe in odpravo spremljanja rezultatov kot kazalnika za merjenje splošne uspešnosti portfelja, izboljšala uporabnost novega sistema za spremljanje rezultatov, kar je v skladu z njegovim glavnim ciljem. Čeprav spremljanje rezultatov ni zasnovano za merjenje splošne

uspešnosti portfelja Komisije za pomoč, morata biti krepitev notranjega spremljanja in poročanja o uspešnosti in rezultatih ter poročanje o zbirnih rezultatih na podlagi prihodnjega okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju del orodij, ki naj bi Komisiji omogočili boljše merjenje splošne uspešnosti portfelja.

33

V skladu z novimi pogodbami o spremljanju rezultatov, ki bodo podpisane leta 2014, morajo vse preglede in druge podpirne misije izvajati izkušeni strokovnjaki, ki morajo biti poleg tega tudi sektorski strokovnjaki. Poleg tega bi morali veliko število pregledov dejansko opraviti ključni strokovnjaki s polnim delovnim časom, za druge preglede pa bodo strokovnjaki najeti priložnostno.

36

EuropeAid je v svoji nedavni oceni politike poudaril, da je pomembno upoštevati obstoječe smernice o vzpostavitvi referenčnih skupin. (Obstoječe smernice so na voljo na: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/guidelines/gba_det_en.htm#01_03 in http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/131011-tor-project-evaluations-guidance_en.pdf).

37

Namen uvedbe mreže korespondentov za vrednotenje leta 2013 je bistveno okrepiti funkcijo vrednotenja v celotnem sistemu, tudi v delegacijah.

Večji poudarek bo na vprašanjih nadzora kakovosti za vrednotenje programov.

38

Nekateri ukrepi, ki jih je treba sprejeti na podlagi revidiranega sistema za spremljanje rezultatov, bi morali odpraviti pomanjkljivosti, ki so značilne za trenutno stanje: okrepiti kakovost pregledov spremljanja rezultatov, izboljšati pogoje pogodbenikov, ki izvajajo spremljanje rezultatov, pri ustreznem notranjem nadzoru kakovosti, vzpostaviti zunanje preglede za zagotavljanje kakovosti, dati večji pomen opredelitvi spremljanja ter izboljšati splošno spremljanje izvajanja revidiranega sistema za spremljanje rezultatov. Vnos podatkov o spremljanju, ki naj bi potekal v okviru novega modula za upravljanje informacij, namenjenega spremljanju rezultatov, je še en ukrep, ki bi moral prispevati k istemu cilju.

Komisija meni, da sistemi za vrednotenje in spremljanje rezultatov zagotavljajo ustrezne in zanesljive informacije o doseženih rezultatih, čeprav so potrebne nekatere izboljšave.

Za novo programsko obdobje 2014–2020 je Komisija okrepila svoja prizadevanja, da bi oblikovala cilje „SMART“ in preverljive kazalnike. V zvezi z navedenim so bili novi programski dokumenti že pregledani, izvajanje teh ukrepov na ravni projekta pa se je tudi že začelo.

40

Cilji in kazalniki za regionalne in svetovne tematske programe morajo biti splošni, da zajamejo različne situacije. (Glej odgovor na okvir 1).

Okvir 1

Vlaganje v ljudi je svetovni tematski program, ki zajema vse države v razvoju. To pomeni, da so cilji v mnogih primerih na dokaj visoki ravni, prav zato da zajamejo številne različne situacije.

Navedeni cilj za programski dokument za Bolivijo za obdobje 2007–2013 predstavlja dokaj celovit (ali splošen) cilj v primerjavi s sklopom posebnih ciljev.

41

Pri programih, ki zajemajo več držav in regij, cilji programa zagotavljajo ključne prednostne naloge; posebni cilji za posamezen podprogram so natančnejši in kazalniki bi morali biti merljivi.

Okvir 2

Komisija želi poudariti, da se ti primeri nanašajo na splošne cilje.

V zvezi s programom Euromed o migracijah Računsko sodišče le delno navaja cilje. Vsi cilji so navedeni na naslednji strani: http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=10&id=9.

42

Namen študije, na katero se sklicuje Računsko sodišče, je bil pregled vrednotenja v zvezi s pravnimi instrumenti za zadnje programsko obdobje (2007–2013). Za pripravo instrumentov, ki zajemajo večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020, so bile upoštevane ugotovitve študije.

Strateška vrednotenja se osredotočajo na verigo doseženih rezultatov in ne na izvajanje programov.

Skupni odgovor Komisije na odstavke od 43 do 45

Odločitev za izvedbo naknadnega vrednotenja programa je vprašanje učinkovitosti in ustreznosti. Odločitve ne bi smeli obravnavati ločeno, ampak ob upoštevanju finančne teže in strateškega pomena programa, ki se vrednoti.

46

Na podlagi revidiranega sistema za spremljanje rezultatov je Komisija prekinila naknadno spremljanje rezultatov, ker ne gre za orodje za spremljanje in poleg tega ne šteje za ustrezno orodje za oceno učinka.

47

Pristop EIB, ki ga navaja Računsko sodišče, je specifičen in ga je treba obravnavati v povezavi z naravo posojilnih dejavnosti, ki jih upravlja EIB. Ni ga mogoče primerjati s primerom donatorke nepovratnih sredstev, kot je EU, za financiranje programov z nepovratnimi sredstvi.

Sedanja ureditev okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju, prek katerega namerava Komisija izvesti prvo poročanje v letu 2015, ne poteka po tem pristopu.

Metodologija za ocenjevanje proračunske podpore je pokazala dobre rezultate in je bila priznana na mednarodni ravni

48

Dokument, ki določa metodološki pristop za ocenjevanje proračunske podpore, ki je bil oblikovan v okviru Odbora za razvojno pomoč pri OECD, zagotavlja zanesljiv pristop, ki obravnava kompleksnost ocenjevanja proračunske podpore.

49

Mednarodna skupnost za ocenjevanje priznava zanesljivost pristopa, ta je bil tudi objavljen na spletišču OECD.

Zato Komisija ne vidi razloga, da navede morebitne omejitve v svoji metodologiji. Do zdaj je bilo zaključenih sedem vrednotenij proračunske podpore, pri katerih so se ocenili rezultati proračunske podpore in podala priporočila za izboljšave.

Vrednotenja so orodja za ocenjevanje celotne verige rezultatov, vendar glede rezultatov in neposrednih učinkov notranje spremljanje zagotavlja osnovne informacije in se uporablja za poročanje o rezultatih iz celega portfelja.

50

Komisija meni, da spremljanje rezultatov ni primerno orodje za zagotavljanje informacij o trajnosti in učinku ter da bi se bilo treba glede naknadnih vrednotenij odločiti za vsak primer posebej.

52

Ob pripravi zadnje (četrt) izdaje ocenjevalnega poročila, pripravljenega na podlagi člena 318, ki je bilo sprejeto 26. junija 2014, je Komisija ustrezno upoštevala ugotovitve, ki jih je Evropsko računsko sodišče navedlo v svojem letnem poročilu za leto 2012.

Komisija se sklicuje tudi na svoje odgovore na ugotovitve Računskega sodišča na podlagi poglavja 10 letnega poročila Računskega sodišča za leto 2012, v katerem navaja svoje stališče v zvezi s podatki o uspešnosti v tretji in prihodnjih izdajah ocenjevalnega poročila, pripravljenega na podlagi člena 318.

Mehanizmi spremljanja so vzpostavljeni, čeprav bi jih bilo mogoče izboljšati.

54

Glede na kompleksnost strateških vrednotenj je težko imeti jasne zaveze, povezane s priporočili na visoki ravni. Leta 2013 je enota za ocenjevanje izvedla študijo o uporabi rezultatov strateških vrednotenj. Na tej podlagi je sistem za upravljanje odzivanja v postopku revizije. V vsakem primeru je jasno, da so odgovorne geografske in tematske službe, pristojne za izvajanje programov ali politik.

55

Pregled sistema za upravljanje odzivanja bo upošteval ne le to vprašanje trajanja obdobja spremljanja, temveč tudi druga vprašanja, kot sta posredovanje rezultatov vrednotenja in vloga upravljanja.

56

Enota za vrednotenje ve, katere priporočila so bila sprejeta. Izpolnjeni obrazci „fiches contradictoires“ jasno navajajo, ali je neko priporočilo sprejeto, delno sprejeto ali pa ni sprejeto. Na podlagi študije, ki jo navaja Računsko sodišče, je Komisija sprejela akcijski načrt za izboljšanje uporabe rezultatov strateškega vrednotenja.

Komisija bo sprejela dodatne ukrepe za izboljšanje dokumentacije o spremljanju za vrednotenja programov in spremljanje rezultatov.

57

Spremljanje vrednotenja programov je del izkušenj v novih predlogih projektov (v fazah opredeljevanja in oblikovanja novih projektov), kadar je to ustrezno.

V navodilih, ki spremljajo posodobljeno predlogo za mandate za vrednotenja programov iz leta 2013, je poudarjeno, da je treba upravljanje odzivanja dokumentirati. Za namene spremljanja rezultatov mora revidirani sistem vključevati ustrezne ukrepe, da se določi ustrezen načrt spremljanja za pregled spremljanja rezultatov in s tem povezan nadzor takšnega spremljanja.

Za namene vrednotenja programov se bo to upoštevalo pri prihodnjih navodilih za smernice in v sistemu za upravljanje informacij, ki je v pripravi.

58

Za namene spremljanja rezultatov, kakor je navedeno v odgovoru na odstavek 59, mora revidirani sistem vključevati ustrezne ukrepe, da se za pregled spremljanja rezultatov zagotovi opredelitev ustreznega načrta za spremljanje in s tem povezan nadzor takšnega spremljanja.

Komisija je v postopku oblikovanja sistema za upravljanje informacij, potrebnih za izboljšanje razširjenja vrednotenj programov.

60

Podatki o učinkovitosti v zvezi z spremljanjem rezultatov se ne bodo več zbirali v predhodnih oblikah AAR in AR.

Komisija je v postopku oblikovanja zadevnega sistema za upravljanje informacij, potrebnega za izboljšanje takšnega razširjenja.

61

Izboljšanje razširjenja vrednotenj programov:

- prvič, dostop do takšnih vrednotenj se bo izboljšal z ustanovitvijo sistema za upravljanje informacij;
- drugič, na podlagi teh informacij bodo tematske enote zagotovile boljše analize takih vrednotenj, in
- nazadnje, z boljšimi stiki med delegacijami in zainteresiranimi stranmi v državi.

Pri tem ima lahko pomembno vlogo mreža korespondentov za vrednotenje.

62

Sistem za upravljanje informacij, ki mora vsebovati zbirko podatkov za vrednotenje programov, mora vsebovati tudi pridobljene izkušnje.

63

Komisija je v postopku oblikovanja takega sistema za upravljanje informacij, potrebnega za takšno izboljšanje razširjenja.

64

Orodje IT, ki zajema tako spremljanje rezultatov kot vrednotenje programov, je bilo v pripravi že v času revizije.

Ta razvoj se je v letu 2014 upočasnil zaradi splošnega pregleda usmeritve glede novega operativnega sistema EuropeAid za upravljanje informacij, ki ga je treba razviti. Vendar to ne postavlja pod vprašaj potrebe po razvijanju takšnega sistema.

Sklepne ugotovitve in priporočila

65

Komisija meni, da so sistemi za strateška vrednotenja na splošno zanesljivi, čeprav bi jih bilo mogoče izboljšati. Sistemi za vrednotenje programov in spremljanje rezultatov sicer obstajajo, vendar na nekaterih področjih ne delujejo pravilno.

66

Sistemi za nadzor vrednotenja in uporabe programov obstajajo, sprejemajo pa se ukrepi za izboljšanje njihove učinkovitosti.

Komisija meni, da se finančna sredstva za strateška vrednotenja in spremljanje rezultatov dobro upravljajo ter da je vrednotenja programov mogoče izboljšati.

Upravljanje človeških virov za vrednotenje in spremljanje rezultatov bi bilo treba obravnavati v okviru splošnega upravljanja s človeškimi viri za zunanjo pomoč, ki jo upravlja EuropeAid.

67

Ugotovitve Komisije v zvezi z vrednotenjem temeljijo na mednarodno priznani metodologiji, dogovorjeni v OECD. Osebjem bodo na voljo smernice za pripravo načrtov za spremljanje in vrednotenje programov, s čimer bo zagotovljeno, da se med seboj dopolnjujejo.

Sistem za spremljanje vrednotenja programov že obstaja v poročilu o upravljanju zunanje pomoči, napredek pri strateških vrednotenjih pa se poroča komisarjem.

V zvezi s spremljanjem rezultatov je Komisija začela izvajati reforme, ki naj bi bistveno izboljšale kakovost sistema, kar zlasti zajema zunanje zagotavljanje kakovosti.

68

Mehanizmi za spremljanje in razširjanje že obstajajo. Obstoječi mehanizem spremljanja rezultatov se izboljšuje. Nadaljnje ukrepanje v zvezi s strateškim vrednotenjem se formalizira in objavi.

Glede vrednotenja programov Komisija priznava, da so možne izboljšave spremljanja in nadzora, gre za funkcionalnosti, ki bodo zajete v sistem za upravljanje informacij, ki je v pripravi, s čimer se bo zagotovilo ustrežnejši dostop do vrednotenja programov in boljše razširjanje.

69

Cilji „SMART“ in preverljivi kazalniki so opredeljeni na ravni večletnega načrtovanja in projektne dokumentacije.

Odločitev o tem, ali naj se izvede naknadno vrednotenje, je povezana z merili učinkovitosti in ustrežnosti. Število posameznih naknadnih vrednotenj kot tako ni relevantno.

Na podlagi revidiranega sistema za spremljanje rezultatov je Komisija prekinila naknadno spremljanje rezultatov, ker ne gre za orodje za spremljanje in poleg tega ne šteje za ustrezno orodje za oceno učinka.

Komisija meni, da pri metodologiji vrednotenja ne obstajajo inherentne omejitve za proračunsko podporo.

70

Namen revidirane reforme spremljanja rezultatov, ki jo je urad EuropeAid sprejel maja 2014, ni le pojasnitev razlike med spremljanjem rezultatov in vrednotenjem, temveč tudi izboljšanje učinkovitosti sistema, ki bo začel delovati na podlagi podrobnih navodil, ki bodo poslana osebju do konca leta 2014. Po objavi dokumenta politike o vrednotenju („Evaluation Matters“), ki odraža pomemben proces posvetovanja in razprave v obdobju med oktobrom 2013 in marcem 2014, bodo posodobljene in utrjene smernice v zvezi z načeli, pristojnostmi in postopki vrednotenja, namenjene uslužbencem.

Priporočilo 1

Komisija sprejme to priporočilo.

Upravljanje človeških virov za vrednotenje in spremljanje rezultatov bi bilo treba obravnavati v okviru splošnega upravljanja s človeškimi viri za zunanjo pomoč, ki jo upravlja EuropeAid.

Priporočilo 2

- Komisija sprejme to priporočilo. Osebju morajo biti na voljo smernice za pripravo načrtov za spremljanje in vrednotenje programov, s čimer bo zagotovljeno, da se med seboj dopolnjujejo. Od januarja 2015 se bo pri izbiri projektov, za katere se bodo spremljali rezultati, bolje upoštevalo, ali je vrednotenje predvideno ali ne.
- Komisija sprejme to priporočilo. V zvezi z načrti za vrednotenje programov se bo priporočilo izvedlo na podlagi poročil o upravljanju zunanje pomoči.
- Komisija sprejme to priporočilo.

Priporočilo 3

- Komisija sprejme to priporočilo. Večji poudarek bo na vprašanih nadzora kakovosti za vrednotenje programov. Vodje projektov bodo imeli na voljo tudi izboljšane smernice in pomoč prek sistema za upravljanje informacij za vrednotenje programov, ki je v pripravi.
- Komisija sprejme to priporočilo. Sistem spremljanja za vrednotenje programov se bo izboljšal.

Priporočilo 4

- Komisija se strinja s tem priporočilom in spodbuja uporabo ciljev „SMART“ in preverljivih kazalnikov.
- Komisija ne sprejema tega priporočila, ker stroški in koristi niso dokazani.
- Komisija sprejme to priporočilo, če bo nadaljnja analiza pokazala, da je povečanje naknadnih vrednotenj učinkovito in koristno.

Priporočilo 5

- Komisija delno sprejme to priporočilo. Podaljšanje obdobja spremljanja je ena od možnosti, ki se obravnavajo v okviru pregleda sistema nadaljnjega spremljanja.
- Komisija sprejme to priporočilo. Takšna zbirka podatkov je že v pripravi.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govorilnice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Plačljive naročnine:

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm).

Vrednotenje in v rezultate usmerjeno spremljanje sta del okvira odgovornosti EuropeAid za rezultate. Sodišče je ugotovilo, da sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid, nista dovolj zanesljiva. Funkcije vrednotenja in v rezultate usmerjenega spremljanja so na splošno dobro organizirane, vendar nekaj slabosti v zasnovi in pri izvajanju sistemov zmanjšuje sposobnost EuropeAid za ocenjevanje dosežkov politik EU in poročanje o njih.



EVROPSKO
RACUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije