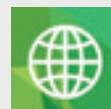


Специален доклад

Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

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

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2015 г.

Print	ISBN 978-92-872-3412-4	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/82949	QJ-AB-15-019-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-3376-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/08547	QJ-AB-15-019-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3384-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/039656	QJ-AB-15-019-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използване или възпроизвеждане на приложението на стр. 41, трябва да се поиска разрешение непосредствено от притежателя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС)

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III, който е специализиран в областите на разходи, свързани с външните дейности. Съставът се ръководи от члена на ЕСП Karel Pinxten, който е и членът докладчик за настоящия доклад. Одитът беше ръководен от Philippe Froidure, директор на Одитен състав III, със съдействието на Hubert Devillé, сътрудник на директора.



От ляво надясно: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Точки

I-V **Кратко изложение**

1-12 **1. Въведение**

1-5 **1.1. Защо резултатите са от значение?**

6 **1.2. Какво представляват резултатите?**

7-12 **1.3. Обща рамка, свързана с резултатите на ЕС в областта на развитието и сътрудничеството**

13-19 **2. Политика относно резултатите и регулаторен контекст**

13-18 **2.1. Контекст на политиката**

14-15 **2.1.1. Цели за развитие на високо равнище**

16-17 **2.1.2. Форуми на високо равнище за ефективност на помощта**

18 **2.1.3. Съобщения на ЕС**

19 **2.2. Правен и регулаторен контекст**

20-22 **3. Извършеният от Сметната палата преглед**

23-79 **4. Ключови рискови области**

24-38 **4.1. Формулиране на цели и показатели**

24-26 **4.1.1. Терминология**

27-31 **4.1.2. Съответствие и съгласуваност на документите**

32-35 **4.1.3. Определяне на цели „SMART“ и ясни показатели**

36-38 **4.1.4. Формулиране на ангажимента на дадена държава партньор да има за цел осъществяването на реформи**

39-46 **4.2. Установяване на веригата на резултатите**

39-42 **4.2.1. Обвързване на действията с резултатите чрез ясна логическа верига**

43-46 **4.2.2. Принос спрямо приписване на заслуги**

47-50 **4.3. Повишена сложност поради интегрирането на хоризонтални въпроси**

51-57	4.4. Хармонизация на инструментите и рамките на партньорите за развитие
51-53	4.4.1. Съответствие с рамките за резултатите на държавите партньори
54-55	4.4.2. Хармонизиране на инструментите, използвани от заинтересованите страни в областта на развитието
56-57	4.4.3. Справяне със съчетаването на различни структури за отчетност
58-61	4.5. Слабости при оценката и отчитането на резултатите
62-65	4.6. Консолидиране и отчитане на данни
66-68	4.7. Качество на данните
69-73	4.8. Бюджетен резултат
74-79	4.9. Промени в контекста на действията на ЕС
74-77	4.9.1. Управление на риска и избор на условия за изпълнение
78-79	4.9.2. Външни фактори
80-83	5. Заключение и препоръки
80-82	5.1. Заключение
83	5.2. Препоръки

Приложение — Цялостна рамка за оценка на бюджетната подкрепа

Отговори на Комисията

I

Всяка година ЕС посвещава значителни ресурси за подпомагане на развитието на най-бедните държави в света. За да се установи надеждността на помощта за развитие, от съществено значение е постигнатите с тези ресурси резултати да могат да бъдат доказани.

II

Наскоро имаше подновен интерес от страна на Европейския парламент и на Съвета за пренасочване на акцента на политиките на ЕС за развитие и сътрудничество от дейности към резултати. Също така през декември 2013 г. Комисията публикува работен документ на службите на Комисията относно „Проправяне на пътя за рамка на ЕС за резултатите от развитието и сътрудничеството“, а през март 2015 г. представи рамката, като издаде друг работен документ на службите на Комисията относно „Стартиране на рамката на ЕС за резултатите от международното развитие и сътрудничество“.

III

В прегледа си Сметната палата установи девет основни рискови области, свързани с ориентиран към резултатите подход в действията на ЕС за развитие и сътрудничество.

IV

Извършеният от Сметната палата преглед показва, че тези рискови зони са били правилно установени от Комисията в широк кръг от документи. Той също така показва интереса към действията, които понастоящем се предприемат от страна на Комисията за стартиране на рамка на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитие.

V

При все това остава да се предприемат по-нататъшни действия, за да се използва целият потенциал на инициативите на Комисията за подобряване на резултатите на ЕС в областта на развитието и сътрудничеството. В този контекст Сметната палата формулира редица препоръки, които Комисията следва да вземе под внимание.

1.1. Защо резултатите са от значение?

01

Значителни средства са посветени за подпомагане на развитието на най-бедните държави в света. Като подчертава факта, че няма един единствен източник на данни относно финансирането на развитието, през юли 2014 г. Комисията изчисли, че кумулативните ресурси на разположение на развиващите се държави през десетгодишния период от 2002 г. са били от порядъка на 2 171 млрд. щатски долара, включително и националните и международните публични и частни финансови средства.

02

Като част от ангажимента за постигане през 2013 г. на международно договорената цел от 0,7 % съотношение ОПР/БНД за официалната помощ за развитие (ОПР), колективните нетни разходи за ОПР на ЕС (включително на държавите членки) са били 56,5 млрд. евро, което се равнява на съотношение ОПР/БНД от 0,43 % от колективния БНД на ЕС¹.

03

Сумите, планирани да бъдат предоставени за развитие и сътрудничество за периода 2014–2020 г., са 19,661 млрд. евро чрез общия бюджет на ЕС², и 30,506 млрд. евро за държавите от АКТБ чрез Европейския фонд за развитие³.

04

За да се установи достоверността на помощта за развитие, по-специално що се отнася до използваните инструменти, методите за предоставяне на помощта и съответните фондове, от съществено значение е постигнатите с тази подкрепа резултати да могат да бъдат доказани.

05

Отговорността за публичното отчитане също е важен въпрос. В доклад, публикуван през януари 2014 г., Европейският парламент отбеляза, че „все още основният принцип при изготвянето на бюджета на Съюза е бюджетирването по дейности“, и изрази съжаление, че някои предложения за програмния период 2014–2020 г. продължават „да се основават най-вече на вложените ресурси (ориентирани към разходите) и поради това все още са съсредоточени повече върху спазване на разпоредбите, отколкото върху постигане на резултати“. Парламентът също така отбеляза, че рамката на изпълнението, използвана от Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2014–2020 г., следва да включва следните три основни елемента⁴:

- a) постигане на целите на програмата (резултати);
- b) добро управление на програмата от Комисията и държавите членки;
- b) начините, по които резултатите от програмата и доброто управление допринасят за основните цели на Съюза.

- 1 SWD(2014) 235 final – ‘EU Accountability Report 2014 on Financing for Development - Review of progress by the EU and its Member States’ [*„Доклад за 2014 г. за отчетността на ЕС по отношение на финансирането за развитието – Преглед на напредъка от страна на ЕС и неговите държави членки“*].
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, януари 2015 г.
- 3 Публикация на Комисията, озаглавена „Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures“ [*„Многогодишна финансова рамка за периода 2014–2020 г. и бюджет на ЕС за 2014 г. – в цифри“*].
- 4 Доклад относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати: нов инструмент за усъвършенстваната процедура за освобождаване на Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета – A7—0068/2014, 30 януари 2014 г.

1. Въведение

1.2. Какво представляват резултатите?

06

Резултатите са измеримо последствие, произтичащо – пряко или косвено – от причинно-следствена връзка. Ориентираният към резултатите подход към развитието и сътрудничеството се основава на принципа, че акцентът на интервенциите за развитие и сътрудничество следва да бъде върху постигането на резултати, а не върху управлението на дейности или процеси. Резултатите обикновено обхващат три категории⁵:

а) краен продукт или услуга: това, което е произведено или реализирано с предоставените за интервенцията ресурси (например обучения, предоставени на безработни, или изградени пътища);

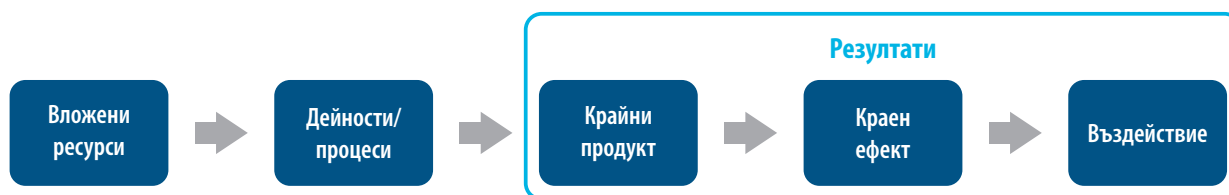
б) краен ефект: промяна, настъпила в резултат на осъществяването на интервенцията, обикновено свързана с нейните цели. Крайните ефекти могат да бъдат очаквани или неочаквани, положителни или отрицателни (например обучавани лица, които са намерили работа, подобрен достъп до даден район, дължащ се на изграждането на път);

в) въздействие: по-дългосрочните социално-икономически последици, които могат да бъдат наблюдавани за определен период след приключването на дадена интервенция, които могат да засегнат преките адресати на интервенцията или други непреки адресати.

5 За целите на настоящия доклад използваме терминологията за тези три категории резултати, както е посочено в инструментите за финансиране на външната дейност. Сходни термини може да са използвани по различен начин в други документи на ЕС.

Фигура 1

Понятие за резултати



1.3. Обща рамка, свързана с резултатите на ЕС в областта на развитието и сътрудничеството

07

Освен съществуващите механизми, насочени към измерване и отчитане на резултатите, през декември 2013 г. Комисията предприе друга значима инициатива, в рамките на която беше изготвен работен документ на службите на Комисията относно „Проправяне на пътя за рамка на ЕС

за резултатите от развитието и сътрудничеството“. Тази инициатива имаше за цел да:

„определя процесите (...), предприети от Комисията във връзка с ангажимента по „Програмата за промяна“, за да засили способността си да проследява и отчита работните резултати, постигнати чрез прилагането на проекти и програми за развитие и сътрудничество, финансирани от ЕС“⁶.

6 SWD(2013) 530 окончателен от 10 декември 2013 г.

1. Въведение

08

Този работен документ на службите на Комисията взе предвид заключенията на проучване, проведено от Комисията през 2013 г., което имаше за цел да анализира поуките от петте агенции за развитие, които вече прилагаха свои собствени рамки за резултатите. В него беше представен предварителен подход за съставяне на цялостна рамка на ЕС за оценка на резултатите в областта на развитието и сътрудничеството. В него тази рамка беше описана по следния начин:

„Рамката за резултатите е инструмент, който се използва от различни партньори за развитие за измерване на постигнатите резултати спрямо стратегическите цели за развитие. Рамката за резултатите може да се разглежда като израз на различните нива или вериги на резултатите, които се очаква да бъдат постигнати при изпълнението на определена стратегия, програма или проект“.

09

Рамката на ЕС за резултатите в областта на развитието и сътрудничеството ще има две основни цели: като инструмент за отчетност – за информизиране на заинтересованите страни относно постигнатите резултати – и като инструмент за управление – за събиране на данни за изпълнението, които да послужат за основа за вземането на управленски решения.

10

През юни 2014 г. беше публикуван друг работен документ на службите на Комисията, който имаше за цел да опише „рамката за мониторинг, оценка и отчитане до края на следващата многогодишна финансова рамка, която произтича от правните инструменти за следващото поколение програми и допълнителната

работа на Комисията за завършване на рамката“ – рамката „MORE“. Този работен документ на службите на Комисията предоставя, за всяка област на политиката, преглед на общите и специфичните цели на инструментите, основните показатели, свързани с всяка цел, механизмите за мониторинг, както и графика на провеждане и съдържанието на оценките и отчитането⁷.

11

През април 2014 г. Европейският парламент изрази подкрепата си за „продължаващите усилия на Комисията да премина от подход, основан на вложените средства, към подход, ориентиран към резултатите и въздействието“⁸. През май 2014 г. Съветът приветства работния документ на службите на Комисията от декември 2013 г. относно „Проправяне на пътя за рамка на ЕС за резултатите от развитието и сътрудничеството“ и изрази своя интерес към „резултатите от пилотната фаза, с оглед на своевременно завършване на рамката на ЕС за развитие и сътрудничество, така че отчитането на постигнатите през 2014 г. резултати да може да бъде представено през първото полугодие на 2015 г.“⁹

12

През март 2015 г. Комисията публикува нов работен документ на службите на Комисията „Стартиране на рамката на ЕС за резултатите от международното сътрудничество и развитие“. Този документ имаше за цел да приведе подходите, изложени в работния документ на службите на Комисията от 2013 г. (вж. точка 7) в оперативни планове на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ за ежегодно докладване, считано от 2015 г., за да се покаже как изразходваните средства допринасят за постигането на целите на политиката¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 окончателен от 26 юни 2014 г. – ‘Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014–2020 Programmes – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union’s finances based on the results achieved’ [„Преглед на рамките за мониторинг, отчитане и оценка за програмите по МФП за периода 2014 – 2020 г. – Съпътстващ документалния доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати“].
- 8 Вж. Решение на Европейския парламент от 3 април 2014 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2012 година, раздел III – Комисия и изпълнителни агенции, реф. P7_TA(2014)0287, раздел „Външни отношения“, точка 264.
- 9 „Заключения на Съвета относно рамка на ЕС за резултатите от развитието и сътрудничеството“ – заседание на Съвета по външни работи на Европейския съюз, 19.5.2014 г.
- 10 SWD(2015) 80 окончателен от 26 март 2015 г.

2. Политика относно резултатите и регулаторен контекст

2.1. Контекст на политиката

13

Ролята на Комисията на международната сцена е определена в член 17 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Комисията работи по-специално с ООН и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) по въпросите на сътрудничеството за развитие. В този контекст се договарят цели на високо равнище за развитие, заедно с принципи за предоставянето на по-ефективна помощ¹¹.

2.1.1. Цели за развитие на високо равнище

14

През септември 2000 г. Общото събрание на ООН прие Декларацията на ООН за хилядолетието, с която ангажира своите членове с ново глобално партньорство с цел намаляване на крайната бедност и в която бяха определени редица обвързани със срокове цели – със срок за постигането им до 2015 г. – които обикновено са наричани „Цели на хилядолетието за развитие (ЦХР)“.

15

През юни 2012 г. на конференцията „Рио +20“ беше договорено да се започне процес за разработване на набор от цели за устойчиво развитие (ЦУР), които ще надграждат Целите на хилядолетието за развитие¹². През септември 2013 г. световните лидери подновиха своя ангажимент за постигане на ЦХР и се договориха да проведат среща на високо равнище през септември 2015 г. за приемане на нов набор от цели, които да надграждат постиженията на Целите на хилядолетието за развитие¹³. По-настоящем чрез различни процеси

се провеждат глобални дискусии относно по-широката програма след 2015 г. Обобщаващ доклад относно програмата за устойчиво развитие за периода след 2015 г. беше публикуван от Генералния секретар на ООН през декември 2014 г.^{14,15}

2.1.2. Форуми на високо равнище за ефективност на помощта

16

Европейската комисия и държавите членки на ЕС, са взели участие в няколко форума на високо равнище, насочени към подобряване на ефективността на програмите за помощ за развитие:

- а) Римската декларация за хармонизация (2003 г.);
- б) Парижката декларация за ефективност на помощта (2005 г.);
- в) Програмата за действие от Акра (2008 г.);
- г) Споразумението за партньорство от Пусан за ефективно сътрудничество за развитие (2011 г.);
- д) Първата среща на високо равнище на Глобалното партньорство за развитие в Мексико: създаване на всеобхватна програма за развитие за периода след 2015 г. (2014 г.).

- 11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en.
- 12 „Бъдещето, което искаме“ – заключителен документ от Конференцията „Рио+20“.
- 13 Общо събрание на ООН – Интегрирано и координирано изпълнение и последващи действия във връзка с резултатите от най-важните конференции и срещи на високо равнище на ООН в икономическата, социалната и свързаните с тях области – Последващи действия във връзка с резултатите от срещата на високо равнище на хилядолетието – реф. А/68/L.4.
- 14 Общо събрание на ООН – Пътят към достойнството до 2030 г.: прекратяване на бедността, преобразяване на живота на всички хора и опазване на планетата – Обобщаващ доклад на Генералния секретар относно програмата за устойчиво развитие за периода след 2015 г. – реф. А/69/700.
- 15 Вж. също COM(2015) 44 окончателен от 5 февруари 2015 г. „Глобално партньорство за изкореняване на бедността и устойчиво развитие след 2015 г.“

2. Политика относно резултатите и регулаторен контекст

17

На тези форуми беше постигнат консенсус между донорите и държавите партньори и бяха договорени редица принципи, отнасящи се до резултатите в областта на развитието, включително:

- а) засилване на способността на правителствата на държавите партньори да поемат по-голяма ръководна роля и да проявят ангажираност към резултатите в областта на развитието;
 - б) работа с държавите партньори, като се разчита, доколкото е възможно, на рамките на държавите партньори за ориентирани към резултатите отчитане и мониторинг;
 - в) хармонизиране на изискванията за мониторинг и отчитане на донорите;
 - г) подобряване на управлението, насочено към резултати, от страна на донорите и държавите партньори;
 - д) увеличаване на акцента върху резултатите в областта на развитието.
- а) съвместната декларация на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки относно Европейския консенсус за развитие (реф. 14820/05 от 24 февруари 2006 г.);
 - б) Подкрепа за развиващите се страни за преодоляване на кризата (COM(2009) 160 окончателен от 8 април 2009 г.);
 - в) „План за действие на ЕС от дванадесет точки в подкрепа на Целите на хилядолетието за развитие“ (COM(2010) 159) от 21 април 2010 г.);
 - г) Оперативна рамка относно ефективността на помощта на Генералния секретариат на Съвета на Европейския съюз (реф. 18239/10 от 11 януари 2011 г.);
 - д) Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна (COM(2011) 637 окончателен от 13 октомври 2011 г.);
 - е) Достоен живот за всички: Премахване на бедността и осигуряване на устойчиво бъдеще за света (COM(2013) 92 окончателен от 27 февруари 2013 г.);
 - ж) Към изграждането на цялостен и интегриран подход към финансирането на изкореняването на бедността и на устойчивото развитие след 2015 г. (COM(2013) 531 от 16 юли 2013 г.).

2.1.3. Съобщения на ЕС

18

Ангажиментът на Европейския съюз към международно договорените цели за развитие и подобряването на ефективността на помощта е документиран в няколко публични изявления и съобщения, като всички те изразяват, по един или друг начин, значението на резултатите в областта на развитието и сътрудничеството:

2. Политика относно резултатите и регулаторен контекст

2.2. Правен и регулаторен контекст

19

Основните разпоредби относно отчетността на резултатите и публичния одит¹⁶ могат да бъдат намерени в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), във финансовите регламенти за общия бюджет на ЕС и европейските фондове за развитие, и в Регламента за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност.

а) Договорът за функционирането на Европейския съюз предвижда, че:

- i) Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на финансите на Съюза, въз основа на постигнатите резултати (член 318, параграф 2); и
- ii) Сметната палата може да представя във всеки един момент своите констатации и оценки, по-специално под формата на специални доклади (член 287, параграф 4)¹⁷.

б) Във Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Съюза (наричан по-долу „Финансовият регламент“), се предвижда следното:¹⁸¹⁹

- i) За всички сектори на дейност, обхванати от бюджета, се набеязват цели, които са конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове. Осъществяването на тези цели се проследява чрез показатели за постигнатото по всяка от дейностите (член 30, параграф 3).
- ii) С цел да се усъвършенства механизмът на вземане на решения, институциите провеждат

както предварителни, така и последващи оценки на всички програми и дейности, при които има значителни разходи (член 30, параграф 4).

- iii) Към проектобюджета Комисията трябва да приложи редица документи, включително отчети за дейността, съдържащи информация за осъществяването на всички предварително набеязани конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове цели за различните дейности, както и нови цели, измервани чрез показатели (член 38, параграф 3, буква д), точка i)), пълна обосновка, включително анализ „разходи – ползи“ за предложените промени в нивото на бюджетните кредити (член 38, параграф 3, буква д), точка ii)), както и обобщение на резултатите от оценката, когато са от значение за промените в бюджета (член 38, параграф 3, буква д), точка v)).
- iv) Оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити се отчита пред своята институция относно изпълнението на своите задължения под формата на годишен отчет за дейността, съдържащ финансова информация и информация за управлението, в който се посочват и резултатите от действията по отношение на определените цели, рисковете, свързани с тези действия, използването на предоставените ресурси и ефективността и ефикасността на системите за вътрешен контрол (член 66, параграф 9).
- v) Специалните доклади на Сметната палата трябва да се предават незабавно на Европейския парламент и на Съвета (член 163).

16 Отчетността се отнася главно до демократичния надзор на политиките и действията на публичните органи, докато публичният одит се отнася до финансовите одити и одитите на изпълнението на политиките и свързаните с тях публични средства и връзката им с процеса на отчетност. Вж. доклада на Европейската сметна палата „Пропуски, припокривания и предизвикателства — обзорен преглед на механизмите на ЕС за отчитане и за одит в публичния сектор“, 2014 г. (<http://eca.europa.eu>).

17 Вж. също така член 163 от Финансовия регламент.

18 Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

19 Подобни разпоредби се съдържат във финансовите регламенти за Европейските фондове за развитие.

2. Политика относно резултатите и регулаторен контекст

- в) Регламентът за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност предвижда следното²⁰:
- i) Решенията за финансиране следва да включват в приложение описание на всяко действие, като се посочват неговите цели, основните дейности, очакваните резултати, начините на изпълнение, бюджетът и приблизителният график, и механизмите за мониторинг на изпълнението (преамбюл, съображение 5).
 - ii) Външната дейност на Съюза съгласно инструментите, следва да допринася за постигането на ясни резултати (включително крайни продукти, крайни ефекти и въздействие); резултатите от външната дейност на Съюза и ефикасността на даден инструмент следва да бъдат проследявани и оценявани на базата на показатели, които са предварително установени, ясни, прозрачни и по целесъобразност измерими и специфични за отделните държави (преамбюл, съображение 12).
 - iii) За всяко действие в програмите за действие се посочват неговите цели, очакваните резултати и основните дейности (член 2).
 - iv) Считано от 2015 г. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета годишен доклад за изпълнението на целите на всеки отделен регламент посредством показатели, измерващи постигнатите резултати и ефикасността на съответния инструмент. В него се оценяват резултатите от финансовата помощ на Съюза, като се използват, доколкото е възможно, специфични и измерими показатели за нейната роля за постигане на целите на Инструментите (член 13).

20 Регламент (ЕС) № 236/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2014 г. за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност (ОВ L 77, 15.3.2014 г., стр. 95).

3. Извършеният от сметната палата преглед

20

Извършеният от Сметната палата преглед имаше за цел да представи обобщено в един документ основните рискови области според Палатата, свързани с ориентирания към резултатите подход в действията на ЕС за развитие и сътрудничество. В него също така са илюстрирани съответните рискове въз основа на опита, придобит от Палатата чрез нейните одити на външната дейност. Това е от особено значение в контекста на текущите обсъждания, свързани с рамката на изпълнението на Комисията (вж. точка 5) и прилагането на рамка за резултатите по отношение на действията на ЕС за международно сътрудничество и развитие (вж. точка 11).

21

При прегледа на Сметната палата беше проверен следния въпрос: разгледала ли е Комисията по подходящ начин основните рискове, които произтичат от ориентиран към резултатите подход на мерките на ЕС за развитие и сътрудничество?

22

Работата си по прегледа Сметната палата осъществи в периода октомври 2014 г. – януари 2015 г. Тя се състоеше в преглед на документацията на институции на ЕС и други големи многостранни и двустранни донори на помощ, както и в интервюта със служители на Комисията на ЕС, включително служители от делегацията на ЕС в Камбоджа, и с длъжностни лица от две международни организации и няколко изпълнителни органа. Беше направен също и внимателен преглед на специалните доклади на ЕСП, публикувани през последните години, за да се илюстрират с конкретни примери установените основни рискови области. Графикът за извършване на дейностите за развитие е такъв, че понякога тези примери се отнасят до дейности, предприети преди няколко години.

4. Ключови рискови области

23

Въз основа на работата си по прегледа Сметната палата установи девет основни рискови области, които са подробно описани и изложени по-долу. Те се отнасят до:

- а) съгласуваното използване на свързаната с резултатите терминология (раздел 4.1);
- б) установяването на ясна верига на резултатите (раздел 4.2);
- в) повишената сложност поради интегрирането на хоризонтални въпроси (раздел 4.3);
- г) хармонизирането на инструменти и рамки между партньорите за развитие (раздел 4.4);
- д) отчитането и оценката на резултатите (раздел 4.5);
- е) консолидирането на данните и прегледа на резултатите (раздел 4.6);
- ж) качеството на данните (раздел 4.7);
- з) поставянето на акцент върху бюджетния резултат (раздел 4.8); и
- и) промени в контекста на действията на ЕС (раздел 4.9).

4.1. Формулиране на цели и показатели

4.1.1. Терминология

24

Предвид броя и разнообразието на страните, участващи или свързани с прилагането на нова рамка за развитие и сътрудничество на ЕС, от решаващо значение за тях е да могат да използват обща и съгласувана терминология.

25

Сметната палата обаче установи, че свързаната с резултатите терминология невинаги е била използвана съгласувано (вж. **каре 1**).

26

Липсата на яснота и съгласуваност в използваната терминология може да доведе до погрешно разбиране и объркване сред тези, които участват в дейностите на ЕС за развитие и сътрудничество, по-специално във връзка с оценяването на действията.

Примери за проблеми с терминологията

Въпреки че в Регламента за определяне на общи правила и процедури за изпълнението на инструментите на Съюза за финансиране на външната дейност²¹ се предвижда, че резултатите включват крайните продукти, крайните ефекти и въздействието (вж. точка 19), в плана за управление на Службата за сътрудничество EuropeAid за 2014 г. се използва различна категоризация, при която крайните ефекти включват резултатите и въздействието²².

Въпреки че регламентите предвиждат конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове („SMART“) цели, в Наръчника на EuropeAid за мониторинг, ориентиран към резултатите, който представлява референтен документ за всички дейности по ориентирания към резултатите мониторинг на EuropeAid, се прави препратка към „SMART OVI“, където „OVI“ означава „обективно проверими показатели“; по този начин се стига до объркване между цели и показатели; по подобен начин, в циркуляра на Комисията относно бюджета за 2014 г. понятието „SMART“ се определя като „минималните условия, които трябва да бъдат изпълнени от целите и показателите“²³.

Въпреки че регламентите предвиждат предварително определени, ясни и прозрачни, а когато е възможно – и специфични за отделните държави и измерими показатели, понякога се използват други набори от критерии за качество, както EuropeAid отбеляза в насоките си за бюджетна подкрепа от 2012 г.²⁴: „Съществуват различни набори от критерии за оценка на качеството на показателите: показателите „SMART“ са конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове. Критериите „CREAM“ се отнасят за показатели, които са ясни, уместни, икономически, подходящи и проследими. Насоките на Евростат относно показателите са съсредоточени върху логиката, значимостта, възможността за определяне на цел, честотата на събиране на данни, целесъобразността и възможността за определяне на прецизността. Показателите „RACER“ се отнасят до показатели, които са приемливи, правдоподобни, лесни и стабилни.“

21 Регламент (ЕС) № 236/2014.

22 Вж. например логиката на интервенцията по ИСП (Инструмента за сътрудничество за развитие) в раздел 4.1.4 на плана за управление на EuropeAid за 2014 г.

23 Европейска комисия – Циркуляр относно бюджета за 2014 г – Постоянни указания, 14.12.2012 г.

24 Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support [„Насоки за бюджетна подкрепа – програмиране, проектиране и управление – модерен подход към бюджетната подкрепа“, септември 2012 г.].

4.1.2. Съответствие и съгласуваност на документите

27

Целите – заедно с техните показатели – са по-лесни за разбиране и е по-вероятно да бъдат постигнати, когато са формулирани по ясен и съгласуван начин във всички взаимосвързани документи.

4. Ключови рискови области

28

Целите и показателите за развитие и сътрудничество на ЕС са посочени в широк кръг от документи. Те включват:

- а) Договора за функционирането на Европейския съюз;
- б) целите на високо равнище за развитие (вж. раздел 2.1.1);
- в) регламентите относно инструментите за финансиране на външната дейност²⁵;
- г) регионалните и националните стратегии на Комисията и многогодишните индикативни програмни документи;
- д) годишните програми за действие, приложени към решенията на Комисията за финансиране;
- е) споразуменията за финансиране с държави партньори, споразуменията за администриране/съвместно участие с международни организации, споразуменията за безвъзмездни средства и договорите с неправителствени организации и доставчици на услуги;

- ж) отчетите за дейността (или програмни отчети) като част от бюджетната процедура;
- з) годишните планове за управление и годишните отчети за дейността на съответните генерални дирекции на Комисията.

29

Администрирането на всички тези документи, съставени от различни органи и подлежащи на различни цикли и процедури на приемане, неминуемо води до корекции на целите и показателите, а в някои случаи и до несъответствия. В тази връзка при пилотно отчитане на резултатите, извършено от Комисията през 2014 г. в процеса на подготовка на рамката за резултатите, беше констатирано, че където съществуват логически рамки както на равнището на вземане на решения, така и на договорно равнище, „степената на съответствие между тях в най-добрия случай е била смесена“²⁶.

30

При предишни свои одити Сметната палата също установи несъответствия между документите, определящи целите, и тези, определящи показателите (вж. **каре 2**).

25 OBL 77/2014, 15.3.2014 г.

26 Логическата рамка е документ, който предоставя обзор на целите, дейностите и ресурсите на даден проект. Тя обикновено очертава и най-важните допускания, на които се основава проектът, и предоставя информация за начините за мониторинг на проекта, включително чрез използването на показатели.

Пример за несъответствия между документите

„Годишният отчет за дейността включва седем показателя за Централна Азия. Въпреки че като цяло тези показатели са свързани с постигането на успех в предоставяната от ЕС помощ за развитие в Централна Азия, те са различни от показателите, определени в документа за регионална стратегия и индикативните програми, и не са пряко свързани с планираните резултати на новата стратегия на Съвета за партньорство с Централна Азия.“²⁷

27 Специален доклад № 13/2013 „Помощ за развитие от Европейския съюз за Централна Азия“, точка 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Ключови рискови области

31

Несъответствията във формулировката на целите и показателите могат да създадат объркване относно това кое следва да служи като основа за оценка на постигнатото.

4.1.3. Определяне на цели „SMART“ и ясни показатели

32

Определянето на конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове („SMART“) цели е правно изискване за всички дейности на ЕС за развитие и сътрудничество. Освен това резултатите от външната дейност на ЕС – включително в областта на развитието и сътрудничеството на ЕС – и ефикасността на даден инструмент следва да бъдат проследявани и оценявани на базата на показатели, които са предварително установени, ясни, прозрачни и по целесъобразност измерими и специфични за отделните държави (вж. точка 19)²⁸.

28 През април 2014 г. Европейският парламент настоя за приемането на конкретни, измерими, постижими, актуални и обвързани със срокове целеви показатели за всички програми по функция 4 – Глобална Европа – от многогодишната финансова рамка за периода 2014–2020 г. Вж. Решение на Европейския парламент от 3 април 2014 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2012 година, раздел III – Комисия и изпълнителни агенции, реф. P7_TA(2014)0287.

Фигура 2

Необходимост от цели „SMART“ и ясни показатели

	Цели „SMART“	Ясни показатели
Резултати	Вложени ресурси	
	Дейности	
	Крайни продукти	
	Краен ефект	
	Въздействие	

4. Ключови рискови области

33

При предишните си одити Сметната палата често е констатирала, че поставените цели са били прекалено неясни или нереалистични (вж. **каре 3**). Също така Палатата често е констатирала, че показателите са липсвали или са били неясни (вж. **каре 4**). Дори когато показателите са добре определени, тяхното тълкуване може да бъде относително и тяхната стойност може да варира значително в зависимост от контекста, в който те се използват (вж. **каре 5**).

34

При пилотното отчитане на резултатите, извършено от Комисията през 2014 г. в процеса на подготовка на рамката за резултатите, беше констатирано, че в много случаи където съществуват логически рамки както на равнището на вземане на решения, така и на договорно равнище, те не са били с добро качество, т.е. целите

не са били „SMART“, а показателите не са били добре определени или са се основавали на неясни източници на данни.

35

Както противоречащите си регламенти, така и неопределянето на цели „SMART“ и ясни показатели, подкопава мониторинга на изпълнението и оценката на резултатите, което е пагубно за отчетността и публичния одит. Резултатите от дадена интервенция са изложени на риск да бъдат ограничени също и ако нейните цели не са добре определени от самото начало.

Каре 3

Пример на цели, които са били прекалено неясни или нереалистични

„Липсата на ясно определение на целите на проекта е свързана основно с планираното оборудване, равнището му на функциониране (количество и качество) и целевото население, което се очаква да има полза от резултатите на проекта. Липсата на ясни и количествено изразени показатели значително е затруднила способността на Комисията да наблюдава напредъка по време на изпълнението и по-късно да измери и провери дали постигнатите резултати са устойчиви във времето (...).“²⁹

„Понякога поставените цели могат да бъдат прекалено амбициозни, особено при проектите на НПО, които имат скромни бюджети и сравнително кратък период на изпълнение. Това важи специално за проектите на НПО, финансирани по Инструмента за продоволствена помощ: те са имали около 20-месечен срок за изпълнение, който на практика е бил съкратен до около 15 месеца, тъй като първите месеци са били отредени за процедурите по възлагане на обществени поръчки и други подготвителни дейности. В някои случаи интервенциите се основават на необосновани допускания относно условията, необходими за успешно изпълнение на проектите, като например институционален и управленски капацитет на националните или местните органи, качество на инфраструктурата в селските райони или наличието на подходящ персонал (например диетолози и земеделски консултанти)“.³⁰

29 Специален доклад № 13/2012 „Помощ за развитие от Европейския съюз, предназначена за водоснабдяване с питейна вода и основна канализация в страните от Субсахарска Африка“, точка 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Специален доклад № 1/2012 „Ефективност на помощта за развитие от Европейския съюз, предназначена за продоволствена сигурност в Субсахарска Африка“, точка 52, (<http://eca.europa.eu>).

4. Ключови рискови области

Каре 4

Примери на показатели, които са липсвали или са били прекалено неясни

„Във финансовото споразумение за ДФП от PEGASE не са включени показатели за изпълнението, което затруднява оценката от страна на ЕСВД, Комисията и държавите членки на конкретните резултати от подкрепата (...). Липсата на показатели за изпълнението също така затруднява демонстрирането на резултатите с цел привличане на ново финансиране. В допълнение това не е в съответствие с ясното изискване от регламента за ЕИСП да бъдат определени показатели за изпълнението с цел мониторинг на всички форми на подпомагане от ЕИСП.“³¹

„(...) В Киргизстан информационната програма за продоволствено осигуряване съдържа определени неясни показатели, като например „информацията за продоволственото снабдяване да бъде всеобщо приета като точна и навременна“, „обучени достатъчно членове на персонала“ и „полезност на предвижданията за реколтата“.³²

31 Специален доклад № 14/2003 „Директно финансово подпомагане от Европейския съюз за палестинската власт“, точка 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Специален доклад № 13/2013, точка 52.

Каре 5

Пример за променящата се значимост на показателите

ЕС предоставя бюджетна подкрепа на Камбоджа за развитието на нейния образователен сектор. През последните години изпитите след 12 клас в Камбоджа са опорочени от преписване и корупция. Така процентът на успеваемост е около 80 %. През 2014 г. властите в Камбоджа се ангажираха да предотвратят и в крайна сметка да отстранят нарушенията, свързани с тези изпити, по-специално чрез въвеждането на мерки в изпитните центрове за предотвратяване на преписването. Първият изпит, проведен през август 2014 г., доведе до успеваемост от 25 %; изпитът за втори шанс, организиран през октомври, повиши общия процент на успеваемост за 2014 г. до 41 %, приблизително наполовина спрямо този от 2013 г. На пръв поглед промяната в този показател може да се тълкува като влошаване; от друга страна обаче тя може да се разглежда като отразяваща подобрене в надеждността на изпитите и достоверността на оценките от тях.

4.1.4. Формулиране на ангажимента на дадена държава партньор да има за цел осъществяването на реформи

36

За да бъдат целите на дадено действие значими по отношение на развитието, те следва да съответстват на постигането на резултат, т.е. на измерима промяна, произтичаща от въпросното действие.

4. Ключови рискови области

37

При предишни свои одити Сметната палата констатира, че целите на действията на ЕС понякога се формулират под формата на ангажимент, който следва да бъде поет от държава партньор в даден момент. Въпреки това, в някои от тези случаи, дори посочената цел да е била изпълнена, т.е. дори ако държавата партньор изглежда е изпълнила очаквания ангажимент, действието не е имало никакъв или е имало съвсем малък значим ефект с течение на времето; с други думи, то не е довело до никакви значими резултати от гледна точка на развитието (вж. **каре 6**).

38

Ефективността на помощта на ЕС за развитие и неговите действия за координация може да бъде подкопана, когато явният ангажимент на държавата партньор да постигне резултати се счита като достатъчно условие за плащане, без по-нататъшни доказателства, че действително се осъществяват значими реформи.

Каре 6

Пример за интервенция, при която ангажиментът на държавата партньор да осъществи реформи не е довел до резултати в областта на развитието

„Комисията (...) е изплатила средствата за бюджетна подкрепа в Киргизстан на три транша, преди всеки от които е извършена оценка на напредъка по целите за УПФ. Комисията е оценила напредъка като бавен, но е преценила като основателно изплащането на всеки от трите транша, най-вече защото е счела, че правителството на Киргизстан продължава да е ангажирано с провеждането на по-нататъшни реформи. Няма категорични данни в подкрепа на това становище. Основна част от обосновката на Комисията за взетите решения за изплащане на средства се базира върху нейната оценка на ангажираността на държавите партньори с провеждането на реформи, а не на постигнатия реален напредък“.³³

„Комисията не е успяла да осигури конкретни последващи действия от страна на египетските органи по въпросите, повдигнати при диалога в рамките на подкомитета. Дори когато в края на заседанията по обсъжданите проблеми са били отбелязвани предстоящи действия, като цяло те не са изпълнени. Например на заседанието си през 2009 г. подкомитетът посочва като бъдещо действие разглеждане на възможността за използване на техническа помощ от ЕС за консултиране на Египет относно законодателството по отношение на НПО в държавите членки. По тази точка не са предприети последващи действия. (...) Комисията не е свързала критиките към нарушенията на човешките права, отбелязани в докладите за напредъка, с възможността за намаляване или прекратяване на помощта от ЕС.“³⁴

³³ Специален доклад № 13/2013, точка 57.

³⁴ Специален доклад № 4/2013 „Сътрудничество на ЕС с Египет в областта на управлението“, точки 39 и 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Ключови рискови области

4.2. Установяване на веригата на резултатите

4.2.1. Обвързване на действията с резултатите чрез ясна логическа верига

39

За получаването на очакваните резултати е необходимо да се установят подходящите действия и впоследствие да се изгради ясна логическа връзка между дейностите, крайните продукти, крайните ефекти и въздействието^{35,36}. Установяването на подобна логическа верига също така е от съществено значение, за да се покаже нагледно по какъв начин интервенциите на ЕС за развитие и сътрудничество допринасят за постигането на резултати³⁷.

40

В някои предишни специални доклади на Сметната палата и доклади за оценка на Комисията беше установено, че връзката между действията и резултатите невинаги е била ясно установена (вж. **каре 7**).

41

За някои действия във финансовите споразумения могат да се приложат условия за плащане въз основа на резултатите, свързвайки по този начин плащането пряко с постигането на резултати, с цел създаване на стимули за по-добра работа чрез пълно или частично изплащане за пълно или частично постигане на резултати^{38,39}. При предишни свои одити Сметната палата понякога е констатирала, че такава връзка не е била направена или осъществена (вж. **каре 8**).

42

При липсата на ясна връзка между действия – или условия за плащане – и очакваните резултати от тях, е възможно целите на интервенциите да се изгубят от поглед, което е в ущърб на ефикасността от помощта; способността на ЕС за доказване и отчитане на резултатите от своите действия също отслабва. По подобен начин, привидно обособени политики могат всъщност да се окажат тясно свързани⁴⁰. При определянето на дадено действие в контекста на дадена политика може да се обърне недостатъчно внимание на неговите възможни резултати по отношение на другите политики; например, даден проект може да допринесе за цели, свързани със здравето, като борбата срещу маларията, докато неговите обявени цели засягат единствено подобряването на достъпа до безопасна питейна вода.

- 35 Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit – Final Report [„Проучване на правните инструменти и извлечените поуки от оценките, управлявани от съвместния отдел за оценяване“ – окончателен доклад], том 1: Окончателен обобщен доклад, юли 2011 г., стр. vi: „Съставянето на ясни логически вериги в регламентите е от ключово значение. Това може да се насърчи, като се избягват неструктурирани списъци с дейности и неясни връзки между действията, крайните продукти и очакваното въздействие от тях. Взаимовръзките между всички стъпки по веригата следва да са ясни и логични, за да се избегнат пропуски в логиката и „безтопанствени“ крайни продукти или въздействия.“ — реф. оценка DEVCO 1292.
- 36 В Ръководството за управление въз основа на резултатите на Групата за развитие на ООН е предоставено подробно обяснение на веригата на резултатите, октомври 2011 г., стр. 14.
- 37 Study on the uptake of learning from EuropeAid’s strategic evaluations into development policy and practice – Final report [„Проучване на прилагането на наученото от стратегическите оценки на EuropeAid в политиката за развитие и практиката – окончателен доклад“], юни 2014 г., стр. vii.
- 38 Commission Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support [„Насоки на Комисията за бюджетна подкрепа – Наръчник, предназначен за хора, заемаци ръководни длъжности – Модерен подход към бюджетната подкрепа“], септември 2012 г.
- 39 Вж. Заключение на Съвета относно общата позиция на ЕС за Четвъртия форум на високо равнище за ефективност на помощта (Пусан, 29 ноември – 1 декември 2011 г.) – 3124-о заседание на Съвета по външни работи, Брюксел, 14 ноември 2011 г.: „ЕС призовава държавите партньори и партньорите в областта на развитието да засилят акцента върху хармонизираното и основано върху постигането на резултати обвързване с условия.“
- 40 Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector [„Тематична

Примери за неясна връзка между действия и резултати

„При разгледаните 24 интервенции стратегията на Европейската политика за съседство (ЕПС) ясно се посочва като шапката, под която се осъществява сътрудничеството. В програмните документи се прави ясна препратка към една или няколко от целите на ЕПС и интервенциите съответстват на стратегическите документи. Прегледаната документация обаче не показва и не дава точно обяснение как ще бъдат постигнати целите чрез конкретните интервенции и как предвидените по програмата интервенции ще допринесат за постигането на резултатите.“⁴¹

„Програмите за бюджетна подкрепа в Малави и Руанда препращат към целите на националните стратегии за намаляване на бедността и секторните политики и програми. Те не определят как ще подпомогнат постигането на целите, поставени от правителствата.“⁴²

41 „Evaluation of the European Union’s Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) - Final report“ [„Оценка на подкрепата от Европейския съюз за два съседни европейски политически региона (изток и юг)“ – окончателен доклад] – том 1, юни 2013 г., стр. 24.

42 Специален доклад № 1/2012, точка 53.

Примери за финансови интервенции с неефективни условия на плащане

„Една от целите на двете целенасочени програми за подпомагане на бюджета е да допринесат за подобряване на УПФ. Те обаче не установяват взаимодействие с плана на правителството за реформи в УПФ и не определят свои приоритети при подпомагането. Не е ясно как такъв вид програми могат да постигнат поставената цел, при условие че средствата са отпуснати под формата на един транш с фиксиран размер, без да се поставят условия относно резултатите или изисквания във връзка с политическия диалог.“⁴³

„При инвестиционните проекти за пътна инфраструктура Комисията определя условията по начин, който почти не стимулира държавите партньори да ги изпълняват. Определените условия не са правно обвързващи, а са представени в споразуменията за финансиране като „съпътстващи мерки“, които трябва да бъдат предприети от държавата партньор. На практика Комисията като цяло приема договорите за строителство между държавите партньори и предприятията изпълнители, независимо дали тези съпътстващи мерки са били изпълнени. В тези случаи тя има задължението да изплати свързаните с тези договори средства от ЕФР и не разполага с начин да задължи държавата партньор да изпълнява условията.“⁴⁴

43 Специален доклад № 9/2013 „Подкрепа от страна на ЕС за управлението в Демократична република Конго“, точка 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Специален доклад № 17/2012 „Принос на Европейския фонд за развитие (ЕФР) за изграждането на устойчива пътна мрежа в Субсахарска Африка“, точка 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Ключови рискови области

4.2.2. Принос спрямо приписване на заслуги

43

Интервенциите на ЕС за развитие и сътрудничество се осъществяват в сложна среда, където много други донори и външни фактори, различни от интервенциите на ЕС, допринасят – положително или отрицателно – за постигането на резултатите. Поради тази причина, както и за да се установи причинно-следствена връзка между действията на ЕС за развитие и сътрудничество и резултатите от тях (вж. раздел 4.2.1.), би било желателно да се оцени силата на тази връзка, т.е. да се установи каква част от резултатите се дължат на действията на ЕС.

44

При все това, както Комисията отбелязва в работния документ на своите служби относно „Програване на пътя за рамка на ЕС за резултатите от развитието и сътрудничеството“ (вж. точка 7), „е трудно да се измери приносът на дадено равнище от йерархията на резултатите към следващото“, т.е. приносът на крайните продукти за крайните ефекти и приносът на крайните ефекти за въздействието. В действителност, въпреки че крайните продукти на дадена интервенция обикновено могат да бъдат приписани на въпросната интервенция, често пъти това не важи за крайните ефекти и дори в още по-малка степен важи за въздействието, както Сметната палата констатира при някои от своите одити (вж. **каре 9**).

45

В конкретния случай на интервенциите за бюджетна подкрепа обикновено не е възможно да се определят крайните продукти поради заменяемостта на финансовата подкрепа от ЕС в бюджета на държавата партньор. Действително, бюджетът на държавата партньор подкрепя цялата стратегия за развитие на дадената държава и по този начин крайните продукти от интервенциите на ЕС за бюджетна подкрепа са свързани с политиките и услугите, предоставяни от правителството, които са резултат не само от програмата за бюджетна подкрепа, но и от различни други действия и решения на правителството, други програми за външна помощ (...) и външни фактори, които не са свързани с правителството⁴⁵. Това ясно се илюстрира от цялостната рамка на ОИСП за оценка на бюджетната подкрепа (вж. **приложението**).

46

Съответно, дори и когато може да бъде установена ясна логическа връзка между действията и резултатите, може да е трудно, ако не и невъзможно, да се оцени каква част от резултатите се дължи на интервенциите на ЕС и каква – на интервенции на други донори или на други фактори. Поради тази причина е по-уместно да се разглежда приносът, а не да се приписват заслуги. Отвъд техническите си аспекти, този въпрос има и по-скоро политическо отражение с оглед на заслугите за резултатите. И наистина, когато участват много заинтересовани страни, включително ЕС, държави партньори и други донори, може да се стигне до случаи, при които няколко страни претендират, че имат принос за постигането на едни и същи положителни резултати, или до ситуации, в които никоя страна не поема отговорност за отрицателните резултати.

оценка на подкрепата на Европейската комисия в сектора на здравеопазването“ – окончателен доклад – том 1, август 2012 г., стр. xiv.

- 45 Мрежа на ОИСП – КПР за оценка на развитието – Evaluating Budget Support Methodological Approach [„Методологичен подход за оценка на бюджетната подкрепа“], стр. 11. Вж. също стр. 12 относно крайните ефекти от бюджетната подкрепа: „Крайните ефекти са резултат от набор от политики, стратегии и разходни действия от страна на правителството (...), от реакциите/отклика на съответните заинтересовани страни на промените в изготвянето на обществени политики и решенията за разпределяне на ресурсите, както и от влиянието на други външни фактори. Ето защо тези крайни ефекти се влияят само частично от предоставената бюджетна подкрепа. Следователно причинно-следствената връзка между предоставената бюджетна подкрепа и крайните ефекти ще бъде (силно) „размита“ от другите фактори, които също оказват влияние.“

Пример за трудности при приписването на заслуги на интервенции на ЕС във връзка с постигането на дадени резултати

„Палатата не може да оцени до каква степен програмите на ЕС за бюджетна подкрепа в Малави и Руанда са допринесли за резултатите на правителствените програми, тъй като съществуват редица сложни странични фактори (...).“⁴⁶

⁴⁶ Специален доклад № 1/2012, точка 57.

4.3. Повишена сложност поради интегрирането на хоризонтални въпроси

47

В съобщението си относно „Повишаване на въздействието на политиката на ЕС за развитие: програма за промяна“ (вж. точка 18) Комисията предложи концентриране на дейностите на ЕС във всяка държава партньор в максимум три сектора. Съсредоточаването на интервенциите на ЕС върху малък брой сектори може да увеличи тяхното въздействие и влияние, както и да помогне помощта от ЕС да остане управляема не само за държавите партньори, а също така за Комисията и за делегациите на ЕС⁴⁷.

48

Междувременно, съгласно инструкциите на ЕС за съставяне на многогодишни програмни документи за програмния период 2014 – 2020 г., политическите ангажименти в секторите трябва също да вземат предвид девет хоризонтални въпроса, включително насърчаване на правата на човека, равенството между половете, демокрацията, доброто управление, правата на детето, на хората с увреждания и на коренното население, екологичната устойчивост и борбата срещу ХИВ/СПИН⁴⁸ (вж. **капе 10**).

⁴⁷ Съвместни „Инструкции за програмиране на 11^{-ия} Европейски фонд за развитие (ЕФР) и на Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСП) за периода 2014 – 2020 г.“ на ЕСВД и Комисията.

⁴⁸ Вж. също например Регламента относно Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСП) – Регламент (ЕС) № 233/2014, в който се постановява, че: „В рамките на всички програми са интегрирани взаимосвързаните въпроси, определени в Европейския консенсус. Когато е целесъобразно, се интегрират освен това въпроси, свързани с предотвратяването на конфликти, достойния труд и изменението на климата“ (член 3).

4. Ключови рискови области

Фигура 3

Целеви сектори и хоризонтални въпроси

	Целеви сектор 1	Целеви сектор 2	Целеви сектор 3
Хоризонтален въпрос 1			
Хоризонтален въпрос 2			
Хоризонтален въпрос 3			
Хоризонтален въпрос 4			
Хоризонтален въпрос 5			
Хоризонтален въпрос 6			
Хоризонтален въпрос 7			
Хоризонтален въпрос 8			
Хоризонтален въпрос 9			

49

В предишни доклади за оценка на Комисията са отбелязани трудности-те при включването на правата на човека чрез действия на ЕС за развитие (вж. **каре 11**).

50

Включването на хоризонтални въпроси в интервенциите на ЕС може да усложни приоритизирането на целите на тези интервенции. Повишената сложност поради интегрирането на хоризонтални въпроси в програмите на ЕС представлява допълнителен риск за постигането и отчитането на резултатите.

Каре 10

Интегриране на хоризонтални въпроси в програмата – по примера на Камбоджа

В Многогодишната индикативна програма на Комисията за Камбоджа за периода 2014 – 2020 г. се разглеждат три целеви сектора: управление на селското стопанство/природните ресурси, образование/умения и добро управление. Освен това в нея се предвижда и включването на няколко хоризонтални въпроса: равенство между половете и овластяване на жените, прехрана, околна среда и информационни и комуникационни технологии.

Примери за трудности при разглеждането на хоризонтални въпроси – положението с правата на човека

„ЕС има за цел да реализира в по-голяма степен ангажимента си и да включи правата на човека на програмно равнище, включително при разработването на регионални стратегически документи, двустранни планове за действие и тематични програми. Правата на човека и демокрацията са залегнали като водещи принципи в документите относно политиката. Въпреки това, когато цикълът се движи „надолу по течението“, т.е. при преминаването от обвързване с общи политически обещания към изготвяне на рамки за политиките и към разработване на програми, избор на инструменти, разпределение на финансиране и подбор на проекти, се наблюдава „разводняване“ на компонента, свързан с демокрацията и правата на човека. Това „разводняване“ се проявява под различни форми, включително: i) липсата на последователна стратегия за справяне с проблеми чрез конкретни интервенции; ii) ограничаването на финансиране за аспекти, свързани с демокрацията и правата на човека в други значими сектори; iii) тенденцията работата във връзка с правата на човека да се ограничава единствено до тематични инструменти.“⁴⁹

„Документният анализ на шест конкретни области, в които Европейската комисия (ЕК) е искала да включи правата на човека, показва наличието на „разводняване“ на компонента, свързан с правата на човека, когато цикълът се движи „надолу по течението“ (...). Всичко това се дължи на липсата дори на основни системи за мониторинг и оценка на напредъка по отношение на процеса на включване. Това „разводняване“ е свързано с политическото несъгласие на държавите партньори, а също така и с големи вътрешни слабости на равнището на ЕС, като ограничено политическо влияние и непоследователно вземане на решения по отношение на ролята и тежестта на правата на човека във външната дейност на ЕС. Затрудненията на ЕС да съгласува ценностите и интересите беше широко документирано и критикувано от медиите и гражданското общество. Арабската пролет беше факторът, който отвори очите за пределите на „подхода за стабилност спрямо правата на човека“ и може да открие нови перспективи за по-сериозен подход към включването на правата на човека.“⁵⁰

49 „Evaluation of the European Union’s Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) - Final report“ [„Оценка на подкрепата от Европейския съюз за два съседни европейски политически региона (изток и юг)“ – окончателен доклад] – том 1, юни 2013 г., стр. 62.

50 „Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression) – Final Report“ [„Тематична оценка на предоставената от Европейската комисия подкрепа във връзка със зачитането на правата на човека и основните свободи (включително солидарност с жертвите на репресия)“ — окончателен доклад] – том 1, декември 2011 г., стр. 15.

4. Ключови рискови области

4.4. Хармонизация на инструментите и рамките на партньорите за развитие

4.4.1. Съответствие с рамките за резултатите на държавите партньори

51

В съответствие с принципите, договорени на международните форуми на високо равнище, донорите, включително ЕС, следва да разчитат, доколкото е възможно, на рамките на държавите партньори за ориентирани към резултатите докладване и мониторинг (вж. раздел 2.1.2). По-специално, донорите следва да сведат до минимум използването на допълнителни рамки, като се въздържат от искане на въвеждането на показатели за изпълнение, които

не са в съответствие с националните стратегии за развитие на съответните държави⁵¹.

52

В предишни доклади за оценка на Комисията обаче бяха установени проблеми, свързани с липсата на съответствие между рамките на донорите и на държавите партньори (вж. *каре 12*).

53

Когато държавите партньори са изправени пред много различни видове и равнища на задължения за отчитане и условия на плащане от различни донори, те могат да се окажат неконтролируема тежест, което е пагубно както за ефикасността, така и за ефективността на помощта.

51 Споразумение за партньорство от Пусан за ефективно сътрудничество за развитие.

Карте 12

Пример за липсата на съответствие с рамката за резултатите на държавата партньор

„(...) Рамката за оценка на изпълнението (РОИ) далеч не е действително хармонизирана и контролирана от правителството; вместо това тя се е превърнала в „сбор на индивидуалните предпочитания и изисквания на партньорите за развитие“. (...) Ефективната ангажираност от страна на правителството беше изгубена и процесът на оценяване по РОИ се превърна просто в задължителен процес, който е необходимо да се спазва, за да продължи предоставянето на бюджетната подкрепа (...). Едновременно с тази загуба на ангажираност и участие се наблюдава значително увеличение на разходите за трансакции, свързани с процеса на годишно оценяване и съответния диалог относно политиките. Тази констатация се потвърждава единодушно от всички съответни интервюирани заинтересовани страни и се откроява най-ясно в постепенното увеличение на броя показатели, включени в РОИ.“⁵²

52 Съвместна оценка на бюджетната подкрепа за Танзания: извлечени поуки и препоръки за бъдещия окончателен доклад: том 1, 2013 г., точки 74–75.

4. Ключови рискови области

4.4.2. Хармонизиране на инструментите, използвани от заинтересованите страни в областта на развитието

54

В предишни специални доклади на Сметната палата бяха посочени проблеми, свързани с липсата на хармонизация на инструментите, използвани от партньорите за развитие (вж. **каре 13**).

55

Липсата на хармонизация на инструментите, използвани от партньорите за развитие, може да бъде пагубна за ефективността и ефикасността на мониторинга и отчитането на резултатите.

Каре 13

Примери за проблеми, дължащи се на липсата на хармонизация на инструментите, използвани от партньорите за развитие

„В Програмата на ООН за развитие (ПРООН) се изчислява, че съществуват повече от 50 международни публични фонда, 45 пазара на въглеродни емисии и 6 000 фонда за дялово участие, предоставящи финансиране, свързано с изменението на климата, като всеки от тях има своя собствена структура на управление. Както отбелязва Световната банка, подобна разпокъсаност заплашва да намали цялостната ефективност на финансирането на борбата с изменението на климата (...). Комисията и държавите членки използват както двустранни, така и многостранни канали за предоставяне на финансиране за борба с изменението на климата. През 2010 г. те са използвали не по-малко от 22 многостранни канала.

(...) Не са правени опити за намаляване на броя на фондовете за борба с изменението на климата, което е свързано със сериозни рискове от неефективност, недостатъчна управленска отговорност и разпокъсаност на помощта (...).⁵³

53 Специален доклад № 17/2013 „Финансиране от ЕС на борбата с изменението на климата в контекста на външната помощ“, точки 57, 58 и 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Справяне със съчетаването на различни структури за отчетност

56

Като част от действията на ЕС за развитие и сътрудничество, Европейската комисия възлага някои задачи по изпълнението на бюджета при непряко управление на международни организации⁵⁴. При тези задачи отчетността се основава на структурите за отчетност на съответните международни организации, което включва управление, рамки за резултатите⁵⁵ и външен одит, както и на собствените разпоредби на ЕС за одит и отчетност.

57

При предишните си одити Сметната палата установи, че съчетаването на различните структури за отчетност на задачи с непряко управление съвместно с международни организации понякога е довело до пропуски в отчетността (вж. **каре 14**).

54 Финансов регламент, член 58 – методи на изпълнение на бюджета.

55 Вж. например Ръководството за управление въз основа на резултатите на Групата за развитие на ООН, интегрираната рамка за резултатите на Фонда на ООН за населението или Ръководството за планиране, проследяване и оценка на резултатите в областта на Програмата на ООН за развитие.

4. Ключови рискови области

Каре 14

Пример за ясно очертана архитектура за отчетност – ООН

„Въпреки че Комисията проверява системите за финансово управление на своите партньори от ООН (чрез четиристълбов анализ), тя разчита на докладите на ООН за потвърждаване на практическото функциониране на системите за контрол и на постигането на резултатите. По време на одита Комисията все още не беше успяла да получи адекватна информация от ООН в тази връзка (...).“⁵⁶

„Комисията не получава навременна информация от докладите на ООН. Голяма част от докладите все още се бавят, не са достатъчно подробни и поставят акцент върху дейности, а не върху резултати.“⁵⁷

56 Обзорен доклад за 2014 г. „Пропуски, припокривания и предизвикателства — обзорен преглед на механизмите на ЕС за отчитане и за одит в публичния сектор“, каре 1.

57 Специален доклад № 3/2011 „Ефикасност и ефективност на помощта, предоставяна от ЕС чрез организации на ООН в засегнати от конфликти страни“, точка IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Слабости при оценката и отчитането на резултатите

58

Правните разпоредби за мониторинга, оценката и одита на резултатите предвиждат два различни вида провеждане:

- а) **периодично провеждане:** например в член 318 отДФЕС се определя, че „Комисията представя ежегодно (...) доклад за оценка на финансите на Съюза, въз основа на постигнатите резултати, по-специално във връзка с насоките, дадени от Европейския парламент и Съвета“, в рамките на годишната процедура по освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета;

- б) **провеждане, продиктувано от дадено действие:** например, в член 18, параграф 3 от правилата за прилагане на финансовия регламент се предвижда, че резултатите от многогодишните програми, при които ресурсите надвишават 5 000 000 евро, трябва да се оценяват периодично по график, който позволява констатациите от тази оценка да бъдат взети под внимание при вземането на всяко решение за подновяване, изменение или спиране на програмата.

59

В предишни свои одитни доклади Сметната палата установи, че в някои случаи постигането на целите на програмата или проекта не е могло да бъде оценено, преди те да са приключили, което е засегнало периодичната оценка на постигането на резултатите (вж. **каре 15**).

4. Ключови рискови области

60

Палатата също така установи, че съществуват слабости в навременното извършване на оценките, т.е. стратегическите оценки често са отнемали много повече време от планираното, а оценките на програмите понякога са били отлагани или отменени⁵⁸. Едно скорошно проучване по искане на Комисията също установи „липсата на важни връзки“ между оценките и формулирането на политиката, програмирането, мониторинга и ориентираното към резултати управление. По-специално тя установи пропуснати възможности – от гледна точка на процеса на прилагане на наученото – случаи, в които предишни извлечени поуки са били пренебрегнати, защото констатациите от оценките не са били

синхронизирани с процеса на управление на вземането на решения, (...) или защото контекстът се е променил, докато констатациите бъдат предоставени на разположение⁵⁹.

61

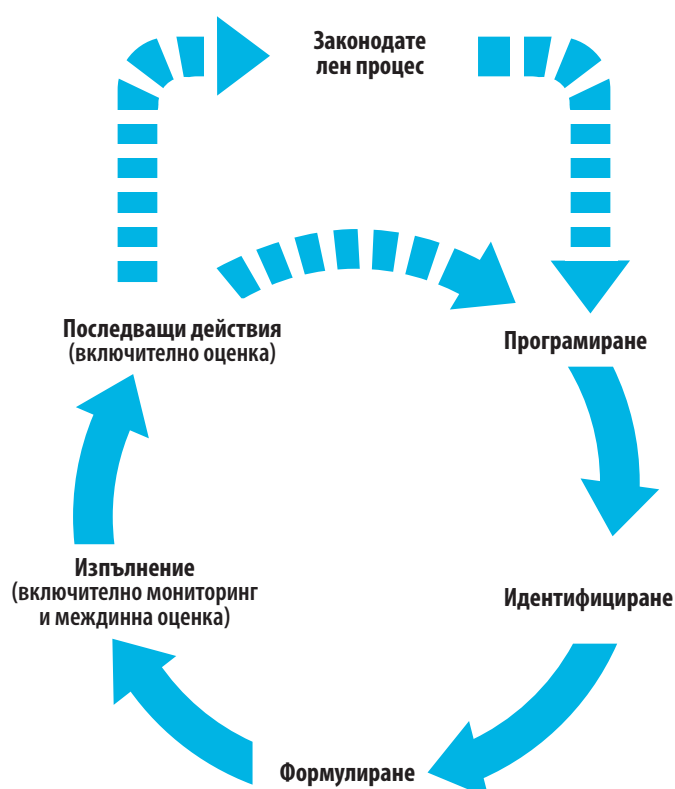
Слабостите в отчитането на резултатите и времето на провеждане на оценките могат да възпрепятстват прилагането на обратната информация за съответните знания и извлечени поуки в процесите на отчитане и вземане на решения.

58 Специален доклад № 18/2014 г. „Системите на EuropeAid за оценка и за ориентиран към резултатите мониторинг“, точки 27–29 (<http://eca.europa.eu>).

59 Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice – Final report [„Проучване на прилагането на наученото от стратегическите оценки на EuropeAid в политиката за развитие и практиката – окончателен доклад“], юни 2014 г., стр. vii.

Фигура 4

Времени цикъл на дадено действие



4. Ключови рискови области

Каре 15

Пример за резултати, които биха могли да бъдат оценени само след приключване на съответното действие

„Палатата оцени ефективността на проектите от извадка, съдържаща 19 проекта, като сравни планираните цели от споразумението за подпомагане с реалните постижения. (...) Поради недостатъчна информация не можах да бъдат оценени резултатите в следните случаи: (...) при един голям проект за доверителен фонд целите, установени в споразумението за подпомагане, се отнасят до фонда като цяло и поради това са по-обща. Въпреки че за подпроектите са били определени по-специфични цели, в споразумението за подпомагане липсва ясна връзка между целите на отделните проекти и общите цели. Поради това ефективността може да бъде оценена едва когато бъде закрит самият фонд, като този момент все още не беше настъпил по време на одита.“⁶⁰

60 Специален доклад № 3/2011, точка 25 и точка 27, буква б).

4.6. Консолидиране и отчитане на данни

62

За да се докажат резултатите, постигнати чрез политиките на ЕС за развитие, данните за резултатите, постигнати чрез действията на ЕС за развитие и сътрудничество, трябва да бъдат събирани и консолидирани чрез информационни системи и представяни и разпространявани чрез подходящи канали за отчитане.

63

В предишни свои одитни доклади Сметната палата обаче установи проблеми с капацитета на информационните системи на EuropeAid за събиране на данни, свързани с резултатите (вж. **каре 16**). През 2014 г. Комисията също така отбеляза, че за да бъде ЕС в състояние да докладва резултатите, системите и инструментите за събиране на данни ще трябва да бъдат допълнително рационализирани и разработени⁶¹.

64

Данните относно дейностите на ЕС за помощ за развитие и сътрудничество служат като основа за широк кръг доклади, основните от които са:

- а) годишните отчети на Комисията и нейният доклад за бюджетното и финансовото управление⁶²;
- б) годишният отчет за дейността на EuropeAid и обобщаващият доклад на Комисията⁶³;
- в) годишното отчитане на Комитета за подпомагане на развитието (КПР) на ОИСР в съответствие с директивите на КПР⁶⁴;
- г) месечен принос на данни към Регистъра на данни на Международната инициатива за прозрачност на помощта (МИПП) в съответствие със стандартите на МИПП⁶⁵;
- д) годишният доклад относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 final, стр. 12.

62 Финансовият регламент, по-специално членове 141 и 142.

63 Финансовият регламент, по-специално член 66, параграф 9.

64 „Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire“ and addendums [„Конвергентни директиви за статистическа отчетност за системата за отчитане на кредиторите (CRS) и годишният въпросник на КПР“ и техните допълнения] – реф. DCD/DAC(2013) 15/FINAL, 11.6.2013 г.

65 Интернет сайтът на международната инициатива за прозрачност на помощта (www.iatregistry.org).

66 Договор за функционирането на Европейския съюз, член 318.

4. Ключови рискови области

- е) годишният доклад относно политиките на Европейския съюз за развитие и външна помощ и тяхното изпълнение;
- ж) редовни актуализации на уебсайта на Комисията 'EU Aid Explorer' [„Проучване на информация за предоставяната от ЕС помощ“]⁶⁷.

65

Понастоящем повечето от тези доклади са съсредоточени върху дейности, като никой от тях не предоставя консолидирани данни за резултатите, постигнати най-вече чрез тези дейности⁶⁸. Липсата на консолидирани отчети и преглед на резултатите, постигнати с предоставена от ЕС помощ, може да възпрепятства вземането на решения и отчетността.

67 <http://tr-aid.jrc.ec.europa.eu>.

68 По-специално, годишният доклад за оценка на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати не дава ясна представа за степента, в която са били постигнати основните цели на Съюза. Вж. Доклада относно оценката на финансите на Съюза въз основа на постигнатите резултати: нов инструмент за усъвършенстваната процедура за освобождаване на Комисията от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета – А7—0068/2014, 30.1.2014 г.

Примери за слабости в информационната система на EuropeAid

„Основният инструмент за отчитане, използван от делегациите на Комисията за информиране на EuropeAid, е докладът за управление на външната помощ (...). Въпреки това в тях [тези доклади] най-вече се описват извършените дейности и проблемите, възникнали по време на изпълнението. В допълнение предоставената информация до голяма степен се препокрива с данните от общата информационна система на Комисията в областта на външните отношения. В докладите почти не се съдържа информация относно действителните резултати на предоставяната помощ, било то от извършените от самите делегации оценки или от докладите относно резултатите от оценките, направени след приключване на интервенциите. (...)“⁶⁹

„(...) CRIS не може да бъде използвана за лесно изчисляване на общия размер на средствата, изразходени за дадена политика или финансирана от даден финансов инструмент. В действителност, за да свържат записите от много модули на CRIS с дадена област, потребителите разполагат със списък на областите, в който се срещат географски зони (например Азия), финансови инструменти (...) и тематични политики (например продоволствена сигурност).

В резултат на това консолидирането на данни за отчетни цели — най-вече на финансови данни, съдържащи се в CRIS, се явява особено сложно. Тази ситуация влияе отрицателно върху ефикасността и ефективността на CRIS като инструмент за докладване и управление.“⁷⁰

69 Специален доклад № 1/2011 — „Подобрило ли се е предоставянето на помощ вследствие на извършеното от Комисията прехвърляне на отговорности по управление на външната помощ от централните ѝ служби към делегациите?“, точка 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Специален доклад № 5/2012 „Обща информационна система в областта на външните отношения (CRIS)“, точки 40 и 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Ключови рискови области

4.7. Качество на данните

66

Мониторингът и оценката на резултатите изисква събирането на достатъчни, значими, надеждни и актуални данни. В съответствие с ангажиментите, поети на форумите на високо равнище относно ефективността на помощта (вж. раздел 2.1.2), събирането на данни следва да се основава, доколкото е възможно, на собствените рамки на държавите партньори за ориентирани към резултатите отчетане и мониторинг.

67

При предишни одити на Сметната палата и оценки на Комисията беше установено, че източниците на данни не са предоставяли достатъчни, значими, надеждни и своевременни данни за резултатите (вж. **каре 17**). Събирането на данни понякога струва скъпо – по-специално при преброяванията на населението – и следователно не се извършва често от държавите партньори.

68

Липсата на достатъчни, значими, надеждни и актуални данни може значително да отслаби качеството и надеждността на отчетените резултати.

Каре 17

Примери за слабости по отношение на качеството на данните

„Като цяло използваните от Комисията индикатори са правилно насочени към ЦХР, макар че не се обръща достатъчно внимание на показателите за качество на образованието. Националните системи за управленска информация в сферата на образованието, на които се осланя Комисията, невинаги осигуряват достатъчна, надеждна и своевременна информация.“⁷¹

⁷¹ Специален доклад № 12/2010 „Помощ за развитие, предоставяна от ЕС за основно образование в държавите от Субсахарска Африка и Южна Азия“, точка V, (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Бюджетен резултат

69

В предходни години имаше натиск за увеличаване на определените суми за развитие и сътрудничество на ЕС, по-специално в контекста на поетия ангажимент за достигане до 2015 г. на международно договорената цел от 0,7 % съотношение ОПР/БНД за официалната помощ за развитие (ОПР)⁷².

⁷² „Държавите членки поемат задължението да постигнат целта за ОПР/БНД в съотношение от 0,7 % до 2015 г., като тези, които вече са я постигнали, поемат ангажимента да се задържат над съответната цел; държавите членки, които се присъединиха към ЕС след 2002 г., ще положат усилия да увеличат съотношението си ОПР/БНД на 0,33 % до 2015 г.“ – вж. Европейския съвет в Брюксел, 16 и 17 юни 2005 г., заключения на председателството – реф. 10255/1/05 REV 1, параграф 27.

4. Ключови рискови области

70

В член 317 от ДФЕС се предвижда, че Комисията изпълнява бюджета в съответствие с финансовите регламенти и принципите на добро финансово управление. В член 38, параграф 3 от Финансовия регламент се предвижда, че Комисията прилага към годишния проектобюджет, наред с другото, информация за степента на изпълнение на дейностите от предходната година и степента на изпълнение за текущата година.

71

Бюджетният резултат може да се възприема като цел сам по себе си и понякога се посочва като такава в изготвените от Комисията планове за управление (вж. *каре 18*).

72

Поради тази причина може да има напрежение между необходимостта от изпълнение на бюджета и необходимостта от изпълнението му в съответствие с принципа на добро финансово управление (принципа на икономичност, ефикасност и ефективност)⁷³. По-специално постиженията и неуспехите по отношение на изпълнението на бюджета са видими по-пряко, отколкото постиженията по отношение на напредъка (резултатите). Поради тази причина може да настъпи логична склонност към съсредоточаване върху изпълнението на бюджета в ущърб на съсредоточаването върху постигането на резултати, както Сметната палата установи в годишния си доклад относно изпълнението на бюджета през 2013 г.: „При разходването на средствата на ЕС в програмния период 2007–2013 г. фокусът е поставен върху усвояването (необходимостта да се изразходват средства) и върху съответствието с правилата, а не върху постигането на добри резултати“⁷⁴.

73

Съсредоточаването върху бюджетния резултат като цел може да бъде пагубно за доброто финансово управление и постигането на резултати.

73 „Един постоянен въпрос (...) е как да се съгласува дългосрочното естество на сътрудничеството за развитие, което изисква многогодишни планови хоризонти, заедно с обичайната практика на отпускане на бюджетни кредити за помощ, чиито срок изтича всяка година. В голяма част от държавите – членки на КПП, общите държавни процедури изискват финансирането, усвоено през дадена фискална година, да бъде разпределено в рамките на същата година или, като минимум, изпълнено в същата година и разпределено в кратък срок след това. В следствие на това координаторите на помощта в някои държави работят под значително напрежение, за да определят и изплатят бързо финансирането, като по този начин се поставя неуместен акцент върху финансовия принос на дейностите за развитие, а не върху желаните крайни ефекти и реалните резултати.“ – Вж. ОИСР – Комитет за подпомагане на развитието – Управление на помощта: практики на държавите – членки на КПП, реф. DCD/DAC(2004) 40.

74 Годишен доклад на Европейската сметна палата за финансовата 2013 година, точка 10.56 (ОВ С 398, 12.11.2014 г.).

4. Ключови рискови области

Карта 18

Пример за цел за бюджетно изпълнение

В плана за управление на EuropeAid за 2014 г. се определя следната цел за Европейския фонд за развитие (ЕФР) за Африка⁷⁵: „Равнища на бюджетно изпълнение – поддържане на високи равнища на изпълнение на бюджета, включително плащания за бюджетна подкрепа“.

Планът за управление на EuropeAid също така включва приложение, озаглавено „Добро финансово управление и ефективно използване на ресурсите на ЕК“, който се отнася за външните финансови инструменти, различни от Европейския фонд за развитие (ЕФР), и в който се определят няколко показателя и цели за бюджетно изпълнение:

	Показател	Цел (2014 г.)
1	Изпълнение на първоначалната годишна финансова прогноза: Плащания	От 90 % до 110 %
2	Изпълнение на годишната финансова прогноза за договори	От 90 % до 110 %
3	Изпълнение на годишната финансова прогноза за решения	От 90 % до 110 %

75 План за управление за 2014 г. – Генерална дирекция „Развитие и сътрудничество“ — EuropeAid.

4.9. Промени в контекста на действията на ЕС

4.9.1. Управление на риска и избор на условия за изпълнение

74

Действията на ЕС за развитие и сътрудничество се изпълняват в голям брой държави с различно равнище на развитие, много от които се характеризират с критични социални, политически или хуманитарни условия, или дори с нестабилно положение от гледна точка на сигурността. Изборът на условия за изпълнение на помощта, за да се постигнат целите на действията, следва да се основава на очакваната му способност за постигане на резултатите по ефективен и ефикасен начин предвид контекста на конкретното действие. В някои случаи изборът на условия за изпълнение може да изглежда по-рискован, отколкото в други, но да е мотивиран от очакванията, че ще бъдат постигнати по-добри и по-бързи резултати.

4. Ключови рискови области

75

Бюджетната подкрепа илюстрира добре тази ситуация. Действително, въпреки че може да се разглежда като начин за предоставяне на помощ в голям обем по по-предвидим начин от традиционния проектен подход, бюджетната подкрепа често пъти се предоставя на държави със слаби системи за управление на публичните финанси (УПФ). Като се има предвид, че прехвърлените в рамките на операции по бюджетната подкрепа средства са слети с други бюджетни средства в рамките на бюджета на страната (т. нар. „заместимост“), те са изложени на същите слабости на УПФ, включително на риска от измами и корупция⁷⁶. Освен това, резултатите, постигнати чрез бюджетна подкрепа, и устойчивостта на такива резултати могат да бъдат застрашени в случай на политическа нестабилност в държавата партньор, например поради липса на зачитане на практиките за добро управление, значими икономически и социални проблеми или нарушения на правата на човека. Решението за предоставяне на бюджетна подкрепа от ЕС

следва да се взема самостоятелно за всеки отделен случай и да е подплатено с оценка на очакваните ползи и потенциалните рискове⁷⁷.

76

В предишни свои одитни доклади Сметната палата в някои случаи беше установила, че изборът на условия за привеждане в действие на помощта не е бил предхождан от подходящ анализ на съответните рискове по отношение на очакваните ползи (вж. **каре 19**).

77

Липсата на сравнение между очакваните ползи и потенциалните недостатъци на избраните условия за изпълнение може да доведе до грешен избор на условия или да изложи бюджета на ЕС на неоправдано висок риск.

76 Годишен доклад на Европейската сметна палата за финансовата 2011 година, точка 7.10 (ОВ С 344, 12.11.2012 г.).

77 COM(2011) 638 окончателен от 13 октомври 2011 г. – „Бъдещият подход към бюджетната подкрепа от ЕС за трети държави“.

Примери за липсата на анализ на риска за избраните условия за изпълнение

„(...) преди вземането на решение да работи с организация на ООН Комисията не показва по убедителен начин, че е преценила дали предимствата компенсират недостатъците. Изборът на организация на ООН не се основава на достатъчни доказателства, че този подход е по-ефикасен и по-ефективен от другите начини на предоставяне на помощ.“⁷⁸

78 Специален доклад № 15/2009, точка III.

4. Ключови рискови области

4.9.2. Външни фактори

78

Повечето действия на ЕС за развитие и сътрудничество са планирани с оглед на постигането на резултати в продължение на няколко години. През това време действията могат да претърпят значителни промени или да настъпи нестабилност в:

- а) политическата или икономическата среда на равнището на държавите партньори – такъв е случаят например в Египет⁷⁹, Демократична република Конго⁸⁰ и Палестина⁸¹ – или на проектно равнище (вж. **каре 20**);

- б) средата за развитие по отношение на природни бедствия, например в Хаити през януари 2010 г., когато столицата и околностите бяха разтърсени от земетресение с магнитуд 7.0 по скалата на Рихтер⁸²; или
- в) системите на ЕС за управление и контрол на помощта (вж. **каре 21**).

79

Такива промени в контекста на действията на ЕС за развитие и сътрудничество могат да затруднят проследяването и отчитането на резултатите по съгласуван и съдържателен начин.

79 Специален доклад № 4/2013.

80 Специален доклад № 9/2013.

81 Специален доклад № 14/2013.

82 Специален доклад № 13/2014 „Подкрепа от ЕС за възстановяване след земетресението в Хаити“ (<http://eca.europa.eu>).

Каре 20

Пример за нестабилност в икономическия контекст на даден проект

В Камбоджа Комисията финансира проект за насърчаване на технология за използването на отпадъци от преработката на ориз за производство на енергия. През последните години обаче в Камбоджа бяха направени значителни инвестиции в големи и по-ефективни предприятия за преработка на ориз, което доведе до четирикратно увеличение на капацитета в рамките на периода 2009 – 2013 г.⁸³ Понастоящем се очаква повечето предприятия за преработка на ориз да се нуждаят от по-мощни системи от първоначално планираните по проекта, при значително по-високи разходи. Поради тази причина първоначалните цели на проекта са загубили до известна степен своята значимост и вероятно няма да бъдат постигнати според първоначално планираното.

83 World Bank policy note on Trade Development – Turning Cambodia into a leading rice exporter [„Бележка на Световната банка относно търговското развитие – Превръщане на Камбоджа във водещ износител на ориз“], септември 2013 г.

Каре 21

Примери за промени в системите за управление и контрол

На 1 януари 2015 г. „Групата за подкрепа на Украйна“ и дирекция „Съседство“ на Комисията бяха преместени от EuropeAid в Генерална дирекция „Политика за съседство и преговори за разширяване“ – ГД NEAR (преди позната като „Генерална дирекция „Разширяване“ – ГД ELARG)⁸⁴. Това ще засегне както географския обхват на рамката за резултати на EuropeAid, така и начина, по който се извършват мониторингът и отчитането на резултатите, постигнати от политиката за съседство.

84 Протокол от 2104^a среща на Комисията, проведена в сряда 5.11.2014 г. – PV(2014) 2104.

5. Заключение и препоръки

5.1. Заключение

80

Въз основа на извършения преглед Сметната палата установи девет основни рискови области, свързани с ориентиран към резултатите подход в действията на ЕС за развитие и сътрудничество.

- а) Използването на несъгласувана свързана с резултатите терминология или неустановяването на ясна логическа верига между действията, крайните продукти и услуги, крайните ефекти и въздействието може да предизвика объркване и да възпрепятства оценката на постигнатото (раздели 4.1 и 4.2).
- б) Повишената сложност поради интегрирането на хоризонтални въпроси в програмите на ЕС представлява допълнителен риск за постигането и отчитането на резултатите (раздел 4.3).
- в) Липсата на хармонизация между инструментите за предоставяне на помощ, рамките за резултати и структурите за отчетност на партньорите за развитие може да предизвика неефективност и пропуски в отчетността (раздел 4.4).
- г) Слабостите в оценката и отчитането на резултатите могат да възпрепятстват прилагането на обратната информация за съответните знания и извлечени поуки в процесите на отчитане и вземане на решения (раздел 4.5).
- д) Липсата на консолидирани отчети или на преглед на резултатите, постигнати с предоставена от ЕС помощ, може да възпрепятства вземането на решения и отчетността (раздел 4.6).

- е) Липсата на достатъчни, значими, надеждни и актуални данни може значително да отслаби качеството и надеждността на отчетените резултати (раздел 4.7).
- ж) Съсредоточаването върху бюджетния резултат като цел може да бъде пагубно за доброто финансово управление и за постигането на резултати (раздел 4.8).
- з) Промените в контекста на действията могат да подкопаят постигането или устойчивостта на резултатите и да затруднят оценката на постигнатите резултати (раздел 4.9).

81

Извършеният от Сметната палата преглед показва, че тези рискови зони са били правилно установени от Комисията в широк кръг от документи. Той също така показва интереса към действията, които се предприемат от страна на Комисията за стартиране на рамка на ЕС за резултатите в областта на развитието и сътрудничеството.

82

Независимо от това, остава да се предприемат по-нататъшни действия, за да се впрегне целият потенциал на инициативите на Комисията за подобряване на резултатите на ЕС в областта на развитието и сътрудничеството.

5. Заключение и препоръки

5.2. Препоръки

83

За смекчаване на установените рискове Сметната палата формулира следните препоръки:

Препоръка 1 - Подобряване на насоките за използване на терминологията и формулиране на цели и показатели

Комисията следва да подобри своите насоки, за да гарантира съгласуваното използване на терминологията относно резултатите (крайни продукти, крайни ефекти, въздействие) и, когато е уместно, да формулира цели „SMART“ и ясни показатели за своите интервенции на всички равнища.

Препоръка 2 - Установяване на ясна връзка между действията и очакваните резултати

Чрез своите вътрешни насоки, практически инструменти, процеси на формулиране на проекти и мониторинг, Комисията следва да гарантира, че е установена ясна връзка между действията и очакваните резултати, включително хоризонталните въпроси.

Препоръка 3 - Подобряване на информационната система за отчитане на резултати и извлечени поуки

Комисията следва да подобри своята информационна система, за да може ефективно да консолидира и отчита резултатите от своите интервенции. Това следва да се допълва от мерки, позволяващи при извършваните от Комисията дейности за оценка да се извличат полезни поуки за последващо законодателство, програмиране или изготвяне на действия в съответните области.

Препоръка 4 - Гарантиране на наличието и качеството на данните

При всички свои интервенции Комисията следва да оценява наличието и качеството на данните и да се стреми да разполага с достатъчни, значими, надеждни и актуални данни за постигнатите резултати. Това следва да бъде отразено в нейните системи и насоки.

Препоръка 5 - Оценка на рисковете, свързани с условията за изпълнение, преди поемане на ангажимент за предоставяне на финансови средства

Преди да поеме ангажимент за предоставяне на финансови средства и когато разглежда очакваните резултати, Комисията следва също така да оценява рисковете, свързани с избора на конкретните условия за изпълнение.

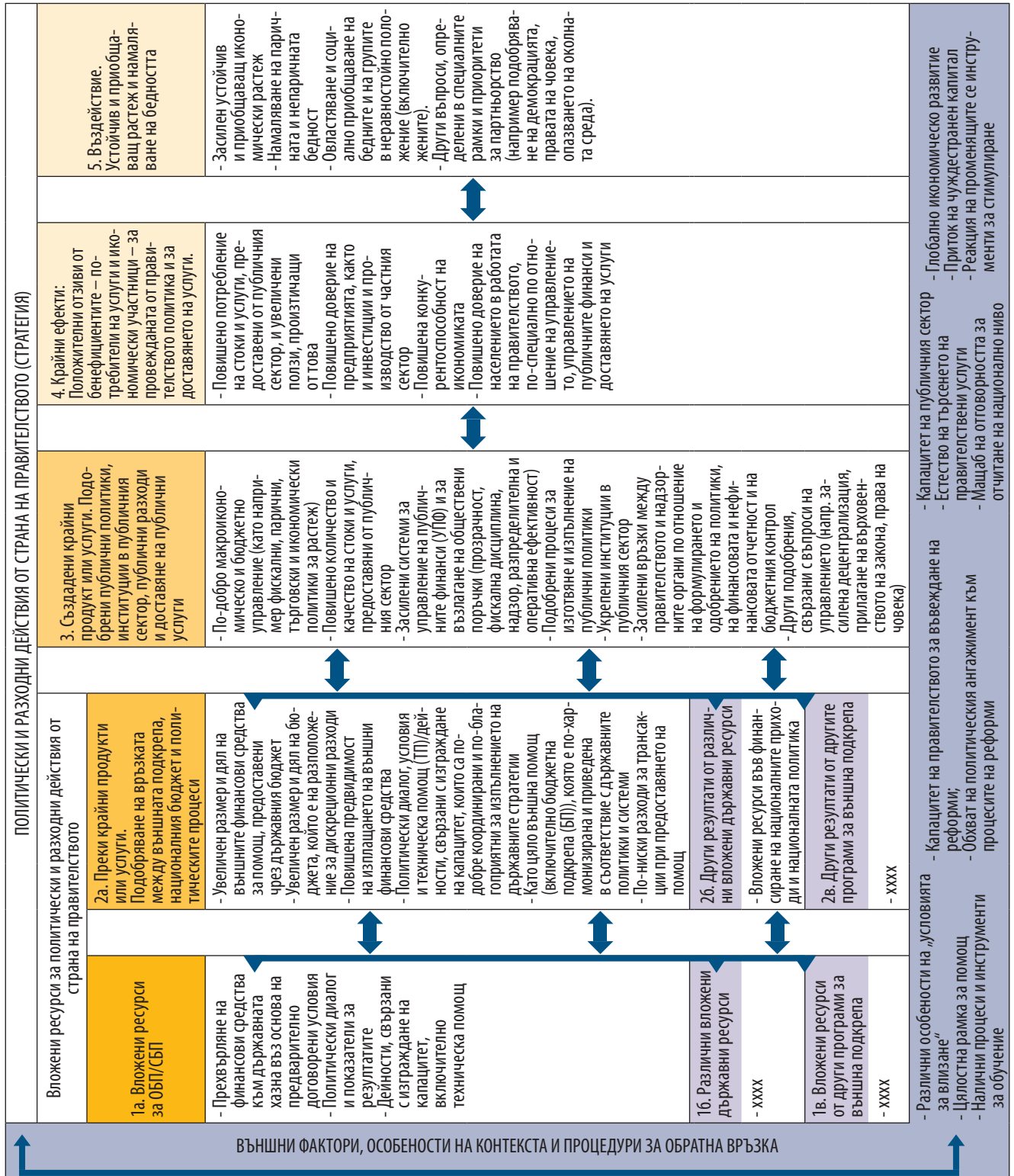
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 17 ноември 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Цялостна рамка за оценка на бюджетната подкрепа



Източник: Мрежа на ОИСР – КРП за оценка на развитието – Evaluating Budget Support Methodological Approach („Методологичен подход за оценка на бюджетната подкрепа“).

Кратко изложение

III

Прегледът на Сметната палата е от такова естество, че той включва примери, които понякога са свързани с действия, предприети преди няколко години. Това е така по-специално по отношение на примерите, свързани с бюджетната подкрепа, във връзка с които бяха преодолени редица рискове чрез приемането на преразгледани насоки за бюджетната подкрепа през 2012 г. (вж. отговорите, предоставени по отделните карета по-долу), както и по отношение на примерите, свързани с многогодишните програмни документи (стратегически документи или индикативни програми), за които Комисията би желала да отбележи, че системно е включвала показатели в документите за програмирането за периода 2014—2020 г.

1. Въведение

07

Рамката за резултатите (PP) е един от инструментите за отчитане на резултатите на равнището на крайните продукти или услуги и на равнището на преките последици. Оценките съдържат заключения относно причинно-следствената логическа верига между различните равнища на резултатите — до равнището на въздействието, и относно постигането на „стратегическите цели за развитие“ както на национално, така и на световно равнище. Освен това бяха предприети няколко инициативи за усъвършенстване на цялата система за мониторинг и оценка с цел подобряване на ориентирания към резултатите подход на Комисията.

10

В работния документ на службите на Комисията относно рамката MORE се описват различните съществуващи рамки за мониторинг, оценка и отчитане във връзка с изпълнението на многогодишната финансова рамка (МФР). По отношение на целите и показателите в документа се описва това, което е определено в правните актове за създаване на инструментите за финансиране за периода 2014—2020 г., допълнено с бюджетните отчети за програмите 2014 г. и 2015 г. и с инструментите за мониторинг, оценка и отчитане, включени в годишните планове за управление и годишните отчети

за дейността. По отношение на инструментите за външна помощ в работния документ новата рамка за резултатите също се посочва като един от инструментите за мониторинг и отчитане на изпълнението на МФР.

3. Извършеният от сметната палата преглед

22

Прегледът на Сметната палата е от такова естество, че той включва примери, които понякога са свързани с действия, предприети преди няколко години. Това е така по-специално по отношение на примерите, свързани с многогодишните документи за програмирането (стратегически документи или индикативни програми), за които Комисията би желала да отбележи, че системно е включвала показатели в документите за програмирането за периода 2014—2020 г., както и по отношение на примерите, свързани с бюджетната подкрепа, във връзка с които бяха преодолени редица рискове чрез приемането на преразгледани насоки за бюджетната подкрепа през 2012 г.

Комисията също така се позовава на своите отговори по съответните специални доклади на Сметната палата и на допълнителните отговори по констатациите и оценките на Сметната палата, представени в настоящия доклад по отношение на някои от примерите, за да подчертае един или повече аспекти, които счита по-специално за важни в контекста на отговора ѝ по тези констатации и оценки.

4. Ключови рискови области

26

Комисията е наясно и е съгласна със Сметната палата за необходимостта от гарантиране на съгласуваност по отношение на използваната терминология. В работния документ на службите на Комисията от 26 март 2015 г. „Въвеждане на рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието“ е използвана терминологията „вложени ресурси — крайни продукти и услуги — последици — въздействие“, която съответства на терминологията за резултатите, прилагана на международно равнище от Комитета за подпомагане на развитието към Организацията за икономическо

сътрудничество и развитие, и е съобразена с терминологията, използвана при инструментите за финансиране за периода 2014—2020 г. Същата терминология е използвана в новия образец на документ за действия (приложим от 1 януари 2015 г.) и в новия наръчник за ориентирания към резултатите мониторинг (Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting, март 2015 г.)

Каре 1

Терминологията, използвана в годишния план за управление на EuropeAid, е съобразена с терминологията, предвидена в общите инструкции на Генералния секретариат на Комисията и на ГД „Бюджет“ за изготвянето на планове за управление от генералните дирекции и службите на Комисията.

Рискът, представен в примера в каре 1, се отнася до терминологията, използвана в наръчника за ориентирания към резултатите мониторинг (ОРМ), приложим за предходната система за ОРМ, чието функциониране беше преустановено през пролетта на 2014 г. Тя беше заменена с нова система за ОРМ и през пролетта на 2015 г. беше въведен нов наръчник за ОРМ, който вече не съдържа такава препратка и изцяло съответства на терминологията, използвана в международната практика, като при него критериите SMART се прилагат спрямо целите, а не спрямо показателите. В съответствие с това Комисията ще въведе изменения в следващия циркуляр относно бюджета.

Освен това Комисията възнамерява да прецизира терминологията и инструкциите, свързани с целите и показателите, които да се използват в контекста на циркуляра относно бюджета.

Комисията е съгласна, че целите и очакваните резултати следва да бъдат съобразени в максимална степен с критериите SMART, но също така счита, че в много случаи това не е лесно да се постигне. Това се отнася по-специално за случаите, в които очакваните резултати могат реалистично да бъдат измерени единствено в качествено отношение и не могат да бъдат определени количествено, както *inter alia* е случаят с резултатите от политиките с широк обхват или инструментите за финансиране.

Поради своето естество институционалните рамки за резултатите са съсредоточени върху количествените резултати, както се посочва в работния документ на службите на Комисията „Въвеждане на

рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието“. Показателите в тази рамка са установени в максимална степен съгласно критериите RACER (уместни, приемливи, достоверни, прости и устойчиви), определени в посочените от Сметната палата насоки на Евростат относно показателите.

29

Комисията е съгласна, че голямото разнообразие от документи, посочено от Сметната палата, увеличава риска от несъответствия. Като се има предвид, че документите се приемат на различни етапи от определянето на политиката и от цикъла на управление на проектите и програмите (включително на етапа на програмиране), това неминуемо води до корекции и до по-специфична насоченост на изпълнението.

Комисията е предприела мерки за намаляване на посочените от Сметната палата рискове. Във връзка с това при програмирането за периода 2014—2020 г. националните, регионалните и тематичните документи за програмирането бяха системно преразглеждани с цел да се гарантира, че очакваните резултати и показателите са с подходящо качество (т.е. измерими) и в разумен брой (вж. документите за програмирането на адрес http://eeas.europa.eu/around/index_bg.htm).

Целта на преразглеждането на образца на документ за действия (в сила от 1 януари 2015 г.) и на текущото преразглеждане на съответните документи на вътрешната Група за подкрепа на качеството е да се гарантира, че очакваните резултати и показателите са включени по подходящ начин в документите за действия.

Освен това службите на Комисията работят по усъвършенстването на системата за мониторинг и оценка, като предвиждат възможности за корекции, които може да се наложат при изпълнението на действията, както и за гъвкавост, която е необходима за осъществяването на такива корекции с цел приспособяване към променящите се национални условия и политики.

32

Комисията е предприела и предприема мерки за намаляване на посочените от Сметната палата рискове. Вж. отговор на Комисията по точка 29.

Каре 4

В изпълнение на препоръка 2 относно разработването на показатели за изпълнението, отправена от Сметната палата в Специален доклад 14/2013, Комисията разработи ориентирана към резултатите рамка, която включва показатели за наблюдение на напредъка, постигнат от Палестинската власт по извършваните от нея реформи.

Ориентираната към резултатите рамка, която беше разработена в координация със Световната банка и държавите — членки на ЕС, в рамките на стратегията на ЕС за местно развитие, беше договорена с Палестинската власт чрез меморандум за разбирателство, подписан на 25 март 2015 г. Обхванатите от пилотния етап области включват макроикономическите/фискалните показатели, управлението на публичните финанси (УПФ), реформите в публичната администрация (включително мерки за реинтеграция на неработещите държавни служители в Газа), образованието, здравеопазването и социалната закрила. В края на 2015 г./началото на 2016 г. ще бъде извършена оценка на пилотната фаза, като за следващата фаза могат да бъдат добавени допълнителни сектори. Текстът по-горе показва, че са установени показатели, което е в съответствие с Регламента за Европейския инструмент за съдействие и партньорство.

Каре 5

Комисията разглежда случая като пример, при който в крайна сметка се е наложило да адаптира тълкуването на показателя спрямо условията на специфичния местен контекст и съответно да приеме адаптирането на целевата стойност на показателя. Примерът показва, че е важно постоянно да се следи за подобни ситуации, но той не е свързан с риск, който Комисията може да управлява по друг начин.

38

Институционалните реформи са продължителен и труден процес, при който помагането на правителството на държава партньор да постигне поетапен напредък може да бъде по-устойчиво, отколкото бързото осъществяване на проект. Вж. отговора по каре 6.

Каре 6

Комисията отбелязва, че посочените плащания (отнасящи се за юни 2008 г., декември 2010 г.

и юли 2011 г.) са извършени доста преди новата политика относно бюджетната подкрепа, с която беше въведена много по-строга оценка на критериите за допустимост, и по-специално на критериите за УПФ. Рискът, онагледен с този пример, е намален чрез и от началото на прилагането на насоките относно бюджетната подкрепа от 2012 г.

В отговора си по констатациите на Сметната палата Комисията отбелязва също, че „трябва да се прави разграничение, от една страна, между критериите за допустимост за бюджетната подкрепа, които изискват цялостен подход, основан на доверието и положителното прилагане, и които по естеството си са общи, и от друга страна, специфичните условия, свързани с променливи траншовете, които условия действително трябва да бъдат ясни и конкретни. [...] Донорите трябва да осъзнаят сложността на реформите и да определят цели, които са по-разумни и по-добре подредени. Например напредъкът по реформата на УПФ и в двете държави — Киргизстан и Египет, бе по-бавен от очаквания. Плановите за реформа на УПФ, които първоначално бяха до голяма степен изготвени от външните донори, бяха прекалено амбициозни и подценяваха местния капацитет за тяхното изпълнение. За да се поправи това, реформите и плановите за действие в областта на УПФ бяха променени, за да бъдат по-реалистични, и бе осигурена допълнителна техническа помощ“.

В резултат на това случаят по-скоро е пример за прекалено амбициозни цели. Освен това следва да се подчертае, че реформирането на системата за управление на публичните финанси е дългосрочен процес. В рамките на тригодишния период на изпълнение на една операция могат да бъдат установени само твърде ограничени резултати.

Случаят с Египет е по-скоро пример, в който въпросът не се състои в това ангажиментът на дадена държава партньор да осъществява реформи да се определи за цел (вж. заглавието на точка 4.1.4), а — съгласно насоките относно бюджетната подкрепа от 2012 г. — в това изплащането на средства да се обвърже с предварителни условия, отнасящи се до основни елементи като правата на човека.

Вследствие на заключенията на Съвета от август 2013 г./февруари 2014 г. и препоръките на Сметната палата Комисията насочи своята помощ към социално-икономическите интервенции и подкрепата за гражданското общество.

От 2011 г. в Египет не е имало нова операция за бюджетна подкрепа, а от 2012 г. не е извършвано плащане на средства за бюджетна подкрепа по нито една от петте текущи операции за бюджетна подкрепа.

Каре 7 — Второ тире

Операции за бюджетна подкрепа в Малави и Руанда са извършвани още преди 2010 г., като те предшестваха значително новата политика за бюджетната подкрепа, с която беше въведен много по-строг подход към изясняването на връзката между финансираната от ЕС операция и националните политики.

Рискът, онагледен чрез този пример, е намален чрез и от началото на прилагането на насоките от 2012 г.

Каре 8

Операциите представляваха целенасочени мерки за спешна бюджетна подкрепа, които да дадат възможност за макроикономическо стабилизиране на държавата с общата цел да се окаже помощ на Демократична република Конго в периода на икономическа и продоволствена криза, и следователно анализът на резултатите трябва да бъде разглеждан в този контекст.

Посоченият от Сметната палата план за реформи в УПФ беше споменат в Споразумението за финансиране и неговото изготвяне беше един от ключовите елементи за измерване на напредъка.

Спрямо траншовете с фиксиран размер също се прилагат условия за допустимост, т.е. тези траншовете са свързани с резултатите от изпълнението. Поради това условията за плащане бяха обвързани с цели, включващи подобрения в УПФ.

46

Приносът на ЕС за националните резултати в областта на развитието ще се отчита като национални резултати, постигнати чрез подкрепа, като по този начин се избира подходът на приноса (вж. работния документ на службите на Комисията от март 2015 г. „Въвеждане на рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието“). За да се определи този принос в количествено отношение, са възможни два метода, които донорите използват понастоящем:

- „цялостният метод“, при който ще се отчитат общите (или цялостните) резултати, които ЕС е постигнал съвместно с други страни (например правителството на държавата партньор или други донори), а не резултатите, свързани с дела на финансирането, предоставено от ЕС;
- „пропорционалният метод“, при който резултатите ще се отчитат въз основа на дела на ЕС от общото финансиране. При него резултатите от проектите и програмите се изчисляват като пропорционален дял, равняващ се на размера на финансовите ресурси, предоставени от ЕС. При този подход отчитането се осъществява изцяло като пряка причинно-следствена връзка между предоставеното финансиране и постигнатите резултати.

На съвкупно равнище, както в случая с отчитането въз основа на новата рамка за резултатите, е необходимо да се избере един метод. Тъй като невинаги е лесно да се осигури подробна бюджетна информация за вложените от други страни ресурси, включително от правителствата на държавите партньори, за да може да се изчислят пропорционални резултати, Комисията избра при отчитането да следва цялостния подход като единствения съществуващ понастоящем реалистичен вариант за отчитане на постигнатите резултати по консолидиран начин. Както се посочва и в работния документ на службите на Комисията от март 2015 г., цялостният подход е по-подходящ и от гледна точка на ефективността на помощта поради силния акцент, който той поставя върху отговорността на държавите.

Каре 9

Макар че е възможно да се оцени по принцип дали национална политика, за която е предоставена помощ по програма за бюджетна подкрепа, е допринесла за някои ясно определени резултати, постигнати на национално равнище, не е възможно определена част от резултата да се припише на финансирането от ЕС.

Каре 11

Примерът, представен в каре 11, се отнася по-скоро до недостатъчното включване на въпроса за правата на човека в програмите, а не до по-голямата сложност поради интегрирането на хоризонтални въпроси или до допълнителните рискове, които това интегриране поражда по отношение на правилното определяне на целите и показателите и свързаното с това измерване на резултатите.

Каре 14 — Второ тире

През 2015 г. Комисията въведе специфични разпоредби, отнасящи се до отчитането на резултати от партньорите на ЕС по изпълнението, в общите условия на Административното споразумение (включващо Световната банка като партньор по изпълнението) и на Споразумението PAGODA, което обхваща всички организации, оценявани по стълбове, включително агенциите на ООН. Това би трябвало да осигури по-голямо наличие на текущи данни за резултатите и на окончателни доклади, предавани от партньорите на ЕС по изпълнението.

59

Фактът, че в някои случаи, поради естеството на проекта или програмата, резултатите могат да бъдат установени и отчетени едва в края на проекта или програмата и вследствие на това не е възможно да се оценява периодично тяхното постигане, не води непременно до некачествено отчитане на резултатите. В такива случаи могат да бъдат определени ключови етапи или сравнителни показатели, които спомагат да се проследи дали проектът или програмата постига задоволителен напредък към ефективното постигане на резултатите.

60

Комисията вече е предприела стъпки за подобряване на оценките чрез:

- изготвянето и представянето на документа, озаглавен „Политика за оценяване на сътрудничеството за развитие на Европейския съюз“ (2014 г.);
- подобряването на качеството на планирането, изпълнението и мониторинга на оценките на проектите и програмите (в процес на осъществяване);
- увеличаването на участието на ръководството в стратегическите оценки още в началния етап (в процес на осъществяване);
- прилагането на принципа първо да се извършва оценка в съответствие със Съобщение COM(2013) 686 final.

Каре 15

Комисията не счита примера за случай на слабост при отчитането на резултатите или оценката по отношение на действието като цяло, чиято ефективност по правило може да бъде оценена едва към края или след изпълнението на всички негови компоненти или подпроекти.

65

През 2015 г. Комисията ще публикува своя първи консолидиран доклад за резултатите във връзка с помощта, предоставена в контекста на политиките на ЕС в областта на международното сътрудничество и на развитието. Той ще бъде изготвен под формата на допълнителен доклад към годишния доклад.

Каре 16 — Трето тире

Усъвършенстването на системите за мониторинг и отчитане и въвеждането на оперативна система за управление на информацията (заменяща и CRIS) значително ще подобрят използването от EuropeAid на информационни системи за отчитане, и по-специално за отчитане на резултатите.

Капе 17

Слабостите в националните системи за събиране на данни и за управление на информацията в държавите, на които ЕС предоставя помощ, са присъщи на развиващите се страни и постоянен повод за загриженост за всички донори. Този проблем може да бъде решен трайно единствено чрез изграждане на подходящи национални статистически системи. Що се отнася до ЕС, този рисков фактор се смекчава посредством предоставяната от него секторна и друга подкрепа. Той обаче може да бъде преодолян в достатъчна степен единствено чрез постоянни съвместни усилия на държавите и донорската общност.

72

С МФР за периода 2014—2020 г. се въвеждат редица нови елементи, по-специално с цел да се стимулират резултатите от изпълнението на разходните програми. Въз основа на това Комисията стартира инициатива, ръководена от заместник-председателя, отговарящ за бюджета и човешките ресурси, Кристилина Георгиева и целяща бюджетът на ЕС да се преориентира от изразходването на средства към постигането на резултати. Стремехът е да се създадат условия за допълнително подобряване на изпълнението на бюджета както от гледна точка на резултатите от програмите, така и по отношение на доброто финансово управление на средствата чрез балансиран и всеобхватен подход. Преследваната цел е да се намали рискът от съсредоточаване върху изпълнението на бюджета в ущърб на резултатите от програмите, включително за разходните области и методи, при които чрез бюджета на ЕС могат да се постигнат максимални резултати и максимално строго прилагане на икономически ефективни проверки за подобряване на съответствието.

73

Комисията предприема мерки за преодоляване на риска чрез многогодишно програмиране, чрез 24-месечно планиране на отделните действия по изпълнението и чрез дейността на вътрешната Група за подкрепа на качеството. Тези действия се допълват от други мерки, като например бъдещата рамка на ЕС за резултатите. Вж. също отговора по точка 29.

75

Във връзка с програмите за бюджетна подкрепа Комисията разработи рамка за управление на риска (РУР) с цел определяне на основните рискове и тяхното намаляване. Тя се взема под внимание в процеса на вземане на решения, по-специално при подобреното управление посредством вътрешния Управителен комитет за бюджетната подкрепа. Тази рамка системно осигурява информация, която се използва в политическия диалог с държавите партньори на стратегическо равнище, като също така насочва вниманието към основните проблеми. РУР се използва за балансиране на очакваните ползи, определени в документа за действия, както и за установяване на рисковете и за предлагане на смекчаващи мерки.

Вътрешният анализ (докладите за бюджетната подкрепа за 2013 г. и 2014 г.) показва, че държавите, получаващи бюджетна подкрепа от ЕС, несъмнено постигат по-високи и подобряващи се резултати по отношение на УПФ в сравнение с получателите на извънбюджетна подкрепа.

Рискът, онагледен с този пример, е намален чрез и от началото на прилагането на насоките относно бюджетната подкрепа от 2012 г.

Капе 19

През 2015 г. Комисията взе решение да задълбочи — съобразно всеки отделен случай — съответната оценка дали да работи с дадена международна организация като партньор по изпълнението.

Капе 20

Комисията признава, че промените в политическия и икономическия контекст пораждат рискове по отношение на резултатите, които е предвидено да бъдат постигнати. Подобни рискове са причината, поради която анализът на контекста е важен елемент от стандартния процес на определяне и формулиране, прилаган от службите на Комисията и делегациите на ЕС при изготвянето на проекти и програми.

С цел приспособяване към непредвидени промени в контекста на помощта е необходима известна степен на гъвкавост по време на фазата на изпълнение. Тази гъвкавост бе осигурена чрез опростяване на съответните правила и процедури през юли 2014 г. Тези мерки за опростяване включваха изменения, свързани с използването на показатели, така че да могат да се вземат под внимание промените в специфичните приоритети или по отношение на събирането и наличността на данни.

При все това не е изключено първоначалните цели на проекта да не могат да бъдат постигнати, като в този случай е необходимо те да бъдат приспособени към променящите се обстоятелства и контекст.

Капе 21

Реорганизацията от януари 2015 г. сама по себе си няма да засегне нито определянето на целите, нито постигането на свързаните с тях резултати в рамките на специфичните действия.

Независимо от своята административна организация и в съответствие с разпоредбите на Общия регламент за изпълнението, обхващащ държавите по Европейския инструмент за съседство (по-специално членове 12 и 13), Комисията ще изпълнява задълженията си за мониторинг на изпълнението на проектите и за докладване до държавите членки, Европейския парламент и други институции на ЕС.

Комисията ще докладва въз основа на рамката за резултатите и по отношение на съседните на Съюза държави в съответствие със заключенията на Съвета № 9145/15 от 26.5.2015 г. Като част от новата система за ориентиран към резултатите мониторинг (ОРМ) беше въведен специален инструмент, с който да се подпомогне отчитането на резултатите в края на проекта, с цел да се улесни консолидирането на данните за резултатите в края на проекта, по-специално във връзка с показателите, основани на договорената рамка за резултатите.

Що се отнася до оценката, ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ има своя структура по оценяването, която от 2015 г. се използва както по отношение на регионите, обхванати от политиката за съседство, така и по отношение на регионите, обхванати от процеса на разширяване.

5. Заключение и препоръки

80 а)

На различни равнища службите на Комисията предприемат мерки за гарантиране на съгласувана терминология. Тези мерки включват насоките за секторните показатели от 2013 г., образеца на документ за действия и съответните насоки, приложими от 1 януари 2015 г., както и новата рамка за резултатите в областта на международното сътрудничество и на развитието и съответните инструкции и насоки за отчитане въз основа на рамката за резултатите.

Освен това службите на Комисията предприемат мерки за засилване на подкрепата за вътрешното осигуряване на качество по отношение на аспектите на отделните документи за действия, които Комисията счита за важни както за мониторинга и отчитането на изпълнението и резултатите, така и за оценката на действията.

Службите на Комисията също така спазват терминологията, използвана в основните регламенти, които съставляват регулаторната рамка за външната помощ на ЕС.

Комисията е съгласна, че установяването на „ясна логическа верига“ от вложените ресурси до въздействието е от изключително значение на равнището на проектите. Този аспект беше подобрен с въвеждането на образеца на документ за действия от 1 януари 2015 г. При все това установяването на ясна логическа верига на стратегическо или политическо равнище не може да отрази сложността, с която се характеризира областта на развитието. Поради това в международната практика за оценяване използването на линейната логическа рамка на такова стратегическо/политическо равнище все по-често се поставя под въпрос.

80 б)

Интегрирането на хоризонтални въпроси действително поражда предизвикателства пред правилното формулиране на специфичните цели и резултати по отношение на действията и пред събирането на съответните данни, позволяващи да се наблюдава тяхното изпълнение.

80 в)

Посоченият от Сметната палата риск от неефективност и пропуски, изглежда, съществува в най-голяма степен на национално равнище. Това показва, че е важно да се осигури съгласуваност между донорите, като те възприемат националната система/политика/рамка за резултатите, което е предпочитаният подход в сравнение с хармонизирането единствено между донорите, както Сметката палата вече отбеляза в точка 17, букви а) и б).

С прилагането на този подход Комисията вече полага сериозни усилия в контекста на многогодишното програмиране за периода 2014—2020 г., така че да се осигури максимално съгласуване с националните политики и рамки в съответствие с поетите в Пусан ангажименти във връзка с ефективността на помощта. Такъв беше подходът на Комисията и по отношение на установяването на новата институционална рамка за резултатите. На национално равнище Комисията подкрепя заедно с други донори определянето от съответните държави на собствени национални рамки за резултатите и счита съвместното програмиране с държавите — членки на ЕС, за едно от средствата за насърчаване на такива рамки.

80 з)

Промените в контекста на действията могат да доведат до промени в използваните показатели или в първоначалните целеви стойности на показателите.

Препоръка 1

Комисията приема препоръката и вече предприема мерки за гарантиране на съгласувана терминология. Тези мерки включват насоките за секторните показатели от 2013 г., образеца на документ за действия и съответните насоки, приложими от 1 януари 2015 г., както и новата рамка за резултатите в областта на международното сътрудничество и на развитието и съответните инструкции и насоки за отчитане въз основа на рамката за резултатите.

Във всички посочени документи се спазва терминологията, използвана в основните регламенти.

Освен това службите на Комисията са в процес на увеличаване на подкрепата като част от вътрешното осигуряване на качество по отношение на тези аспекти на отделните документи за действия и ще продължат да усъвършенстват общите си насоки за управлението на проекти и програми и модулите за обучение на персонала в тази област.

Препоръка 2

Комисията приема препоръката.

През последните две години Комисията изготвя различни мерки за подобряване на своите системи, насоки и процеси в това отношение. Вж. също отговора по препоръка 1.

Комисията е съгласна (вж. отговора по точка 80, буква а), че установяването на „ясна логическа верига“ от вложените ресурси до въздействието е от изключително значение на равнището на проектите.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката.

Предприемат са действия за усъвършенстване на цялата система за мониторинг и оценка, като също така се подобрява капацитетът на Комисията за извличане на поуки (вж. също отговорите на Комисията по Специален доклад 18/2014 на Сметната палата).

Що се отнася по-конкретно до информационната система, предприетите до момента действия от Комисията са свързани с установяването на предварителна система за осигуряване на консолидирано отчитане на резултатите за нейния първи доклад за резултатите през 2015 г. преди разработването на първите модули на нейната нова оперативна информационна система, които се предвижда да обхващат и отчитането на резултатите.

Изпреварвайки внедряването на новата система и в съответствие с една от препоръките на Сметната палата, формулирани в нейния Специален доклад 18/2014 относно оценките и ОРМ, Комисията се намира в последния етап от разработването на специфичен информационен модул, свързан с оценките, който се предвижда да започне да функционира през първата половина на 2016 г. и чрез който постепенно ще се подобрят възможностите на Комисията да извлича поуки за съответните различни цели.

Препоръка 4

Комисията приема препоръката. Тя вече увеличи усилията си в това отношение, както се посочва в отговора ѝ по препоръка 1.

Препоръка 5

Комисията приема препоръката.

Изпълнението на препоръката ще бъде част от общата оценка на рисковете, присъщи на дадено действие (например избор на определен начин на изпълнение; вж. също раздел 2 „Рискове и предположения“ на образеца на документ за действия, приложим от 1 януари 2015 г.).

За програмите за бюджетна подкрепа Комисията разработи рамка за управление на риска (РУР) с цел определяне на основните рискове и тяхното намаляване. Тя се взема под внимание в процеса на вземане на решения, по-специално при подобреното управление посредством вътрешния Управителен комитет за бюджетната подкрепа. Тази рамка системно осигурява информация, използвана в политическия диалог с държавите партньори на стратегическо равнище. РУР се използва за оценка на баланса, който следва да бъде осигурен между очакваните ползи от предвиденото действие, за определяне на рисковете и за предлагане на мерки за намаляването им.

Вътрешният анализ (докладите за бюджетната подкрепа за 2013 г. и 2014 г.) показва, че държавите, получаващи бюджетна подкрепа от ЕС, несъмнено постигат по-високи и подобряващи се резултати по отношение на УПФ в сравнение с получателите на извънбюджетна подкрепа.

През 2015 г. Комисията взе решение да задълбочи съответната оценка дали да работи с дадена международна организация като партньор по изпълнението за всеки отделен случай.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

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

В рамките на извършения преглед Сметната палата установи девет основни рискови области, свързани с ориентирания към резултатите подход в действията на ЕС за развитие и сътрудничество.

Прегледът показва, че тези рискови области са били правилно определени от Комисията. Беше установена също така ползата от инициативите на Комисията за подобряване на резултатите на ЕС в областта на развитието и сътрудничеството.

Независимо от това, остава да се предприемат по-нататъшни действия, за да се реализира целият потенциал на тези инициативи. Сметната палата формулира редица препоръки в това отношение.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации