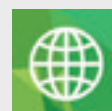


Ειδική έκθεση

**Επισκόπηση των κινδύνων
που συνεπάγεται
η εφαρμογή μιας
προσανατολισμένης
στα αποτελέσματα
προσέγγισης της δράσης
της ΕΕ στους τομείς
της ανάπτυξης και της
συνεργασίας**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Τηλ. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Περισσότερες πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχονται από το διαδίκτυο (<http://europa.eu>).

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3401-8	ISSN 1831-0826	doi:10.2865/663616	QJ-AB-15-019-EL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3373-8	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/326327	QJ-AB-15-019-EL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3381-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/910475	QJ-AB-15-019-EL-E

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2015
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή του παραρτήματος στη σ. 41, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τον κάτοχο των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Printed in Luxembourg

Ειδική έκθεση

Επισκόπηση των κινδύνων που συνεπάγεται η εφαρμογή μιας προσανατολισμένης στα αποτελέσματα προσέγγισης της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων επιδόσεων και των ελέγχων συμμόρφωσης που αυτό διενεργεί επί συγκεκριμένων τομέων του προϋπολογισμού ή επί συγκεκριμένων διαχειριστικών ζητημάτων. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά καθήκοντα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙΙ, του οποίου προεδρεύει ο Karel Pinxten, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις εξωτερικές δράσεις. Ο Karel Pinxten ήταν επίσης ο εισηγητής της έκθεσης αυτής. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο κ. Philippe Froidure, Διευθυντής του Τμήματος ΙΙΙ, συνεπικουρούμενος από τον Hubert Devillé, βοηθό Διευθυντή.



Από αριστερά: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Σημεία

I-V	Σύνοψη
1-12	1. Εισαγωγή
1-5	1.1. Γιατί έχουν σημασία τα αποτελέσματα
6	1.2. Τι συνιστά αποτέλεσμα;
7-12	1.3. Το γενικό πλαίσιο αποτελεσμάτων της ΕΕ όσον αφορά την ανάπτυξη και τη συνεργασία
13-19	2. Πολιτική για τα αποτελέσματα και κανονιστικό πλαίσιο
13-18	2.1. Πολιτικό πλαίσιο
14-15	2.1.1. Αναπτυξιακοί στόχοι υψηλού επιπέδου
16-17	2.1.2. Φόρουμ υψηλού επιπέδου για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας
18	2.1.3. Ανακοινώσεις της ΕΕ
19	2.2. Νομικό και κανονιστικό πλαίσιο
20-22	3. Η επισκόπησή μας
23-79	4. Βασικοί τομείς κινδύνου
24-38	4.1. Διατύπωση στόχων και δεικτών
24-26	4.1.1. Ορολογία
27-31	4.1.2. Εναρμόνιση και συνέπεια των εγγράφων
32-35	4.1.3. Καθορισμός στόχων SMART και σαφών δεικτών
36-38	4.1.4. Η δέσμευση μιας χώρας-εταίρου να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις ως αυτοτελής στόχος
39-46	4.2. Δημιουργία της αλυσίδας αποτελεσμάτων
39-42	4.2.1. Σύνδεση δράσεων και αποτελεσμάτων μέσω μιας σαφούς λογικής αλυσίδας
43-46	4.2.2. Συμβολή έναντι απόδοσης
47-50	4.3. Αυξημένη πολυπλοκότητα που οφείλεται στην ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων

51-57	4.4. Εναρμόνιση των μέσων και των πλαισίων των αναπτυξιακών εταίρων
51-53	4.4.1. Εναρμόνιση με τα πλαίσια αποτελεσμάτων των χωρών-εταίρων
54-55	4.4.2. Εναρμόνιση των μέσων που χρησιμοποιούν οι αναπτυξιακοί φορείς
56-57	4.4.3. Αντιμετώπιση της παράλληλης εφαρμογής διαφορετικών δομών λογοδοσίας
58-61	4.5. Αδυναμίες στην αξιολόγηση και την κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα
62-65	4.6. Ενοποίηση δεδομένων και υποβολή εκθέσεων
66-68	4.7. Ποιότητα των δεδομένων
69-73	4.8. Αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού
74-79	4.9. Μεταβολές στο πλαίσιο των δράσεων της ΕΕ
74-77	4.9.1. Διαχείριση κινδύνου και επιλογή μεθόδων υλοποίησης
78-79	4.9.2. Εξωγενείς παράγοντες
80-83	5. Συμπεράσματα και συστάσεις
80-82	5.1. Συμπεράσματα
83	5.2. Συστάσεις

Παράρτημα — Ολοκληρωμένο πλαίσιο αξιολόγησης του ΟΟΣΑ για τις αξιολογήσεις των παρεμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης

Απάντηση της Επιτροπής

I

Η ΕΕ διαθέτει ετησίως σημαντικούς πόρους για τη στήριξη της ανάπτυξης των φτωχότερων χωρών του πλανήτη. Τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με τους πόρους αυτούς είναι σημαντικό να μπορούν να αποδειχθούν, προκειμένου να διασφαλίζεται η αξιοπιστία της παρεχόμενης αναπτυξιακής βοήθειας.

II

Το τελευταίο χρονικό διάστημα αναζωπυρώθηκε το ενδιαφέρον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για μετατόπιση του κέντρου βάρους των πολιτικών της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας από τις δραστηριότητες στα αποτελέσματα. Επίσης, τον Δεκέμβριο του 2013, η Επιτροπή εξέδωσε έγγραφο εργασίας με τίτλο «Ανοίγοντας τον δρόμο για το πλαίσιο αποτελεσμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ» και τον Μάρτιο του 2015 παρουσίασε το πλαίσιο αυτό σε άλλο έγγραφο εργασίας με τίτλο «Δρομολόγηση του πλαισίου αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης της ΕΕ».

III

Στο πλαίσιο της επισκόπησής μας εντοπίσαμε εννέα βασικούς τομείς κινδύνου που συνδέονται με την προανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας.

IV

Από την επισκόπηση που διενεργήσαμε προέκυψε ότι η Επιτροπή είχε προσδιορίσει ορθά τους εν λόγω τομείς κινδύνου σε ένα ευρύ φάσμα εγγράφων. Διαπιστώθηκε επίσης το ενδιαφέρον που διαφαίνεται στις δράσεις που αναλαμβάνει η Επιτροπή για την ανάπτυξη ενός πλαισίου αποτελεσμάτων της ΕΕ όσον αφορά την ανάπτυξη και τη διεθνή συνεργασία.

V

Παρ' όλα αυτά, μένει να γίνουν ακόμη πολλά προκειμένου να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό των πρωτοβουλιών της Επιτροπής για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτό διατυπώσαμε σειρά συστάσεων, τις οποίες η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει υπόψη της.

1.1. Γιατί έχουν σημασία τα αποτελέσματα

01

Σημαντικοί πόροι διατίθενται για τη στήριξη της ανάπτυξης των φτωχότερων χωρών του πλανήτη. Σύμφωνα με εκτίμηση της Επιτροπής του Ιουλίου του 2014, οι πόροι που διατέθηκαν σωρευτικά, περιλαμβανομένης της εγχώριας και διεθνούς, δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης, σε αναπτυσσόμενες χώρες κατά την περίοδο 2002-2012 ανήλθαν σε 2 171 δισεκατομμύρια δολάρια ΗΠΑ περίπου. Ωστόσο, η Επιτροπή τόνισε ότι δεν υπάρχει μια ενιαία πηγή δεδομένων σχετικά με τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης.

02

Στο πλαίσιο της δέσμευσης για επίτευξη του διεθνώς συμφωνηθέντος στόχου όσον αφορά την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) για αναλογία ΕΑΒ/ΑΕΕ 0,7 %, οι συλλογικές καθαρές δαπάνες της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένων των δαπανών σε επίπεδο κρατών μελών) για ΕΑΒ το 2013 ανήλθαν σε 56,5 δισεκατομμύρια ευρώ, με αποτέλεσμα η αναλογία ΕΑΒ/ΑΕΕ να αντιστοιχεί στο 0,43 %, βάσει του συλλογικού ΑΕΕ της ΕΕ¹.

03

Κατά την περίοδο 2014-2020 προγραμματίζεται να διατεθούν 19 661 εκατομμύρια ευρώ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας μέσω του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ² και 30 506 εκατομμύρια ευρώ στις χώρες ΑΚΕ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης³.

04

Προκειμένου να διασφαλίζεται η αξιοπιστία της αναπτυξιακής βοήθειας, ιδίως όσον αφορά τα χρησιμοποιούμενα μέσα, τις μεθόδους χορήγησης της βοήθειας και τα σχετικά ταμεία, είναι αναγκαία τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με τους πόρους αυτούς να μπορούν να αποδειχθούν.

05

Σημαντικό είναι επίσης το ζήτημα της δημόσιας λογοδοσίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σε έκθεσή του που δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2014, επισήμανε ότι «η κατάρτιση του προϋπολογισμού βάσει δραστηριοτήτων εξακολουθεί να συνιστά τη θεμελιώδη αρχή κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού της Ένωσης» και εξέφρασε την ανησυχία του για το γεγονός ότι ορισμένες από τις προτάσεις για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 «εξακολουθούν να βασίζονται ουσιαστικά στις εισροές (με άξονα τις δαπάνες) και, κατά συνέπεια, να προσανατολίζονται περισσότερο στη συμμόρφωση με τους κανόνες παρά στις επιδόσεις». Το Κοινοβούλιο επισήμανε επίσης ότι το πλαίσιο επιδόσεων που θα χρησιμοποιήσει η Επιτροπή στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020 πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα τρία κύρια στοιχεία⁴:

- α) την επίτευξη των στόχων του προγράμματος (αποτελέσματα)·
- β) τη χρηστή διαχείριση του προγράμματος από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη·
- γ) τον τρόπο με τον οποίο τα αποτελέσματα του προγράμματος και η χρηστή διαχείριση συμβάλλουν στους κύριους στόχους της Ένωσης.

1 SWD(2014) 235 τελικό – «Έκθεση του 2012 για τη λογοδοσία της ΕΕ σχετικά με τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης» Επισκόπηση της προόδου της ΕΕ και των κρατών μελών της».

2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, Ιανουάριος 2015.

3 Δημοσίευση της Επιτροπής με τίτλο «Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures» (Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020 και προϋπολογισμός της ΕΕ 2014 – Τα αριθμητικά στοιχεία).

4 Έκθεση σχετικά με την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βασισμένη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί: χρήσιμο εργαλείο για τη βελτιωμένη διαδικασία απαλλαγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – Α7-0068/2014, 30 Ιανουαρίου 2014.

1. Εισαγωγή

1.2. Τι συνιστά αποτέλεσμα;

06

Αποτέλεσμα είναι μια μετρήσιμη συνέπεια που απορρέει, άμεσα ή έμμεσα, από μια σχέση αιτίου-αιτιατού. Η προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση της ανάπτυξης και της συνεργασίας βασίζεται στην αρχή ότι οι παρεμβάσεις στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας πρέπει να εστιάζουν στην επίτευξη αποτελεσμάτων και όχι στη διαχείριση δραστηριοτήτων ή διαδικασιών. Τα αποτελέσματα καλύπτουν συνήθως τρεις κατηγορίες⁵:

α) εκροές: όσα παράγονται ή επιτυγχάνονται με τους πόρους που διατέθηκαν σε μια παρέμβαση (π.χ. κύκλοι μαθημάτων για την επιμόρφωση ανέργων, οδοί που κατασκευάστηκαν).

β) επακόλουθα: οι αλλαγές που επέρχονται σε συνέχεια μιας παρέμβασης και οι οποίες συνήθως σχετίζονται με τους στόχους της. Τα επακόλουθα μπορεί να είναι αναμενόμενα ή απρόβλεπτα, θετικά ή αρνητικά (π.χ. ασκούμενοι που βρήκαν εργασία, βελτιωμένη πρόσβαση σε μια περιοχή λόγω της κατασκευής οδού).

γ) αντίκτυπος: περισσότερο μακροπρόθεσμες κοινωνικο-οικονομικές συνέπειες, οι οποίες μπορούν να παρατηρηθούν για ορισμένο διάστημα μετά την ολοκλήρωση μιας παρέμβασης και ενδέχεται να επηρεάσουν είτε τους άμεσους δικαιούχους της παρέμβασης είτε άλλους, έμμεσους δικαιούχους.

5 Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης, χρησιμοποιούμε για τις τρεις αυτές κατηγορίες αποτελεσμάτων τους όρους που χρησιμοποιούνται από τα χρηματοδοτικά μέσα της εξωτερικής δράσης. Οι ίδιοι όροι ενδέχεται να χρησιμοποιούνται με διαφορετικό τρόπο σε άλλα έγγραφα της ΕΕ.

Γράφημα 1

Έννοια των αποτελεσμάτων



1.3. Το γενικό πλαίσιο αποτελεσμάτων της ΕΕ όσον αφορά την ανάπτυξη και τη συνεργασία

07

Πέρα από τους υφιστάμενους μηχανισμούς που αποσκοπούν στη μέτρηση των αποτελεσμάτων και την κατάρτιση σχετικών εκθέσεων, μια αξιοσημείωτη πρωτοβουλία της Επιτροπής ήταν η κατάρτιση, τον Δεκέμβριο του 2013, ενός εγγράφου εργασίας με τίτλο «Ανοίγοντας το δρόμο για το πλαίσιο αποτελεσμάτων ανάπτυξης

και συνεργασίας της ΕΕ». Σκοπός της πρωτοβουλίας ήταν ο εξής:

«να καθοριστούν οι διαδικασίες που ακολουθεί η Επιτροπή προκειμένου να ανταποκριθεί στη δέσμευσή της, στο πλαίσιο του «προγράμματος δράσης για την αλλαγή», για ενίσχυση της ικανότητάς της να παρακολουθεί τα επιχειρησιακά αποτελέσματα που επιτυγχάνονται μέσω της υλοποίησης χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ σχεδίων και προγραμμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας και να καταρτίζει σχετικές εκθέσεις⁶».

6 SWD(2013) 530 τελικό της 10ης Δεκεμβρίου 2013.

1. Εισαγωγή

08

Αυτό το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής λάμβανε υπόψη τα συμπεράσματα μιας μελέτης που εκπονήθηκε από την Επιτροπή το 2013, σκοπός της οποίας ήταν να αναλύσει τα διδάγματα που αντλήθηκαν από πέντε αναπτυξιακούς οργανισμούς που εφάρμοζαν ήδη δικό τους πλαίσιο αποτελεσμάτων. Παρουσίαζε μια προκαταρκτική προσέγγιση για την κατάρτιση ενός συνολικού πλαισίου αποτελεσμάτων της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας. Το πλαίσιο αυτό περιγραφόταν ως εξής:

«Πλαίσιο αποτελεσμάτων είναι το εργαλείο που χρησιμοποιείται από τους διαφορετικούς αναπτυξιακούς εταίρους για τη μέτρηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων έναντι στρατηγικών αναπτυξιακών στόχων. Το πλαίσιο αποτελεσμάτων αποτελεί τρόπον τινά ένα μέσο διάρθρωσης των διαφορετικών επιπέδων ή αλυσίδων αποτελεσμάτων που προσδοκείται να επιτευχθούν μέσω της υλοποίησης μιας συγκεκριμένης στρατηγικής, ενός προγράμματος ή ενός έργου».

09

Το πλαίσιο αποτελεσμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ θα έχει δύο κύριες λειτουργίες: θα λειτουργεί, αφενός, ως εργαλείο λογοδοσίας, προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι να ενημερώνονται για τα επιτευχθέντα αποτελέσματα, και, αφετέρου, ως εργαλείο διαχείρισης, προκειμένου να παρέχει δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις, τα οποία θα χρησιμεύουν ως βάση για τη λήψη αποφάσεων της διοίκησης.

10

Τον Ιούνιο του 2014 δημοσιεύθηκε ακόμη ένα έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, το οποίο είχε στόχο να περιγράψει το πλαίσιο για την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και την υποβολή εκθέσεων έως τη λήξη του επόμενου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου, όπως προκύπτει από τις νομικές πράξεις που διέπουν την επόμενη γενιά προγραμμάτων και τις πρόσθετες εργασίες της Επιτροπής

για την ολοκλήρωση του πλαισίου (πλαίσιο MORE – MOnitoring, Reporting and Evaluation). Αυτό το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής περιέχει, για κάθε τομέα πολιτικής, επισκόπηση των γενικών και των συγκεκριμένων στόχων των μέσων, και παρουσιάζει τους κύριους δείκτες που συνοδεύουν τους επιμέρους στόχους, τους μηχανισμούς παρακολούθησης, καθώς και το χρονοδιάγραμμα και το περιεχόμενο των αξιολογήσεων και των συναφών εκθέσεων⁷.

11

Τον Απρίλιο του 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε την υποστήριξή του για «τις συνεχιζόμενες προσπάθειες της Επιτροπής να μεταβεί από μία προσέγγιση βασισμένη στις εισροές σε μία άλλη με γνώμονα τις επιδόσεις και τον αντίκτυπο»⁸. Τον Μάιο του 2014 το Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για το έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής του Δεκεμβρίου του 2013 με τίτλο «Ανοίγοντας το δρόμο για το πλαίσιο αποτελεσμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ» και το ενδιαφέρον του για «τα αποτελέσματα της πιλοτικής φάσης, με σκοπό την έγκαιρη ολοκλήρωση του πλαισίου αποτελεσμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ, έτσι ώστε η έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν κατά το 2014 να μπορεί να υποβληθεί κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015»⁹.

12

Τον Μάρτιο του 2015, η Επιτροπή δημοσίευσε νέο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της με τίτλο «Δρομολόγηση του πλαισίου αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης της ΕΕ». Στόχος του εγγράφου αυτού ήταν η μετατροπή των προσεγγίσεων που είχαν περιγραφεί στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής του 2013 (βλέπε σημείο 7) σε επιχειρησιακά σχέδια της ΓΔ Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης για την υποβολή σε ετήσια βάση, από το 2015 και εξής, εκθέσεων στις οποίες θα καταδεικνύεται με ποιον τρόπο τα κονδύλια που δαπανώνται συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων πολιτικής¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 τελικό της 26ης Ιουνίου 2014 «Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes» (Επισκόπηση των πλαισίων παρακολούθησης, υποβολής εκθέσεων και αξιολόγησης για τα προγράμματα του ΠΔΓ της περιόδου 2014-2020), το οποίο συνόδευε την «Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βασισμένη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί».
- 8 Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 σχετικά με την απαλλαγή όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2012, τμήμα III – Επιτροπή και εκτελεστικοί οργανισμοί – P7_TA-PROV(2014)0287, τμήμα «Εξωτερικές σχέσεις», παράγραφος 264.
- 9 «Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με το πλαίσιο αποτελεσμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ» – Σύνοδος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ανάπτυξη), 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 τελικό της 26ης Μαρτίου 2015.

2. Πολιτική για τα αποτελέσματα και κανονιστικό πλαίσιο

2.1. Πολιτικό πλαίσιο

13

Ο ρόλος της Επιτροπής στη διεθνή σκηνή περιγράφεται στο άρθρο 17 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Επιτροπή συνεργάζεται με τα Ηνωμένα Έθνη και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) επί ζητημάτων αναπτυξιακής συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, συμφωνούνται αναπτυξιακοί στόχοι υψηλού επιπέδου, καθώς και αρχές για την παροχή βοήθειας με αποτελεσματικότερο τρόπο¹¹.

2.1.1. Αναπτυξιακοί στόχοι υψηλού επιπέδου

14

Τον Σεπτέμβριο του 2000 η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών ενέκρινε τη Διακήρυξη της Χιλιετίας των Ηνωμένων Εθνών, με την οποία τα μέλη του Οργανισμού δεσμεύθηκαν να συμμετάσχουν σε μια νέα παγκόσμια εταιρική σχέση για την εξάλειψη της ακραίας φτώχειας και καθόρισαν χρονικά δεσμευτικούς στόχους, με προθεσμία το 2015, οι οποίοι είναι γνωστοί ως Αναπτυξιακοί Στόχοι της Χιλιετίας (ΑΣΧ).

15

Τον Ιούνιο του 2012 στη Διάσκεψη Ρίο+20 συμφωνήθηκε να δρομολογηθεί μια διαδικασία ανάπτυξης ενός συνόλου Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης, οι οποίοι θα βασίζονταν στους Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας¹². Τον Σεπτέμβριο του 2013, οι ηγέτες του πλανήτη επανέλαβαν τη δέσμευσή τους να επιτύχουν τους ΑΣΧ και συμφώνησαν να συγκαλέσουν σύνοδο κορυφής τον Σεπτέμβριο του 2015 προκειμένου να εγκρίνουν μια νέα δέσμη στόχων,

οι οποίοι θα αξιοποιούν τα επιτεύγματα των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας¹³. Επί του παρόντος βρίσκεται σε εξέλιξη, στο πλαίσιο διαφόρων διαδικασιών, ένας διάλογος σε διεθνές επίπεδο σχετικά με το ευρύτερο θεματολόγιο για τη μετά το 2015 περίοδο. Ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών δημοσίευσε τον Δεκέμβριο του 2014 συγκεφαλαιωτική έκθεση σχετικά με το θεματολόγιο της βιώσιμης ανάπτυξης για τη μετά το 2015 περίοδο^{14, 15}.

2.1.2. Φόρουμ υψηλού επιπέδου για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας

16

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν συμμετάσχει σε πολυάριθμα φόρουμ υψηλού επιπέδου που αποσκοπούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας:

- α) Δήλωση της Ρώμης για την εναρμόνιση (2003)
- β) Διακήρυξη του Παρισιού για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας (2005)
- γ) Πρόγραμμα δράσης της Άκκρα (2008)
- δ) Σύμπραξη του Μπουσάν για μια αποτελεσματική αναπτυξιακή συνεργασία (2011)
- ε) Πρώτη Σύνοδος υψηλού επιπέδου της παγκόσμιας σύμπραξης για μια αποτελεσματική αναπτυξιακή συνεργασία στην Πόλη του Μεξικού: προαγωγή της ανάπτυξης ενός θεματολογίου χωρίς αποκλεισμούς για τη μετά το 2015 περίοδο (2014).

- 11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en
- 12 Τελικό κείμενο της Διάσκεψης Ρίο+20 με τίτλο «Το μέλλον που θέλουμε».
- 13 Ηνωμένα Έθνη – Γενική Συνέλευση – Ολοκληρωμένη και συντονισμένη εφαρμογή και παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των σημαντικών διασκέψεων και συνόδων κορυφής των Ηνωμένων Εθνών στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα, και σε συναφείς τομείς – Παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της Συνόδου Κορυφής της Χιλιετίας – αριθ. Α/68/L.4.
- 14 Ηνωμένα Έθνη – Γενική Συνέλευση – Ο δρόμος προς την αξιοπρέπεια έως το 2030: το τέλος της φτώχειας, η μεταμόρφωση της ζωής των πολιτών και η προστασία του πλανήτη – Συγκεφαλαιωτική έκθεση του Γενικού Γραμματέα σχετικά με το θεματολόγιο της βιώσιμης ανάπτυξης για τη μετά το 2015 περίοδο – αριθ. Α/69/700.
- 15 Βλέπε επίσης COM(2015) 44 final της 5ης Φεβρουαρίου 2015 «Παγκόσμια εταιρική σχέση για την εξάλειψη της φτώχειας και τη βιώσιμη ανάπτυξη μετά το 2015».

17

Στα φόρουμ αυτά διαπιστώθηκε συναίνεση μεταξύ των χορηγών βοήθειας και των χωρών-εταίρων, και συμφωνήθηκε μια σειρά αρχών σχετικά με τα αναπτυξιακά αποτελέσματα, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων:

- α) ενίσχυση της ικανότητας των κυβερνήσεων των χωρών-εταίρων να αναλαμβάνουν ηγετικό ρόλο, καθώς και την ευθύνη των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων·
 - β) συνεργασία με τις χώρες-εταίρους προκειμένου να αξιοποιηθούν στο μέτρο του δυνατού τα πλαίσια των χωρών αυτών για προσανατολισμένη στα αποτελέσματα παρακολούθηση και κατάρτιση εκθέσεων·
 - γ) εναρμόνιση των απαιτήσεων των χορηγών βοήθειας όσον αφορά την παρακολούθηση και την κατάρτιση εκθέσεων·
 - δ) βελτίωση της διαχείρισης των αποτελεσμάτων από τους χορηγούς βοήθειας και τις χώρες-εταίρους·
 - ε) αύξηση της εστίασης στα αναπτυξιακά αποτελέσματα.
- α) Κοινή δήλωση του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με την ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη για την ανάπτυξη (αριθ. 14820/05 της 24ης Φεβρουαρίου 2006)·
 - β) «Στήριξη των αναπτυσσόμενων χωρών για να αντιμετωπίσουν την κρίση» (COM(2009) 160 τελικό της 8ης Απριλίου 2009)·
 - γ) «Σχέδιο δράσης δώδεκα σημείων της ΕΕ υπέρ της επίτευξης των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας» (COM(2010) 159 της 21ης Απριλίου 2010)·
 - δ) Επιχειρησιακό πλαίσιο για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας – Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (αριθ. 18239/10 της 11ης Ιανουαρίου 2011)·
 - ε) «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή» (COM(2011) 637 τελικό της 13ης Οκτωβρίου 2011)·
 - στ) «Αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης για όλους: Εξάλειψη της φτώχειας και εξασφάλιση βιώσιμου μέλλοντος για τον κόσμο» (COM(2013) 92 final της 27ης Φεβρουαρίου 2013)·
 - ζ) «Μετά το 2015: προς μια συνολική και ολοκληρωμένη προσέγγιση της χρηματοδότησης για την εξάλειψη της φτώχειας και τη βιώσιμη ανάπτυξη» (COM(2013) 531 final της 16ης Ιουλίου 2013)·

2.1.3. Ανακοινώσεις της ΕΕ

18

Η δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για επίτευξη των διεθνώς συμφωνηθέντων αναπτυξιακών στόχων και βελτίωση της αποτελεσματικότητας της βοήθειας τεκμηριώνεται σε πληθώρα δημόσιων δηλώσεων και ανακοινώσεων, όπου, κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο, υπογραμμίζεται η σημασία των αποτελεσμάτων όσον αφορά την ανάπτυξη και τη συνεργασία:

2.2. Νομικό και κανονιστικό πλαίσιο

19

Οι κύριες διατάξεις σχετικά με την υποχρέωση λογοδοσίας για τα αποτελέσματα και τον δημόσιο έλεγχο¹⁶ περιέχονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), στους δημοσιονομικούς κανονισμούς που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ και στα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης, καθώς και στον κανονισμό για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

α) Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει τα εξής:

- i) Η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο έκθεση αξιολόγησης των οικονομικών της Ένωσης, βασιζόμενη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί (άρθρο 318, παράγραφος 2), και
- ii) το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να υποβάλλει οποτεδήποτε παρατηρήσεις, ιδίως υπό μορφή ειδικών εκθέσεων (άρθρο 287, παράγραφος 4)¹⁷.

β) Ο δημοσιονομικός κανονισμός που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (δημοσιονομικός κανονισμός) προβλέπει τα εξής^{18, 19}:

- i) Πρέπει να τίθενται στόχοι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ουσιαστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι για όλους τους τομείς δραστηριοτήτων που καλύπτει ο προϋπολογισμός. Η επίτευξη των εν λόγω στόχων ελέγχεται βάσει δεικτών επιδόσεων που καθορίζονται για κάθε δραστηριότητα (άρθρο 30, παράγραφος 3).

- ii) Για να βελτιωθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων, τα θεσμικά όργανα διενεργούν εκ των προτέρων και εκ των υστέρων αξιολογήσεις όλων των προγραμμάτων και των δραστηριοτήτων που συνεπάγονται σημαντικές δαπάνες (άρθρο 30, παράγραφος 4).
- iii) Η Επιτροπή επισυνάπτει στο σχέδιο προϋπολογισμού σειρά εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων δηλώσεων δραστηριοτήτων οι οποίες περιέχουν πληροφορίες για την επίτευξη όλων των ειδικών, μετρήσιμων, εφικτών, συναφών και χρονικά προγραμματισμένων στόχων που είχαν οριστεί προηγουμένως για τις διάφορες δραστηριότητες, καθώς και των νέων στόχων οι οποίοι μετρούνται βάσει δεικτών (άρθρο 38, παράγραφος 3, στοιχείο ε), σημείο i)), πλήρη αιτιολόγηση και εξέταση από πλευράς κόστους-οφέλους για τις προτεινόμενες μεταβολές στο επίπεδο των πιστώσεων (άρθρο 38, παράγραφος 3, στοιχείο ε), σημείο ii)), και σύνοψη των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης σχετικά με αλλαγές του προϋπολογισμού (άρθρο 38, παράγραφος 3, στοιχείο ε), σημείο ν)).
- iv) Ο κύριος διατάκτης προβαίνει, προς το οικείο όργανο, σε απολογισμό της άσκησης των καθηκόντων του, με τη μορφή ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων, η οποία περιλαμβάνει δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες, και αναφέρει τα αποτελέσματα των πράξεων σε σχέση με τους στόχους, τους συναφείς με τις πράξεις αυτές κινδύνους, τη χρησιμοποίηση των παρεχόμενων πόρων και την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου (άρθρο 66, παράγραφος 9).
- v) Οι ειδικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαβιβάζονται χωρίς καθυστέρηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο (άρθρο 163).

16 Η λογοδοσία αναφέρεται κυρίως στη δημοκρατική εποπτεία των πολιτικών και των δραστηριοτήτων των δημόσιων φορέων, ενώ ο δημόσιος έλεγχος αναφέρεται στους δημοσιονομικούς ελέγχους και τους ελέγχους επιδόσεων των πολιτικών και των σχετικών δημόσιων πόρων και στη σύνδεσή τους με τη διαδικασία λογοδοσίας. Βλέπε έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο «Κενά, αλληλεπικαλύψεις και προκλήσεις: πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο», 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Βλέπε επίσης άρθρο 163 του δημοσιονομικού κανονισμού.

18 Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1).

19 Παρόμοιες διατάξεις περιέχουν οι δημοσιονομικοί κανονισμοί των Ευρωπαϊκών Ταμείων Ανάπτυξης.

- γ) Ο κανονισμός για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης προβλέπει τα εξής²⁰:
- i) Οι χρηματοδοτικές αποφάσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν σε παράρτημα περιγραφή κάθε δράσης, που καθορίζει τους στόχους της, τις κύριες δραστηριότητες, τα αναμενόμενα αποτελέσματα, τις μεθόδους εφαρμογής, τον προϋπολογισμό και ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα, καθώς και ρυθμίσεις για τον έλεγχο των επιδόσεων (προοίμιο, παράγραφος 5).
 - ii) Η εξωτερική δράση της Ένωσης στο πλαίσιο των μηχανισμών θα πρέπει να συμβάλλει στην επίτευξη σαφών αποτελεσμάτων (που καλύπτουν τις αποδόσεις («εκροές» στην παρούσα έκθεση), τα αποτελέσματα («επακόλουθα» στην παρούσα έκθεση) και τον αντίκτυπο). Τα αποτελέσματα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και η αποτελεσματικότητα ενός μηχανισμού θα πρέπει να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται βάσει προκαθορισμένων, σαφών, διαφανών και, εάν χρειάζεται, ειδικών ανά χώρα και μετρήσιμων δεικτών (προοίμιο, παράγραφος 12).
 - iii) Στα προγράμματα δράσης προσδιορίζονται για κάθε δράση οι επιδιωκόμενοι στόχοι, τα αναμενόμενα αποτελέσματα και οι κύριες δραστηριότητες (άρθρο 2).
 - iv) Από το 2015, η Επιτροπή υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ετήσια έκθεση σχετικά με την επίτευξη των στόχων καθενός από τους κανονισμούς με τη βοήθεια δεικτών, για τη μέτρηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων και της αποτελεσματικότητας του σχετικού μηχανισμού. Η εν λόγω έκθεση αξιολογεί τα αποτελέσματα της χρηματοδοτικής βοήθειας της Ένωσης, χρησιμοποιώντας, κατά το δυνατόν, συγκεκριμένους και μετρήσιμους δείκτες του ρόλου της στην επίτευξη των στόχων των μηχανισμών (άρθρο 13).

20 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 236/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2014, για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (ΕΕ L 77 της 15.3.2014, σ. 95).

20

Σκοπός της επισκόπησής μας είναι η συγκέντρωση σε ένα κείμενο των κύριων, κατά την άποψη του Συνεδρίου, τομέων κινδύνου που σχετίζονται με την προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας. Οι εν λόγω κίνδυνοι παρουσιάζονται επίσης υπό το πρίσμα της πείρας που έχει συσσωρεύσει το Συνέδριο μέσω των ελέγχων του στον τομέα των εξωτερικών δράσεων. Το ζήτημα αυτό αποκτά αυξημένη σημασία δεδομένων των εν εξελίξει συζητήσεων σε σχέση με το πλαίσιο επιδόσεων της Επιτροπής (βλέπε σημείο 5) και την εφαρμογή ενός πλαισίου αποτελεσμάτων για τη δράση της ΕΕ στους τομείς της διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης (βλέπε σημείο 11).

21

Η επισκόπησή μας επικεντρώθηκε στο ακόλουθο ερώτημα: αντιμετώπισε επαρκώς η Επιτροπή τους βασικούς κινδύνους που συνεπάγεται η προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση των μέτρων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ;

22

Η επισκόπησή μας διενεργήθηκε κατά το διάστημα Οκτωβρίου 2014 - Ιανουαρίου 2015 και συνίστατο σε εξέταση εγγράφων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και άλλων σημαντικών πολυμερών και διμερών χορηγών βοήθειας, καθώς και σε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, συμπεριλαμβανομένων υπαλλήλων της αντιπροσωπείας της ΕΕ στην Καμπότζη, και με υπαλλήλους δύο διεθνών οργανισμών και αρκετών φορέων υλοποίησης. Εξετάστηκαν επίσης ειδικές εκθέσεις που δημοσίευσε τα τελευταία χρόνια το ΕΕΣ, προκειμένου να παρουσιαστούν συγκεκριμένα παραδείγματα των βασικών τομέων κινδύνου που εντοπίστηκαν. Το χρονοδιάγραμμα των δράσεων στον τομέα της ανάπτυξης είναι τέτοιο που αυτά τα παραδείγματα σε ορισμένες περιπτώσεις σχετίζονται με δράσεις που πραγματοποιήθηκαν πριν από πολλά χρόνια.

23

Το Συνέδριο, βάσει της επισκόπησης που διενήργησε, εντόπισε εννέα βασικούς τομείς κινδύνου, οι οποίοι παρουσιάζονται αναλυτικά στη συνέχεια. Οι κίνδυνοι αυτοί σχετίζονται με:

- α) τη συνεπή χρήση της ορολογίας που αφορά τα αποτελέσματα (ενότητα 4.1).
- β) την εδραίωση μιας σαφούς αλυσίδας αποτελεσμάτων (ενότητα 4.2).
- γ) την αυξημένη πολυπλοκότητα που οφείλεται στην ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων (ενότητα 4.3).
- δ) την εναρμόνιση των μηχανισμών και των πλαισίων που εφαρμόζουν οι διάφοροι αναπτυξιακοί εταίροι (ενότητα 4.4).
- ε) την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων και την κατάρτιση σχετικών εκθέσεων (ενότητα 4.5).
- στ) την ενοποίηση των δεδομένων και την επισκόπηση των αποτελεσμάτων (ενότητα 4.6).
- ζ) την ποιότητα των δεδομένων (ενότητα 4.7).
- η) την επικέντρωση στο αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού (ενότητα 4.8) και
- θ) αλλαγές στο πλαίσιο των δράσεων της ΕΕ (ενότητα 4.9).

4.1. Διατύπωση στόχων και δεικτών

4.1.1. Ορολογία

24

Δεδομένων του αριθμού και της ποικιλομορφίας των φορέων που συμμετέχουν, με ενεργό ή λιγότερο ενεργό ρόλο, στην εφαρμογή ενός νέου πλαισίου για την ανάπτυξη και τη συνεργασία της ΕΕ, είναι σημαντικό οι φορείς αυτοί να μπορούν να χρησιμοποιούν κοινή ορολογία με συνέπεια.

25

Ωστόσο, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η σχετική με τα αποτελέσματα ορολογία δεν χρησιμοποιείται πάντοτε με συνέπεια (βλέπε **πλαίσιο 1**).

26

Η έλλειψη σαφήνειας και συνέπειας όσον αφορά τη χρησιμοποιούμενη ορολογία μπορεί να προκαλέσει παρεξηγήσεις και σύγχυση μεταξύ των συμμετεχόντων στις δραστηριότητες της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας, ιδίως στο πλαίσιο της αξιολόγησης δράσεων.

Παραδείγματα θεμάτων ορολογίας

Ενώ ο κανονισμός για τον καθορισμό κοινών κανόνων και διαδικασιών για την εφαρμογή των μηχανισμών χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης της Ένωσης²¹ προβλέπει ότι τα αποτελέσματα καλύπτουν τις εκροές, τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο (βλέπε σημείο 19), το σχέδιο διαχείρισης της EuropeAid για το 2014 χρησιμοποιεί διαφορετική κατηγοριοποίηση, στην οποία τα επακόλουθα περιλαμβάνουν τα αποτελέσματα και τον αντίκτυπο²².

Ενώ οι κανονισμοί αναφέρονται σε στόχους συγκεκριμένους, μετρήσιμους, εφικτούς, συναφείς και προσδιορισμένους χρονικά (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed – SMART), το εγχειρίδιο της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης της EuropeAid, το οποίο αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για όλες τις συναφείς δραστηριότητες της EuropeAid, αναφέρεται σε «SMART OVIs», όπου OVIs είναι οι αντικειμενικά επαληθεύσιμοι δείκτες (objectively verifiable indicators). Δημιουργείται, επομένως, σύγχυση μεταξύ στόχων και δεικτών. Επιπλέον, η εγκύκλιος της Επιτροπής σχετικά με τον προϋπολογισμό του 2014 ανέφερε ότι SMART είναι οι ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι στόχοι και οι δείκτες²³.

Ενώ οι κανονισμοί αναφέρονται σε προκαθορισμένους, σαφείς, διαφανείς και, κατά περίπτωση, ειδικούς ανά χώρα και μετρήσιμους δείκτες, ορισμένες φορές χρησιμοποιούνται άλλες δέσμες κριτηρίων ποιότητας, όπως επισήμανε η EuropeAid στις κατευθυντήριες γραμμές της του 2012 για τη δημοσιονομική στήριξη²⁴: «υπάρχουν διάφορα κριτήρια για την αξιολόγηση της ποιότητας των δεικτών: οι δείκτες SMART είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, ρεαλιστικοί και χρονικά προσδιορισμένοι. Τα κριτήρια CREAM (Clear, Relevant, Economic, Adequate and Monitorable) αναφέρονται σε δείκτες σαφείς, συναφείς, οικονομικούς, κατάλληλους και επιδεικτικούς παρακολούθησης. Οι κατευθυντήριες οδηγίες της Eurostat σχετικά με τους δείκτες επικεντρώνονται στη λογική, τη συνάφεια, τη δυνατότητα καθορισμού ειδικού στόχου, τη συχνότητα της συγκέντρωσης δεδομένων, την καταλληλότητα και τη δυνατότητα ακριβούς εκτίμησης. Οι δείκτες RACER (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust) πρέπει να είναι κατάλληλοι, αποδεκτοί, έγκυροι, εφικτοί και αδιαμφισβήτητοι».

21 Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 236/2014.

22 Βλέπε, για παράδειγμα, τη λογική της παρέμβασης του μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας στην ενότητα 4.1.4 του σχεδίου διαχείρισης της EuropeAid για το 2014.

23 Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Εγκύκλιος για τον προϋπολογισμό του 2014 – Πάγιες οδηγίες, 14.12.2012.

24 Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support (Κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τη δημοσιονομική στήριξη – Προγραμματισμός, σχεδιασμός και διαχείριση – Μια σύγχρονη προσέγγιση της δημοσιονομικής στήριξης), Σεπτέμβριος 2012.

4.1.2. Εναρμόνιση και συνέπεια των εγγράφων

27

Οι στόχοι —καθώς και οι δείκτες που τους συνοδεύουν— είναι περισσότερο κατανοητοί και πιθανότερο να επιτευχθούν όταν διατυπώνονται κατά τρόπο σαφή και συνεπή στο σύνολο των αλληλοσυνδεόμενων εγγράφων.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

28

Στόχοι και δείκτες για την ανάπτυξη και τη συνεργασία της ΕΕ ορίζονται σε ένα ευρύ φάσμα εγγράφων, μεταξύ των οποίων:

- α) στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- β) στους αναπτυξιακούς στόχους υψηλού επιπέδου (βλέπε ενότητα 2.1.1)
- γ) στους κανονισμούς για τους μηχανισμούς χρηματοδότησης της εξωτερικής δράσης²⁵.
- δ) στις περιφερειακές και ανά χώρα στρατηγικές της Επιτροπής, καθώς και στα έγγραφα πολυετούς ενδεικτικού προγραμματισμού.
- ε) στα ετήσια προγράμματα δράσης που επισυνάπτονται στις αποφάσεις χρηματοδότησης της Επιτροπής
- στ) στις χρηματοδοτικές συμφωνίες με τις χώρες-εταίρους, στις διοικητικές συμφωνίες / συμφωνίες συνεισφοράς με διεθνείς οργανισμούς, στις συμφωνίες επιχορήγησης και στις συμβάσεις με μη κυβερνητικές οργανώσεις και παράχους υπηρεσιών.
- ζ) στις δηλώσεις δραστηριοτήτων (ή δηλώσεις προγράμματος) στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

η) στα ετήσια σχέδια διαχείρισης και στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων των συναφών Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής.

29

Η διαχείριση όλων αυτών των εγγράφων, τα οποία προέρχονται από διαφορετικές αρχές και υπόκεινται σε διαφορετικούς κύκλους και διαφορετικές διαδικασίες έγκρισης, οδηγεί κατ' ανάγκη σε προσαρμογές των στόχων και των δεικτών και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σε ασυνέπειες. Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος, η Επιτροπή διενήργησε το 2014 μια πιλοτική δοκιμή όσον αφορά την κατάρτιση εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα, στο πλαίσιο της προετοιμασίας του πλαισίου αποτελεσμάτων, και διαπίστωσε ότι, μολονότι υπήρχαν λογικά πλαίσια, τόσο στο επίπεδο των αποφάσεων όσο και στο επίπεδο των συμβάσεων, ο βαθμός συνοχής μεταξύ τους στην καλύτερη περίπτωση μπορεί να χαρακτηριστεί ανομοιογενής²⁶.

30

Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων, το Συνέδριο διαπίστωσε επίσης ασυνέπειες μεταξύ των εγγράφων στα οποία καθορίζονται οι στόχοι και οι δείκτες (βλέπε **πλαίσιο 2**).

25 EE L 77 2014 της 15.3.2014.

26 Λογικό πλαίσιο είναι το έγγραφο στο οποίο παρουσιάζονται οι στόχοι, οι δραστηριότητες και οι πόροι ενός έργου. Συνήθως, στο έγγραφο αυτό παρουσιάζονται επίσης κρίσιμες παραδοχές στις οποίες βασίζεται το έργο και παρέχονται πληροφορίες σχετικά με την παρακολούθησή του, μεταξύ άλλων βάσει δεικτών.

Παράδειγμα ασυνεπειών μεταξύ εγγράφων

«Οι ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων περιλαμβάνουν επτά δείκτες για την Κεντρική Ασία. Μολονότι οι δείκτες αυτοί είναι σε γενικές γραμμές συναφείς με την επιτυχία της αναπτυξιακής βοήθειας στην Κεντρική Ασία, διαφέρουν από εκείνους που έχουν τεθεί στο έγγραφο περιφερειακής στρατηγικής και στα ενδεικτικά προγράμματα. Επιπλέον, δεν συνδέονται άμεσα με τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα της νέας στρατηγικής εταιρικής σχέσης του Συμβουλίου για την Κεντρική Ασία»²⁷.

27 Ειδική έκθεση αριθ. 13/2013 «Αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ στην Κεντρική Ασία», σημείο 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

31

Τυχόν ασυνέπειες στη διατύπωση των στόχων και των δεικτών μπορεί επίσης να δημιουργήσουν σύγχυση ως προς το τι συνιστά τη βάση για την αξιολόγηση των επιτευγμάτων.

4.1.3. Καθορισμός στόχων SMART και σαφών δεικτών

32

Ο καθορισμός στόχων συγκεκριμένων, μετρήσιμων, εφικτών, ουσιαστικών και χρονικά προσδιορισμένων (SMART) αποτελεί νομική υποχρέωση στο πλαίσιο του συνόλου των δραστηριοτήτων της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας. Επιπλέον, τα αποτελέσματα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ — συμπεριλαμβανομένης της δράσης της στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας— και η αποδοτικότητα ενός δεδομένου μέσου θα πρέπει να παρακολουθούνται και να αξιολογούνται βάσει προκαθορισμένων, σαφών, διαφανών και —όπου κρίνεται σκόπιμο— ειδικών ανά χώρα και μετρήσιμων δεικτών (βλέπε σημείο 19)²⁸.

28 Τον Απρίλιο του 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε με επιμονή να εγκριθούν συγκεκριμένα, μετρήσιμα, επιτεύξιμα, ουσιαστικά και χρονικά προσδιορισμένα σημεία αναφοράς για όλα τα προγράμματα του Τομέα 4 «Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας» του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2014-2020. Βλέπε την απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 3ης Απριλίου 2014 σχετικά με την απαλλαγή όσον αφορά την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το οικονομικό έτος 2012, τμήμα III – Επιτροπή και εκτελεστικοί οργανισμοί – P7_TA-PROV(2014)0287.

Γράφημα 2

Ανάγκη για στόχους SMART και σαφείς δείκτες

	Στόχοι SMART	Σαφείς δείκτες
Αποτελέσματα	Εισροές	
	Δραστηριότητες	
	Εκροές	
	Επακόλουθα	
	Αντίκτυπος	

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

33

Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων, το Συνέδριο διαπίστωσε σε αρκετές περιπτώσεις ότι οι καθορισθέντες στόχοι ήταν υπερβολικά αόριστοι ή μη ρεαλιστικοί (βλέπε **πλαίσιο 3**). Ακόμη, σε αρκετές περιπτώσεις διαπίστωσε ότι είτε δεν είχαν καθοριστεί δείκτες είτε ήταν ασαφείς (βλέπε **πλαίσιο 4**). Ακόμη και στις περιπτώσεις που οι δείκτες καθορίζονται σωστά, επιδέχονται ενδεχομένως πολλαπλές ερμηνείες και οι τιμές τους μπορεί να διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με το πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιούνται (βλέπε **πλαίσιο 5**).

34

Στο πλαίσιο της πιλοτικής δοκιμής για την κατάρτιση εκθέσεων που περιέχουν αποτελέσματα, την οποία διενήργησε η Επιτροπή το 2014 κατά την προετοιμασία του πλαισίου αποτελεσμάτων, διαπιστώθηκε επίσης ότι σε πολλές περιπτώσεις, μολονότι οι αποφάσεις και οι συμβάσεις περιείχαν τα λογικά πλαίσια, αυτά δεν ήταν καλής ποιότητας, ήτοι οι στόχοι δεν ήταν SMART

και οι δείκτες είτε δεν είχαν καθοριστεί σωστά είτε βασίζονταν σε ασαφείς πηγές δεδομένων.

35

Πέραν του γεγονότος ότι συνιστά παραβίαση κανονισμών, ο μη καθορισμός στόχων SMART και σαφών δεικτών υπονομεύει την παρακολούθηση των επιδόσεων και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, κάτι που αποβαίνει εις βάρος της λογοδοσίας και του δημόσιου ελέγχου. Επιπροσθέτως, υπάρχει κίνδυνος η παρέμβαση να έχει περιορισμένα αποτελέσματα εάν οι στόχοι της δεν έχουν καθοριστεί ορθά εξαρχής.

Πλαίσιο 3

Παράδειγμα στόχων υπερβολικά αόριστων ή μη ρεαλιστικών

«Η έλλειψη σαφούς καθορισμού των στόχων ενός έργου αφορά κυρίως τον προβλεπόμενο εξοπλισμό, το επίπεδο λειτουργίας του (ποσότητα και ποιότητα), καθώς και τον πληθυσμό-στόχο που αναμένεται να ωφεληθεί από τα αποτελέσματα του έργου. Η έλλειψη σαφών και ποσοτικοποιημένων μέτρων περιόρισε σημαντικά την ικανότητα της Επιτροπής να παρακολουθεί την πρόοδο κατά τη διάρκεια υλοποίησης και στη συνέχεια να μετρά και να ελέγχει εάν τα επιτευχθέντα αποτελέσματα ήταν βιώσιμα με την πάροδο του χρόνου ή όχι»²⁹.

«Επίσης, μερικές φορές οι στόχοι είναι υπερβολικά αισιόδοξοι, ιδίως στην περίπτωση έργων προωθούμενων από ΜΚΟ, τα οποία έχουν χαμηλούς προϋπολογισμούς και σχετικά βραχεία περίοδο υλοποίησης. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για έργα ΜΚΟ τα οποία χρηματοδοτήθηκαν από την επισιτιστική διευκόλυνση: η περίοδος υλοποίησης ήταν περίπου 20 μήνες, η οποία στην πραγματικότητα μειώθηκε μάλλον σε 15 μήνες, καθώς οι πρώτοι μήνες αναλώθηκαν για τη σύναψη των συμβάσεων και άλλες προπαρασκευαστικές εργασίες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι παρεμβάσεις βασίζονται σε παράλογες υποθέσεις σχετικά με τις προϋποθέσεις που είναι απαραίτητες για την επιτυχή υλοποίηση, όπως, για παράδειγμα, τις θεσμικές και διαχειριστικές ικανότητες των εθνικών ή τοπικών αρχών, την ποιότητα των αγροτικών υποδομών ή τη διαθεσιμότητα κατάλληλου προσωπικού (λόγου χάριν, διατροφολόγων και ειδικών στις γεωργικές εφαρμογές)»³⁰.

29 Ειδική έκθεση αριθ. 13/2012 «Αναπτυξιακή βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την παροχή πόσιμου ύδατος και βασικών υποδομών αποχέτευσης στις υποσαχάριες χώρες», σημείο 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Ειδική έκθεση αριθ. 1/2012 «Αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας που παρέχει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την επισιτιστική ασφάλεια στην υποσαχάρα Αφρική», σημείο 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

Πλαίσιο 4

Παραδείγματα δεικτών που απουσίαζαν ή ήταν ασαφείς

«Δεν περιλαμβάνονταν δείκτες επιδόσεων στις συμφωνίες χρηματοδότησης για την ΑΧΣ PEGASE, γεγονός που δυσχεραίνει την αξιολόγηση των συγκεκριμένων αποτελεσμάτων της στήριξης, εκ μέρους της ΕΥΕΔ, της Επιτροπής και των κρατών μελών (...). Η έλλειψη δεικτών επιδόσεων δυσχεραίνει επίσης την απόδειξη των αποτελεσμάτων, προκειμένου να προσελκύσουν νέα χρηματοδότηση. Επιπλέον, αυτό δεν είναι σύμφωνο με τη ρητή απαίτηση του κανονισμού ΕΜΓΕΣ να καθορίζονται δείκτες επιδόσεων, για τους σκοπούς της παρακολούθησης, για όλες τις μορφές βοήθειας ΕΜΓΕΣ»³¹.

«Στην Κιργιζία, το πρόγραμμα ενημέρωσης για την επισιτιστική ασφάλεια περιείχε αόριστους δείκτες, όπως ότι "οι πληροφορίες για την επισιτιστική ασφάλεια θεωρούνται γενικώς ότι είναι ακριβείς και έγκαιρες", "καταρτίζεται επαρκής αριθμός υπαλλήλων" και "η χρησιμότητα πρόβλεψης των καλλιεργειών"»³².

31 Ειδική έκθεση αριθ. 14/2013 «Άμεση χρηματοδοτική στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς την Παλαιστινιακή Αρχή», σημείο 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Ειδική έκθεση αριθ. 13/2013, σημείο 52.

Πλαίσιο 5

Παράδειγμα της μεταβαλλόμενης σημασίας των δεικτών

Η ΕΕ χορηγεί δημοσιονομική στήριξη στην Καμπότζη για την ανάπτυξη του τομέα της εκπαίδευσης στη χώρα. Τα τελευταία έτη, η αξιοπιστία των απολυτήριων εξετάσεων στην Καμπότζη αμαυρώθηκε από μεγάλα ποσοστά απάτης και διαφθοράς. Τα ποσοστά επιτυχίας ανέρχονταν περίπου στο 80 %. Το 2014 οι αρχές της Καμπότζης ανέλαβαν να αποτρέψουν και, σταδιακά, να εξαλείψουν τις παρατυπίες στις εξετάσεις αυτές, με τη λήψη μέτρων στα εξεταστικά κέντρα για την αποτροπή της απάτης. Το ποσοστό επιτυχίας στις πρώτες εξετάσεις που διοργανώθηκαν τον Αύγουστο του 2014 ήταν 25 %. Στις επαναληπτικές εξετάσεις που διοργανώθηκαν τον Οκτώβριο το συνολικό ποσοστό επιτυχίας για το 2014 έφτασε το 41 %, που αντιστοιχεί στο ήμισυ του ποσοστού επιτυχίας του 2013. Εκ πρώτης όψευς, αυτή η μεταβολή θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως επιδείνωση του δείκτη. Εναλλακτικά, ωστόσο, μπορεί να θεωρηθεί ότι αντικατοπτρίζει τη βελτίωση της αξιοπιστίας των εξετάσεων.

4.1.4. Η δέσμευση μιας χώρας-εταίρου να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις ως αυτοτελές στόχος

36

Προκειμένου οι στόχοι μιας δράσης να έχουν νόημα από την άποψη της ανάπτυξης, θα πρέπει να αντιστοιχούν στην επίτευξη ενός αποτελέσματος, ήτοι σε μια μετρήσιμη μεταβολή που προκύπτει ως αποτέλεσμα της σχετικής δράσης.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

37

Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων του, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι στόχοι των δράσεων της ΕΕ διατυπώνονται υπό μορφή δέσμευσης που αναλαμβάνει μια δεδομένη στιγμή η χώρα-εταίρος. Ωστόσο, σε κάποιες από τις περιπτώσεις αυτές, παρόλο που ο στόχος που είχε καθοριστεί επιτεύχθηκε, παρόλο δηλαδή που η χώρα-εταίρος ανέλαβε φαινομενικά την προβλεπόμενη δέσμευση, η δράση δεν είχε στην πορεία του χρόνου καμία επίδραση ή είχε ελάχιστη επίδραση. Με άλλα λόγια, η δράση δεν οδήγησε σε σημαντικά αποτελέσματα από την άποψη της ανάπτυξης (βλέπε **πλαίσιο 6**).

38

Η αποτελεσματικότητα των δράσεων της ΕΕ στον τομέα της αναπτυξιακής βοήθειας και του συντονισμού μπορεί να υπονομευθεί όταν η φαινομενική δέσμευση της χώρας-εταίρου να επιτύχει αποτελέσματα θεωρείται επαρκής προϋπόθεση για την καταβολή της ενίσχυσης, χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι υλοποιούνται πράγματι σημαντικές μεταρρυθμίσεις.

Πλαίσιο 6

Παράδειγμα παρέμβασης στην περίπτωση της οποίας η δέσμευση της χώρας-εταίρου να υλοποιήσει μεταρρυθμίσεις δεν μεταφράστηκε σε αναπτυξιακά αποτελέσματα

«Η Επιτροπή εκταμίευσε τη δημοσιονομική στήριξή της στην Κιργιζία σε τρεις δόσεις, για καθεμία από τις οποίες προηγήθηκε εκτίμηση της πρόοδου ως προς την επίτευξη των στόχων της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ). Η Επιτροπή αξιολόγησε την πρόοδο ως αργή, ωστόσο αιτιολόγησε την εκταμίευση καθεμιάς από τις τρεις δόσεις με το επιχείρημα ότι η κυβέρνηση της Κιργιζίας παρέμενε προσηλωμένη στον στόχο να προβεί σε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις. Η γνώμη αυτή δεν βασιζόταν σε σαφή αποδεικτικά στοιχεία. Η συλλογιστική στην οποία βασίστηκαν οι αποφάσεις εκταμίευσης της Επιτροπής στηριζόταν στην εκτίμησή της όσον αφορά τη δέσμευση των χωρών-εταίρων να προβούν σε μεταρρυθμίσεις και όχι στην πρόοδο που όντως επιτεύχθηκε»³³.

«Η Επιτροπή δεν κατόρθωσε να διασφαλίσει ότι οι αιγυπτιακές αρχές έδιναν συνέχεια, με την ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων, στα θέματα που θίγονταν στον διάλογο που διεξαγόταν στην υποεπιτροπή. Ακόμη και όταν στο τέλος της συνεδρίασης προσδιορίζονταν σχετικές δράσεις για τα ζητήματα που εγείρονταν, σε γενικές γραμμές οι δράσεις αυτές δεν υλοποιούνταν. Για παράδειγμα, η υποεπιτροπή του 2009 όρισε ως σημείο δράσης τη διερεύνηση της πιθανότητας να χρησιμοποιηθεί η τεχνική βοήθεια της ΕΕ για την παροχή συμβουλών στην Αίγυπτο σχετικά με τη νομοθεσία των κρατών μελών για τις ΜΚΟ. Στη δράση αυτή δεν δόθηκε ποτέ συνέχεια. (...) Η Επιτροπή δεν συσχέτισε τα αρνητικά σχόλια που είχε διατυπώσει στις εκθέσεις πρόοδου, σχετικά με τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με το ενδεχόμενο μείωσης ή αναστολής της βοήθειας της ΕΕ»³⁴.

33 Ειδική έκθεση αριθ. 13/2013, σημείο 57.

34 Ειδική έκθεση αριθ. 4/2013 «Η συνεργασία της ΕΕ με την Αίγυπτο στον τομέα της διακυβέρνησης», σημεία 39 και 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

4.2. Δημιουργία της αλυσίδας αποτελεσμάτων

4.2.1. Σύνδεση δράσεων και αποτελεσμάτων μέσω μιας σαφούς λογικής αλυσίδας

39

Προκειμένου να επιτυγχάνονται τα προσδοκώμενα αποτελέσματα είναι αναγκαίο να προσδιορίζονται οι κατάλληλες δράσεις και, επομένως, να συνδέονται με σαφή και λογικό τρόπο δραστηριότητες, εκροές, επακόλουθα και αντίκτυπος^{35, 36}. Η δημιουργία αυτής της λογικής αλυσίδας είναι επίσης αναγκαία προκειμένου να καταδεικνύεται ο τρόπος με τον οποίο οι παρεμβάσεις της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας συμβάλλουν στην επίτευξη των αποτελεσμάτων³⁷.

40

Ορισμένες παλαιότερες ειδικές εκθέσεις του Συνεδρίου, καθώς και εκθέσεις αξιολόγησης της Επιτροπής, κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η σύνδεση μεταξύ δράσης και αποτελεσμάτων δεν τεκμηριωνόταν πάντοτε σαφώς (βλέπε **πλαίσιο 7**).

41

Στην περίπτωση ορισμένων δράσεων, οι συμφωνίες χρηματοδότησης θέτουν όρους πληρωμής βασισμένους στα αποτελέσματα. Κατ' αυτό τον τρόπο, η πληρωμή συνδέεται άμεσα με την επίτευξη αποτελεσμάτων και δημιουργούνται κίνητρα για βελτιωμένες επιδόσεις, εφόσον η πληρωμή καταβάλλεται πλήρως ή εν μέρει, ανάλογα με το αν τα αποτελέσματα επιτεύχθηκαν εν όλω ή εν μέρει^{38, 39}. Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων, το Συνέδριο διαπίστωσε σε ορισμένες περιπτώσεις ότι είτε δεν είχε γίνει τέτοια σύνδεση είτε δεν εφαρμοζόταν στην πράξη (βλέπε **πλαίσιο 8**).

42

Ελλείπει σαφούς σύνδεσης μεταξύ δράσεων —ή όρων πληρωμής— και των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων τους, είναι πιθανή η παράβλεψη των στόχων των παρεμβάσεων, με αρνητικό αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Υπονομεύεται επίσης η ικανότητα της ΕΕ να αποδεικνύει τα αποτελέσματα των δράσεών της και να λογοδοτεί για αυτά. Ακόμη, φαινομενικά διακριτές πολιτικές ενδέχεται στην πραγματικότητα να συνδέονται στενά⁴⁰. Κατά τον σχεδιασμό μιας δράσης στο πλαίσιο μιας δεδομένης πολιτικής, ενδέχεται να μη λαμβάνονται επαρκώς υπόψη τα πιθανά αποτελέσματά της όσον αφορά άλλες πολιτικές. Για παράδειγμα, ένα έργο μπορεί ενδεχομένως να συμβάλει στην επίτευξη στόχων στον τομέα της υγείας, όπως η καταπολέμηση της ελονοσίας, αν και οι δηλωθέντες στόχοι του αφορούν μόνο τη βελτίωση της πρόσβασης σε ασφαλές πόσιμο νερό.

35 Μελέτη σχετικά με τα νομικά μέσα και την αξιοποίηση των διδαγμάτων από τις αξιολογήσεις που διαχειρίζεται η κοινή μονάδα αξιολογήσεων – Τελική έκθεση, Τόμος 1: Τελική συνοπτική έκθεση, Ιούλιος 2011, σ. vi: «Ο καθορισμός σαφών λογικών αλυσίδων στους κανονισμούς έχει καίρια σημασία. Αυτό μπορεί να ενθαρρύνεται με την αποφυγή της απλής απαρίθμησης δραστηριοτήτων και των ασαφών συνδέσεων μεταξύ δραστηριοτήτων, υλοποιήσεων και των επιδιωκόμενων αντικτύπων τους. Οι σχέσεις μεταξύ των κρίκων της αλυσίδας πρέπει να είναι σαφείς και λογικές, ώστε να αποφεύγονται κενά στη λογική και "ορφανές" υλοποιήσεις ή "ορφανός" αντίκτυπος». – Αξιολόγηση DEVCO 1292.

36 Λεπτομερής ανάλυση μιας αλυσίδας αποτελεσμάτων περιέχεται στο εγχειρίδιο διαχείρισης βάσει αποτελεσμάτων της Ομάδας Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, του Οκτωβρίου 2011, σ. 14.

37 Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice (Μελέτη σχετικά με την αξιοποίηση των διδαγμάτων από τις στρατηγικές αξιολογήσεις της EuropeAid στην αναπτυξιακή πολιτική και τις πρακτικές), τελική έκθεση, Ιούνιος 2014, σ. vii.

38 Commission Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support (Κατευθυντήριες οδηγίες της Επιτροπής για τη δημοσιονομική στήριξη – Εκτελεστικός οδηγός – Μια σύγχρονη προσέγγιση της δημοσιονομικής στήριξης), Σεπτέμβριος 2012.

39 Βλέπε «Κοινή θέση της ΕΕ ενόψει του Τέταρτου Φόρουμ Ύψηλού Επιπέδου για την Αποτελεσματικότητα της Βοήθειας» (Μπουσάν, 29 Νοεμβρίου - 1 Δεκεμβρίου 2011) – Συμπεράσματα του Συμβουλίου – 3124η σύνοδος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων (Ανάπτυξη), Βρυξέλλες, 14 Νοεμβρίου 2011: «Η ΕΕ καλεί τις χώρες-εταίρους και τους αναπτυξιακούς εταίρους να δώσουν μεγαλύτερη έμφαση στην πρόβλεψη όρων εναρμονισμένων και βασισμένων σε αποτελέσματα».

40 Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector (Θεματική αξιολόγηση της υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα της υγείας) – Τελική έκθεση, Τόμος 1, Αύγουστος 2012, σ. xiv.

Παραδείγματα ασαφούς σύνδεσης μεταξύ δράσης και αποτελεσμάτων

«Στις 24 παρεμβάσεις που εξετάστηκαν, η στρατηγική στον τομέα της ΕΠΓ αναφέρεται ρητά ως το κοινό πλαίσιο βάσει του οποίου πραγματοποιείται η συνεργασία. Στα έγγραφα προγραμματισμού γίνεται σαφής αναφορά σε έναν ή σε περισσότερους στόχους της ΕΠΓ και οι παρεμβάσεις είναι σύμφωνες με τα έγγραφα της στρατηγικής. Ωστόσο, στα έγγραφα που εξετάστηκαν δεν αναφέρεται ή δεν διευκρινίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα επιτευχθούν οι στόχοι μέσω των συγκεκριμένων παρεμβάσεων, ούτε ο τρόπος με τον οποίο οι παρεμβάσεις που προγραμματίστηκαν θα συμβάλουν στην επίτευξη των αποτελεσμάτων»⁴¹.

«Τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης στο Μαλάουι και τη Ρουάντα αναφέρονται στους στόχους των εθνικών στρατηγικών, τομεακών πολιτικών και προγραμμάτων για τη μείωση της φτώχειας. Δεν αναφέρουν με ποιο τρόπο σκοπεύουν να συμβάλουν στους στόχους της κυβέρνησης»⁴².

41 Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) (Αξιολόγηση της υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε δύο περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (Ανατολική και Νότια Ευρώπη)) – Τελική έκθεση – Τόμος 1, Ιούνιος 2013, σ. 24.

42 Ειδική έκθεση αριθ. 1/2012, σημείο 53.

Παραδείγματα δημοσιονομικών παρεμβάσεων με αναποτελεσματικούς όρους πληρωμής

«Ένας από τους στόχους των δύο στοχευμένων προγραμμάτων δημοσιονομικής στήριξης ήταν η συνδρομή στη βελτίωση της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ). Εντούτοις, τα προγράμματα δεν είχαν δημιουργήσει κάποια σύνδεση με το σχέδιο μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της κυβέρνησης, ούτε προσδιόρισαν τις προτεραιότητες τις οποίες σκόπευαν να στηρίξουν. Δεν είναι σαφές με ποιον τρόπο προγράμματα τέτοιου είδους μπορούν να επιτύχουν έναν τέτοιο σκοπό, δεδομένου ότι τα κονδύλια εκταμιεύθηκαν σε μια ενιαία δόση σταθερού ύψους, χωρίς όρους σχετικούς με επιδόσεις ή απαιτήσεις για διάλογο σε θέματα πολιτικής»⁴³.

«Για τα επενδυτικά έργα στις οδικές υποδομές, η Επιτροπή χρησιμοποιεί όρους κατά τρόπο που παρέχει στις χώρες-εταίρους ελάχιστα κίνητρα ώστε να συμμορφώνονται με αυτούς. Οι όροι που τίθενται δεν είναι νομικά δεσμευτικοί, αλλά παρουσιάζονται στις συμφωνίες χρηματοδότησης ως "συνοδευτικά μέτρα" που πρέπει να λάβει η χώρα-εταίρος. Στην πράξη, η Επιτροπή εγκρίνει συνήθως τις συμβάσεις έργων μεταξύ χωρών-εταίρων και αναδόχων, ανεξαρτήτως της λήψης των εν λόγω συνοδευτικών μέτρων. Στη συνέχεια, είναι υποχρεωμένη να καταβάλλει ποσά από το ΕΤΑ στο πλαίσιο των εν λόγω συμβάσεων και ελάχιστη μόχλευση διαθέτει ώστε να αναγκάσει τη χώρα-εταίρο να συμμορφωθεί με τους όρους»⁴⁴.

43 Ειδική έκθεση αριθ. 9/2013 «Στήριξη της ΕΕ για τη διακυβέρνηση στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό», σημείο 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Ειδική έκθεση αριθ. 17/2012, με τίτλο «Συμβολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης (ΕΤΑ) στη δημιουργία βιώσιμου οδικού δικτύου στην υποσαχάρια Αφρική», σημείο 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

4.2.2. Συμβολή έναντι αποδοσης

43

Το περιβάλλον στο οποίο υλοποιούνται οι παρεμβάσεις της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας είναι σύνθετο, με πολλούς άλλους χορηγούς βοήθειας και πολλούς εξωγενείς παράγοντες να συντελούν —θετικά ή αρνητικά— στην επίτευξη των αποτελεσμάτων. Για τον λόγο αυτό, επιπλέον της τεκμηρίωσης του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας και των αποτελεσμάτων της (βλέπε ενότητα 4.2.1), θα ήταν ενδεχομένως επιθυμητό να αξιολογηθεί και ο βαθμός του συνδέσμου αυτού, ήτοι σε τι ποσοστό τα αποτελέσματα μπορούν να αποδοθούν στη δράση της ΕΕ.

44

Ωστόσο, όπως επισήμανε η Επιτροπή στο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της με τίτλο «Ανοίγοντας το δρόμο για το πλαίσιο αποτελεσμάτων ανάπτυξης και συνεργασίας της ΕΕ» (βλέπε σημείο 7), είναι δύσκολο να μετρηθεί η συμβολή του ενός επιπέδου ιεραρχίας των αποτελεσμάτων στο επόμενο, ήτοι των εκροών στα επακόλουθα και των επακολούθων στον αντίκτυπο. Πράγματι, ενώ οι εκροές μιας παρέμβασης μπορούν κατά κανόνα να αποδοθούν σε μεγάλο βαθμό στην παρέμβαση, αυτό δεν συμβαίνει συχνά στην περίπτωση των επακολούθων της, ακόμη δε περισσότερο στην περίπτωση του αντικτύπου της, όπως διαπίστωσε το Συνέδριο στο πλαίσιο ορισμένων ελέγχων του (βλέπε **πλαίσιο 9**).

45

Ειδικά στην περίπτωση των παρεμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης, κατά κανόνα δεν είναι δυνατό να προσδιοριστούν οι εκροές, λόγω της υποκαταστασιμότητας της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ στον προϋπολογισμό της χώρας-εταίρου. Ο προϋπολογισμός της χώρας-εταίρου πράγματι στηρίζει συνολικά την αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας και, επομένως, οι εκροές των παρεμβάσεων της δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ αφορούν αλλαγές σε κρατικές πολιτικές και υπηρεσίες, οι οποίες δεν αποτελούν συνέπεια μόνον του προγράμματος δημοσιονομικής στήριξης αλλά και διαφόρων άλλων δράσεων και αποφάσεων της κυβέρνησης, άλλων προγραμμάτων εξωτερικής βοήθειας και εξωτερικών παραγόντων άσχετων με την κυβέρνηση⁴⁵. Αυτό καταδεικνύεται στο ολοκληρωμένο πλαίσιο αξιολόγησης του ΟΟΣΑ για τις αξιολογήσεις των παρεμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης (βλέπε **παράρτημα**).

46

Κατά συνέπεια, ακόμη και στις περιπτώσεις που τεκμηριώνεται μια σαφής λογική σχέση μεταξύ δράσης και αποτελεσμάτων, ενδέχεται να είναι δυσχερής —αν όχι αδύνατη— η εκτίμηση του ποσοστού των αποτελεσμάτων που μπορεί να αποδοθεί στις παρεμβάσεις της ΕΕ και εκείνου που οφείλεται σε παρεμβάσεις άλλων χορηγών βοήθειας ή σε άλλους παράγοντες. Για τον λόγο αυτό, έχει μεγαλύτερο νόημα η εξέταση της συμβολής μιας παρέμβασης παρά το εάν τα αποτελέσματα μπορούν να αποδοθούν σε αυτή. Πέραν των τεχνικών πτυχών, το ζήτημα αυτό σχετίζεται και με το, περισσότερο πολιτικής φύσης, θέμα της ανάληψης της ίδιας ευθύνης των αποτελεσμάτων. Συγκεκριμένα, όταν εμπλέκονται πολλοί ενδιαφερόμενοι, συμπεριλαμβανομένων της ΕΕ, των χωρών-εταίρων και άλλων χορηγών βοήθειας, ενδέχεται να είναι περισσότεροι αυτοί που διεκδικούν τα εύσημα για τα ίδια θετικά αποτελέσματα ή κανείς να μην αναλαμβάνει την ευθύνη για τυχόν αρνητικά αποτελέσματα.

45 Δίκτυο αξιολόγησης της ανάπτυξης του ΟΟΣΑ/ EAB – Evaluating Budget Support Methodological Approach (Αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης – Μεθοδολογική προσέγγιση), σ. 11. Βλέπε επίσης σελίδα 12, σχετικά με τα επακόλουθα της δημοσιονομικής στήριξης: «Τα επακόλουθα είναι το αποτέλεσμα του συνόλου των πολιτικών, στρατηγικών και δράσεων της κυβέρνησης (...), των αντιδράσεων/ απαντήσεων των ενδιαφερομένων στις αλλαγές στη χάραξη δημόσιας πολιτικής και τις αποφάσεις κατανομής πόρων, και της επιρροής άλλων εξωτερικών παραγόντων. Επομένως, τα εν λόγω επακόλουθα εν μέρει μόνον επηρεάζονται από την παρεχόμενη δημοσιονομική στήριξη. Η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της δημοσιονομικής στήριξης και των επακολούθων αποδυναμώνεται (σε μεγάλο βαθμό) από άλλους παράγοντες που υπεισέρχονται».

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

Παραδείγματα δυσχερειών στην απόδοση αποτελεσμάτων σε παρέμβαση της ΕΕ

«Το Συνέδριο δεν μπορεί να εκτιμήσει τον βαθμό στον οποίο τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ που εφαρμόζονται στο Μαλάουι και στη Ρουάντα συνέβαλαν στην επίτευξη των αποτελεσμάτων των κυβερνητικών προγραμμάτων, δεδομένου ότι οι παράγοντες που υπεισέρχονται είναι πολυάριθμοι και περίπλοκοι»⁴⁶.

46 Ειδική έκθεση αριθ. 1/2012, σημείο 57.

4.3. Αυξημένη πολυπλοκότητα που οφείλεται στην ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων

47

Στην ανακοίνωσή της με τίτλο «Αύξηση του αντίκτυπου της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ: ένα πρόγραμμα δράσης για αλλαγή» (βλέπε σημείο 18), η Επιτροπή πρότεινε οι δραστηριότητες της ΕΕ σε κάθε χώρα-εταίρο να επικεντρώνονται σε τρεις τομείς κατά ανώτατο όριο. Η επικέντρωση των παρεμβάσεων της ΕΕ σε μικρό αριθμό τομέων μπορεί να αυξήσει τόσο τον αντίκτυπό τους όσο και το αποτέλεσμα μόχλευσης, καθώς και να συμβάλει στη διατήρηση της βοήθειας της ΕΕ σε διαχειρίσιμα επίπεδα όχι μόνο για τις χώρες-εταίρους αλλά και για την Επιτροπή και τις Αντιπροσωπείες της ΕΕ⁴⁷.

48

Στο μεταξύ, σύμφωνα με τις οδηγίες της ΕΕ για την κατάρτιση εγγράφων πολυετούς προγραμματισμού για την περίοδο 2014-2020, οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο τομεακών πολιτικών πρέπει να λαμβάνουν υπόψη εννέα οριζόντια ζητήματα, μεταξύ των οποίων και τα εξής: προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ισότητας των φύλων, της δημοκρατίας, της χρηστής διακυβέρνησης, των δικαιωμάτων των παιδιών, των ατόμων με αναπηρίες, των αυτόχθονων πληθυσμών, της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και καταπολέμηση του HIV/AIDS⁴⁸ (βλέπε **πλαίσιο 10**).

47 Κοινές «Οδηγίες για τον προγραμματισμό του 11ου Ευρωπαϊκού Αναπτυξιακού Ταμείου (EAT) και του Μηχανισμού Αναπτυξιακής Συνεργασίας (DCI) 2014-20» της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής.

48 Βλέπε επίσης, για παράδειγμα, τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 2333/2014 για τον μηχανισμό αναπτυξιακής συνεργασίας που προβλέπει τα εξής: «Σε όλα τα προγράμματα ενσωματώνονται οριζόντια ζητήματα όπως ορίζονται στην ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη. Επιπλέον ενσωματώνονται όπου κρίνεται σκόπιμο η πρόληψη των συγκρούσεων, η αξιοπρεπής εργασία και η κλιματική αλλαγή» (άρθρο 3).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

Γράφημα 3

Τομείς εστίασης και οριζόντια ζητήματα

	Τομέας εστίασης 1	Τομέας εστίασης 2	Τομέας εστίασης 3
Οριζόντιο ζήτημα 1			
Οριζόντιο ζήτημα 2			
Οριζόντιο ζήτημα 3			
Οριζόντιο ζήτημα 4			
Οριζόντιο ζήτημα 5			
Οριζόντιο ζήτημα 6			
Οριζόντιο ζήτημα 7			
Οριζόντιο ζήτημα 8			
Οριζόντιο ζήτημα 9			

49

Σε προηγούμενες εκθέσεις αξιολόγησης της Επιτροπής επισημάνθηκαν δυσχέρειες όσον αφορά την ενσωμάτωση της διάστασης των ανθρώπινων δικαιωμάτων στις αναπτυξιακές δράσεις της ΕΕ (βλέπε **πλαίσιο 11**).

50

Η ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων στις παρεμβάσεις της ΕΕ μπορεί να καταστήσει πολυπλοκότερη την ιεράρχηση των εν λόγω στόχων των παρεμβάσεων. Η αυξημένη πολυπλοκότητα που οφείλεται στην ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων στα προγράμματα της ΕΕ θέτει σε πρόσθετη διακινδύνευση την επίτευξη των αποτελεσμάτων και τη δημοσιοποίηση των σχετικών στοιχείων.

Πλαίσιο 10

Ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων σε πρόγραμμα - το παράδειγμα της Καμπότζης

Το πολυετές ενδεικτικό πρόγραμμα της Επιτροπής για την Καμπότζη για την περίοδο 2014-2020 προβλέπει τρεις τομείς εστίασης: Γεωργία/Διαχείριση φυσικών πόρων, Εκπαίδευση/Δεξιότητες και Χρηστή διακυβέρνηση. Προβλέπει επίσης την ενσωμάτωση πληθώρας οριζόντιων ζητημάτων: ισότητα των φύλων και χειραφέτηση των γυναικών, διατροφή, περιβάλλον και τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών.

Παραδείγματα δυσχερειών στην αντιμετώπιση οριζόντιων ζητημάτων - η περίπτωση των ανθρώπινων δικαιωμάτων

«Η ΕΕ επιδίωξε να αποσαφηνίσει περαιτέρω τη δέσμευσή της και να ενσωματώσει τα ανθρώπινα δικαιώματα στο επίπεδο του προγραμματισμού, μεταξύ άλλων σε έγγραφα περιφερειακής στρατηγικής, διμερή σχέδια δράσης και θεματικά προγράμματα. Τα ανθρώπινα δικαιώματα και η δημοκρατία αποτελούν κατευθυντήριες αρχές που κατοχυρώνονται στα έγγραφα πολιτικής. Ωστόσο, παρατηρείται το φαινόμενο της αποδυνάμωσης της πτυχής της δημοκρατίας και των ανθρώπινων δικαιωμάτων σε κάθε επίπεδο της διαδικασίας, από τις αόριστες πολιτικές υποσχέσεις στα πλαίσια πολιτικής και, στη συνέχεια, στον προγραμματισμό, την επιλογή των μέσων, την κατανομή της χρηματοδότησης και την επιλογή των έργων. Η "αποδυνάμωση" αυτή λαμβάνει διάφορες μορφές, συμπεριλαμβανομένων: i) της απουσίας συνεκτικής στρατηγικής για την επίλυση των προβλημάτων μέσω συγκεκριμένων παρεμβάσεων, ii) της περιορισμένης χρηματοδότησης για σχετικές πτυχές δημοκρατίας και ανθρώπινων δικαιωμάτων σε άλλους σημαντικούς τομείς, iii) της τάσης περιορισμού των προσπαθειών στον τομέα των ανθρώπινων δικαιωμάτων σε θεματικά μέσα»⁴⁹.

«Η ανάλυση βάσει εγγράφων έξι συγκεκριμένων τομέων στους οποίους η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιδίωξε να ενσωματώσει τα ανθρώπινα δικαιώματα κατέδειξε το φαινόμενο της "αποδυνάμωσης" της συνιστώσας των ανθρώπινων δικαιωμάτων σε κάθε επίπεδο της διαδικασίας. Το πρόβλημα επιδεινώνεται λόγω της έλλειψης ακόμη και στοιχειωδών συστημάτων για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της προόδου όσον αφορά την ενσωμάτωση. Η αποδυνάμωση σχετίζεται με την πολιτική αντίσταση των χωρών-εταίρων αλλά και με σημαντικές εσωτερικές αδυναμίες σε επίπεδο ΕΕ, όπως περιορισμένη πολιτική επιρροή και ασυνέπειες στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά τη θέση και τη βαρύτητα των ανθρώπινων δικαιωμάτων στην εξωτερική δράση της ΕΕ. Οι δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η ΕΕ στη συμφιλίωση αξιών και συμφερόντων έχουν τεκμηριωθεί και επικριθεί ευρέως από τα μέσα ενημέρωσης και την κοινωνία των πολιτών. Η Αραβική Άνοιξη αποτέλεσε το καταλυτικό γεγονός που αποκάλυψε τα όρια της προσέγγισης "σταθερότητα έναντι ανθρώπινων δικαιωμάτων" και μπορεί να αποτελέσει την αφορμή για μια σοβαρότερη προσέγγιση της ενσωμάτωσης των ανθρώπινων δικαιωμάτων»⁵⁰.

49 «Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)» [Αξιολόγηση της υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε δύο περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (Ανατολική και Νότια Ευρώπη)] – Τελική έκθεση – Τόμος 1, Ιούνιος 2013, σ. 62.

50 «Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)» [Θεματική αξιολόγηση της υποστήριξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών (συμπεριλαμβανομένης της αλληλεγγύης προς τα θύματα καταπίεσης)] – Τελική έκθεση – Τόμος 1, Δεκέμβριος 2011, σ. 15.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

4.4. Εναρμόνιση των μέσων και των πλαισίων των αναπτυξιακών εταιρών

4.4.1. Εναρμόνιση με τα πλαίσια αποτελεσμάτων των χωρών-εταίρων

51

Σύμφωνα με τις αρχές που έχουν συμφωνηθεί σε διεθνή φόρουμ υψηλού επιπέδου, οι χορηγοί βοήθειας, συμπεριλαμβανομένης της ΕΕ, πρέπει να βασίζονται στον μέγιστο δυνατό βαθμό στα πλαίσια των χωρών-εταίρων για την προσανατολισμένη στα αποτελέσματα κατάρτιση εκθέσεων και παρακολούθηση (βλέπε ενότητα 2.1.2). Ειδικότερα, οι χορηγοί πρέπει να ελαχιστοποιούν τη χρήση πρόσθετων πλαισίων, αποφεύγοντας να ζητούν τον ορισμό δεικτών επιδόσεων που δεν είναι συμβατοί με τις εθνικές αναπτυξιακές στρατηγικές των χωρών⁵¹.

52

Ωστόσο, στο πλαίσιο παλαιότερων εκθέσεων αξιολόγησης της Επιτροπής διαπιστώθηκαν ζητήματα που αφορούσαν τη μη εναρμόνιση των πλαισίων των χορηγών και των χωρών-εταίρων (βλέπε **πλαίσιο 12**).

53

Όταν οι χώρες-εταίροι βρίσκονται αντιμετώπιες με πολλά διαφορετικά είδη και επίπεδα υποχρεώσεων υποβολής στοιχείων και όρων πληρωμής που επιβάλλουν οι διαφορετικοί χορηγοί βοήθειας, η επιβάρυνση μπορεί να είναι δυσβάσταχτη, κάτι που αποβαίνει εις βάρος τόσο της αποδοτικότητας όσο και της αποτελεσματικότητας της βοήθειας.

51 Σύμπραξη του Μπουσάν για την αποτελεσματική αναπτυξιακή συνεργασία.

Πλαίσιο 12

Παράδειγμα μη εναρμόνισης με το πλαίσιο αποτελεσμάτων της χώρας-εταίρου

«(...) αντί να αποτελεί ένα πραγματικά εναρμονισμένο πλαίσιο κατευθυνόμενο από την κυβέρνηση, το Πλαίσιο Αξιολόγησης των Επιδόσεων είχε εξελιχθεί "στο άθροισμα των επιμέρους προτιμήσεων και απαιτήσεων του συνόλου των αναπτυξιακών εταιρών". (...) Η κυβέρνηση απώλεσε στην πράξη την ίδια ευθύνη του έργου που υπείχε και η διαδικασία αξιολόγησης βάσει του πλαισίου υποβαθμίστηκε σε μια υποχρεωτική διαδικασία που έπρεπε να τηρείται προκειμένου να συνεχίσουν οι εκταμιεύσεις της δημοσιονομικής στήριξης (...). Παράλληλα με την απώλεια της ίδιας ευθύνης και της δέσμευσης, σημειώθηκε σημαντική αύξηση των εξόδων που συνδέονται με τη διαδικασία της ετήσιας αξιολόγησης και τον σχετικό διάλογο για τη χάραξη πολιτικής. Πρόκειται για κάτι που είχαν αντιληφθεί όλοι ανεξαιρέτως οι ενδιαφερόμενοι που συμμετείχαν στις συνεντεύξεις. Εξάλλου, αποδεικνύεται περίτρανα από τη σταθερή αύξηση του αριθμού των δεικτών που ενσωματώθηκαν στο Πλαίσιο Αξιολόγησης των Επιδόσεων»⁵².

52 «Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future» (Κοινή αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης στην Τανζανία: διδάγματα και συστάσεις για το μέλλον) – Τελική έκθεση – Τόμος 1, 2013, παράγραφοι 74-75.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

4.4.2. Εναρμόνιση των μέσων που χρησιμοποιούν οι αναπτυξιακοί φορείς

54

Σε προηγούμενες ειδικές εκθέσεις του Συνεδρίου διαπιστώθηκαν προβλήματα σχετικά με την έλλειψη εναρμόνισης των μέσων που χρησιμοποιούσαν οι αναπτυξιακοί εταίροι (βλέπε **πλαίσιο 13**).

55

Η μη εναρμόνιση των μέσων που χρησιμοποιούν οι αναπτυξιακοί εταίροι ενδέχεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην παρακολούθηση των αποτελεσμάτων και τη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα.

Πλαίσιο 13

Παραδείγματα προβλημάτων που οφείλονται στην έλλειψη εναρμόνισης των μέσων που χρησιμοποιούν οι αναπτυξιακοί εταίροι

«Κατά την εκτίμηση του αναπτυξιακού προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών (UNDP), υπάρχουν περισσότερα από 50 διεθνή δημόσια ταμεία, 45 αγορές διοξειδίου του άνθρακα και 6 000 ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια που παρέχουν χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, κάθε ένα εκ των οποίων διαθέτει τη δική του δομή διακυβέρνησης. Όπως επισημαίνει η Παγκόσμια Τράπεζα, αυτού του είδους ο κατακερματισμός απειλεί να μειώσει τη συνολική αποτελεσματικότητα της χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής (...). Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τόσο διμερείς όσο και πολυμερείς διαύλους για την καταβολή της χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Το 2010 χρησιμοποίησαν τουλάχιστον 22 πολυμερείς διαύλους.

(...) Δεν έχει καταβληθεί καμία προσπάθεια προκειμένου να μειωθεί ο πολλαπλασιασμός των ταμείων για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, γεγονός που συνεπάγεται σοβαρούς κινδύνους αναποτελεσματικότητας, ανεπαρκούς λογοδοσίας και κατακερματισμού της βοήθειας»⁵³.

53 Ειδική έκθεση αριθ. 17/2013 «Χρηματοδότηση της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής στο πλαίσιο της εξωτερικής βοήθειας», σημεία 57 έως 58 και σημείο 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Αντιμετώπιση της παράλληλης εφαρμογής διαφορετικών δομών λογοδοσίας

56

Στο πλαίσιο της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναθέτει ορισμένα καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε διεθνείς οργανισμούς, στο πλαίσιο της έμμεσης διαχείρισης⁵⁴. Η λογοδοσία σε σχέση με τα εν λόγω καθήκοντα βασίζεται στις δομές λογοδοσίας των σχετικών διεθνών οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων της διακυβέρνησης, των πλαισίων αποτελεσμάτων⁵⁵ και του εξωτερικού ελέγχου, καθώς και στις διατάξεις της ΕΕ για τον έλεγχο και τη λογοδοσία.

57

Στο πλαίσιο προηγούμενων ελέγχων του, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι η παράλληλη εφαρμογή διαφορετικών δομών λογοδοσίας για καθήκοντα υπό έμμεση διαχείριση με διεθνείς οργανισμούς δημιουργούσε σε ορισμένες περιπτώσεις κενά στη διαδικασία λογοδοσίας (βλέπε **πλαίσιο 14**).

54 Δημοσιονομικός κανονισμός, άρθρο 58 – Μέθοδοι εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

55 Βλέπε, για παράδειγμα, το εγχειρίδιο διαχείρισης βάσει αποτελεσμάτων της Ομάδας Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών, το ολοκληρωμένο πλαίσιο αποτελεσμάτων του Ταμείου των Ηνωμένων Εθνών για τον Πληθυσμό ή το εγχειρίδιο του Προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη όσον αφορά τον προγραμματισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

Πλαίσιο 14

Παράδειγμα διαφορετικής δομής λογοδοσίας - Ηνωμένα Έθνη

«Μολονότι η Επιτροπή επαληθεύει τα συστήματα δημοσιονομικής διαχείρισης των εταιρών της στα Ηνωμένα Έθνη (χρησιμοποιώντας την ανάλυση των τεσσάρων πυλώνων), η Επιτροπή εξαρτάται από τις εκθέσεις του ΟΗΕ προκειμένου να επιβεβαιώσει την πρακτική λειτουργία των συστημάτων ελέγχου και την επίτευξη των αποτελεσμάτων. Κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου, η Επιτροπή δεν είχε καταφέρει ακόμη να εξασφαλίσει κατάλληλες πληροφορίες από τις εκθέσεις του ΟΗΕ»⁵⁶.

«Η Επιτροπή δεν λαμβάνει εγκαίρως επαρκή πληροφοριακά στοιχεία από τις εκθέσεις των ΗΕ. Μεγάλο ποσοστό των εκθέσεων εξακολουθούν να παρουσιάζουν καθυστερήσεις, δεν είναι αρκετά λεπτομερείς και επικεντρώνονται στις δραστηριότητες και όχι στα αποτελέσματα»⁵⁷.

56 Πανοραμική επισκόπηση του 2014 με τίτλο «Κενά, αλληλεπικαλύψεις και προκλήσεις: πανοραμική επισκόπηση των ρυθμίσεων της ΕΕ σχετικά με τη λογοδοσία και τον δημόσιο έλεγχο», πλαίσιο 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Ειδική έκθεση αριθ. 3/2011 «Αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των συνεισφορών της ΕΕ που διοχετεύονται μέσω οργανώσεων των Ηνωμένων Εθνών σε χώρες που πλήττονται από συγκρούσεις», σημείο IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Αδυναμίες στην αξιολόγηση και την κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα

58

Οι νομικές διατάξεις για την παρακολούθηση, την αξιολόγηση και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων προβλέπουν δύο διαφορετικά είδη χρονοδιαγράμματος αυτών των δραστηριοτήτων:

α) **περιοδικό χρονοδιάγραμμα:** για παράδειγμα, το άρθρο 318 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Επιτροπή υποβάλλει ετησίως (...) έκθεση αξιολόγησης των οικονομικών της Ένωσης, βασισμένη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί, ιδίως όσον αφορά τις επισημάνσεις στις οποίες προέβησαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας απαλλαγής

β) **χρονοδιάγραμμα βασισμένο στις δράσεις:** για παράδειγμα, το άρθρο 18, παράγραφος 3, των κανόνων εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού προβλέπει ότι τα αποτελέσματα των πολυετών προγραμμάτων, όταν οι πόροι υπερβαίνουν τα 5 000 000 ευρώ, πρέπει να αξιολογούνται περιοδικά σύμφωνα με χρονοδιάγραμμα που επιτρέπει τη συνεκτίμηση των συμπερασμάτων των αξιολογήσεων αυτών στο πλαίσιο κάθε απόφασης για την παράταση, τροποποίηση ή διακοπή του προγράμματος.

59

Στο πλαίσιο παλαιότερων εκθέσεων ελέγχου, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η υλοποίηση έργων ή η επίτευξη στόχων προγραμμάτων δεν ήταν δυνατόν να αξιολογηθεί πριν από την ολοκλήρωση των έργων ή των προγραμμάτων, γεγονός που υπονόμει την περιοδική αξιολόγηση της επίτευξης των αποτελεσμάτων (βλέπε **πλαίσιο 15**).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

60

Το Συνέδριο εντόπισε επίσης αδυναμίες όσον αφορά την έγκαιρη ολοκλήρωση των αξιολογήσεων: σε πολλές περιπτώσεις οι στρατηγικές αξιολογήσεις διήρκεσαν πολύ περισσότερο από όσο είχε προγραμματιστεί, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις οι αξιολογήσεις των προγραμμάτων αναβλήθηκαν ή ακυρώθηκαν⁵⁸. Μια μελέτη που εκπονήθηκε πρόσφατα κατ' ανάθεση της Επιτροπής κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι οι συνδέσεις μεταξύ αξιολογήσεων και διαμόρφωσης πολιτικής, προγραμματισμού, παρακολούθησης και προσανατολισμένης στα αποτελέσματα διαχείρισης είναι εξαιρετικά αδύναμες. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι υπήρξαν ευκαιρίες που χάθηκαν —από άποψη αξιοποίησης των διδαγμάτων— στις περιπτώσεις που αγνοήθηκαν τα αντληθέντα διδάγματα, επειδή οι διαπιστώσεις των αξιολογήσεων

δεν συγχρονίστηκαν με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων διαχείρισης ή επειδή το γενικότερο πλαίσιο είχε μεταβληθεί έως τη δημοσιοποίηση των διαπιστώσεων⁵⁹.

61

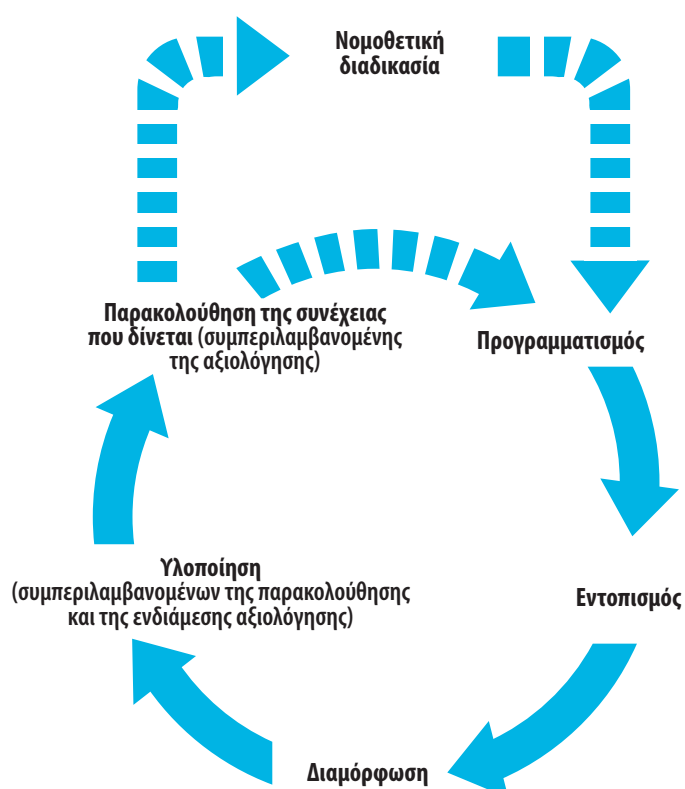
Οι αδυναμίες που σχετίζονται με τη δημοσιοποίηση των στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα και το χρονοδιάγραμμα των αξιολογήσεων μπορεί να αποτελούν φραγμό στην ανατροφοδότηση των διαδικασιών υποβολής εκθέσεων και λήψης αποφάσεων με τις σχετικές γνώσεις και τα αντληθέντα διδάγματα.

58 Ειδική έκθεση αριθ. 18/2014 «Αξιολόγηση του EuropeAid και της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης συστημάτων», σημεία 27 έως 29 (<http://eca.europa.eu>).

59 «Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice» (Μελέτη σχετικά με την αξιοποίηση των διδαγμάτων από τις στρατηγικές αξιολογήσεις της EuropeAid στην αναπτυξιακή πολιτική και τις πρακτικές), Τελική έκθεση, Ιούνιος 2014, σ. vii.

Γράφημα 4

Ο χρονικός κύκλος μιας δράσης



4. Βασικοί τομείς κινδύνου

Παράδειγμα αποτελεσμάτων των οποίων η αξιολόγηση κατέστη δυνατή μόνο μετά την ολοκλήρωση της σχετικής δράσης

«Το Συνέδριο αξιολόγησε την αποτελεσματικότητα δείγματος 19 έργων, συγκρίνοντας τους επιδιωκόμενους στόχους της συμφωνίας συνεισφοράς με τα πραγματικά επιτεύγματα. (...) Λόγω ανεπαρκών πληροφοριακών στοιχείων, τα αποτελέσματα δεν μπόρεσαν να αξιολογηθούν στις ακόλουθες περιπτώσεις: (...) ένα μεγάλο έργο ήταν ένα καταπιστευματικό ταμείο, για το οποίο οι ορισθέντες στόχοι στη συμφωνία συνεισφοράς αφορούσαν το ταμείο ως σύνολο και, επομένως, ήταν γενικότερης φύσεως. Μολονότι στα υποκείμενα έργα είχαν καθοριστεί πιο συγκεκριμένοι στόχοι, δεν μπορεί να υπάρξει σαφής σύνδεσμος μεταξύ της επίτευξης των στόχων του έργου και των γενικών στόχων της συμφωνίας συνεισφοράς. Κατά συνέπεια, η αποτελεσματικότητα μπορεί να αξιολογηθεί μόνο μετά το κλείσιμο του ίδιου του ταμείου, το οποίο δεν είχε ακόμη πραγματοποιηθεί κατά τη χρονική στιγμή του ελέγχου».⁶⁰

60 Ειδική έκθεση αριθ. 3/2011, σημεία 25 και 27 β).

4.6. Ενοποίηση δεδομένων και υποβολή εκθέσεων

62

Προκειμένου να είναι δυνατή η απόδειξη των αποτελεσμάτων των αναπτυξιακών πολιτικών της ΕΕ, τα δεδομένα που αφορούν τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται χάρη στις δράσεις της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας πρέπει να συγκεντρώνονται και να ενοποιούνται μέσω συστημάτων πληροφοριών και, στη συνέχεια, να παρουσιάζονται και να δημοσιοποιούνται μέσω των κατάλληλων διαύλων υποβολής στοιχείων.

63

Ωστόσο, στο πλαίσιο παλαιότερων εκθέσεων ελέγχου, το Συνέδριο εντόπισε προβλήματα σχετικά με την ικανότητα των συστημάτων πληροφοριών της EuropeAid να συγκεντρώνει στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματα (βλέπε **πλαίσιο 16**). Το 2014 η Επιτροπή επεσήμανε επίσης ότι, προκειμένου η ΕΕ να είναι σε θέση να παρουσιάζει στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματα, απαιτείται περαιτέρω εξορθολογισμός και ανάπτυξη των συστημάτων και των εργαλείων συγκέντρωσης δεδομένων⁶¹.

64

Τα δεδομένα σχετικά με τις δραστηριότητες της ΕΕ στους τομείς της αναπτυξιακής βοήθειας και της συνεργασίας χρησιμεύουν ως βάση για ένα ευρύ φάσμα εκθέσεων, οι κυριότερες από τις οποίες είναι οι εξής:

- α) οι ετήσιοι λογαριασμοί της Επιτροπής και η έκθεση σχετικά με τη δημοσιονομική και χρηματοοικονομική διαχείριση⁶².
- β) η ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της EuropeAid και η συγκεκριμένη έκθεση της Επιτροπής⁶³.
- γ) οι ετήσιες εκθέσεις προς την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας (Development Assistance Committee – DAC) του ΟΟΣΑ, σύμφωνα με τις οδηγίες της DAC⁶⁴.
- δ) διαβίβαση δεδομένων σε μηνιαία βάση στο μητρώο της Πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια της διεθνούς βοήθειας, σύμφωνα με τα πρότυπα της τελευταίας⁶⁵.
- ε) η ετήσια έκθεση για την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βασιζόμενη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί⁶⁶.

61 SWD(2013) 530 τελικό, σ. 12.

62 Δημοσιονομικός κανονισμός και, ειδικότερα, άρθρα 141 έως 142.

63 Δημοσιονομικός κανονισμός και, ειδικότερα, άρθρο 66, παράγραφος 9.

64 «Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire» (Συγκλίνουσες οδηγίες σχετικά με την υποβολή στατιστικών στοιχείων για το σύστημα αναφοράς πιστωτή και το ετήσιο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας) και προσθήκες – αριθμός αναφοράς DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Ιστότοπος της Πρωτοβουλίας για τη διαφάνεια της διεθνούς βοήθειας (www.iatiregistry.org).

66 Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 318.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

- στ) η ετήσια έκθεση σχετικά με τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη και την εξωτερική βοήθεια και την εφαρμογή τους·
- ζ) τακτικές επικαιροποιήσεις του ιστότοπου της Επιτροπής «EU Aid Explorer»⁶⁷.

65

Επί του παρόντος, οι εκθέσεις αυτές επικεντρώνονται, στην πλειονότητά τους, στις δραστηριότητες και καμία εξ αυτών δεν παρουσιάζει ενοποιημένα δεδομένα σχετικά με τα αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν συνολικά με τις δραστηριότητες αυτές⁶⁸. Η απουσία ενοποιημένων εκθέσεων για τα αποτελέσματα, καθώς και επισκοπήσεων των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται με τη βοήθεια της ΕΕ μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη λήψη αποφάσεων και τη λογοδοσία.

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

68 Ειδικότερα, η ετήσια έκθεση για την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βασισμένη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί δεν παρέχει μια σαφή εικόνα του βαθμού στον οποίο επιτεύχθηκαν οι κύριοι στόχοι της Ένωσης. Βλέπε έκθεση σχετικά με την αξιολόγηση των οικονομικών της Ένωσης βασισμένη στα αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί: χρήσιμο εργαλείο για την βελτιωμένη διαδικασία απαλλαγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – A7-0068/2014, 30.1.2014.

Παράδειγμα αδυναμιών στο σύστημα πληροφοριών της EuropeAid

«Το βασικό εργαλείο κατάρτισης εκθέσεων που χρησιμοποιεί η Επιτροπή μεταξύ των αντιπροσωπειών και του EuropeAid είναι η έκθεση διαχείρισης της εξωτερικής βοήθειας (ΕΔΕΒ) (...). Ωστόσο, οι εκθέσεις αυτές περιγράφουν σε μεγάλο βαθμό τις δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν και τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν κατά την υλοποίηση. Εκτός αυτού, τα παρεχόμενα πληροφοριακά στοιχεία αλληλοκαλύπτονται εν μέρει με τα πληροφοριακά στοιχεία που είναι διαθέσιμα στο CRIS. Οι εκθέσεις παρέχουν ελάχιστα στοιχεία σχετικά με τα πραγματικά αποτελέσματα της βοήθειας, υπό τη μορφή είτε αξιολογήσεων της ίδιας της αντιπροσωπείας είτε στοιχείων υποβληθέντων σχετικά με τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων που διενεργήθηκαν μετά την ολοκλήρωση των παρεμβάσεων βοήθειας»⁶⁹.

«[τ]ο CRIS δεν μπορεί να χρησιμοποιείται με ευχέρεια για τον υπολογισμό του συνολικού ποσού που δαπανάται για συγκεκριμένη πολιτική ή χρηματοδοτείται από συγκεκριμένο χρηματοπιστωτικό μέσο. Πράγματι, η κατάσταση των τομέων που χρησιμοποιούνται για τη σύνδεση καταχωρίσεων από πολλές ενότητες του CRIS με δεδομένο τομέα αναμιγνύει γεωγραφικές περιοχές (Ασία, παραδείγματος χάριν), χρηματοπιστωτικά μέσα (...) και θεματικές πολιτικές (επισιτιστική ασφάλεια, παραδείγματος χάριν).

Ως αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής, η ενοποίηση των δεδομένων —ιδίως των χρηματοοικονομικών δεδομένων— που περιέχονται στο CRIS με στόχο την κατάρτιση εκθέσεων έχει καταστεί ιδιαίτερα πολύπλοκη. Η κατάσταση αυτή είναι επιζήμια για την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα του CRIS ως εργαλείου υποβολής εκθέσεων και διαχείρισης»⁷⁰.

69 Ειδική έκθεση αριθ. 1/2011 «Βελτίωσε την παροχή της βοήθειας η αποκέντρωση της διαχείρισης της εξωτερικής βοήθειας της Επιτροπής από τις κεντρικές υπηρεσίες στις αντιπροσωπείες της;», σημείο 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Ειδική έκθεση αριθ. 5/2012 «Κοινό σύστημα πληροφόρησης εξωτερικών σχέσεων (CRIS)», σημεία 40 και 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

4.7. Ποιότητα των δεδομένων

66

Η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων προϋποθέτουν τη συγκέντρωση επαρκών, συναφών, αξιόπιστων και επικαιροποιημένων δεδομένων. Σύμφωνα με τις δεσμεύσεις που ανελήφθησαν σε φόρουμ υψηλού επιπέδου για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας (βλέπε ενότητα 2.1.2), η συγκέντρωση των δεδομένων πρέπει να βασίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο στα πλαίσια των ίδιων των χωρών-εταίρων για την προσανατολισμένη στα αποτελέσματα κατάρτιση εκθέσεων και παρακολούθησης.

67

Ωστόσο, στο πλαίσιο παλαιότερων ελέγχων του Συνεδρίου και αξιολογήσεων της Επιτροπής διαπιστώθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις ότι οι πηγές των δεδομένων δεν παρείχαν επαρκή, συναφή, αξιόπιστα και επίκαιρα πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τα αποτελέσματα (βλέπε **πλαίσιο 17**). Ενίοτε, η συγκέντρωση των δεδομένων είναι δαπανηρή υπόθεση —ιδίως στην περίπτωση απογραφών— και, για τον λόγο αυτό, δεν γίνεται συχνά από τις χώρες-εταίρους.

68

Η έλλειψη επαρκών, συναφών, αξιόπιστων και επικαιροποιημένων δεδομένων μπορεί να υποβαθμίσει την ποιότητα ή την αξιοπιστία των δημοσιοποιούμενων αποτελεσμάτων.

Πλαίσιο 17

Παραδείγματα αδυναμιών που σχετίζονται με την ποιότητα των δεδομένων

«Γενικώς, οι δείκτες που χρησιμοποιεί η Επιτροπή επικεντρώνονται ορθά στους [αναπτυξιακούς στόχους της Χιλιετίας], μολονότι δεν αποδίδεται η δέουσα προσοχή σε δείκτες που σχετίζονται με την ποιότητα της εκπαίδευσης. Ωστόσο, τα εθνικά συστήματα πληροφοριών για τη διαχείριση της εκπαίδευσης, στα οποία βασίζεται η Επιτροπή, δεν παρέχουν πάντοτε επαρκή, αξιόπιστα και επίκαιρα πληροφοριακά στοιχεία»⁷¹.

71 Ειδική έκθεση αριθ. 12/2010 «Η αναπτυξιακή βοήθεια της ΕΕ για τη στοιχειώδη εκπαίδευση στην υποσαχάρια Αφρική και τη Νότια Ασία», σημείο V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού

69

Τα προηγούμενη έτη, ασκήθηκαν πιέσεις για αύξηση των ποσών που διατίθενται για την ανάπτυξη και τη συνεργασία στη ΕΕ, ιδίως στο πλαίσιο της δέσμευσης για επίτευξη του διεθνώς συμφωνηθέντος στόχου όσον αφορά την επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια (ΕΑΒ) για αναλογία ΕΑΒ/ΑΕΕ 0,7 % έως το 2015⁷².

72 «Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν να επιτύχουν το στόχο 0,7 % ΕΑΒ/ΑΕΕ έως το 2015, ενώ εκείνα που έχουν ήδη επιτύχει το στόχο δεσμεύονται να εξακολουθήσουν να υπερβαίνουν το στόχο αυτό. Τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ μετά το 2002 θα επιδιώξουν να αυξήσουν σε ποσοστό 0,33% το ΕΑΒ/ΑΕΕ τους έως το 2015» – βλέπε Συμπεράσματα της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών της 16ης και 17ης Ιουνίου 2005 – αριθμός αναφοράς 10255/1/05 REV 1, παράγραφος 27.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

70

Το άρθρο 317 της ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σύμφωνα με τις διατάξεις των δημοσιονομικών κανονισμών και με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Το άρθρο 38, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού ορίζει ότι η Επιτροπή επισυνάπτει στο σχέδιο προϋπολογισμού, μεταξύ άλλων, πληροφορίες σχετικά με τα ποσοστά εκτέλεσης του προηγούμενου έτους και τα ποσοστά εκτέλεσης του τρέχοντος έτους.

71

Το αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού μπορεί να θεωρηθεί διακριτός στόχος και σε ορισμένες περιπτώσεις ορίζεται ως τέτοιος στα σχέδια διαχείρισης της Επιτροπής (βλέπε **πλαίσιο 18**).

72

Για τον λόγο αυτό, ενδέχεται να προκύψει σύγκρουση μεταξύ της ανάγκης εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της ανάγκης εκτέλεσής του σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομία)⁷³. Πιο συγκεκριμένα, τα επιτεύγματα και οι αποτυχίες όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι περισσότερο ευδιάκριτα από τα επιτεύγματα όσον αφορά τις επιδόσεις (αποτελέσματα). Για τον λόγο αυτό, υπάρχει ενδεχομένως μια φυσική τάση για εστίαση στην εκτέλεση του προϋπολογισμού σε βάρος της εστίασης στα αποτελέσματα, όπως διαπίστωσε το Συνέδριο στην ετήσια έκθεσή του για την εκτέλεση του προϋπολογισμού του 2013: «Κατά τη δαπάνη των κονδυλίων της ΕΕ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η εστίαση ήταν στην απορρόφηση των κονδυλίων (την ανάγκη να δαπανηθούν οι πόροι), καθώς και στη συμμόρφωση, παρά στις καλές επιδόσεις»⁷⁴.

73

Η εστίαση στο αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ως στόχο μπορεί να είναι επιζήμια για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την επίτευξη αποτελεσμάτων.

73 Ένα μόνιμο ερώτημα είναι με ποιον τρόπο μπορεί να συμφιλωθεί η μακροπρόθεσμη φύση της αναπτυξιακής συνεργασίας, που απαιτεί πολυετείς ορίζοντες προγραμματισμού, με τη συνήθη πρακτική της ακύρωσης των πιστώσεων εξωτερικής βοήθειας κάθε χρόνο. Σε πολλές χώρες μέλη της ΕΑΒ, οι διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης προβλέπουν ότι τα κονδύλια που χορηγούνται ένα δεδομένο οικονομικό έτος πρέπει να εκταμιεύονται εντός του έτους αυτού ή, τουλάχιστον, να δεσμεύονται εντός του έτους και να δαπανώνται το προσεχές διάστημα. Κατά συνέπεια, οι υπεύθυνοι για τη διαχείριση της βοήθειας σε ορισμένες χώρες δέχονται σημαντικές πιέσεις για ταχεία δέσμευση και εκταμίευση των κονδυλίων, αποδίδοντας αδικαιολόγητη σημασία στις χρηματοδοτικές εισροές και όχι στα επιθυμητά επακόλουθα και τα πραγματικά αποτελέσματα των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων. – Βλέπε ΟΟΣΑ – Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας – «Managing aid: practices of DAC Member countries» (Διαχείριση της βοήθειας: πρακτικές των χωρών μελών της ΕΑΒ) – αριθμός αναφοράς DCD/DAC(2004)40.

74 Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2013, σημείο 10.56 (ΕΕ C 398 της 12.11.2014).

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

Πλαίσιο 18

Παράδειγμα στόχου σχετικού με την εκτέλεση του προϋπολογισμού

Το σχέδιο διαχείρισης της EurorpeAid για το 2014 περιέχει τον ακόλουθο στόχο για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ETA) στην Αφρική⁷⁵: «Επίπεδα εκτέλεσης του προϋπολογισμού – Διατήρηση υψηλών επιπέδων εκτέλεσης του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων των πληρωμών στο πλαίσιο της δημοσιονομικής στήριξης».

Το σχέδιο διαχείρισης της EurorpeAid περιέχει επίσης, για τα εξωτερικά χρηματοδοτικά μέσα εκτός του ETA, παράρτημα με τίτλο «Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και αποτελεσματική χρήση των πόρων της ΕΕ», στο οποίο ορίζονται αρκετοί δείκτες και ειδικοί στόχοι για την εκτέλεση του προϋπολογισμού:

	Δείκτης	Ειδικός στόχος (2014)
1	Εκτέλεση της αρχικής ετήσιας δημοσιονομικής πρόβλεψης για τις πληρωμές	Μεταξύ 90 % και 110 %
2	Εκτέλεση της ετήσιας δημοσιονομικής πρόβλεψης για τις συμβάσεις	Μεταξύ 90 % και 110 %
3	Εκτέλεση της ετήσιας δημοσιονομικής πρόβλεψης για τις αποφάσεις	Μεταξύ 90 % και 110 %

75 Σχέδιο διαχείρισης 2014 – Γενική Διεύθυνση Διεθνούς Συνεργασίας και Ανάπτυξης – EurorpeAid.

4.9. Μεταβολές στο πλαίσιο των δράσεων της ΕΕ

4.9.1. Διαχείριση κινδύνου και επιλογή μεθόδων υλοποίησης

74

Οι δράσεις της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας υλοποιούνται σε μεγάλο αριθμό χωρών, με διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης, πολλές από τις οποίες είναι αντιμέτωπες με κρίσιμες συγκυρίες από κοινωνική, πολιτική ή ανθρωπιστική άποψη, ή και με ασταθή κατάσταση ασφάλειας. Η επιλογή της μεθόδου υλοποίησης της βοήθειας για την επίτευξη των στόχων της δράσης πρέπει να βασίζεται στην προσδοκώμενη ικανότητα επίτευξης αποτελεσμάτων κατά τρόπο αποτελεσματικό και αποδοτικό, λαμβανομένου υπόψη του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η δράση. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η επιλογή μιας μεθόδου υλοποίησης που μπορεί να φαίνεται ότι ενέχει μεγαλύτερους κινδύνους σε σχέση με άλλες ενδέχεται να δικαιολογείται από την προσδοκία ότι θα επιτύχει καλύτερα ή ταχύτερα αποτελέσματα.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

75

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της δημοσιονομικής στήριξης. Αν και μπορεί να θεωρηθεί ένα μέσο με το οποίο παρέχεται μεγάλος όγκος βοήθειας κατά περισσότερο προβλέψιμο τρόπο σε σύγκριση με την παραδοσιακή προσέγγιση των έργων, δημοσιονομική στήριξη χορηγείται συχνά σε χώρες με αδύναμα συστήματα διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ). Δεδομένου ότι τα κονδύλια που μεταβιβάζονται στο πλαίσιο παρεμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης συγχωνεύονται με άλλους πόρους στον προϋπολογισμό της χώρας (υποκαταστασιμότητα των δημοσιονομικών πόρων), εκτίθενται και αυτά στις αδυναμίες της ΔΔΟ, συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων της απάτης και της διαφθοράς⁷⁶. Επιπροσθέτως, τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται μέσω της δημοσιονομικής στήριξης και η βιωσιμότητά τους τίθενται σε κίνδυνο σε περίπτωση πολιτικής αστάθειας στη χώρα-εταίρο, παραδείγματος χάριν λόγω αδυναμιών σχετικών με τη χρηστή διακυβέρνηση ή σημαντικών οικονομικών ή κοινωνικών προβλημάτων ή προβλημάτων ανθρώπινων δικαιωμάτων. Επομένως, οι αποφάσεις

χορήγησης δημοσιονομικής στήριξης πρέπει να λαμβάνονται κατά περίπτωση και να τεκμηριώνονται βάσει αξιολόγησης των προσδοκώμενων οφελών και των δυνητικών κινδύνων⁷⁷.

76

Σε παλαιότερες εκθέσεις ελέγχου του, το Συνέδριο διαπίστωσε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, της επιλογής μιας μεθόδου υλοποίησης της βοήθειας δεν είχε προηγηθεί κατάλληλη ανάλυση των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται σε σύγκριση με τα προσδοκώμενα πλεονεκτήματα (βλέπε **πλαίσιο 19**).

77

Η μη σύγκριση των προσδοκώμενων οφελών με τα δυνητικά μειονεκτήματα των επιλεγισών μεθόδων υλοποίησης μπορεί να οδηγήσει σε εσφαλμένη επιλογή μεθόδου ή να εκθέσει τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε αδικαιολόγητα υψηλούς κινδύνους.

76 Ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 2011, σημείο 7.10 (ΕΕ C 344 της 12.11.2012).

77 COM(2011) 638 τελικό της 13ης Οκτωβρίου 2011 με τίτλο «Η μελλοντική προσέγγιση για τη δημοσιονομική στήριξη της ΕΕ στις τρίτες χώρες».

Παράδειγμα έλλειψης ανάλυσης κινδύνου για την επιλεγείσα μέθοδο υλοποίησης

«(...) η Επιτροπή δεν αποδεικνύει με πειστικό τρόπο, προτού αποφασίσει να συνεργαστεί με μια οργάνωση των Ηνωμένων Εθνών, ότι αξιολόγησε αν τα πλεονεκτήματα αντισταθμίζουν τα τυχόν μειονεκτήματα. Η επιλογή μιας οργάνωσης των Ηνωμένων Εθνών δεν βασίζεται σε επαρκή στοιχεία ότι η συγκεκριμένη προσέγγιση είναι πιο αποδοτική και πιο αποτελεσματική από ό,τι άλλοι τρόποι παροχής βοήθειας»⁷⁸.

78 Ειδική έκθεση αριθ. 15/2009, σημείο III.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

4.9.2. Εξωγενείς παράγοντες

78

Οι περισσότερες δράσεις της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας προγραμματίζονται κατά τρόπο ώστε να αποφέρουν αποτελέσματα εντός μιας περιόδου αρκετών ετών. Κατά την περίοδο αυτή, ενδέχεται να επέλθουν σημαντικές μεταβολές στις δράσεις ή αστάθεια όσον αφορά:

- α) το πολιτικό ή οικονομικό πλαίσιο στο επίπεδο της χώρας-εταίρου, όπως παραδείγματος χάριν στην περίπτωση της Αιγύπτου⁷⁹, της Λαϊκής Δημοκρατίας του Κονγκό⁸⁰ και της Παλαιστίνης⁸¹, ή σε επίπεδο έργου (βλέπε **πλαίσιο 20**).

- β) το αναπτυξιακό πλαίσιο σε σχέση με φυσικές καταστροφές, π.χ. στην Αϊτή τον Ιανουάριο του 2010, όταν η πρωτεύουσα και οι γειτονικές περιοχές επλήγησαν από σεισμό μεγέθους 7,0 βαθμών της κλίμακας Ρίχτερ⁸². ή

- γ) τα συστήματα διαχείρισης της βοήθειας και ελέγχου της ΕΕ (βλέπε **πλαίσιο 21**).

79

Οι μεταβολές αυτού του είδους στο πλαίσιο στο οποίο αναπτύσσονται οι δράσεις της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας δυσχεραίνουν τη συνεπή και ουσιαστική παρακολούθηση των αποτελεσμάτων και την κατάρτιση των σχετικών εκθέσεων.

79 Ειδική έκθεση αριθ. 4/2013.

80 Ειδική έκθεση αριθ. 9/2013.

81 Ειδική έκθεση αριθ. 14/2013.

82 Ειδική έκθεση αριθ. 13/2014 «Στήριξη της ΕΕ για την αποκατάσταση μετά τον σεισμό στην Αϊτή» (<http://eca.europa.eu>).

Πλαίσιο 20

Παράδειγμα αστάθειας στο οικονομικό πλαίσιο ενός έργου

Η Επιτροπή χρηματοδότησε ένα έργο στην Καμπότζη για την προώθηση της τεχνολογίας παραγωγής ενέργειας από απόβλητα στον τομέα της άλεσης ρυζιού. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια στην Καμπότζη πραγματοποιήθηκαν μεγάλες επενδύσεις σε μεγαλύτερης κλίμακας και αποδοτικότερες εγκαταστάσεις επεξεργασίας ρυζιού, που οδήγησαν σε τετραπλασιασμό της παραγωγικής ικανότητας κατά το διάστημα 2009-2013⁸³. Πλέον αναμένεται ότι οι περισσότερες μονάδες αυτού του είδους θα χρειάζονται ισχυρότερα συστήματα από αυτά που είχε αρχικώς προγραμματιστεί να προωθήσει το έργο, με πολύ υψηλότερο κόστος. Για τον λόγο αυτό, οι αρχικοί στόχοι του έργου είναι πλέον εν μέρει άνευ νοήματος και δεν αναμένεται να επιτευχθούν, όπως είχε αρχικώς προγραμματιστεί.

83 Σημείωμα της Παγκόσμιας Τράπεζας σχετικά με την ανάπτυξη του εμπορίου – «Turning Cambodia into a leading rice exporter» (Εξέλιξη της Καμπότζης σε σημαντικό εξαγωγέα ρυζιού), Σεπτέμβριος 2013.

Πλαίσιο 21

Παράδειγμα μεταβολών στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου

Την 1η Ιανουαρίου 2015, οι διευθύνσεις «Ομάδα στήριξης για την Ουκρανία» και «Γειτονία» της Επιτροπής μεταφέρθηκαν από τη EuropeAid στη Γενική Διεύθυνση Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση (πρώην Γενική Διεύθυνση Διεύρυνσης)⁸⁴. Αυτό θα έχει αντίκτυπο τόσο στη γεωγραφική κάλυψη του πλαισίου αποτελεσμάτων της EuropeAid όσο και στον τρόπο παρακολούθησης των αποτελεσμάτων της πολιτικής γειτονίας και κατάρτισης των σχετικών εκθέσεων.

84 Πρακτικά της 2104ης συνεδρίασης της Επιτροπής που πραγματοποιήθηκε την Τετάρτη 5.11.2014 – PV(2014) 2104.

5. Συμπεράσματα και συστάσεις

5.1. Συμπεράσματα

80

Βάσει της επισκόπησής μας εντοπίσαμε εννέα βασικούς τομείς κινδύνου που συνδέονται με την προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας.

- α) Η μη συνεπής χρήση της σχετικής με τα αποτελέσματα ορολογίας ή ο μη καθορισμός μιας σαφούς λογικής αλυσίδας μεταξύ δράσης, εκρών, επακόλουθων και αντικτύπου ενδέχεται να αποτελέσουν πηγή σύγχυσης και να υπονομεύσουν την αξιολόγηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων (ενότητες 4.1 και 4.2).
- β) Η αυξημένη πολυπλοκότητα που οφείλεται στην ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων στα προγράμματα της ΕΕ συνιστά πρόσθετο κίνδυνο για την επίτευξη των αποτελεσμάτων και τη δημοσιοποίηση των σχετικών στοιχείων (ενότητα 4.3).
- γ) Η έλλειψη εναρμόνισης μεταξύ των μέσων χορήγησης βοήθειας, των πλαισίων αποτελεσμάτων και των δομών λογοδοσίας των αναπτυξιακών εταίρων μπορεί να οδηγήσει σε αναποδοτικότητα και κενά στη διαδικασία λογοδοσίας (ενότητα 4.4).
- δ) Οι αδυναμίες που σχετίζονται με την αξιολόγηση και τη δημοσιοποίηση στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα μπορεί να αποτελούν φραγμό στην ανατροφοδότηση των διαδικασιών υποβολής εκθέσεων και λήψης αποφάσεων με τις σχετικές γνώσεις και τα αντληθέντα διδάγματα (ενότητα 4.5).
- ε) Η απουσία ενοποιημένων εκθέσεων για τα αποτελέσματα ή επισκοπήσεων των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται με τη βοήθεια της ΕΕ μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη λήψη αποφάσεων και τη λογοδοσία (ενότητα 4.6).

στ) Η έλλειψη επαρκών, συναφών, αξιόπιστων και επικαιροποιημένων δεδομένων μπορεί να υποβαθμίσει σημαντικά την ποιότητα και την αξιοπιστία των δημοσιοποιούμενων αποτελεσμάτων (ενότητα 4.7).

ζ) Η εστίαση στο αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού ως στόχο μπορεί να είναι επιζήμια για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την επίτευξη των αποτελεσμάτων (ενότητα 4.8).

η) Οι μεταβολές στο πλαίσιο των δράσεων μπορεί να υπονομεύσουν την επίτευξη ή τη βιωσιμότητα των αποτελεσμάτων και να δυσχεράνουν την αξιολόγηση των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων (ενότητα 4.9).

81

Από την επισκόπηση που διενεργήσαμε προέκυψε ότι η Επιτροπή είχε προσδιορίσει ορθά τους εν λόγω τομείς κινδύνου σε ένα ευρύ φάσμα εγγράφων. Διαπιστώθηκε επίσης το ενδιαφέρον που διαφαίνεται στις δράσεις που αναλαμβάνει η Επιτροπή για την ανάπτυξη ενός πλαισίου αποτελεσμάτων της ΕΕ όσον αφορά την ανάπτυξη και τη συνεργασία.

82

Παρ' όλα αυτά, μένει να γίνουν ακόμη πολλά προκειμένου να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό των πρωτοβουλιών της Επιτροπής για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας.

5. Συμπεράσματα και συστάσεις

5.2. Συστάσεις

83

Προκειμένου να μετριαστούν οι εντοπισθέντες κίνδυνοι, διατυπώνουμε τις ακόλουθες συστάσεις.

Σύσταση 1 Βελτίωση των κατευθυντήριων οδηγιών για τη χρήση της ορολογίας και τη διατύπωση στόχων και δεικτών

Η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει τις κατευθυντήριες οδηγίες της προκειμένου να διασφαλίσει τη συνεπή χρήση της ορολογίας σχετικά με τα αποτελέσματα (τις εκροές, τα επακόλουθα και τον αντίκτυπο) και, όπου χρειάζεται, να θέτει στόχους SMART και σαφείς δείκτες για τις παρεμβάσεις της σε όλα τα επίπεδα.

Σύσταση 2 Σαφής σύνδεση δράσεων και προσδοκώμενων αποτελεσμάτων

Μέσω των εσωτερικών κατευθυντήριων οδηγιών, των πρακτικών εργαλείων και των διαδικασιών διαμόρφωσης των έργων και παρακολούθησης που εφαρμόζει, η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει τη σαφή σύνδεση δράσεων και προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, συμπεριλαμβανομένων των οριζόντιων ζητημάτων.

Σύσταση 3 Βελτίωση του συστήματος πληροφοριών για την κα- τάρτιση εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα και τα διδάγματα

Η Επιτροπή οφείλει να βελτιώσει το σύστημα πληροφοριών της ώστε να είναι σε θέση να ενοποιεί κατά τρόπο αποτελεσματικό τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων της και να υποβάλλει σχετικές εκθέσεις. Συμπληρωματικά θα πρέπει να λαμβάνονται μέτρα τα οποία να επιτρέπουν στην Επιτροπή, μέσω των δραστηριοτήτων αξιολόγησής της, να εντοπίζει διδάγματα που μπορούν να αξιοποιηθούν στο πλαίσιο θέσπισης νομοθεσίας στο μέλλον, προγραμματισμού ή σχεδιασμού δράσεων στους σχετικούς τομείς.

Σύσταση 4 Διασφάλιση της διαθεσιμότητας και της ποιότητας των δεδομένων

Στο πλαίσιο του συνόλου των παρεμβάσεων της, η Επιτροπή θα πρέπει να αξιολογεί τη διαθεσιμότητα και την ποιότητα των δεδομένων και να επιδιώκει να έχει στη διάθεσή της επαρκή, συναφή, αξιόπιστα και επικαιροποιημένα δεδομένα σχετικά με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Αυτό πρέπει να αντικατοπτρίζεται στα συστήματα και τις κατευθυντήριες οδηγίες της.

Σύσταση 5 Αξιολόγηση των κινδύνων που συνεπάγεται η επιλε- γείσα μέθοδος υλοποίησης πριν από τη δέσμευση χρη- ματοδοτικών πόρων

Πριν από τη δέσμευση των χρηματοδοτικών πόρων της, και στο πλαίσιο της μελέτης των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, η Επιτροπή οφείλει να αξιολογεί συν τοις άλλοις και τους κινδύνους που συνεπάγεται η επιλογή μιας συγκεκριμένης μεθόδου υλοποίησης.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα III, του οποίου προεδρεύει ο κ. Karel PINXTEN, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 17ης Νοεμβρίου 2015.

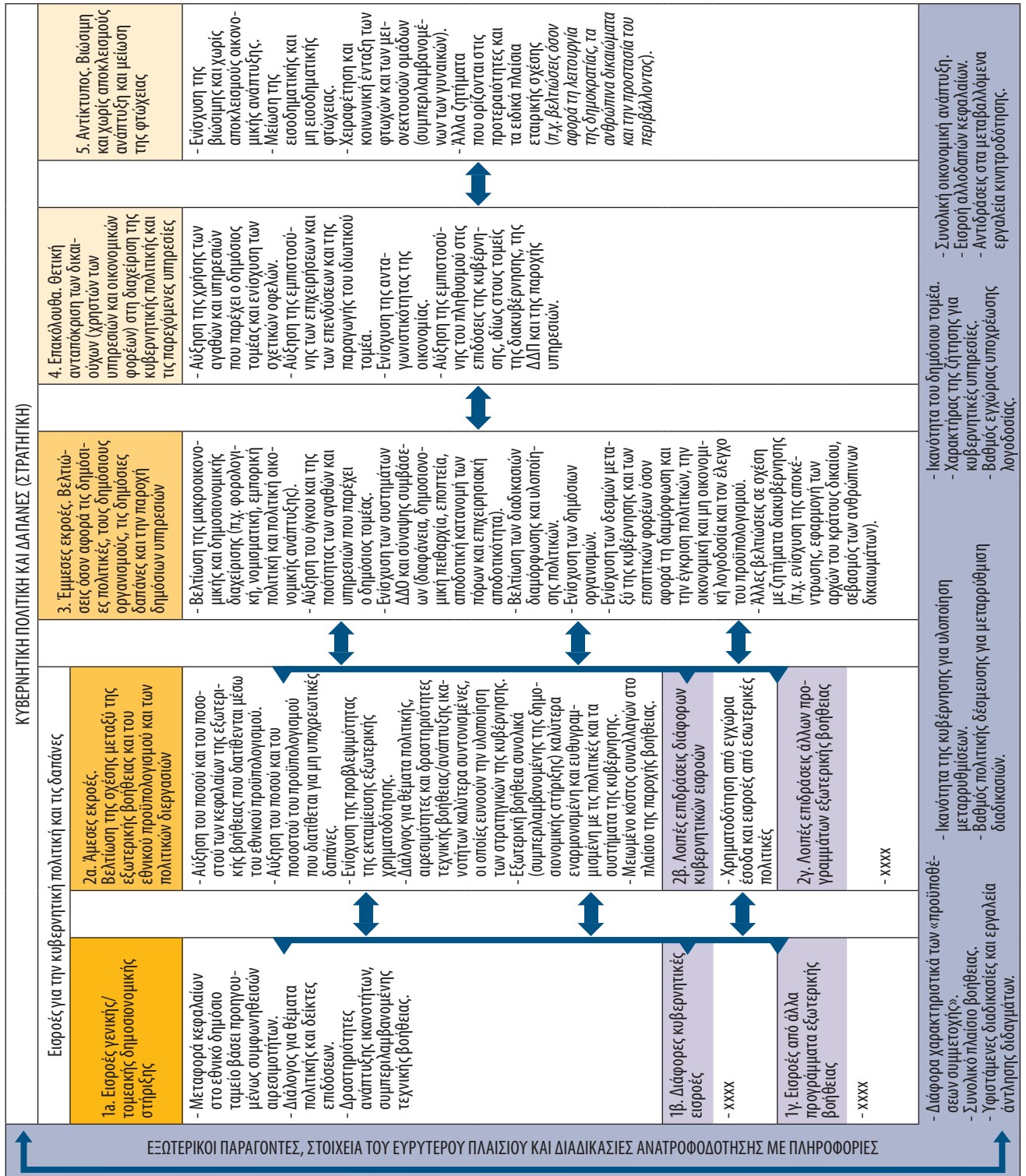
Για το Ελεγκτικό Συνέδριο



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Πρόεδρος

Παράρτημα

Ολοκληρωμένο πλαίσιο αξιολόγησης του ΟΟΣΑ για τις αξιολογήσεις των παρεμβάσεων δημοσιονομικής στήριξης



Πηγή: Δίκτυο αξιολόγησης της ανάπτυξης του ΟΟΣΑ/EAB – Evaluating Budget Support Methodological Approach (Αξιολόγηση της δημοσιονομικής στήριξης – Μεθοδολογική προσέγγιση).

Σύνοψη

III

Λόγω της φύσης της επισκόπησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιλαμβάνονται παραδείγματα που σχετίζονται ενίοτε με δράσεις οι οποίες πραγματοποιήθηκαν πριν από αρκετά έτη. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τα παραδείγματα που αφορούν δημοσιονομική στήριξη, για την οποία αρκετοί κίνδυνοι αντιμετωπίστηκαν μέσω της έκδοσης αναθεωρημένων κατευθυντήριων γραμμών του 2012 για τη δημοσιονομική στήριξη (βλ. τις απαντήσεις που δόθηκαν σε διάφορα από τα κάτωθι πλαίσια), καθώς και για τα παραδείγματα που αφορούν έγγραφα πολυετούς προγραμματισμού (έγγραφα στρατηγικής ή ενδεικτικά προγράμματα), για τα οποία η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι έχει συμπεριλάβει συστηματικά δείκτες στα έγγραφα προγραμματισμού για την περίοδο 2014-2020.

1. Εισαγωγή

07

Το πλαίσιο αποτελεσμάτων (ΠΑ) είναι ένα από τα εργαλεία κατάρτισης εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα σε επίπεδο εκρών και άμεσων επακόλουθων. Μέσω των αξιολογήσεων διατυπώνονται κρίσεις σχετικά με την αιτιώδη, λογική αλυσίδα μεταξύ των διαφόρων επιπέδων αποτελεσμάτων έως το επίπεδο του αντικτύπου, καθώς και σχετικά με την επίτευξη «στόχων στρατηγικής ανάπτυξης» είτε σε εθνικό είτε σε παγκόσμιο επίπεδο. Επιπρόσθετα, ανελήφθησαν αρκετές πρωτοβουλίες με σκοπό τη βελτίωση του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης (Π&Α) στο σύνολό του και τη βελτίωση της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα προσέγγισης που εφαρμόζει η Επιτροπή.

10

Το έγγραφο εργασίας σχετικά με το «Πλαίσιο MORE» περιγράφει τα διάφορα υφιστάμενα πλαίσια παρακολούθησης, αξιολόγησης και κατάρτισης εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ). Σε ό,τι αφορά τους στόχους και τους δείκτες, περιγράφει τι έχει οριστεί στις νομικές πράξεις που θεσπίζουν τα χρηματοδοτικά μέσα για την περίοδο 2014-2020 και ποιες συμπληρώσεις έχουν γίνει βάσει των δηλώσεων του δημοσιονομικού προγράμματος του 2014 και του 2015, καθώς και τα εργαλεία παρακολούθησης, αξιολόγησης και κατάρτισης εκθέσεων που περιλαμβάνονται στα ετήσια σχέδια διαχείρισης (ΕΣΔ) και στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων (ΕΕΔ). Σε ό,τι αφορά τα μέσα εξωτερικής βοήθειας, αναφέρεται επίσης στο νέο πλαίσιο αποτελεσμάτων ως

ένα από τα εργαλεία παρακολούθησης και κατάρτισης εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση του ΠΔΠ.

3. Η επισκόπησή μας

22

Λόγω της φύσης της επισκόπησης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, περιλαμβάνονται παραδείγματα που σχετίζονται ενίοτε με δράσεις οι οποίες πραγματοποιήθηκαν πριν από αρκετά έτη. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τα παραδείγματα που αφορούν έγγραφα πολυετούς προγραμματισμού (έγγραφα στρατηγικής ή ενδεικτικά προγράμματα), για τα οποία η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι έχει συμπεριλάβει συστηματικά δείκτες στα έγγραφα προγραμματισμού για την περίοδο 2014-2020, καθώς και για τα παραδείγματα που αφορούν δημοσιονομική στήριξη, για την οποία αρκετοί κίνδυνοι αντιμετωπίστηκαν μέσω της έκδοσης αναθεωρημένων κατευθυντήριων γραμμών το 2012 για τη δημοσιονομική στήριξη.

Η Επιτροπή παραπέμπει επίσης στις απαντήσεις της στις εν λόγω ειδικές εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στις πρόσθετες απαντήσεις στις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που περιλαμβάνονται στην παρούσα έκθεση σε σχέση με ορισμένα από τα παραδείγματα για να τονίσει μία ή περισσότερες πτυχές που θεωρεί ότι παρουσιάζουν αυξημένη συνάφεια στο πλαίσιο της απάντησής της στις εν λόγω παρατηρήσεις.

4. Βασικοί τομείς κινδύνου

26

Η Επιτροπή έχει επίγνωση της ανάγκης για συνεπή χρήση της ορολογίας και συμφωνεί με την εν λόγω επισήμανση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Στο έγγραφο εργασίας της 26ης Μαρτίου 2015 με τίτλο «Δρομολόγηση του πλαισίου αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης της ΕΕ» χρησιμοποιούνται οι όροι «εισροές», «εκροές», «επακόλουθα» και «αντίκτυπος» σε αντιστοιχία με την ορολογία που χρησιμοποιείται διεθνώς για τα αποτελέσματα από την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του ΟΟΣΑ και σύμφωνα με την ορολογία που χρησιμοποιήθηκε για τα χρηματοδοτικά μέσα της περιόδου 2014-2020. Η ίδια ορολογία χρησιμοποιείται στο νέο πρότυπο του εγγράφου δράσης (που ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2015), καθώς και στο νέο εγχειρίδιο της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης («Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting») (Μάρτιος του 2015).

Πλαίσιο 1

Η ορολογία που χρησιμοποιείται στο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης της EuropeAid συνάδει με αυτήν που προβλέπεται στις συνολικές οδηγίες της Γενικής Γραμματείας και της ΓΔ Προϋπολογισμού της Επιτροπής για τη θέσπιση σχεδίων διαχείρισης από τις Γενικές Διευθύνσεις και τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Ο κίνδυνος που αναφέρεται στο παράδειγμα του πλαισίου 1 αφορά την ορολογία που χρησιμοποιείται στο εγχειρίδιο της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης που ίσχυε για το προηγούμενο σύστημα προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης, το οποίο έληξε την άνοιξη του 2014. Τώρα έχει αντικατασταθεί από νέο σύστημα προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης, ενώ την άνοιξη του 2015 κυκλοφόρησε νέο εγχειρίδιο προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης, το οποίο δεν περιέχει πια την εν λόγω αναφορά και συνάδει πλήρως με τη διεθνή ορολογία που χρησιμοποιεί τον όρο SMART για τους στόχους και όχι για τους δείκτες. Αντίστοιχα, θα προβεί και η Επιτροπή στην τροποποίηση της επόμενης εγκυκλίου της σχετικά με τον προϋπολογισμό.

Επιπλέον, η Επιτροπή σκοπεύει να διασφαλίσει την ακρίβεια της ορολογίας και των οδηγιών που αφορούν τους στόχους και τους δείκτες οι οποίοι πρόκειται να χρησιμοποιηθούν στο πλαίσιο της εγκυκλίου σχετικά με τον προϋπολογισμό.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι στόχοι και τα αναμενόμενα αποτελέσματα θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν SMART, αλλά θεωρεί επίσης ότι η υλοποίηση του στόχου αυτού είναι ενίοτε δυσχερής. Αυτό ισχύει ιδίως όταν τα αναμενόμενα αποτελέσματα δύνανται να μετρηθούν λογικά μόνο ως προς την ποιότητά τους, αλλά όχι ως προς την ποσότητα, γεγονός που ισχύει, μεταξύ άλλων, για τα αποτελέσματα ευρύτερων πολιτικών ή χρηματοδοτικών μέσων.

Τα πλαίσια εταιρικών αποτελεσμάτων εστιάζονται, εκ φύσεως, σε ποσοτικά αποτελέσματα, όπως αναφέρεται στο έγγραφο εργασίας με τίτλο «Δρομολόγηση του πλαισίου αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης της ΕΕ» (EU RF). Οι δείκτες του εγγράφου EU RF ορίστηκαν, στο μέτρο του δυνατού, σύμφωνα με κριτήρια RACER («Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust» – κατάλληλα, αποδεκτά, έγκυρα, εφικτά και αδιαμφισβήτητα), όπως ορίζεται στις κατευθυντήριες οδηγίες της EUROSTAT σχετικά με τους δείκτες, στις οποίες αναφέρεται το Ελεγκτικό Συνέδριο.

29

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η μεγάλη ποικιλία εγγράφων στην οποία αναφέρεται το Ελεγκτικό Συνέδριο αυξάνει τον κίνδυνο ασυνεπειών. Αν λάβουμε υπόψη ότι τα έγγραφα εγκρίνονται σε διάφορα στάδια του κύκλου διαμόρφωσης πολιτικών και διαχείρισης έργων και προγραμμάτων (συμπεριλαμβανομένης της φάσης προγραμματισμού), αυτό οδηγεί σε προσαρμογές και πιο συγκεκριμένες μορφές εστίασης κατά την υλοποίηση.

Η Επιτροπή έχει λάβει μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων που επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Γι' αυτόν τον λόγο, κατά τη διαδικασία προγραμματισμού για την περίοδο 2014-2020, ελέγχθηκαν συστηματικά τα έγγραφα εθνικού, περιφερειακού και θεματικού προγραμματισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα αναμενόμενα αποτελέσματα και οι δείκτες θα έχουν τη δέουσα ποιότητα (δηλαδή θα είναι μετρήσιμα) και ότι η ποσότητά τους θα είναι διαχειρίσιμη (βλ. τα έγγραφα προγραμματισμού στη διεύθυνση http://eeas.europa.eu/around/index_el.htm).

Η αναθεώρηση του προτύπου του εγγράφου δράσης (ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2015) και η διαρκής αναθεώρηση των σχετικών εσωτερικών εγγράφων της ομάδας στήριξης της ποιότητας έχουν σκοπό να διασφαλίσουν ότι τα αναμενόμενα αποτελέσματα και οι δείκτες θα συμπεριλαμβάνονται δεόντως στα έγγραφα δράσεων.

Επιπλέον, οι υπηρεσίες της Επιτροπής καταβάλλουν προσπάθειες για τη βελτίωση του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης, αφήνοντας περιθώρια για προσαρμογές που ενδέχεται να απαιτηθούν κατά την υλοποίηση των δράσεων και για την ευελιξία που απαιτεί η υλοποίηση των εν λόγω προσαρμογών, με σκοπό την εναρμόνιση με τις μεταβολές των πλαισίων και πολιτικών των χωρών.

32

Η Επιτροπή έχει ήδη λάβει και εξακολουθεί να λαμβάνει μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων που επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 29.

Πλαίσιο 4

Σύμφωνα με τη σύσταση 2 σχετικά με την ανάπτυξη δεικτών επιδόσεων που διατύπωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην ειδική έκθεση αριθ. 14/2013, η Επιτροπή ανέπτυξε ένα πλαίσιο προσανατολισμένο στα αποτελέσματα, το οποίο περιλαμβάνει δείκτες παρακολούθησης της προόδου που σημειώνει η Παλαιστινιακή Αρχή όσον αφορά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων της.

Το προανατολισμένο στα αποτελέσματα πλαίσιο, που αναπτύχθηκε σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα και με κράτη μέλη της ΕΕ στο πλαίσιο της ενωσιακής τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής, συμφωνήθηκε με την Παλαιστινιακή Αρχή μέσω ενός Μνημονίου Συνεννόησης που υπεγράφη στις 25 Μαρτίου 2015. Οι τομείς που καλύπτονται κατά την πιλοτική φάση περιλαμβάνουν τους μακροοικονομικούς/δημοσιονομικούς δείκτες, τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (ΔΔΟ), τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης (συμπεριλαμβανομένων μέτρων για την επανένταξη μη εργαζόμενων δημοσίων υπαλλήλων στη Γάζα), την εκπαίδευση, την υγεία και την κοινωνική προστασία. Θα διεξαχθεί αξιολόγηση της πιλοτικής φάσης στα τέλη του 2015 ή στις αρχές του 2016, ενώ θα μπορούσαν να προστεθούν και άλλοι τομείς κατά την επόμενη φάση. Το ως άνω κείμενο φανερώνει ότι πρέπει να θεσπιστούν δείκτες που συνάδουν με τον κανονισμό ΕΜΓΕΣ.

Πλαίσιο 5

Κατά την άποψη της Επιτροπής, αυτό είναι ένα παράδειγμα περίπτωσης στην οποία έπρεπε τελικά να προσαρμόσει τη σημασία του δείκτη στις συνθήκες του συγκεκριμένου τοπικού πλαισίου και, συνεπώς, να αποδεχτεί την προσαρμογή της τιμής-στόχου του δείκτη. Το παράδειγμα καταδεικνύει πόσο σημαντικό είναι να δίνεται συνεχώς προσοχή σε αυτές τις καταστάσεις, αλλά δεν σχετίζεται με κίνδυνο τον οποίο η Επιτροπή είναι σε θέση να διαχειριστεί με τρόπο άλλο εκτός από τον συγκεκριμένο.

38

Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις αποτελούν μια μακρά και δυσχερή διαδικασία κατά την οποία η παροχή βοήθειας στην κυβέρνηση μιας χώρας-εταίρου με σκοπό τη σταδιακή πρόοδο ίσως είναι πιο βιώσιμη από την ταχεία υλοποίηση ενός έργου. Βλ. απάντηση στο πλαίσιο 6.

Πλαίσιο 6

Η Επιτροπή σημειώνει ότι οι αναφερόμενες πληρωμές (του Ιουνίου του 2008, του Δεκεμβρίου του 2010, του Ιουλίου του 2011) προηγούνται κατά πολύ της νέας πολιτικής δημοσιονομικής στήριξης που εισήγαγε μια πολύ πιο εντατική αξιολόγηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας, ιδίως δε του κριτηρίου της ΔΔΟ. Ο κίνδυνος που επισημαίνεται με το παράδειγμα αυτό μετριάζεται από το 2012 μέσω της εφαρμογής των κατευθυντήριων γραμμών κατά το εν λόγω έτος για τη δημοσιονομική στήριξη.

Στην απάντησή της στα συμπεράσματα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Επιτροπή παρατήρησε επίσης ότι «πρέπει να γίνεται διάκριση, αφενός, μεταξύ των κριτηρίων επιλεξιμότητας για δημοσιονομική στήριξη, τα οποία απαιτούν σφαιρική προσέγγιση με βάση την αξιοπιστία και την θετική εφαρμογή και τα οποία από τη φύση τους είναι γενικά, και, αφετέρου, μεταξύ των ειδικών προϋποθέσεων που συνδέονται με μεταβλητές δόσεις χρηματοδότησης οι οποίες πρέπει να είναι όντως σαφείς και συγκεκριμένες (...). Οι δωρητές πρέπει να αναγνωρίζουν την πολυπλοκότητα των μεταρρυθμίσεων και να καθορίζουν στόχους που να είναι πιο λογικοί και καλύτερα προγραμματισμένοι. Για παράδειγμα, η πρόοδος των μεταρρυθμίσεων στον τομέα της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και στις δύο χώρες, την Κιργιζία και την Αίγυπτο, που λαμβάνουν δημοσιονομική στήριξη ήταν πιο αργή από τις σχετικές προβλέψεις. Πράγματι, τα σχέδια μεταρρύθμισης της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, τα οποία εκπονήθηκαν αρχικά από εξωτερικούς δωρητές, ήταν υπερβολικά φιλόδοξα και υποτιμούσαν τις τοπικές ικανότητες όσον αφορά την εφαρμογή τους. Για την επανόρθωση της κατάστασης, οι μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών και τα σχέδια δράσης αναθεωρήθηκαν για να καταστούν πιο ρεαλιστικά και χορηγήθηκε συμπληρωματική τεχνική βοήθεια».

Ως αποτέλεσμα, η περίπτωση αυτή αποτελεί μάλλον παράδειγμα υπερβολικά φιλόδοξων στόχων. Επιπλέον, θα πρέπει να τονιστεί ότι η μεταρρύθμιση του συστήματος διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών αποτελεί μακροπρόθεσμη διαδικασία. Τα αποτελέσματα που μπορούν να διαπιστωθούν κατά τη διάρκεια μιας τριετούς πράξης είναι εξαιρετικά περιορισμένα.

Η περίπτωση της Αιγύπτου αποτελεί μάλλον παράδειγμα όπου το ζήτημα δεν αφορά τον ορισμό της δέσμευσης μιας χώρας-εταίρου για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο ενός στόχου (βλ. τίτλο της ενότητας 4.1.4), αλλά, βάσει των κατευθυντήριων γραμμών του 2012 για τη δημοσιονομική στήριξη, την προϋπόθεση εκταμίευσης που σχετίζεται με ουσιώδη στοιχεία, όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σε συνέχεια των συμπερασμάτων του Συμβουλίου του Αυγούστου 2013 / Φεβρουαρίου 2014 και των συστάσεων του Ελεγκτικού Συμβουλίου, η Επιτροπή εστίασε τη βοήθειά της σε κοινωνικοοικονομικές παρεμβάσεις και στη στήριξη της κοινωνίας των πολιτών.

Δεν έχει υλοποιηθεί καμία πράξη δημοσιονομικής στήριξης στην Αίγυπτο από το 2011 και δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία εκταμίευση δημοσιονομικής στήριξης για

οποιαδήποτε από τις 5 εν εξελίξει πράξεις δημοσιονομικής στήριξης από το 2012.

Πλαίσιο 7 - Δεύτερη περίπτωση

Οι πράξεις δημοσιονομικής στήριξης στο Μαλάουι και στη Ρουάντα είχαν ξεκινήσει πριν από το 2010 και προηγούνται κατά πολύ της νέας πολιτικής για τη δημοσιονομική στήριξη, η οποία εισήγαγε μια εντατικότερη προσέγγιση ως προς τη διασαφήνιση της σύνδεσης μεταξύ της πράξης που χρηματοδοτεί η ΕΕ και των εθνικών πολιτικών.

Ο κίνδυνος που επισημαίνεται με το παράδειγμα αυτό μετριάζεται από το 2012 μέσω της εφαρμογής των κατευθυντήριων γραμμών κατά το εν λόγω έτος.

Πλαίσιο 8

Οι πράξεις συνίσταντο σε στοχευμένα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης που αποσκοπούσαν στη μακροοικονομική σταθεροποίηση της χώρας με γενικό στόχο την επιβίωση της Λαϊκής Δημοκρατίας του Κονγκό κατά τη διάρκεια της οικονομικής και επισιτιστικής κρίσης και, ως εκ τούτου, η ανάλυση των αποτελεσμάτων θα πρέπει να εξεταστεί σε αυτό το πλαίσιο.

Το σχέδιο μεταρρύθμισης της ΔΔΟ την οποία επισήμανε το Ελεγκτικό Συνέδριο αναφερόταν πράγματι στη συμφωνία χρηματοδότησης και η θέσπισή του ήταν ένας από τους δείκτες μέτρησης της προόδου.

Οι σταθερές δόσεις υπόκειντο επίσης σε κριτήρια επιλεξιμότητας, δηλαδή σχετίζονταν με τις επιδόσεις. Συνεπώς, οι όροι πληρωμής συνδέονταν με στόχους οι οποίοι περιλάμβαναν βελτιώσεις της ΔΔΟ.

46

Όσον αφορά τη συμβολή της ΕΕ στην επίτευξη αποτελεσμάτων ως προς την ανάπτυξη μιας χώρας, θα υποβάλλονται εκθέσεις σαν να πρόκειται για υποστηριζόμενα αποτελέσματα της χώρας, προτιμώντας έτσι μια προσέγγιση που εστιάζεται στη συμβολή της παρέμβασης (βλ. έγγραφο εργασίας της Επιτροπής του Μαρτίου 2015 με τίτλο «Δρομολόγηση του πλαισίου αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης της ΕΕ»). Για την ποσοτικοποίηση της εν λόγω συμβολής, είναι δυνατή η αξιοποίηση δύο μεθόδων που χρησιμοποιούνται επί του παρόντος από τους χορηγούς βοήθειας:

- η «συνολική μέθοδος», βάσει της οποίας υποβάλλονται εκθέσεις για το σύνολο των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνει η ΕΕ από κοινού με άλλους φορείς (π.χ. την κυβέρνηση της χώρας-εταίρου και άλλους χορηγούς βοήθειας), και όχι για τα αποτελέσματα που συνδέονται με το ποσοστό της χρηματοδότησης που χορηγεί η ΕΕ·
- η «αναλογική μέθοδος», βάσει της οποίας υποβάλλονται εκθέσεις για τα αποτελέσματα που αντιστοιχούν στο τμήμα εκείνο της χρηματοδότησης που προέρχεται από την ΕΕ. Βάσει της προσέγγισης αυτής, τα αποτελέσματα των έργων και των προγραμμάτων υπολογίζονται ως αναλογικό ποσοστό που ισούται με το επίπεδο των χρηματοδοτικών εισροών που προέρχονται από την ΕΕ. Με την προσέγγιση αυτή, η κατάρτιση εκθέσεων εξαρτάται έμμεσα από έναν σαφή αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της χρηματοδότησης και των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται.

Σε αθροιστικό επίπεδο, όπως και στην περίπτωση της κατάρτισης εκθέσεων βάσει του νέου πλαισίου αποτελεσμάτων, πρέπει να επιλεγεί μία μέθοδος. Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν πάντα ευπρόσιτα λεπτομερή δημοσιονομικά δεδομένα σχετικά με τις εισροές από άλλους, συμπεριλαμβανομένων των κυβερνήσεων-εταίρων, για να καταστεί δυνατός ο υπολογισμός των αναλογικών αποτελεσμάτων, η Επιτροπή προτιμά την κατάρτιση εκθέσεων βάσει της συνολικής προσέγγισης, εφόσον αυτή είναι επί του παρόντος η μοναδική ρεαλιστική επιλογή για την κατάρτιση εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται με αθροιστικό τρόπο. Ακριβώς όπως ορίζεται και στο έγγραφο εργασίας του Μαρτίου του 2015, η συνολική μέθοδος θα ήταν επίσης καταλληλότερη από τη σκοπιά της αποτελεσματικότητας της βοήθειας, δεδομένης της αυξημένης εστίασης της στην ανάληψη της ίδιας ευθύνης από τη χώρα.

Πλαίσιο 9

Μολονότι είναι εφικτή η γενικότερη αξιολόγηση του κατά πόσον μια εθνική πολιτική για την οποία υλοποιείται ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής στήριξης έχει συμβάλει στην επίτευξη σαφώς καθορισμένων αποτελεσμάτων σε επίπεδο χώρας, δεν είναι εφικτή η απόδοση συγκεκριμένου ποσοστού του αποτελέσματος στη χρηματοδότηση της ΕΕ.

Πλαίσιο 11

Το παράδειγμα που αναφέρεται στο πλαίσιο 11 εστιάζεται μάλλον στην ανεπαρκή ενσωμάτωση της σχετικής με τα ανθρώπινα δικαιώματα διάστασης στα προγράμματα, παρά στην αυξημένη πολυπλοκότητα που οφείλεται στην ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων ή στους πρόσθετους κινδύνους που προκύπτουν για τον κατάλληλο καθορισμό στόχων και δεικτών και τη μέτρηση των σχετικών αποτελεσμάτων.

Πλαίσιο 14 - Δεύτερη περίπτωση

Το 2015 η Επιτροπή εισήγαγε ειδικές διατάξεις σχετικά με τα αποτελέσματα για τα οποία καταρτίζουν εκθέσεις οι εταίροι υλοποίησης της ΕΕ στους γενικούς όρους της διοικητικής συμφωνίας (που καλύπτουν την Παγκόσμια Τράπεζα ως εταίρο υλοποίησης) και της συμφωνίας «PAGODA», που καλύπτει όλους τους υπόλοιπους οργανισμούς οι οποίοι αξιολογούνται βάσει των πυλώνων, συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών των Ηνωμένων Εθνών. Αυτό αναμένεται να διασφαλίσει αυξημένη διαθεσιμότητα των εν εξελίξει δεδομένων για τα αποτελέσματα και των τελικών εκθέσεων που υποβάλλουν οι εταίροι υλοποίησης της ΕΕ.

59

Το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, λόγω της φύσης του έργου ή του προγράμματος, είναι δυνατός ο προσδιορισμός των αποτελεσμάτων και η κατάρτιση εκθέσεων γι' αυτά μόνο κατά την ολοκλήρωση του έργου ή του προγράμματος και, ως εκ τούτου, δεν επιτρέπεται η περιοδική αξιολόγηση του επιπέδου επίτευξής τους, δεν αποδυναμώνει κατ' ανάγκη την κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα. Στις περιπτώσεις αυτές, μπορούν να προσδιοριστούν δείκτες ή σημεία αναφοράς που βοηθούν στην παρακολούθηση του κατά πόσον το έργο ή το πρόγραμμα έχει προχωρήσει αρκετά ως προς την αποτελεσματική επίτευξη των αποτελεσμάτων.

60

Η Επιτροπή έχει ήδη προβεί σε ενέργειες για τη βελτίωση των αξιολογήσεων μέσω:

- σύνταξης και έκδοσης ενός εγγράφου με τίτλο «Evaluation policy for the European Union development cooperation» («Πολιτική αξιολόγησης για την αναπτυξιακή συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης») (2014)·
- βελτίωσης της ποιότητας του σχεδιασμού, της υλοποίησης και της παρακολούθησης των αξιολογήσεων έργων και προγραμμάτων (σε εξέλιξη)·
- αύξησης της συμμετοχής στη διαχείριση στρατηγικών αξιολογήσεων που βρίσκονται ήδη στη φάση της έναρξης (σε εξέλιξη)· και
- εφαρμογής της «αρχής βάσει της οποίας προηγείται η αξιολόγηση», σύμφωνα με την ανακοίνωση COM(2013) 686 final.

Πλαίσιο 15

Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι το εν λόγω παράδειγμα αποτελεί περίπτωση αδυναμιών στην κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα ή στην αξιολόγηση αναφορικά με την εν λόγω δράση στο σύνολό της, η αποτελεσματικότητα της οποίας μπορεί εξ ορισμού να αξιολογηθεί μόνο προς το τέλος της υλοποίησης όλων των επιμέρους στοιχείων ή υποέργων της, ή μετά την ολοκλήρωσή της.

65

Το 2015 η Επιτροπή θα εκδώσει την πρώτη ενοποιημένη έκθεση αποτελεσμάτων σε σχέση με τη βοήθεια που χορηγείται στο πλαίσιο των ενωσιακών πολιτικών διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης. Η έκθεση αυτή θα είναι συμπληρωματική προς την ετήσια έκθεση.

Πλαίσιο 16 – Τρίτη περίπτωση

Η βελτίωση των συστημάτων παρακολούθησης και κατάρτισης εκθέσεων και η υλοποίηση ενός λειτουργικού συστήματος διαχείρισης πληροφοριών (που θα αντικαταστήσει το CRIS) θα αναβαθμίσει σημαντικά τη χρήση των πληροφοριακών συστημάτων της EuropeAid για την κατάρτιση εκθέσεων, ιδίως δε για την κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα.

Πλαίσιο 17

Οι αδυναμίες των εθνικών συστημάτων συλλογής δεδομένων και διαχείρισης πληροφοριών στις χώρες στις οποίες χορηγεί βοήθεια η ΕΕ αποτελεί παράγοντα εγγενή στον αναπτυσσόμενο χαρακτήρα των εν λόγω χωρών και διαρκές σημείο ανησυχίας από μέρους όλων των χορηγών βοήθειας. Αυτό μπορεί να αντιμετωπιστεί με βιώσιμο τρόπο μόνο μέσω δημιουργίας κατάλληλων εθνικών στατιστικών συστημάτων. Ο εν λόγω παράγοντας κινδύνου μετριάζεται από μέρους της ΕΕ στο πλαίσιο της τομεακής στήριξης και άλλων ειδών στήριξης που χορηγεί η ΕΕ. Ωστόσο, μπορεί να αντιμετωπιστεί επαρκώς μόνο μέσω μόνιμων συλλογικών προσπαθειών της χώρας και της κοινότητας που χορηγεί τη βοήθεια.

72

Το ΠΔΠ για την περίοδο 2014-2020 θεσπίζει αρκετά νέα χαρακτηριστικά κυρίως για τη βελτίωση των επιδόσεων των προγραμμάτων δαπανών. Βασικό σε αυτό, μια πρωτοβουλία της Επιτροπής, με επικεφαλής την Αντιπρόεδρο Kristalina Georgieva, αρμόδια για θέματα Προϋπολογισμού και Ανθρώπινων Πόρων, στοχεύει στη μετάβαση από την εστίαση στις δαπάνες σε έναν ενωσιακό προϋπολογισμό που θα εστιάζεται στα αποτελέσματα. Στόχος είναι να δημιουργηθούν οι συνθήκες για περαιτέρω ενίσχυση των επιδόσεων του προϋπολογισμού σε ό,τι αφορά τόσο τα αποτελέσματα των προγραμμάτων όσο και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των κονδυλίων με ισορροπημένο και ολοκληρωμένο τρόπο. Αυτή η πρωτοβουλία αποσκοπεί στον μετριασμό του κινδύνου που απορρέει από την εστίαση στην εκτέλεση του προϋπολογισμού σε βάρος των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων και περιλαμβάνει τους τομείς δαπανών και τις μεθόδους μέσων των οποίων ο ενωσιακός προϋπολογισμός μπορεί να μεγιστοποιήσει τα αποτελέσματα, καθώς και την εντατική υλοποίηση αποδοτικών ως προς το κόστος ελέγχων για βελτιωμένη συμμόρφωση.

73

Η Επιτροπή αντιμετωπίζει τον κίνδυνο μέσω πολυετούς προγραμματισμού, μέσω διετούς σχεδιασμού των επιμέρους δράσεων υλοποίησης και μέσω της εσωτερικής διαδικασίας της ομάδας στήριξης της ποιότητας. Οι δράσεις αυτές συμπληρώνονται με περαιτέρω μέτρα, όπως το αναμενόμενο πλαίσιο αποτελεσμάτων της ΕΕ. Βλ. επίσης απάντηση στο σημείο 29.

75

Σε ό,τι αφορά τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή έχει αναπτύξει ένα πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων για τον προσδιορισμό και τον μετριασμό των κυριότερων κινδύνων. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων λαμβάνεται υπόψη κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων κυρίως για τη βελτίωση της διακυβέρνησης μέσω της εσωτερικής Εποπτεύουσας Επιτροπής Δημοσιονομικής Στήριξης. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων ενισχύει συστηματικά τον διάλογο πολιτικής με τις χώρες-εταίρους σε στρατηγικό επίπεδο, εστιάζοντας παράλληλα σε βασικά ζητήματα. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων χρησιμοποιείται για την εξισορρόπηση των αναμενόμενων αποτελεσμάτων, όπως ορίζονται στο έγγραφο δράσης, με τους προσδιοριζόμενους κινδύνους και προτείνει μέτρα για τον μετριασμό των κινδύνων αυτών.

Η εσωτερική ανάλυση (έκθεση δημοσιονομικής στήριξης για τα έτη 2013 και 2014) καταδεικνύει ότι οι χώρες που λαμβάνουν δημοσιονομική στήριξη από την ΕΕ σημειώνουν σαφή και συνεχιζόμενη βελτίωση των επιδόσεων του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων σε σύγκριση με εκείνες που λαμβάνουν στήριξη εκτός προϋπολογισμού.

Ο κίνδυνος που επισημαίνεται με το παράδειγμα αυτό μετριάζεται από το 2012 μέσω της εφαρμογής των κατευθυντήριων γραμμών κατά το εν λόγω έτος για τη δημοσιονομική στήριξη.

Πλαίσιο 19

Το 2015 η Επιτροπή αποφάσισε να εντατικοποιήσει, κατά περίπτωση, τη βασική αξιολόγηση του κατά πόσον θα πρέπει, ή δεν θα πρέπει, να συνεργαστεί με έναν διεθνή οργανισμό ως εταίρο υλοποίησης.

Πλαίσιο 20

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι μεταβολές στο πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο ενέχουν κινδύνους ως προς την επίτευξη των αποτελεσμάτων. Αυτού του είδους οι κίνδυνοι αποτελούν τον λόγο για τον οποίο η ανάλυση πλαισίου αποτελεί σημαντικό χαρακτηριστικό της τυποποιημένης διαδικασίας προσδιορισμού και διαμόρφωσης που εφαρμόζουν οι υπηρεσίες της Επιτροπής και οι αντιπροσωπείες της ΕΕ κατά την προετοιμασία έργων και προγραμμάτων.

Για να διασφαλιστεί η προσαρμογή σε απρόβλεπτες μεταβολές του πλαισίου βοήθειας, απαιτείται ως έναν βαθμό ευελιξία κατά τη φάση της υλοποίησης. Αυτό έχει διασφαλιστεί μέσω απλοποίησης των σχετικών κανόνων και διαδικασιών από τον Ιούλιο του 2014. Τα εν λόγω μέτρα απλοποίησης περιέλαβαν αλλαγές σχετικές με τη χρήση δεικτών, ώστε να μπορούν να λαμβάνονται υπόψη οι τροποποιήσεις συγκεκριμένων προτεραιοτήτων ή εκείνες που σχετίζονται με τη συλλογή και διαθεσιμότητα των δεδομένων.

Ωστόσο, δεν μπορεί να αποκλειστεί η περίπτωση αδυναμίας επίτευξης των αρχικών στόχων του προγράμματος, οπότε απαιτείται προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες συνθήκες και στο μεταβαλλόμενο πλαίσιο.

Πλαίσιο 21

Η αναδιοργάνωση του Ιανουαρίου του 2015 δεν θα επηρεάσει αυτομάτως ούτε τον καθορισμό στόχων ούτε την επίτευξη των σχετικών αποτελεσμάτων εντός του πλαισίου συγκεκριμένων δράσεων.

Η Επιτροπή, ανεξαρτήτως της δικής της διοικητικής οργάνωσης, και σύμφωνα με τις διατάξεις του κοινού εκτελεστικού κανονισμού που καλύπτει τις χώρες του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Γειτονίας (EMΓ) (ιδίως με τα άρθρα 12 και 13), θα σεβαστεί τις υποχρεώσεις της που αφορούν την παρακολούθηση της υλοποίησης των έργων και θα υποβάλλει εκθέσεις προς τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Η Επιτροπή θα υποβάλλει εκθέσεις βάσει του πλαισίου αποτελεσμάτων και για τις χώρες της γειτονίας, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου αριθ. 9145/15 της 26.5.2015. Έχει τεθεί σε εφαρμογή ένα ειδικό εργαλείο παροχής στήριξης για την «κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα κατά το πέρας του έργου» στο πλαίσιο του νέου συστήματος της προσανατολισμένης στα αποτελέσματα παρακολούθησης, προκειμένου να συμβάλει στην ενοποίηση των δεδομένων για τα αποτελέσματα κατά το πέρας του έργου, ιδίως δε σε σχέση με τους δείκτες που βασίζονται στο συμφωνημένο πλαίσιο αποτελεσμάτων.

Όσον αφορά την αξιολόγηση, η ΓΔ Γειτονίας και Διαπραγματεύσεων για τη Διεύρυνση διαθέτει τη δική της λειτουργία αξιολόγησης, που καλύπτει από το 2015 τόσο τις περιοχές της γειτονίας όσο και τις περιοχές της διεύρυνσης.

5. Συμπεράσματα και συστάσεις

80 α)

Σε διάφορα επίπεδα, οι υπηρεσίες της Επιτροπής καταβάλλουν προσπάθειες για τη διασφάλιση της συνεπούς χρήσης της ορολογίας: οι τομεακές κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τους δείκτες του 2013, το πρότυπο του εγγράφου δράσης και οι σχετικές κατευθυντήριες οδηγίες που ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2015, καθώς και το νέο πλαίσιο αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης και οι συναφείς οδηγίες και κατευθύνσεις για την κατάρτιση εκθέσεων βάσει του πλαισίου αποτελεσμάτων.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής βρίσκονται επίσης σε διαδικασία ενίσχυσης της στήριξης της εσωτερικής διασφάλισης ποιότητας σε σχέση με τις εν λόγω πτυχές των επιμέρους εγγράφων δράσεων, την οποία η Επιτροπή θεωρεί σημαντική τόσο για την παρακολούθηση και την κατάρτιση εκθέσεων σχετικά με την υλοποίηση, τις επιδόσεις και τα αποτελέσματα όσο και για την αξιολόγηση των δράσεων.

Συνάδουν επίσης με την ορολογία που χρησιμοποιείται στους βασικούς κανονισμούς που αποτελούν το ρυθμιστικό πλαίσιο για την εξωτερική βοήθεια που χορηγεί η ΕΕ.

Η Επιτροπή συμφωνεί ότι η θέσπιση μιας «σαφούς λογικής αλυσίδας», από τις εισροές έως τον αντίκτυπο, είναι εξαιρετικά σημαντική σε επίπεδο έργου. Αυτή ενισχύθηκε με την εισαγωγή του προτύπου του εγγράφου δράσης από την 1η Ιανουαρίου 2015. Εντούτοις, η θέσπιση σαφούς λογικής αλυσίδας σε στρατηγικό επίπεδο ή επίπεδο πολιτικών δεν θα αντανakλά σε καμία περίπτωση την πολυπλοκότητα του αναπτυξιακού πλαισίου. Στον τομέα της διεθνούς αξιολόγησης, η χρήση του γραμμικού λογικού πλαισίου σε αυτό το στρατηγικό επίπεδο / επίπεδο πολιτικών συνεπάγεται, ως εκ τούτου, ολόένα και περισσότερες προκλήσεις.

80 β)

Η ενσωμάτωση οριζόντιων ζητημάτων παρουσιάζει όντως αρκετές προκλήσεις όσον αφορά τη δέουσα διαμόρφωση των συγκεκριμένων στόχων και αποτελεσμάτων των δράσεων και τη συλλογή των αντίστοιχων δεδομένων που επιτρέπουν την παρακολούθηση της υλοποίησής τους.

80 γ)

Ο κίνδυνος αναποτελεσματικότητας και ύπαρξης κενών που επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι περισσότερο πιθανός σε επίπεδο χώρας. Αυτό καταδεικνύει πόσο σημαντική είναι η ευθυγράμμιση από μέρους των χορηγών βοήθειας στο πλαίσιο συστήματος/πολιτικής/αποτελεσμάτων της χώρας ως η προτιμώμενη προσέγγιση, σε αντιπαράθεση με την εναρμόνιση μόνο μεταξύ των χορηγών βοήθειας, όπως τονίστηκε ήδη από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σημείο 17 στοιχεία α) και β).

Εφαρμόζοντας την εν λόγω προσέγγιση, η Επιτροπή καταβάλλει ήδη σημαντικές προσπάθειες στο πλαίσιο του πολυετούς προγραμματισμού για την περίοδο 2014-2020 προκειμένου να ευθυγραμμίσει, στον βαθμό του δυνατού, τις πολιτικές και τα πλαίσια των χωρών, σύμφωνα με τις δεσμεύσεις του Μπουσάν για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Την ίδια προσέγγιση εφαρμόζει η Επιτροπή για την κατάρτιση του νέου πλαισίου εταιρικών αποτελεσμάτων. Σε επίπεδο χώρας, η Επιτροπή συνεργάζεται με άλλους χορηγούς βοήθειας για τον καθορισμό πλαισίων αποτελεσμάτων με ευθύνη της χώρας και θεωρεί ότι ο κοινός προγραμματισμός με τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι ένα από τα μέσα πρόωθησης των εν λόγω πλαισίων.

80 η)

Οι μεταβολές στο πλαίσιο δράσεων μπορεί να οδηγήσουν σε μεταβολές των δεικτών που χρησιμοποιούνται ή των αρχικών τιμών-στόχων των δεικτών.

Σύσταση 1

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση και καταβάλλει ήδη προσπάθειες για τη διασφάλιση της συνεπούς χρήσης της ορολογίας: οι τομεακές κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τους δείκτες του 2013, το πρότυπο του εγγράφου δράσης και οι σχετικές κατευθυντήριες οδηγίες που ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2015, καθώς και το νέο πλαίσιο αποτελεσμάτων διεθνούς συνεργασίας και ανάπτυξης και οι συναφείς οδηγίες και κατευθύνσεις για την κατάρτιση εκθέσεων βάσει του πλαισίου αποτελεσμάτων.

Συνάδουν όλα με την ορολογία που χρησιμοποιείται στους βασικούς κανονισμούς.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής βρίσκονται επίσης σε διαδικασία ενίσχυσης της στήριξης στο πλαίσιο της εσωτερικής διασφάλισης ποιότητας σε σχέση με τις εν λόγω πτυχές των επιμέρους εγγράφων δράσεων και θα εξακολουθήσουν να βελτιώνουν τις γενικές τους κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τη διαχείριση έργων και προγραμμάτων και τις ενότητες κατάρτισης προσωπικού στον τομέα αυτό.

Σύσταση 2

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Τα τελευταία δύο έτη, βρίσκεται σε διαδικασία κατάρτισης διαφόρων μέτρων για την ενίσχυση των συστημάτων, των κατευθυντήριων οδηγιών και των διαδικασιών της όσον αφορά το ζήτημα αυτό. Βλ. επίσης την απάντηση στη σύσταση 1.

Η Επιτροπή συμφωνεί (βλ. απάντηση στο σημείο 80 στοιχείο α)) ότι η θέσπιση μιας «σαφούς λογικής αλυσίδας», από τις εισροές έως τον αντίκτυπο, είναι σημαντικότερη σε επίπεδο έργου.

Σύσταση 3

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Βρίσκονται σε εξέλιξη δράσεις για τη βελτίωση του συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης στο σύνολό του, που βελτιώνουν επίσης την ικανότητα της Επιτροπής να αντλεί διδάγματα (βλ. επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στην ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αριθ. 18/2014).

Όσον αφορά συγκεκριμένα το σύστημα πληροφοριών, οι δράσεις που υλοποιεί η Επιτροπή επί του παρόντος συνίστανται στη θέσπιση ενός προκαταρκτικού συστήματος διασφάλισης ενοποιημένης κατάρτισης εκθέσεων σχετικά με τα αποτελέσματα για την πρώτη έκθεση αποτελεσμάτων το 2015 πριν από την ανάπτυξη των πρώτων ενοτήτων του νέου λειτουργικού συστήματος πληροφοριών που πρόκειται, σύμφωνα με τον προγραμματισμό, να συμπεριλάβει και την κατάρτιση εκθέσεων για τα αποτελέσματα.

Εν αναμονή του νέου συστήματος και σύμφωνα με μία από τις συστάσεις που διατύπωσε το Ελεγκτικό Συνέδριο στην ειδική έκθεσή του αριθ. 18/2014 σχετικά με τις αξιολογήσεις και την προσανατολισμένη στα αποτελέσματα παρακολούθηση, η Επιτροπή βρίσκεται στο τελικό στάδιο ανάπτυξης μιας ειδικής ενότητας πληροφοριών που αφορά τις αξιολογήσεις, η οποία προβλέπεται να τεθεί σε εφαρμογή κατά το πρώτο εξάμηνο του 2016, γεγονός που θα βελτιώσει σταδιακά την ικανότητα της Επιτροπής να αντλεί διδάγματα για τους διάφορους συναφείς σκοπούς.

Σύσταση 4

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση. Έχει ήδη εντείνει τις προσπάθειές της υπό την έννοια που αναφέρεται στην απάντησή της στη σύσταση 1.

Σύσταση 5

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση.

Η υλοποίηση της σύστασης θα αποτελέσει μέρος της γενικής αξιολόγησης των κινδύνων που συνεπάγεται μια δράση (π.χ. επιλογή συγκεκριμένου τρόπου υλοποίησης βλ. επίσης ενότητα 2 «Κίνδυνοι και υποθέσεις» του προτύπου του εγγράφου δράσης που ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2015).

Σε ό,τι αφορά τα προγράμματα δημοσιονομικής στήριξης, η Επιτροπή έχει αναπτύξει ένα πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων για τον προσδιορισμό και τον μετριασμό των κυριότερων κινδύνων. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων λαμβάνεται υπόψη κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων κυρίως για τη βελτίωση της διακυβέρνησης μέσω της εσωτερικής Εποπτεύουσας Επιτροπής Δημοσιονομικής Στήριξης. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων ενισχύει συστηματικά τον διάλογο πολιτικής με τις χώρες-εταίρους σε στρατηγικό επίπεδο. Το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων χρησιμοποιείται για την εκτίμηση της εξισορρόπησης που πρέπει να διασφαλίζεται ανάμεσα στα αναμενόμενα οφέλη της προβλεπόμενης δράσης, για τον εντοπισμό κινδύνων και την υποβολή προτάσεων για μέτρα που αποσκοπούν στον μετριασμό των κινδύνων.

Η εσωτερική ανάλυση (έκθεση δημοσιονομικής στήριξης για τα έτη 2013 και 2014) καταδεικνύει ότι οι χώρες που λαμβάνουν δημοσιονομική στήριξη από την ΕΕ σημειώνουν σαφή και συνεχιζόμενη βελτίωση των επιδόσεων του πλαισίου διαχείρισης κινδύνων σε σύγκριση με εκείνες που λαμβάνουν στήριξη εκτός προϋπολογισμού.

Το 2015 η Επιτροπή αποφάσισε να εντατικοποιήσει τη βασική αξιολόγηση του κατά πόσον θα πρέπει, ή δεν θα πρέπει, να συνεργαστεί με έναν διεθνή οργανισμό ως εταίρο υλοποίησης, κατά περίπτωση.

ΠΩΣ ΘΑ ΠΡΟΜΗΘΕΥΤΕΙΤΕ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ

Δωρεάν εκδόσεις:

- ένα αντίτυπο:
από το EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- περισσότερα από ένα αντίτυπα ή αφίσες/χάρτες:
από τις αντιπροσωπείες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (http://ec.europa.eu/represent_el.htm),
από τα γραφεία εκπροσώπησης στις εκτός ΕΕ χώρες (http://eeas.europa.eu/delegations/index_el.htm),
επικοινωνώντας με την υπηρεσία Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_el.htm) ή
καλώντας τον αριθμό 00 800 6 7 8 9 10 11 (δωρεάν τηλεφωνικός αριθμός από όλη την Ένωση) (*).

(*) Οι πληροφορίες παρέχονται δωρεάν, και οι κλήσεις είναι γενικώς δωρεάν (ενδέχεται όμως κάποιες κλήσεις που πραγματοποιούνται μέσω ορισμένων τηλεπικοινωνιακών φορέων ή από τηλεφωνικούς θαλάμους ή ξενοδοχεία να χρεώνονται).

Εκδόσεις επί πληρωμή:

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

Στο πλαίσιο της επισκόπησής μας εντοπίσαμε εννέα βασικούς τομείς κινδύνου που συνδέονται με την προσανατολισμένη στα αποτελέσματα προσέγγιση της δράσης της ΕΕ στους τομείς της ανάπτυξης και της συνεργασίας.

Από την επισκόπηση που διενεργήσαμε προέκυψε ότι η Επιτροπή είχε προσδιορίσει ορθά τους εν λόγω τομείς κινδύνου. Διαπιστώθηκε επίσης το ενδιαφέρον που διαφαίνεται στις πρωτοβουλίες της Επιτροπής για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων της ΕΕ όσον αφορά την ανάπτυξη και τη συνεργασία.

Ωστόσο, μένει να ληφθούν περαιτέρω μέτρα προκειμένου να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό των εν λόγω πρωτοβουλιών. Στο πλαίσιο αυτό διατυπώνουμε σειρά συστάσεων.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων