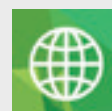


Tematsko izvješće

Pregled rizika u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-3379-0	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/496958	QJ-AB-15-019-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-3430-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/388646	QJ-AB-15-019-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3371-4	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/85758	QJ-AB-15-019-HR-E

© Europska unija, 2015.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Za svaku uporabu ili umnažanje priloga na stranici 41. dopuštenje se mora tražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće

Pregled rizika u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje

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

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu je reviziju uspješnosti obavilo III. revizijsko vijeće koje je specijalizirano za rashodovno područje vanjskog djelovanja. Na čelu revizijskog vijeća je Karel Pinxten koji je ujedno i član Suda zadužen za ovo izvješće. Reviziju je predvodio Philippe Froidure, ravnatelj III. revizijskog vijeća, uz potporu Huberta Devilléa, pomoćnika ravnatelja.



Slijeva nadesno: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Odlomak

I.-V. **Sažetak**

1.-12. **1. Uvod**

1.-5. **1.1. Zašto su rezultati važni**

6. **1.2. Što je rezultat**

7.-12. **1.3. Sveobuhvatni okvir za rezultate EU-a u području razvoja i suradnje**

13.-19. **2. Politika usmjerena na rezultate i regulatorni okvir**

13.-18. **2.1. Politički kontekst**

14.-15. **2.1.1. Visoki razvojni ciljevi**

16.-17. **2.1.2. Forumi na visokoj razini o učinkovitosti pomoći**

18. **2.1.3. Komunikacije EU-a**

19. **2.2. Pravni i regulatorni okvir**

20.-22. **3. Naš pregled**

23-79 **4. Ključna rizična područja**

24.-38. **4.1. Preciziranje ciljeva i pokazatelja**

24.-26. **4.1.1. Terminologija**

27.-31. **4.1.2. Usklađivanje i dosljednost dokumenata**

32.-35. **4.1.3. Utvrđivanje ciljeva u skladu s kriterijima SMART i jasnih pokazatelja**

36.-38. **4.1.4. Definiranje obveze partnerske zemlje da provede reforme kao cilj**

39.-46. **4.2. Uspostavljanje lanca rezultata**

39.-42. **4.2.1. Povezivanje mjera i rezultata s pomoću jasnog i logičnog lanca**

43.-46. **4.2.2. Doprinos nasuprot dodjeli**

47.-50. **4.3. Povećana složenost zbog uključivanja međusektorskih pitanja**

- 51.-57. **4.4. Usklađivanje instrumenata i okvira među razvojnim partnerima**
- 51.-53. 4.4.1. Usklađivanje s okvirima partnerskih zemalja za rezultate
- 54.-55. 4.4.2. Usklađivanje instrumenata kojima se koriste dionici u području razvoja
- 56.-57. 4.4.3. Rješavanje pitanja suprotstavljanja različitih struktura odgovornosti
- 58.-61. **4.5. Nedostatci u evaluaciji i izvješćivanju o rezultatima**
- 62.-65. **4.6. Usklađivanje podataka i izvješćivanje o njima**
- 66.-68. **4.7. Kvaliteta podataka**
- 69.-73. **4.8. Realizacija proračuna**
- 74.-79. **4.9. Izmjene u kontekstu mjera EU-a**
- 74.-77. 4.9.1. Upravljanje rizikom i odabir načina provedbe
- 78.-79. 4.9.2. Vanjski čimbenici

- 80.-83. **5. Zaključci i preporuke**
- 80.-82. **5.1. Zaključci**
- 83. **5.2. Preporuke**

Prilog — Sveobuhvatan evaluacijski okvir za evaluacije proračunske potpore

Odgovori Komisije

I

EU svake godine odvaja znatan iznos sredstava za pomoć razvoju najsiromašnijih država u svijetu. Radi vjerodostojnosti razvojne pomoći ključno je da rezultati postignuti s pomoću ovih sredstava budu dokazivi.

II

Europski parlament i Vijeće nedavno su ponovno pokazali interes za time da politike razvoja i suradnje EU-a budu usmjerene na rezultate, a ne na aktivnosti. Osim toga, Komisija je u prosincu 2013. objavila radni dokument službi Komisije „Pripremanje terena za Okvir za rezultate razvoja i suradnje EU-a” te u ožujku 2015. predstavila taj okvir objavom još jednog radnog dokumenta službi Komisije pod nazivom „Pokretanje okvira EU-a za rezultate međunarodne suradnje i razvoja”.

III

Pregledom smo utvrdili devet ključnih rizičnih područja u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje.

IV

Ustanovili smo da je Komisija ta rizična područja na odgovarajući način navela u velikom broju dokumenata. Također smo utvrdili interes za mjere koje Komisija provodi ne bi li uspostavila okvir EU-a za rezultate u području međunarodne suradnje i razvoja.

V

Međutim, potrebno je provesti daljnje korake kako bi se iskoristio potpuni potencijal inicijativa koje je Komisija pokrenula u svrhu unaprjeđenja rezultata EU-a u području razvoja i suradnje. U tom smo kontekstu iznijeli nekoliko preporuka koje bi Komisija trebala uzeti u obzir.

1.1. Zašto su rezultati važni

01

Znatno se iznos sredstava odvaja za pomoć razvoju najsiromašnijih država u svijetu. Pri isticanju činjenice da ne postoji jedinstven izvor podataka o financiranju razvoja, Komisija je u srpnju 2014. procijenila da su ukupna sredstva koja su zemljama u razvoju bila dostupna tijekom desetogodišnjeg razdoblja, s početkom od 2002. godine, iznosila otprilike 2 171 milijardu USD, uključujući sredstva nacionalnih i međunarodnih privatnih i javnih tijela.

02

Kao dio obveze da se postigne međunarodno dogovoren cilj u okviru službene razvojne pomoći prema kojemu bi omjer te pomoći i bruto nacionalnog dohotka (BND) iznosio 0,7 %, 2013. godine su ukupni neto rashodi EU-a (uključujući države članice) u okviru službene razvojne pomoći iznosili 56,5 milijardi eura, što je istovjetno omjeru te pomoći i BND-a od 0,43 % ukupnog BND-a EU-a¹.

03

Planirana sredstva dostupna za razvoj i suradnju tijekom razdoblja 2014.–2020. iznose 19 661 milijun eura u okviru općeg proračuna EU-a² te 30 506 milijuna eura za afričke, karipske i pacifičke (AKP) države u okviru Europskog razvojnog fonda³.

04

Radi vjerodostojnosti razvojne pomoći, posebno korištenih instrumenata, načina pružanja pomoći te predmetnih fondova, ključno je da rezultati postignuti s pomoću te potpore budu dokazivi.

05

Javna odgovornost također je važno pitanje. U izvješću objavljenom u siječnju 2014. Europski parlament istaknuo je da je „izrada proračuna na temelju aktivnosti još uvijek [bilo] temeljno načelo pri pripremi proračuna Unije” i izrazio žaljenje što se neki prijedlozi za programsko razdoblje 2014.–2020. i dalje „u osnovi temelje na doprinosima (usmjerenost na troškove) te se stoga još uvijek usredotočuju na poštovanje pravila, umjesto na uspješnost”. Parlament je također istaknuo da bi okvir uspješnosti kojim se Komisija koristi za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020. trebao obuhvaćati sljedeća tri glavna elementa⁴:

- (a) ostvarenje ciljeva programa (rezultati);
- (b) dobro upravljanje Komisije i država članica programom;
- (c) doprinos rezultata programa i dobrog upravljanja glavnim ciljevima Unije.

- 1 SWD(2014) 235 završna verzija – „Izvješće o odgovornosti EU-a za 2014. godinu o financiranju razvoja – Pregled napretka koji su postigli EU i države članice”.
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, siječanj 2015.
- 3 Publikacija Komisije „Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020. zajedno s proračunom EU-a za 2014. – Brojčani podaci”.
- 4 Izvješće o ocjeni financija Unije na temelju ostvarenih rezultata: novi instrument za poboljšani postupak Europske komisije za davanje razrješenice – A7 – 006.8/2014, 30 siječnja 2014.

1.2. Što je rezultat

06

Rezultat je mjerljiva posljedica koja izravno ili neizravno proizlazi iz nekog uzroka i utječe na odnos. Pristup razvoju i suradnji usmjeren na rezultate počiva na načelu da bi intervencije u svrhu razvoja i suradnje trebale biti usmjerene na pružanje rezultata, a ne na upravljanje aktivnošću ili procesima. Rezultati najčešće obuhvaćaju tri kategorije⁵:

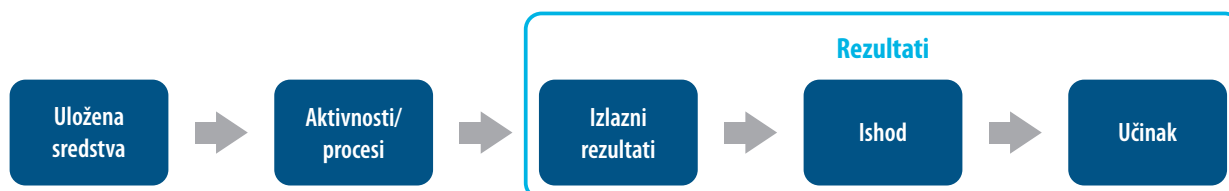
(a) izlazne proizvode: ono što je proizvedeno ili ostvareno s pomoću sredstava dodijeljenih za određenu intervenciju (npr. tečajevi za osposobljavanje za nezaposlene, izgrađene ceste);

(b) ishod: promjena koja je rezultat intervencije i koja se obično odnosi na njezine ciljeve. Ishodi mogu biti očekivani ili neočekivani, pozitivni ili negativni (npr. pripravnik koji se zaposlio, veća pristupačnost određenom području zahvaljujući izgradnji ceste);

(c) učinak: dugoročne društveno-gospodarske posljedice koje su vidljive određeno vrijeme nakon završetka intervencije te koje mogu utjecati na izravne korisnike intervencije ili druge neizravne korisnike.

5 Radi potreba ovog izvješća koristimo se terminologijom za te tri kategorije rezultata koja je navedena u financijskim instrumentima za vanjsko djelovanje. Slični se izrazi mogu upotrebljavati na različite načine u dokumentima EU-a.

Slika 1. Pojam rezultata



1.3. Sveobuhvatni okvir za rezultate EU-a u području razvoja i suradnje

07

Osim postojećih mehanizama čiji je cilj mjerenje rezultata i izvješćivanje o njima, važna inicijativa koju je Komisija poduzela u prosincu 2013. bila je izrada radnog dokumenta službi Komisije „Pripremanje terena za Okvir za rezultate razvoja i suradnje EU-a”. Cilj inicijative bio je sljedeći:

„uspostaviti procese (...) koje je pokrenula Komisija s ciljem ispunjavanja obveze, na temelju ‚Programa za promjenu’, da će ojačati svoje kapacitete praćenja operativnih rezultata ostvarenih provedbom projekata i programa razvoja i suradnje koje financira EU, kao i izvješćivanje o tim rezultatima”⁶.

6 SWD(2013) 530 završna verzija od 10. prosinca 2013.

1. Uvod

08

Tim se radnim dokumentom službi Komisije uzimaju u obzir zaključci istraživanja koje je Komisija provela 2013. godine s ciljem pružanja analize pouka izvučenih na temelju rada pet razvojnih agencija koje su već provodile vlastite okvire za rezultate. U njemu je predstavljen preliminarni pristup nacrtu sveobuhvatnog okvira za rezultate EU-a u području razvoja i suradnje. Taj je okvir opisan kako slijedi:

„Okvir za rezultate instrument je kojim se različiti razvojni partneri koriste za mjerenje rezultata ostvarenih prema strateškim razvojnim ciljevima. Okvir za rezultate može se smatrati sredstvom koordinacije različitih razina ili lanaca rezultata koji se očekuju provedbom određene strategije, programa ili projekta“.

09

Okvir za rezultate razvoja i suradnje EU-a imat će dvije glavne svrhe: poslužit će kao alat za određivanje odgovornosti kojemu je cilj informirati dionike o ostvarenim rezultatima te kao alat za upravljanje, s ciljem pružanja informacija o učinkovitosti koje će poslužiti kao temelj odluka o upravljanju.

10

Komisija je u lipnju 2014. objavila još jedan radni dokument službi Komisije, u svrhu opisivanja „okvira za praćenje, evaluaciju i izvješćivanje do kraja sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira koji proizlazi iz pravnih instrumenata kojima se podupire sljedeća generacija programa i dodatan rad

Komisije u svrhu upotpunjavanja okvira” – „okvir MORE“. Ovim se radnim dokumentom službi Komisije za svako područje politike pružaju pregled općih i posebnih ciljeva instrumenata, glavni pokazatelji uz svaki cilj, načini praćenja te vremensko razdoblje i sadržaj evaluacija i izvješćivanja⁷.

11

Europski parlament je u travnju 2014. izrazio svoju potporu „stalnim naporima Komisije da promijeni pristup s onog utemeljenog na uložnim sredstvima na onaj usmjeren na uspješnost i učinak“⁸. Vijeće je u svibnju 2014. pozdravilo radni dokument službi Komisije od prosinca 2013. „Pripremanje terena za Okvir za rezultate razvoja i suradnje EU-a“ te izrazilo zanimanje za „rezultate pilot-faze s ciljem pravovremenog dovršenja Okvira za rezultate razvoja i suradnje EU-a kako bi se izvješćivanje o rezultatima ostvarenima tijekom 2014. moglo predstaviti u prvoj polovini 2015.“⁹.

12

Komisija je u ožujku 2015. objavila novi radni dokument službi Komisije „Pokretanje okvira EU-a za rezultate međunarodne suradnje i razvoja“. Cilj je tog dokumenta bila provedba pristupa utvrđenih u radnom dokumentu službi Komisije od 2013. (vidjeti odlomak 7.) u operativne planove GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj u pogledu godišnjeg izvješćivanja, s početkom od 2015. godine, u svrhu prikazivanja kako iskorištena financijska sredstva pridonose ostvarenju ciljeva politike¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 završna verzija od 26. lipnja 2014. „Pregled okvira za praćenje, izvješćivanje i evaluaciju za programe višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2014. do 2020. koji je bio u prilogu izvješću o ocjeni financija Unije na temelju ostvarenih rezultata“.
- 8 Odluka Europskog parlamenta od 3. travnja 2014. o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2012., odjeljak III. – Komisija i izvršne agencije – ref. br. P7_TA-PROV(2014)0287, odjeljak „Vanjsko djelovanje“, odlomak 264.
- 9 „Zaključci Vijeća o Okviru za rezultate razvoja i suradnje EU-a” – sastanak Vijeća ministara vanjskih poslova (razvoja) Europske unije, 19. 5. 2014.
- 10 SWD(2015) 80 završna verzija od 26. ožujka 2015.

2. Politika usmjerena na rezultate i regulatorni okvir

2.1. Politički kontekst

13

Uloga Komisije na međunarodnoj sceni utvrđena je člankom 17. Ugovora o Europskoj uniji. Komisija radi, posebno u suradnji s Ujedinjenim narodima i Organizacijom za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), na pitanjima razvojne suradnje. U tom su kontekstu dogovoreni visoki razvojni ciljevi, zajedno s načelima pružanja učinkovitije pomoći¹¹.

2.1.1. Visoki razvojni ciljevi

14

Opća skupština Ujedinjenih naroda je u rujnu 2000. godine usvojila Milenijsku deklaraciju Ujedinjenih naroda kojom se države članice obvezuju na novo globalno partnerstvo s ciljem smanjenja najtežih oblika siromaštva. U toj je deklaraciji utvrđen niz vremenski ograničenih ciljeva koji bi se trebali ostvariti do kraja 2015. i koji su poznati kao Milenijski razvojni ciljevi.

15

Na konferenciji Rio + 20 održanoj u lipnju 2012. dogovoreno je pokretanje procesa za utvrđivanje ciljeva održivog razvoja koji će se nadograditi na Milenijske razvojne ciljeve¹². U rujnu 2013. svjetski su čelnici obnovili svoje obveze u pogledu ispunjavanja Milenijskih razvojnih ciljeva i dogovorili su se da sastanak na vrhu bude održan u rujnu 2015. s ciljem usvajanja novih ciljeva kao nadogradnje na Milenijske razvojne ciljeve¹³. Trenutačno se u okviru različitih procesa na globalnoj razini raspravlja o većem planu nakon

2015. godine. Glavni tajnik UN-a objavio je u prosincu 2014. objedinjeno izvješće o planu održivog razvoja za razdoblje nakon 2015. godine^{14,15}.

2.1.2. Forumi na visokoj razini o učinkovitosti pomoći

16

Europska komisija i države članice EU-a sudjelovale su na nekoliko foruma na visokoj razini s ciljem poboljšanja učinkovitosti programa razvojne pomoći:

- (a) Rimski deklaracija o usklađivanju (2003.);
- (b) Pariška deklaracija o učinkovitosti pomoći (2005.);
- (c) Akcijski plan iz Accre (2008.);
- (d) partnerstvo iz Busana za učinkovitu razvojnu suradnju (2011.);
- (e) prvi sastanak globalnog partnerstva na visokoj razini u Meksiku za učinkovitu razvojnu suradnju: napredak prema ključivom razvojnom planu za razdoblje nakon 2015. godine (2014.).

11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en

12 Zaključni dokument konferencije Rio + 20 „Budućnost kakvu želimo“.

13 Ujedinjeni narodi – Opća skupština – Integrirana i koordinirana provedba i praćenje zaključaka glavnih konferencija i sastanaka na vrhu Ujedinjenih naroda u gospodarskom i društvenom području te srodnim područjima – Praćenje zaključaka Milenijskog sastanka na vrhu – ref. br. A/68/L.4.

14 Ujedinjeni narodi – Opća skupština – Put prema dostojanstvu do 2030.: ukidanje siromaštva, preobrazba svih života i zaštita planeta – Objedinjeno izvješće Glavnog tajnika o planu održivog razvoja za razdoblje nakon 2015. godine – ref. br. A/69/700.

15 Vidjeti i COM(2015) 44 završna verzija od 5. veljače 2015. „Globalno partnerstvo za iskorjenjivanje siromaštva i održivi razvoj nakon 2015.“

2. Politika usmjerena na rezultate i regulatorni okvir

17

Na tim je forumima postignut konsenzus među donatorima i partnerskim zemljama te je dogovoreno nekoliko načela koja se odnose na rezultate razvoja, uključujući:

- (a) jačanje sposobnosti vlade partnerske zemlje da preuzme veću vodeću ulogu i vlasništvo nad rezultatima razvoja;
- (b) suradnju s partnerskim zemljama radi oslanjanja, koliko je god to moguće, na okvire partnerskih zemalja za praćenje i izvješćivanje usmjereno na rezultate;
- (c) usklađivanje uvjeta donatora u pogledu praćenja i izvješćivanja;
- (d) poboljšanje upravljanja rezultatima donatora i partnerskih zemalja;
- (e) veću usmjerenost na rezultate razvoja.

2.1.3. Komunikacije EU-a

18

Predanost Europske unije ostvarenju razvojnih ciljeva dogovorenih na međunarodnoj razini te povećanju učinkovitosti pomoći zabilježena je u nekoliko javnih izjava i komunikacija, pri čemu se u svakoj od njih na jedan ili drugi način ističe važnost rezultata razvoja i suradnje:

- (a) zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica o europskom konsenzusu o razvoju (ref. br. 14 820/05 od 24. veljače 2006.);
- (b) komunikacija pod naslovom „Pomaganje zemljama u razvoju u nošenju s krizom“ (COM(2009) 160 završna verzija od 8. travnja 2009.);
- (c) akcijski plan EU-a u dvanaest točaka za potporu Milenijskim razvojnim ciljevima (COM(2010)159 od 21. travnja 2010.);
- (d) operativni okvir za učinkovitost pomoći – Glavno tajništvo Vijeća (ref. br. 18 239/10 od 11. siječnja 2011.);
- (e) komunikacija pod naslovom „Povećanje učinka razvojne politike EU-a: plan za promjenu“ (COM(2011)637 završna verzija od 13. listopada 2011.);
- (f) komunikacija pod naslovom „Pristojan život za sve: stati na kraj siromaštvu i osigurati održivu budućnost svijetu“ (COM(2013) 92 završna verzija od 27. veljače 2013.);
- (g) komunikacija pod naslovom „Razdoblje nakon 2015.: prema sveobuhvatnom i cjelovitom pristupu financiranju mjera za suzbijanje siromaštva i održivog razvoja“ (COM(2013) 531 od 16. srpnja 2013.).

2. Politika usmjerena na rezultate i regulatorni okvir

2.2. Pravni i regulatorni okvir

19

Glavne odredbe koje se odnose na odgovornost u pogledu rezultata i javne revizije¹⁶ mogu se pronaći u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU), financijskim uredbama za opći proračun EU-a i europske razvojne fondove te u Uredbi o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja.

- (a) Ugovorom o funkcioniranju Europske unije predviđa se sljedeće:
- i. da Komisija dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću izvješće o ocjeni financija Unije na temelju ostvarenih rezultata (članak 318. stavak 2.); te
 - ii. Revizorski sud može u svakom trenutku iznijeti svoje primjedbe, osobito u obliku tematskih izvješća (članak 287. stavak 4.)¹⁷.
- (b) Financijskom uredbom koja se primjenjuje na opći proračun Unije (Financijska uredba) propisuje se sljedeće¹⁸¹⁹:
- i. za sva područja aktivnosti obuhvaćena proračunom moraju se postaviti određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni ciljevi. Postizanje tih ciljeva za svaku se aktivnost prati pokazateljima uspješnosti (članak 30. stavak 3.);

- ii. radi boljeg odlučivanja, institucije moraju provoditi *ex ante* i *ex post* evaluacije svih programa i aktivnosti koje povlače za sobom znatnu potrošnju (članak 30. stavak 4.);
- iii. komisija mora nacrtu proračuna priložiti nekoliko dokumenata, uključujući izvještaje o aktivnostima koji sadrže informacije o ostvarivanju svih prethodno navedenih određenih, mjerljivih, dostižnih, odgovarajućih i vremenski utvrđenih ciljeva te novih ciljeva mjerenih pokazateljima (članak 38. stavak 3. točka (e) podtočka i.), potpuno obrazloženje uključujući analizu troškova i koristi za predložene promjene visine odobrenih sredstava (članak 38. stavak 3. točka (e) podtočka ii. te sažetak rezultata evaluacije kada su relevantni za promjene u proračunu (članak 38. stavak 3. točka (e) podtočka v.);
- iv. dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti izvješćuje svoju instituciju o ispunjavaju svojih dužnosti u obliku godišnjeg izvješća o radu koje sadrži financijske podatke i podatke o upravljanju te rezultate poslova u vezi s utvrđenim ciljevima, rizike povezane s tim poslovima, uporabu osiguranih sredstava kao i učinkovitost i djelotvornost sustava unutarnje kontrole (članak 66. stavak 9.);
- v. Revizorski sud svoja tematska izvješća mora bez odgađanja proslijediti Europskom parlamentu i Vijeću (članak 163.).

- 16 Odgovornost ponajviše podrazumijeva demokratski nadzor nad politikama i aktivnostima javnih tijela, a javna revizija odnosi se na financijske revizije i revizije uspješnosti politika te povezanih javnih sredstava i njihove povezanosti s postupkom odgovornosti. Vidjeti izvješće Europskog revizorskog suda „Nedostatci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a”, 2014. (<http://eca.europa.eu>).
- 17 Vidjeti i članak 163. Financijske uredbe.
- 18 Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).
- 19 Slične odredbe sadržane su i u financijskim uredbama europskih razvojnih fondova.

- (c) Uredba o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja²⁰.
- i. odluke o financiranju u prilogu bi trebale sadržavati opis svakog djelovanja u kojem su navedeni njegovi ciljevi, glavne aktivnosti, očekivani rezultati, načini provedbe, proračun i okvirni rokovi te načini praćenja uspješnosti (preambula, odlomak 5.);
 - ii. vanjsko djelovanje Unije u okviru Instrumenta trebalo bi doprinijeti jasnim rezultatima (koji obuhvaćaju izlazne proizvode, ishode i učinke). Ti rezultati vanjskog djelovanja Unije i učinkovitost pojedinog Instrumenta trebali bi se pratiti i procjenjivati na temelju pokazatelja koji su unaprijed utvrđeni, jasni, transparentni i, prema potrebi, specifični za pojedinu državu i mjerljivi (preambula, odlomak 12.);
 - iii. u programima djelovanja za svako djelovanje navode se njegovi ciljevi, očekivani rezultati i glavne aktivnosti (članak 2.);
 - iv. od 2015. godine Komisija podnosi Europskom parlamentu i Vijeću godišnje izvješće o postignutim ciljevima svake uredbe u obliku pokazatelja kojima se mjere ostvareni rezultati i učinkovitost relevantnog Instrumenta. U tom se izvješću procjenjuju rezultati financijske pomoći Unije uporabom, u mjeri u kojoj je to moguće, posebnih i mjerljivih pokazatelja njezine uloge u ostvarivanju ciljeva Instrumenta (članak 13.).

²⁰ Uredba (EU) br. 236/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja (SL L 77, 15.3.2014., str. 95.).

20

Cilj je našeg pregleda pružiti jedinstveni dokument o onome što Sud smatra glavnim rizičnim područjima koja se odnose na pristup usmjeren na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje. U njemu se također navode povezani rizici na temelju iskustva koje je Sud stekao tijekom revizija u području vanjskog djelovanja. Posebno je važan u kontekstu trenutnih rasprava o okviru uspješnosti Komisije (vidjeti odlomak 5.) i provedbi okvira za rezultate za mjere EU-a u području međunarodne suradnje i razvoja (vidjeti odlomak 11.).

21

Tijekom pregleda vodili smo se za sljedećim pitanjem: je li Komisija na odgovarajući način riješila ključne rizike proizašle iz pristupa usmjerenog na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje?

22

Pregled smo proveli u razdoblju od listopada 2014. do siječnja 2015. godine. Obuhvaćao je pregled dokumentacije institucija EU-a i drugih velikih multilateralnih i bilateralnih donatora pomoći, kao i razgovore s osobljem Europske komisije, uključujući delegaciju EU-a u Kambodži, i službenicima dviju međunarodnih organizacija i nekoliko provedbenih tijela. Proveden je i pregled tematskih izvješća Suda objavljenih posljednjih godina s ciljem prikazivanja utvrđenih ključnih rizičnih područja uz određene primjere. Vremenski okvir za mjere u području razvoja je takav da se ti primjeri katkad odnose na mjere poduzete prije nekoliko godina.

23

Na temelju pregleda Sud je utvrdio devet ključnih rizičnih područja koja su detaljno opisana u nastavku uz određene primjere. Ona se odnose na:

- (a) dosljednu uporabu terminologije povezane s rezultatima (odjeljak 4.1.);
- (b) uspostavljanje jasnog lanca rezultata (odjeljak 4.2.);
- (c) povećanu složenost zbog uključivanja međusektorskih pitanja (odjeljak 4.3.);
- (d) usklađivanje instrumenata i okvira među razvojnim partnerima (odjeljak 4.4.);
- (e) evaluaciju rezultata i izvješćivanje o njima (odjeljak 4.5.);
- (f) usklađivanje podataka i pregled rezultata (odjeljak 4.6.);
- (g) kvalitetu podataka;
- (h) usredotočenost na realizaciju proračuna (odjeljak 4.8.); te
- (i) promjene u kontekstu djelovanja EU-a (odjeljak 4.9.).

4.1. Preciziranje ciljeva i pokazatelja

4.1.1. Terminologija

24

S obzirom na broj i raznolikost strana uključenih u provedbu novog okvira EU-a za razvoj i suradnju ili povezanih s tim okvirom, ključno je da oni budu u mogućnosti upotrebljavati jedinstvenu i dosljednu terminologiju.

25

Međutim, Sud je utvrdio da se terminologijom povezanom s rezultatima nije uvijek koristilo na dosljedan način (vidjeti **okvir 1.**).

26

Nedostatak jasnoće i dosljednosti u korištenoj terminologiji može uzrokovati nerazumijevanje i zbunjenost među stranama uključenima u aktivnosti EU-a u području razvoja i suradnje, ponajviše u kontekstu evaluacije.

4. Ključna područja rizika

Okvir 1.

Primjeri terminoloških problema

Iako se Uredbom o utvrđivanju zajedničkih pravila i postupaka za provedbu instrumenata Unije za financiranje vanjskog djelovanja²¹ predviđa da rezultatima budu obuhvaćeni izlazni proizvodi, ishodi i učinci (vidjeti odlomak 19.), glavna se uprava EuropeAid u okviru svojeg plana upravljanja za 2014. koristi drugačijom kategorizacijom u kojoj ishodi uključuju izlazne proizvode i učinak²².

Iako se uredbama predviđaju određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni (SMART) ciljevi, priručnik glavne uprave EuropeAid o praćenju usmjerenom na rezultate, koji sadržava referentni dokument za sve aktivnosti glavne uprave EuropeAid u vezi s praćenjem usmjerenim na rezultate, odnosi se na „SMART OVI-e“ pri čemu se „OVI-i“ odnose na objektivno mjerljive pokazatelje (eng. *objectively verifiable indicators*). Drugim riječima, u Priručniku se miješaju ciljevi i pokazatelji. Isto tako, Komisija je u sklopu svojeg okvirnog proračuna za 2014. navela SMART kao „minimalne uvjete koje je potrebno zadovoljiti ciljevima i pokazateljima“²³.

Iako se uredbama predviđaju pokazatelji koji su unaprijed utvrđeni, jasni, transparentni i, prema potrebi, specifični za pojedinu državu i mjerljivi, ponekad se upotrebljavaju drugi skupovi kriterija kvalitete, kao što je glavna uprava EuropeAid istaknula u svojim smjernicama za proračunsku potporu 2012.²⁴: „Postoje razni skupovi kriterija za procjenu kvalitete pokazatelja: pokazatelji SMART su određeni (*Specific*), mjerljivi (*Measurable*), dostižni (*Achievable*), odgovarajući (*Realistic*) i vremenski utvrđeni (*Time-limited*). Kriteriji CREAM odnose se na pokazatelje koji su jasni (*Clear*), relevantni (*Relevant*), gospodarski (*Economic*), odgovarajući (*Adequate*) i sljedivi (*Monitorable*). Smjernice EUROSTAT-a u pogledu pokazatelja obuhvaćaju logiku, važnost, mogućnost utvrđivanja ciljne vrijednosti, učestalost prikupljanja podataka, prikladnost i mogućnost točnosti procjene. Pokazatelji RACER odnose se na pokazatelje koji su relevantni (*Relevant*), prihvaćeni (*Accepted*), vjerodostojni (*Credible*), jednostavni (*Easy*) i stabilni (*Robust*).“

21 Uredba (EU) br. 236/2014.

22 Vidjeti primjerice logiku intervencije u okviru Instrumenta za razvoj i suradnju u odjeljku 4.1.4. plana upravljanja glavne uprave EuropeAid za 2014.

23 Europska komisija – Okvirni proračun za 2014. – Važeće upute, 14. 12. 2012.

24 Smjernice za proračunsku potporu – Planiranje, izrada i upravljanje – Suvremeni pristup proračunskoj potpori, rujan 2012.

4.1.2. Usklađivanje i dosljednost dokumenata

27

Ciljeve je, zajedno s njihovim pokazateljima, lakše razumjeti i ostvariti ako su oblikovani na jasan i dosljedan način u svim međusobno povezanim dokumentima.

4. Ključna područja rizika

28

Ciljevi i pokazatelji EU-a za razvoj i suradnju precizirani su u nizu dokumenata. Oni uključuju:

- (a) Ugovor o funkcioniranju Europske unije;
- (b) visoke razvojne ciljeve (vidjeti odjeljak 2.1.1.);
- (c) uredbe o instrumentima za financiranje vanjskog djelovanja²⁵;
- (d) regionalne i nacionalne strategije Komisije te višegodišnje indikativne programske dokumente
- (e) godišnje programe djelovanja priložene odlukama Komisije o financiranju
- (f) financijske sporazume s partnerskim zemljama, sporazume o upravljanju/doprinosima s međunarodnim organizacijama, sporazume i ugovore o bespovratnim sredstvima s nevladinim organizacijama i pružateljima usluga

(g) izvješća o aktivnostima (ili izvješća o programima) kao dio proračunskog postupka

(h) višegodišnje planove upravljanja te godišnja izvješća o radu predmetnih glavnih uprava Komisije.

29

Upravljanje svim tim dokumentima, koje su dostavila različita nadležna tijela i koja podliježu različitim ciklusima i postupcima usvajanja, nužno vodi do usklađivanja ciljeva i pokazatelja te, u nekim slučajevima, nedosljednosti. Stoga su rezultati o pilot-projektu koji je provela Komisija 2014. u pripremi okvira za rezultate pokazali da kada su logički okviri postojali i na razini odlučivanja i na razini ugovaranja, stupanj njihove usklađenosti bio je u najmanju ruku različit²⁶.

30

Sud je u prijašnjim revizijama također utvrdio nedosljednosti među dokumentima kojima se utvrđuju ciljevi i pokazatelji (vidjeti **okvir 2.**).

25 SL L 77, 15.3.2014.

26 Logički okvir dokument je kojim se predviđa pregled ciljeva, aktivnosti i sredstava projekta. Njime se obično naglašavaju kritičke pretpostavke na kojima projekt počiva te pružaju informacije o načinu praćenja projekta, uključujući uporabu pokazatelja.

Okvir 2.

Primjer nedosljednosti među dokumentima

„Godišnja izvješća o radu sadrže sedam pokazatelja za središnju Aziju. Iako su općenito relevantni za uspješnost razvojne pomoći EU-a u središnjoj Aziji, ti se pokazatelji razlikuju od pokazatelja utvrđenih u regionalnom strateškom dokumentu i višegodišnjim indikativnim programima te nisu izravno povezani s planiranim rezultatima nove partnerske strategije Vijeća za središnju Aziju.”²⁷

²⁷ Tematsko izvješće br. 13/2013 „Razvojna pomoć EU-a središnjoj Aziji”, odlomak 79. (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna područja rizika

31

Nedosljednosti u preciziranju ciljeva i pokazatelja mogu dovesti do nejasnoća o tome što bi trebalo poslužiti kao temelj procjene postignuća.

4.1.3. Utvrđivanje ciljeva u skladu s kriterijima SMART i jasnih pokazatelja

32

Utvrđivanje određenih, mjerljivih, dostižnih, odgovarajućih i vremenski utvrđenih (SMART) ciljeva zakonska je obveza za sve EU-a u području aktivnosti razvoja i suradnje. Nadalje, rezultate vanjskog djelovanja EU-a, uključujući razvoj i suradnju EU-a, te učinkovitost posebnog instrumenta trebalo bi pratiti i procjenjivati na temelju pokazatelja koji su unaprijed utvrđeni, jasni, transparentni i, prema potrebi, specifični za pojedinu državu i mjerljivi (vidjeti odlomak 19.)²⁸.

28 U travnju 2014. Europski parlament pozvao je na usvajanje određenih, mjerljivih, dostižnih, odgovarajućih i vremenski utvrđenih mjerila za sve programe iz naslova 4. („Globalna Europa“) višegodišnjeg financijskog okvira za 2014.–2020. Vidjeti odluku Europskog parlamenta od 3. travnja 2014. o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2012., odjeljak III. – Komisija i izvršne agencije – ref. br. P7_TA-PROV(2014)0287.

Slika 2. Potreba za ciljevima u skladu s kriterijima SMART i jasnim pokazateljima

		SMART ciljevi	Jasni pokazatelji
Rezultati	Uložena sredstva		
	Aktivnosti		
	Izlazni proizvodi		
	Ishod		
	Učinak		

4. Ključna područja rizika

33

Sud je u prijašnjim revizijama puno puta utvrdio da su planirani ciljevi previše nejasni ili nerealni (vidjeti **okvir 3.**). Sud je isto tako puno puta utvrdio da pokazatelji nedostaju ili su nejasni (vidjeti **okvir 4.**). Čak i kada su pokazatelji jasno definirani, njihovo tumačenje može biti relativno, a njihova vrijednost može znatno varirati u skladu s kontekstom u kojem se upotrebljavaju (vidjeti **okvir 5.**).

34

Rezultati o pilot-projektu koji je provela Komisija 2014. u pripremi okvira za rezultate pokazali su i da u mnogim slučajevima, čak i kada su postojali logički okviri u odlukama i ugovorima, oni nisu bili kvalitetni, tj. ciljevi nisu bili SMART, a pokazatelji nisu bili jasno definirani ili su se temeljili na nejasnim izvorima podataka.

35

Osim toga, neusklađenost s uredbama, izostanak ciljeva SMART i jasnih pokazatelja ugrožava praćenje uspješnosti i procjenu rezultata, što negativno utječe na odgovornost i javnu reviziju. Rezultati intervencije mogu biti ograničeni i ako njezini ciljevi od početka nisu jasno definirani.

Okvir 3.

Primjer ciljeva koji su bili previše nejasni ili nerealni

„Nedostatak jasne definicije ciljeva objekta odnosi se prvenstveno na planiranu opremu i razinu njezina rada (količinu i kvalitetu) te ciljanu skupinu ljudi za koje se očekuje da će imati koristi od rezultata projekta. Nedostatak jasnih i kvantificiranih mjera znatno umanjuje mogućnost Komisije da prati napredak tijekom provedbe te da kasnije mjeri i provjerava jesu li ostvareni rezultati vremenski održivi ili nisu (...).”²⁹

„Ciljevi su također ponekad preambiciozni, posebno u slučaju projekata NVO-ova koji imaju manje proračune i relativno kratko provedbeno razdoblje. To je pogotovo točno za projekte NVO-ova financirane u okviru instrumenta za hranu: njihovo je provedbeno razdoblje otprilike 20 mjeseci, što je u praksi smanjeno na otprilike 15 mjeseci jer je prvih nekoliko mjeseci namijenjeno javnoj nabavi i ostalim pripremnim aktivnostima. U nekim se slučajevima intervencije temelje na bezrazložnim pretpostavkama u pogledu uvjeta potrebnih za uspješnu provedbu, npr. institucionalni i upravljački kapaciteti nacionalnih i lokalnih nadležnih tijela, kvaliteta ruralne infrastrukture ili dostupnost odgovarajućeg osoblja (npr. nutricionisti i radnici u poljoprivredi).”³⁰

29 Tematsko izvješće br. 13/2012 „Razvojna pomoć Europske unije za opskrbu pitkom vodom i osnovne sanitarne uvjete u supsaharskim državama”, odlomak 50. (<http://eca.europa.eu>).

30 Tematsko izvješće br. 1/2012 „Djelotvornost razvojnih potpora Europske Unije za zdravstvenu ispravnost hrane u supsaharskoj Africi”, odlomak 52. (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna područja rizika

Okvir 4.

Primjer pokazatelja koji su nedostajali ili su bili nejasni

„U sporazumima o financiranju izravne financijske potpore mehanizma PEGASE nisu bili navedeni nikakvi pokazatelji uspješnosti, što Europskoj službi za vanjsko djelovanje, Komisiji i državama članicama otežava procjenu konkretnih rezultata potpore (...). Nepostojanje pokazatelja uspješnosti otežava i prikazivanje rezultata radi privlačenja novih sredstava. Osim toga, to nije u skladu s izričitim obvezom iz Uredbe o ENPI-ju o utvrđivanju pokazatelja uspješnosti radi praćenja svih oblika pomoći Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo.“³¹

„(...) u Kirgistanu je informativni program o sigurnosti hrane sadržavao nejasne pokazatelje, kao što su ‚informacije o sigurnosti hrane općenito se prihvaćaju kao točne i pravovremene‘, ‚obučen je odgovarajući broj djelatnika‘ i ‚korisnost prognoza za usjeve‘.“³²

31 Tematsko izvješće br. 14/2013 „Izravna financijska potpora Europske unije Palestinskoj samoupravi“, odlomak 31. (<http://eca.europa.eu>).

32 Tematsko izvješće br. 13/2013, odlomak 52.

Okvir 5.

Primjer promjenjivih važnosti pokazatelja

EU pruža sredstva proračunske potpore Kambodži za razvoj njezina obrazovnog sektora. Posljednjih su godina školski ispiti 12. razine u Kambodži bili ugroženi varanjem i korupcijom. Stope prolaznosti tada su bile otprilike 80 %. Godine 2014. vlasti Kambodže obvezale su se spriječiti i eventualno ukloniti nepravilnosti u tim ispitima, posebno uvođenjem mjera u centrima za ispitivanje radi sprječavanja varanja. Stopa prolaznosti prvog ispita organiziranog u kolovozu 2014. bila je 25 %, a ukupna stopa prolaznosti za 2014., nakon drugog ispita organiziranog u listopadu, bila je 41 %, odnosno otprilike polovina stope prolaznosti 2013. Promjena u ovom pokazatelju može se na prvi pogled protumačiti kao pogoršanje, no ona se s druge strane može smatrati odrazom poboljšanja u pouzdanosti i vjerodostojnosti ispita.

4.1.4. Definiranje obveze partnerske zemlje da provede reforme kao cilj

36

Da bi ciljevi neke mjere u pogledu razvoja bili značajni, oni bi trebali odgovarati ostvarenom rezultatu, odnosno mjerljivoj promjeni koja proizlazi iz predmetne mjere.

4. Ključna područja rizika

37

Sud je u prijašnjim revizijama utvrdio da su ciljevi mjera EU-a ponekad prikazani u obliku obveze koju preuzima partnerska zemlja u određenom trenutku. Međutim, u nekim od tih slučajeva, čak i ako je navedeni cilj bio ostvaren, tj. ako je partnerska zemlja izvršila svoju obvezu, mjera nije imala nikakvog znatnog učinka ili ga je imala jako malo. Drugim riječima, njome se nije ostvario nikakav značajan rezultat u pogledu razvoja (vidjeti **okvir 6.**).

38

Učinkovitost razvojne pomoći EU-a i mjera koordinacije može biti ugrožena ako se prividna obveza partnerske zemlje da postigne rezultate, bez daljnjih dokaza o tome da su značajne reforme zaista i provedene, smatra dovoljnim uvjetom za isplatu sredstava.

Okvir 6:

Primjer intervencije u kojoj obveza partnerske zemlje da provede reforme nije dovela do rezultata u pogledu razvoja

„Komisija je isplatila proračunsku potporu Kirgistanu u tri obroka kojima su prethodile procjene napretka prema ciljevima upravljanja javnim financijama. Komisija je procijenila da je napredak bio spor, no opravdala je isplatu svakog od triju obroka smatrajući da kirgiska vlada i dalje predano radi na daljnjim reformama. Nije bilo jasnih dokaza za takvo stajalište. Ključni dio Komisijinog obrazloženja odluke o isplati temelji se na procjeni predanosti partnerskih zemalja reformama, a ne na stvarnom postignutom napretku.”³³

„Komisija nije uspjela zajamčiti da pitanja koja je istaknula na sastanku pododbora budu praćena konkretnim mjerama egipatskih vlasti. Čak i kada su istaknuta pitanja bila uključena u plan mjera na kraju sastanka, ona obično nisu bila provedena. Primjerice, pododbor je 2009. u plan mjera uključio točku ‚ispitivanje mogućnosti uporabe tehničke pomoći EU-a radi pružanja savjeta Egiptu u pogledu zakonodavstva u vezi s NVO-ovima u državama članicama’. To nije bilo praćeno mjerama. (...) Komisija nije povezala kritike u pogledu kršenja ljudskih prava iznesene u izvješćima o napretku i mogućnost smanjenja ili obustave pomoći EU-a.”³⁴

³³ Tematsko izvješće br. 13/2013, odlomak 57.

³⁴ Tematsko izvješće br. 4/2013 „Suradnja EU-a s Egiptom u području upravljanja”, odlomci 39. i 41. (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna područja rizika

4.2. Uspostavljanje lanca rezultata

4.2.1. Povezivanje mjera i rezultata s pomoću jasnog i logičnog lanca

39

Kako bi se ostvarili očekivani rezultati potrebno je utvrditi odgovarajuće mjere i uspostaviti jasnu logičku vezu između aktivnosti, izlaznih proizvoda, ishoda i učinka³⁵³⁶. Uspostavljanje takvog logičkog lanca ključno je i za pokazivanje kako intervencije EU-a u pogledu razvoja i suradnje pridonose rezultatima³⁷.

40

U nekim je prijašnjim tematskim izvješćima Suda i izvješćima Komisije o evaluaciji utvrđeno da veza između mjere i rezultata nije uvijek jasno utvrđena (vidjeti **okvir 7**).

41

Za neke se mjere uvjeti isplate sredstava na temelju rezultata mogu utvrditi u sporazumima o financiranju kojima se isplate izravno povezuju s ostvarenjem rezultata, a sve to kako bi se stvorili poticaji za bolju učinkovitost s pomoću potpune ili djelomične isplate za potpuno ili djelomično ostvarenje rezultata³⁸³⁹. Sud je u prijašnjim revizijama nekoliko puta utvrdio da ta veza nije utvrđena niti primijenjena (vidjeti **okvir 8**).

42

U nedostatku jasne veze među mjerama, ili uvjetima isplate, te njihovih očekivanih rezultata, ciljevima intervencija može se previdjeti učinkovitost pomoći, što ima štetan učinak, a pri tome je ugrožen i kapacitet EU-a da pokaže i predstavi rezultate svojih mjera. Isto tako, naizgled odvojene politike mogu u stvarnosti biti blisko povezane⁴⁰. Pri osmišljavanju mjere u kontekstu određene politike, njezini potencijalni rezultati u pogledu drugih politika možda nisu dovoljno razmatrani; primjerice, projektom bi se moglo pridonijeti ciljevima povezanim sa zdravljem, poput suzbijanja malarije, dok se njegovi navedeni ciljevi odnose samo na poboljšanje pristupa sigurnoj pitkoj vodi.

- 35 Studija o pravnim instrumentima i iskustvima stečenima kroz evaluacije kojima je upravljao zajednički odjel za evaluacije – svezak 1. završenog izvješća: Izvješće o konačnom sažetku, srpanj 2011., str. vi.: „Utvrđivanje jasnih logičkih lanca u uredbama je ključno. To se može potaknuti izbjegavanjem nestrukturiranih popisa aktivnosti i nejasnih veza između aktivnosti, izlaznih proizvoda i njihovih planiranih učinaka. Odnosi među koracima u tom lancu trebali bi biti jasni i logički tako da se izbjegnu praznine u logici i „siromašni“ izlazni proizvodi ili učinci.” – ref. br. evaluacije DEVCO 1292.
- 36 Lanac rezultata detaljno je objašnjen u priručniku za upravljanje koje se temelji na rezultatima Skupine Ujedinjenih naroda za razvoj, listopad 2011., str. 14.
- 37 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studija o primjeni učenja od strateških evaluacija glavne uprave EuropeAid do razvojne politike i prakse), završno izvješće, lipanj 2014., str. vii.
- 38 Smjernice Komisije za proračunsku potporu – Vodič za izvršenje – Suvremeni pristup proračunskoj potpori, rujun 2012.
- 39 Vidjeti zajedničko stajalište EU-a za četvrti forum na visokoj razini o učinkovitosti pomoći (Busan, 29. studenoga 2011.– 1. prosinca 2011.) – zaključci Vijeća – 3124. sastanak Vijeća ministara vanjskih poslova, Bruxelles, 14. studenoga 2011.: „EU poziva partnerske zemlje i razvojne partnere da stave veći naglasak na usklađene uvjete temeljene na rezultatima“.
- 40 Tematska evaluacija potpore koju Europska komisija pruža zdravstvenom sektoru – završno izvješće – svezak 1., kolovoz 2012., str. xiv.

Okvir 7.

Primjeri nejasne veze između mjere i rezultata

„U 24 ispitane intervencije strategija europske politike susjedstva jasno se navodila kao krovna u okviru koje se odvijala suradnja. Upućivanje na jedan cilj europske politike susjedstva ili više njih jasno se navodilo u programskim dokumentima, a intervencije su u skladu sa strateškim dokumentima. Međutim, u ispitanoj dokumentaciji ne pokazuje se niti izravno objašnjava način na koji će se ciljevi postići određenim intervencijama, niti kako će planirane intervencije pridonijeti postizanju tih rezultata.“⁴¹

„Programi proračunske potpore u Malaviju i Ruandi upućuju na ciljeve nacionalnih strategija smanjenja siromaštva te sektorskih politika i programa. U njima se ne navodi način na koji će se pridonijeti ostvarenju vladinih ciljeva.“⁴²

41 Evaluacija potpore koju Europska unija pruža dvjema regijama (istočnoj i južnoj) u okviru europske politike susjedstva – završno izvješće – svezak 1., lipanj 2013., str. 24.

42 Tematsko izvješće br. 1/2012, odlomak 53.

Okvir 8.

Primjeri financijskih intervencija s neučinkovitim uvjetima plaćanja

„Jedan od ciljeva dvaju ciljanih programa potpore proračunu bio je pridonijeti poboljšanju upravljanja javnim financijama. Međutim, programi nisu uspostavili nikakve veze s vladinim planom reforme upravljanja javnim financijama niti su jasno definirani prioriteti koje su trebali podržati. Nejasno je kako se programima ove vrste može ostvariti takav cilj, uzevši u obzir da su sredstva isplaćena jednokratno, u fiksnom iznosu, i da nisu bila podložna uvjetima i obvezama vezanima uz učinkovitost poslovanja ili dijalog o politici.“⁴³

„Za projekte ulaganja u cestovnu infrastrukturu Komisija upotrebljava uvjete na način da partnerskim zemljama daje malo poticaja kako bi postupale u skladu s njima. Postavljeni uvjeti nisu pravno obvezujući, ali su naznačeni u sporazumima o financiranju kao „popratne mjere“ koje partnerska zemlja mora poduzeti. Komisija u praksi obično podupire ugovore o radu između partnerskih zemalja i izvođača radova, bez obzira na to jesu li te popratne mjere poduzete. Obveza je, stoga, na temelju tih ugovora isplatiti sredstva iz ERF-a, i njome se u određenoj mjeri može potaknuti partnersku zemlju da postupa u skladu s tim uvjetima.“⁴⁴

43 Tematsko izvješće br. 9/2013 „Potpora EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu“, odlomak 65. (<http://eca.europa.eu>).

44 Tematsko izvješće br. 17/2012 „Doprinos europskog razvojnog fonda (ERF) održivoj cestovnoj mreži u supsaharskoj Africi“, odlomak 27. (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna područja rizika

4.2.2. Doprinos nasuprot dodjeli

43

Intervencije EU-a u pogledu razvoja i suradnje odvijaju se u složenom području, u kojemu mnogi drugi donatori i vanjski čimbenici, osim intervencije EU-a, na pozitivan ili negativan način pridonose ostvarenju rezultata. Iz tog razloga te u svrhu utvrđivanja uzročno-posljedične veze između mjera EU-a u području razvoja i suradnje i njihovih rezultata (vidjeti odjeljak 4.2.1.), poželjno bi bilo procijeniti jačinu te veze, odnosno koji se dio rezultata može pripisati mjerama EU-a.

44

Međutim, Komisija je u svojem radnom dokumentu službi Komisije o „Pripremanju terena za Okvir za rezultate razvoja i suradnje EU-a“ (vidjeti odlomak 7.) istaknula da „je teško izmjeriti doprinos od jedne razine rezultata do druge“, odnosno od izlaznih proizvoda do ishoda te od ishoda do učinka. Naime, iako se izlazni proizvodi intervencije obično uvelike mogu pripisati intervenciji, to često nije slučaj s ishodom, a još manje s učinkom, kao što je to Sud utvrdio u nekim revizijama (vidjeti **okvir 9.**)

45

U određenim slučajevima intervencija u okviru proračunske potpore obično nije moguće utvrditi izlazne proizvode zbog zamjenjivosti financijske potpore EU-a s proračunom partnerske zemlje. Naime, proračunom partnerske zemlje podupire se razvojna strategija cijele države, a izlazni proizvodi intervencija u okviru proračunske potpore EU-a odnose se stoga na promjene vladinih politika i usluga, koje nisu posljedica samog programa proračunske potpore, već i raznih drugih vladinih mjera i odluka, drugih vanjskih programa pomoći (...) i vanjskih čimbenika koji nisu povezani s vladom⁴⁵. To je dobro prikazano u sveobuhvatnom evaluacijskom okviru OECD-a za evaluacije proračunske potpore (vidjeti **prilog**).

46

Slijedom toga, čak i kada se može odrediti jasna logička veza između mjere i njezinih rezultata, teško je, a ponekad i nemoguće, procijeniti koji se dio rezultata može pripisati intervencijama EU-a, a koji su rezultati postignuti zahvaljujući intervencijama drugih donatora ili drugim čimbenicima. Iz toga je razloga relevantnije govoriti o doprinosu, a ne o dodjeli. Osim svojih tehničkih aspekata, to se pitanje odnosi i na pitanje vlasništva nad rezultatima koje je više političke prirode. Naime, kada je uključeno više dionika, uključujući EU, partnerske zemlje i druge donatore, može se dogoditi da više strana polaže pravo na iste pozitivne rezultate, a nitko ne priznaje odgovornost za negativne rezultate.

45 Mreža odbora OECD-DAC za evaluaciju razvoja – „Evaluating Budget Support – Methodological Approach“ (Evaluacija proračunskih potpora – metodološki pristup), stranica 11. Vidjeti i stranicu 12. o ishodima proračunske potpore: „Ishodi su rezultat cijelog skupa politika, strategija i vladinih mjera povezanih s rashodima (...), reakcija/odgovora relevantnih dionika na promjene u izradi javne politike i odlukama o dodjeli sredstava te utjecaja drugih vanjskih čimbenika. Na te ishode pružena proračunska potpora utječe stoga samo djelomično. Uzročno-posljedična veza između pružene proračunske potpore i njezinih ishoda bit će stoga (uvelike) pomiješana s drugim čimbenicima.“

Primjer poteškoća u pripisivanju rezultata intervenciji EU-a

„Sud ne može procijeniti u kojoj su mjeri programi u okviru proračunske potpore EU-a u Malaviju i Ruandi pridonijeli rezultatima vladinih programa jer postoji više složenih čimbenika (...).“⁴⁶

⁴⁶ Tematsko izvješće br. 1/2012, odlomak 57.

4.3. Povećana složenost zbog uključivanja međusektorskih pitanja

47

Komisija je u svojoj komunikaciji o „Povećanju učinka razvojne politike EU-a: plan za promjenu“ (vidjeti odlomak 18.) predložila da aktivnosti EU-a u svim partnerskim zemljama budu usmjerene na maksimalno tri sektora. Usmjeravanjem intervencija EU-a na mali broj sektora može se povećati njihov učinak i učinak financijske pomoći EU-a, ne samo za partnerske zemlje, već i za Komisiju i delegacije EU-a⁴⁷.

48

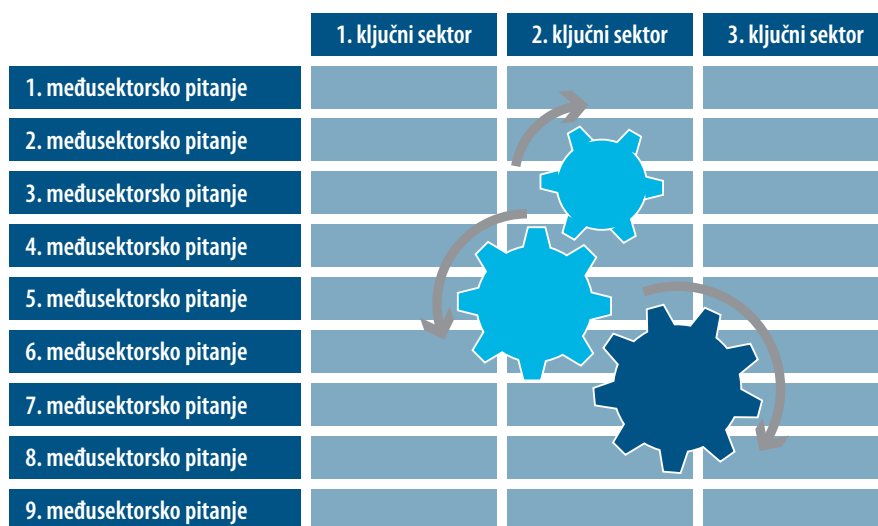
U međuvremenu, u skladu s uputama EU-a za utvrđivanje višegodišnjih programskih dokumenata za programsko razdoblje 2014.–2020., obveze u okviru sektorske politike moraju obuhvaćati i devet međusektorskih pitanja, uključujući promicanje ljudskih prava, ravnopravnosti spolova, demokracije, dobrog upravljanja, prava djece, osoba s invaliditetom, autohtonog stanovništva, ekološke održivosti i borbe protiv HIV-a/AIDS-a⁴⁸ (vidjeti **okvir 10.**).

⁴⁷ Upute za izradu programa u okviru 11. ERF-a i instrumenta za razvojnu suradnju za razdoblje od 2014. do 2020. g., koje su izdali ESVD i Europska komisija.

⁴⁸ Vidjeti i, primjerice, Uredbu o instrumentu za razvojnu suradnju (EU) br. 233/2014 kojom se propisuje da se u sve programe uključuju horizontalna, odnosno međusektorska pitanja kako su definirana Europskim konsenzusom. „Dodatno, prema potrebi se uključuju pitanja sprečavanja sukoba, dostojanstvenog rada i klimatskih promjena“ (članak 3.).

4. Ključna područja rizika

Slika 3. Ključni sektori i međusektorska pitanja



49

Prijašnjim izvješćima Komisije o evaluaciji istaknute su poteškoće u uključivanju pitanja ljudskih prava u razvojne mjere EU-a (vidjeti **okvir 11**).

50

Uključivanjem međusektorskih pitanja u intervencije EU-a može se dodatno otežati određivanje prioritetnih ciljeva tih intervencija. Povećana složenost zbog uključivanja međusektorskih pitanja u programe EU-a predstavlja dodatan rizik za postizanje rezultata i izvješćivanje o njima.

Okvir 10.

Uključivanje međusektorskih pitanja u program – primjer Kambodže

Višegodišnjim okvirnim programom Komisije za Kambodžu za razdoblje 2014.–2020. predviđaju se tri ključna sektora: poljoprivreda/upravljanje prirodnim resursima, obrazovanje/vještine i dobro upravljanje. Predviđa se i uključivanje nekoliko međusektorskih pitanja: ravnopravnost spolova i osnaživanje žena, prehrana, okoliš te informacijske i komunikacijske tehnologije.

Primjeri poteškoća u rješavanju međusektorskih pitanja – slučaj ljudskih prava

„EU je nastojao dodatno provesti svoju obvezu i uključiti ljudska prava u programsku razinu, uključujući regionalne strateške dokumente, bilateralne akcijske planove i tematske planove. Ljudska prava i demokracija utvrđeni su u dokumentima povezanim s politikom kao vodeća načela. Međutim, uočava se fenomen ‚razrjeđenja‘ demokracije i ljudskih prava kako se ciklus kreće ‚nizvodno‘, odnosno od širokih političkih obećanja preko političkih okvira do izrade programa, izbora instrumenata, dodjele sredstava i odabira projekata. To se ‚razrjeđenje‘ pojavljuje u nekoliko različitih oblika, uključujući i. nedostatak koherentne strategije za rješavanje problema konkretnim intervencijama; ii. ograničena sredstva za povezane aspekte demokracije i ljudskih prava u drugim tematski važnim sektorima; iii. tendenciju ograničavanja rada u vezi s ljudskim pravima na tematske instrumente.“⁴⁹

„Analiza dokumentacije šest konkretnih područja u koja Europska komisija nastoji uključiti ljudska prava ukazuje na fenomen ‚razrjeđenja‘ aspekta ljudskih prava kako se ciklus kreće nizvodno (...). Sve je to izraženo nije nedostatkom čak i osnovnih sustava za praćenje i evaluaciju napretka u vezi s uključivanjem tih pitanja u program. To je razrjeđenje povezano s političkim opiranjem partnerskih zemalja, ali i velikim unutarnjim nedostacima na razini EU-a, poput ograničene političke težine i nedosljednog donošenja odluka s obzirom na mjesto i važnost pitanja ljudskih prava u vanjskom djelovanju EU-a. Mediji i civilno društvo u velikoj su mjeri zabilježili i kritizirali poteškoće s kojima se EU susreće u mirenju vrijednosti i interesa. Arapsko proljeće bilo je osvješćenje o granicama ‚stabilnosti u odnosu na pristup u pogledu ljudskih prava‘ te može otvoriti perspektive za ozbiljniji pristup uključivanju ljudskih prava u program.“⁵⁰

49 „Evaluacija potpore koju Europska unija pruža dvjema regijama (istočnoj i južnoj) u okviru europske politike susjedstva – završno izvješće – svezak 1., lipanj 2013.“, str. 62.

50 „Tematska evaluacija potpore koju Europska komisija pruža za poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda (uključujući solidarnost sa žrtvama represije) – završno izvješće – svezak 1., prosinac 2011.“, str. 15.

4. Ključna područja rizika

4.4. Usklađivanje instrumenata i okvira među razvojnim partnerima

4.4.1. Usklađivanje s okvirima partnerskih zemalja za rezultate

51

U skladu s načelima dogovorenima na međunarodnim forumima na visokoj razini, donatori, uključujući EU, trebali bi se u najvećoj mogućoj mjeri oslanjati na okvire partnerskih zemalja za izvješćivanje i praćenje usmjereno na rezultate (vidjeti odjeljak 2.1.2.). Konkretno, donatori bi trebali maksimalno smanjiti uporabu dodatnih okvira, suzdržati se od traženja uvođenja pokazatelja uspješnosti koji nisu u skladu s nacionalnim razvojnim strategijama država⁵¹.

52

Međutim, u prijašnjim izvješćima Komisije o evaluaciji utvrđena su pitanja povezana s neusklađenošću između okvira donatora i onih partnerskih zemalja (vidjeti **okvir 12.**).

53

Kada partnerske zemlje imaju mnogo različitih vrsta i razina obveza u pogledu izvješćivanja i uvjeta isplata raznih donatora, to može predstavljati veliko opterećenje, što šteti učinkovitosti i djelotvornosti pomoći.

51 Partnerstvo iz Busana za učinkovitu razvojnu suradnju.

Okvir 12.

Primjer nedostatka usklađenosti s okvirom partnerske zemlje za rezultate

„(...) daleko od istinski usklađenog okvira kojim upravlja vlada, okvir za procjenu učinkovitosti razvio se u ‚ukupan zbroj pojedinačnih preferencija i zahtjeva svih razvojnih partnera‘. (...) Istinsko je vlasništvo vlade izgubljeno, a proces procjene unutar okvira za procjenu učinkovitosti sveden je na običan obvezan proces, koji je potrebno poštovati kako bi se nastavile isplate proračunske potpore (...). Usporedno s gubitkom vlasništva i obveze, zabilježeno je i znatno povećanje transakcijskih troškova povezanih s godišnjim procesom procjene i povezanim političkim dijalogom. O takvom su dojmu jednoglasno izvijestiti svi ispitani relevantni dionici. Najviše se očituje u stalnom rastu broja pokazatelja uključenih u okvir za procjenu učinkovitosti.“⁵²

52 Zajednička evaluacija proračunske potpore Tanzaniji: izvučene pouke i preporuke za buduće završno izvješće: svezak 1., 2013., odlomci 74. i 75.

4. Ključna područja rizika

4.4.2. Usklađivanje instrumenata kojima se koriste dionici u području razvoja

54

U prijašnjim tematskim izvješćima Suda utvrđeni su problemi povezani s neusklađenošću instrumenata kojima se koriste razvojni partneri (vidjeti **okvir 13.**).

55

Neusklađenošću instrumenata kojima se koriste razvojni partneri mogla bi se ugroziti učinkovitost i djelotvornost praćenja rezultata i izvješćivanja o njima.

Okvir 13.

Primjeri problema zbog neusklađenosti instrumenata kojima se koriste razvojni partneri

Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) procijenio je da postoji više od 50 međunarodnih javnih fondova, 45 tržišta ugljika i 6 000 privatnih dioničkih fondova koji pružaju financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena, svaki sa svojom upravljačkom strukturom. Kako je napomenula Svjetska banka, fragmentacija ove vrste mogla bi dovesti do smanjenja ukupne djelotvornosti financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena (...). Komisija i države članice koriste i bilateralne i multilateralne kanale za isplatu financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. Godine 2010. koristili su najmanje 22 multilateralna kanala.

(...) Nisu poduzete radnje za obuzdavanje povećanja iznosa sredstava za borbu protiv klimatskih promjena koje predstavlja ozbiljan rizik od neučinkovitosti, neprikladne odgovornosti i fragmentiranosti pomoći (...)⁵³

⁵³ Tematsko izvješće br. 17/2013 „Financijska sredstva EU-a za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći“, odlomci 57., 58. i 68. (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Rješavanje pitanja suprotstavljanja različitih struktura odgovornosti

56

Kao dio mjera EU-a u području razvoja i suradnje, Europska komisija povjerava neke zadaće u vezi s izvršenjem proračuna međunarodnim organizacijama u okviru neizravnog upravljanja⁵⁴. Pri obavljanju tih zadaća odgovornost se temelji na strukturama odgovornosti predmetne međunarodne organizacije, uključujući upravljanje, okvire rezultata⁵⁵ i vanjsku reviziju te na odredbama EU-a o reviziji i odgovornosti.

57

Sud je u prijašnjim revizijama utvrdio da je nizanje različitih struktura odgovornosti za zadaće u okviru neizravnog upravljanja s međunarodnim organizacijama ponekad dovelo do nedostataka u odgovornosti (vidjeti **okvir 14.**).

⁵⁴ Financijska uredba, članak 58. – Načini izvršenja proračuna.

⁵⁵ Vidjeti, primjerice, priručnik za upravljanje koje se temelji na rezultatima Skupine Ujedinjenih naroda za razvoj, okvir za integrirane rezultate Fonda Ujedinjenih naroda za stanovništvo ili priručnik Programa Ujedinjenih naroda za razvoj o planiranju, praćenju i evaluaciji rezultata u pogledu razvoja.

4. Ključna područja rizika

Okvir 14.

Primjer različitih struktura odgovornosti – Ujedinjeni narodi

„Iako Komisija provjerava sustave financijskog upravljanja svojih partnera iz UN-a (uz pomoć analize četiri stupa), Komisija za potvrđivanje praktičnog upravljanja kontrolnim sustavima i postizanje rezultata ovisi o izvješćima UN-a. U vrijeme provođenja revizija Komisija u vezi s ovim pitanjem još nije uspjela dobiti prikladne informacije od UN-a.“⁵⁶

„Komisija ne dobiva dovoljno pravodobnih informacija iz izvješća UN-a. Velik dio izvješća još uvijek nije zaprimljen, nije dovoljno detaljan i usmjeren je na aktivnosti, a ne na rezultate.“⁵⁷

56 Panoramski pregled iz 2014. g. „Nedostatci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a“ (<http://eca.europa.eu>).

57 Tematsko izvješće br. 3/2011 „Učinkovitost i djelotvornost doprinosa EU-a usmjerenih putem organizacija Ujedinjenih naroda u zemljama pogođenima sukobom“, odlomak IV. (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Nedostatci u evaluaciji i izvješćivanju o rezultatima

58

Zakonskim se odredbama za praćenje, evaluaciju i reviziju rezultata predviđaju dva različita rasporeda:

- (a) **vremenski raspored:** Člankom 318. UFEU-a se, primjerice, utvrđuje da Komisija svake godine dostavlja (...) izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata, osobito s obzirom na konstatacije koje su Europski parlament i Vijeće dali u kontekstu godišnjeg postupka davanja razrješnice;

- (b) **raspored temeljen na mjerama:**

Člankom 18 stavkom 3. Pravila za primjenu Financijske uredbe se, primjerice, predviđa da se postignuti rezultati u okviru višegodišnjih programa u kojima uključena sredstva premašuju 5 000 000 eura periodički evaluiraju u skladu s rasporedom koji omogućuje da se uzmu u obzir nalazi takve evaluacije prilikom donošenja odluke o obnavljanju, izmjeni ili obustavi programa.

59

Sud je u prijašnjim revizijskim izvješćima utvrdio da se u nekim slučajevima postignuća projekata ili ciljevi programa ne mogu procijeniti prije njihova završetka, što je imalo negativan učinak na periodičku procjenu ostvarenja rezultata (vidjeti **okvir 15.**).

4. Ključna područja rizika

60

Sud je utvrdio i nedostatke u pravodobnom provođenju evaluacija, tj. strateške evaluacije često su trajale duže nego što je bilo planirano, a evaluacije programa ponekad su bile odgođene ili otkazane⁵⁸. Nedavnim istraživanjem koje je zatražila Komisija također su utvrđena „važna neslaganja“ između evaluacija te izrade politike i programa, praćenja i upravljanja usmjerenog na rezultate. Posebno su utvrđene propuštene prilike u pogledu iskorištenosti, jer su se prethodno izvučene pouke ignorirale zato što nalazi evaluacija nisu bili u skladu s postupkom donošenja odluka u vezi s upravljanjem, (...) ili zato što se kontekst promijenio dok su nalazi stavljeni na raspolaganje⁵⁹.

61

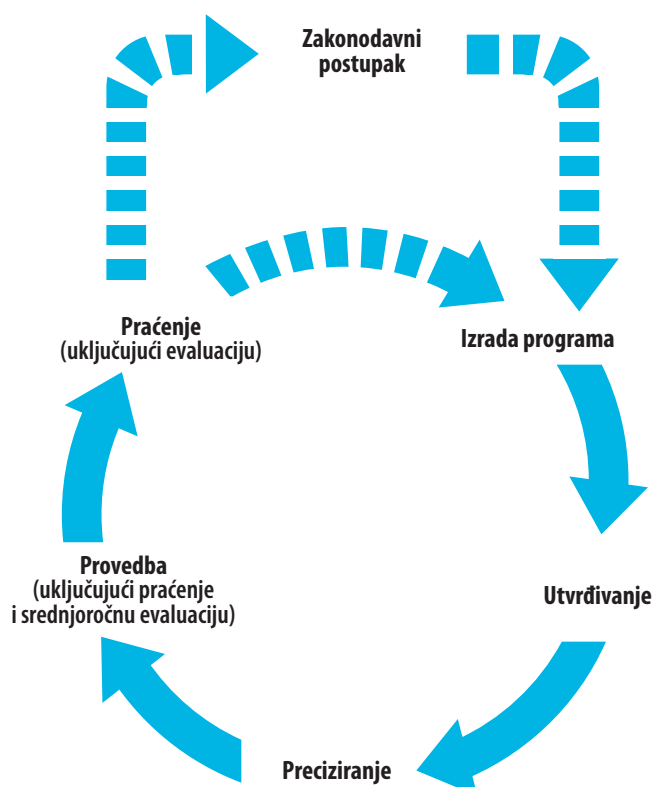
Nedostacima u rasporedu izvješćivanja o rezultatima i evaluacija može se spriječiti dobivanje povratnih informacija u pogledu relevantnog znanja i izvučenih pouka tijekom postupaka izvješćivanja i donošenja odluka.

58 Tematsko izvješće br. 18/2014 „Sustav ocjenjivanja i sustav praćenja usmjeren na rezultate koji upotrebljava EuropeAid“, odlomci od 27. do 29. (<http://eca.europa.eu>).

59 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studija o iskorištenosti učenja od strateških evaluacija glavne uprave EuropeAid do razvojne politike i prakse), završno izvješće, lipanj 2014., str. vii.

Slika 4.

Vremenski ciklus mjere



4. Ključna područja rizika

Okvir 15.

Primjer rezultata koji se mogu procijeniti tek po završetku predmetne mjere

„Sud je procijenio učinkovitost uzorka od 19 projekata usporedbom ciljeva planiranih sporazumom o doprinosima sa stvarnim postignućima. (...) Zbog nedovoljno informacija rezultate nije moguće procijeniti u sljedećim slučajevima: (...) Jedan veliki projekt bilo je uzajamni fond čiji su se ciljevi navedeni u sporazumu o doprinosima odnosili na fond u cjelini i stoga su bili općeniti. Iako su konkretniji ciljevi za povezane projekte bili definirani, ne mogu se jasno povezati ostvarenje ciljeva projekta i opći ciljevi iz sporazuma o doprinosima. Slijedom toga, učinkovitost se može procijeniti tek kada sam fond bude zatvoren, što nije bio slučaj u vrijeme revizije.”⁶⁰

⁶⁰ Tematsko izvješće br. 3/2011, odlomci 25. i 27.b.

4.6. Usklađivanje podataka i izvješćivanje o njima

62

Kako bi se prikazali rezultati ostvareni razvojnim politikama EU-a, podaci o rezultatima ostvarenima mjerama EU-a u području razvoja i suradnje moraju se prikupiti i uskladiti s pomoću informacijskih sustava te predstaviti i objaviti odgovarajućim kanalima izvješćivanja.

63

Međutim, Sud je u prijašnjim revizijskim izvješćima utvrdio nedostatke u pogledu kapaciteta informacijskih sustava glavne uprave EuropeAid za prikupljanje podataka o rezultatima (vidjeti **okvir 16.**). Komisija je 2014. godine također istaknula da kako bi EU bio u mogućnosti izvješćivati o rezultatima, potrebno je dodatno racionalizirati i razviti sustave i instrumente za prikupljanje podataka⁶¹.

64

Podaci o razvojnoj pomoći EU-a i aktivnostima suradnje služe kao temelj cijelog niza izvješća, pogotovo:

- (a) godišnje računovodstvene dokumentacije Komisije i izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju⁶²;
- (b) godišnjeg izvješća o radu glavne uprave EuropeAid i objedinjenog izvješća Komisije⁶³;
- (c) godišnjeg podnošenja izvješća Odboru za razvojnu pomoć OECD-a, u skladu s direktivama Odbora za razvojnu pomoć⁶⁴;
- (d) mjesečnog dostavljanja podataka registru podataka Inicijative za transparentnost međunarodne pomoći (IATI), u skladu sa standardima IATI-ja⁶⁵;
- (e) godišnjeg izvješća o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata⁶⁶;

⁶¹ SWD(2013) 530 završna verzija, str. 12.

⁶² Financijska uredba, posebno članci 141. i 142.

⁶³ Financijska uredba, posebno članak 66. stavak 9.

⁶⁴ „Konvergirane direktive o statističkom izvješćivanju za sustav izvješćivanja vjerovnika i godišnji upitnik Odbora za razvojnu pomoć” i dopune – ref. br. DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

⁶⁵ Internetska stranica Inicijative za transparentnost međunarodne pomoći (www.iatiregistry.org).

⁶⁶ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 318.

4. Ključna područja rizika

- (f) godišnjeg izvješća o razvojnoj politici i politici vanjske pomoći Europske unije i njihovoj provedbi;
- (g) redovitog ažuriranja internet-ske stranice Komisije „EU Aid Explorer“⁶⁷.

65

Trenutačno se u većini tih izvješća naglasak stavlja na aktivnosti, dok nijedno od njih ne pruža konsolidirane podatke o rezultatima ostvarenima tim sveobuhvatnim aktivnostima⁶⁸. Nedostatak konsolidiranih izvješća o ostvarenim rezultatima zahvaljujući pomoći EU-a i pregleda tih rezultata može narušiti donošenje odluka i odgovornost.

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

68 Konkretno, u godišnjem izvješću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata ne pruža se jasan pregled mjere u kojoj su glavni ciljevi Unije postignuti. Vidjeti izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata: novi alat Europske komisije za poboljšani postupak davanja razrješenice – A7 – 006.8/2014, 30. siječnja 2014.

Okvir 16:

Primjer nedostataka u informacijskom sustavu glavne uprave EuropeAid

„Glavni je instrument izvješćivanja između delegacija i glavne uprave EuropeAid kojim se koristi Komisija izvješće o praćenju vanjske pomoći (...). Međutim, u tim se izvješćima uvelike opisuju provedene aktivnosti i nastali problemi u provedbi. Nadalje, pružene informacije u određenoj se mjeri preklapaju s informacijama dostupnima u zajedničkom informacijskom sustavu za vanjske odnose (CRIS). One pružaju malo dokaza o stvarnim rezultatima pomoći, u pogledu procjena same delegacije ili izvješćivanja o rezultatima evaluacija provedenih nakon što su intervencije pomoći završene. (...)“⁶⁹

„(...) CRIS se ne može jednostavno upotrebljavati za izračun ukupnog iznosa potrošenog na određenu politiku ili koji je dodijeljen u okviru određenog financijskog instrumenta. Naime, popisom područja korištenim za povezivanje zapisa iz više modula CRIS-a i određenog područja miješaju se geografske zone (Azija, primjerice), financijski instrumenti (...) i tematske politike (sigurnost opskrbe hranom, primjerice).

Kao rezultat takve situacije, konsolidacija podataka, a posebno financijskih podataka, sadržanih u CRIS-u u svrhe izvješćivanja postaje naročito složena. Takva situacija šteti učinkovitosti i djelotvornosti CRIS-a kao instrumenta za izvješćivanje i upravljanje.“⁷⁰

69 Tematsko izvješće br. 1/2011 „Je li se prijenosom Komisijinih ovlasti u vezi s upravljanjem vanjskom pomoći sa sjedišta na delegacije poboljšalo pružanje pomoći?“, odlomak 59. (<http://eca.europa.eu>).

70 Tematsko izvješće br. 5/2012 „Zajednički sustav informiranja o vanjskim odnosima (CRIS)“, odlomci 40. i 41. (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna područja rizika

4.7. Kvaliteta podataka

66

Za praćenje i procjenu rezultata potrebno je prikupljanje dostatnih, relevantnih, pouzdanih i ažuriranih podataka. U skladu s obvezama preuzetima tijekom foruma na visokoj razini u pogledu učinkovitosti pomoći (vidjeti odjeljak 2.1.2.), prikupljanje podataka trebalo bi se u najvećoj mogućoj mjeri oslanjati na okvire partnerskih zemalja za izvješćivanje i praćenje usmjereno na rezultate.

67

Međutim, u prijašnjim revizijama Suda i evaluacijama Komisije ponekad je utvrđeno da se izvorima podataka ne pružaju dostatne, relevantne, pouzdane i pravodobne informacije o rezultatima (vidjeti **okvir 17.**). Prikupljanje podataka ponekad je skupo, ponajviše u slučaju cenzusa, i zato partnerske zemlje ne obavljaju često tu dužnost.

68

Izostanak dostatnih, relevantnih, pouzdanih i ažuriranih podataka može znatno oslabiti kvalitetu i pouzdanost rezultata o kojima je izvješćeno.

Okvir 17.

Primjeri nedostataka u kvaliteti podataka

„Pokazatelji kojima se koristi Komisija obično su pravilno usmjereni na [Milenijske razvojne ciljeve], iako se nedovoljno pozornosti posvećuje pokazateljima kvalitete obrazovanja. Međutim, nacionalni informacijski sustavi za upravljanje obrazovanjem na koje se Komisija oslanja ne pružaju na dosljedan način dostatne, pouzdane i pravodobne informacije.”⁷¹

⁷¹ Tematsko izvješće br. 12/2010 „Razvojna pomoć EU-a za osnovno obrazovanje u supsaharskoj Africi i južnoj Aziji”, odlomak V. (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Realizacija proračuna

69

Prijašnjih je godina postojao pritisak da se povećaju iznosi namijenjeni mjerama EU-a u području razvoja i suradnje, posebno u kontekstu obveze ostvarenja međunarodno dogovorenih ciljnih vrijednosti u okviru službene razvojne pomoći, odnosno omjera službene razvojne pomoći/bruto nacionalnog dohotka od 0,7 % do 2015. godine⁷².

⁷² „Države članice obvezuju se postići cilj u pogledu omjera službene razvojne pomoći/bruto nacionalnog dohotka od 0,7 % do 2015., a one koje su tu ciljnu vrijednost već ostvarile obvezuju se da će je zadržati iznad te ciljne vrijednosti. Države članice koje su pristupile EU-u nakon 2002. nastojat će povećati svoj omjer službene razvojne pomoći/bruto nacionalnog dohotka na 0,33 % do 2015. – vidjeti zaključke predsjedništva sastanka Europskog vijeća u Bruxellesu, održanog 16. i 17. lipnja 2005. – ref. br. 10 255/1/05 REV 1, odlomak 27.

4. Ključna područja rizika

70

Člankom 317. UFEU-a propisuje se da Komisija mora izvršiti proračun u skladu s financijskim uredbama te uzimajući u obzir načela dobrog financijskog upravljanja. Člankom 38. stavkom 3. Financijske uredbe propisuje se da Komisija mora priložiti nacrtu godišnjeg proračuna, između ostaloga, informacije o opsegu izvršavanja aktivnosti u prethodnoj godini te opsegu izvršavanja u tekućoj godini.

71

Sama realizacija proračuna može se smatrati ciljem i ponekad se kao takva navodi u planovima upravljanja Komisije (vidjeti **okvir 18.**).

72

Iz tog razloga može doći do napetosti između potrebe za izvršenjem proračuna i potrebe za njegovim izvršenjem u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja (učinkovitost, djelotvornost i ekonomičnost)⁷³. Konkretno, postignuća i nedostaci u pogledu izvršenja proračuna izravno su vidljiviji od postignuća u pogledu uspješnosti (rezultata). Iz tog razloga postoji prirodna tendencija posvećivanja veće pozornosti izvršenju proračuna nego rezultatima, kao što je Sud utvrdio u svojem godišnjem izvješću o izvršenju proračuna za 2013.: „Pri trošenju sredstava EU-a u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine, u središtu su pozornosti, umjesto visoke razine uspješnosti, bile apsorpcija sredstava (potreba da se novac potroši) i usklađenost s pravilima”⁷⁴.

73

Usmjeravanje na realizaciju proračuna kao cilja može štetiti dobrom financijskom upravljanju i postizanju rezultata.

73 „Jedno višegodišnje pitanje (...) koje se postavlja jest kako pomiriti dugoročnu prirodu razvojne suradnje, koja za sobom povlači višegodišnje planove, s uobičajenom praksom odobravanja financijske pomoći koja istječe svake godine. U mnogim državama članicama Odbora za razvojnu pomoć, općim postupcima upravljanja zahtijeva se da dodijeljena sredstva u određenoj fiskalnoj godini budu raspodijeljena unutar te godine ili, u najmanju ruku, rezervirana unutar te godine i potrošena ubrzo nakon toga. Slijedom toga, upravitelji pomoći u nekim državama djeluju pod znatnim pritiskom kako bi sredstva brzo rezervirali i raspodijelili, stavljajući stoga nepravilno naglasak na uložena financijska sredstva, umjesto na željene ishode i stvarne rezultate razvojnih aktivnosti.” – Vidjeti OECD – Odbor za razvojnu pomoć – Upravljanje pomoći: prakse država članica Odbora za razvojnu pomoć – ref. br. DCD/DAC(2004)40.

74 Europski revizorski sud, godišnje izvješće za financijsku godinu 2013., odlomak 10.56. (SL L 398, 12.11.2014.).

4. Ključna područja rizika

Okvir 18.

Primjer cilja realizacije proračuna

Planom upravljanja glavne uprave EuropeAid za 2014. utvrđuje se sljedeći cilj za europski razvojni fond (ERF) u Africi⁷⁵: „Razine izvršenja proračuna – Održati visoke razine izvršenja proračuna uključujući isplate proračunske potpore“.

Plan upravljanja glavne uprave EuropeAid sadrži i, za vanjske financijske instrumente koji nisu ERF, prilog pod nazivom „Dobro financijsko upravljanje i učinkovita uporaba resursa Europske komisije“, kojim se utvrđuje nekoliko pokazatelja i ciljnih vrijednosti za izvršenje proračuna:

	Pokazatelj	Ciljna vrijednost (2014.)
1.	Provedba početnog godišnjeg financijskog predviđanja: isplate	Od 90 % do 110 %
2.	Provedba godišnjeg financijskog predviđanja za ugovore	Od 90 % do 110 %
3.	Provedba godišnjeg financijskog predviđanja za odluke	Od 90 % do 110 %

75 Plan upravljanja 2014. – Glavna uprava za razvoj i suradnju – EuropeAid.

4.9. Izmjene u kontekstu mjera EU-a

4.9.1. Upravljanje rizikom i odabir načina provedbe

74

Mjere EU-a u području razvoja i suradnje provode se u velikom broju država različitih razina razvoja, od kojih mnoge odlikuju kritični društveni, politički ili humanitarni uvjeti ili čak nestabilna sigurnosna situacija. Odabir načina provedbe pomoći s ciljem postizanja ciljeva mjere trebao bi se temeljiti na njezinom očekivanom kapacitetu da dovede do rezultata na učinkovit i djelotvoran način s obzirom na kontekst mjere. U nekim slučajevima odabir načina provedbe koji se čini riskantnijim od drugih može ponekad biti potaknut očekivanjem da će se njime ostvariti bolji ili brži rezultati.

4. Ključna područja rizika

75

Proračunskom se potporom takva situacija dobro ilustrira. Naime, iako se može smatrati sredstvom pružanja velike količine pomoći na način koji je lakše predvidjeti nego što je to slučaj s tradicionalnim pristupom projektu, proračunska se potpora često pruža državama s lošim sustavima upravljanja javnim financijama. Budući da se sredstva pružena u okviru proračunske potpore pripajaju drugim proračunskim sredstvima u okviru proračuna predmetne države (što je poznato pod nazivom „zamjenjivost“), ona su izložena istim nedostacima u pogledu upravljanja javnim financijama, uključujući rizike od prijevare i korupcije⁷⁶. Povrh toga, rezultati ostvareni s pomoću proračunske potpore i održivost tih rezultata mogu biti izloženi riziku u slučaju političke nestabilnosti partnerske zemlje, primjerice zbog toga što se u obzir ne uzimaju dobro upravljanje, velika gospodarska i društvena pitanja ili ljudska prava. Odluka o pružanju proračunske potpore EU-a trebala bi se stoga donositi za svaki slučaj zasebno i poduprijeti procjenom očekivanih koristi i potencijalnih rizika⁷⁷.

76

Sud je u prijašnjim revizijskim izvješćima ponekad utvrdio da odabiru načina provedbe pomoći nije uvijek prethodila odgovarajuća analiza rizika s obzirom na očekivane prednosti (vidjeti **okvir 19.**).

77

Izostanak usporedbe očekivanih koristi s potencijalnim nedostacima odabranih načina provedbe može rezultirati krivim odabirom načina provedbe ili izložiti proračun EU-a neopravdano visokim rizicima.

76 Europski revizorski sud, godišnje izvješće za financijsku godinu 2011., odlomak 7.10. (SL L 344, 12.11.2012.).

77 COM(2011) 638 završna verzija od 13. listopada 2011. „Budući pristup proračunskoj potpori EU-a za treće zemlje“.

Okvir 19.

Primjeri nedostatka analize rizika za odabrani način provedbe

„(...) Komisija ne pokazuje na uvjerljiv način da je, prije donošenja odluke o suradnji s organizacijom UN-a, procijenila prednosti u odnosu na nedostatke. Odabir organizacije UN-a ne temelji se na dostatnim dokazima o tome da je taj pristup učinkovitiji i djelotvorniji od drugih načina pružanja pomoći.“⁷⁸

78 Tematsko izvješće br. 15/2009, odlomak III.

4. Ključna područja rizika

4.9.2. Vanjski čimbenici

78

Većina mjera EU-a u području razvoja i suradnje planira se s obzirom na rezultate koji će se ostvariti u nekoliko godina. Tijekom tog razdoblja, u mjerama može doći do znatnih promjena ili nestabilnosti, u:

- (a) političkom ili gospodarskom kontekstu na razini partnerske zemlje – to je bilo slučaj, primjerice, u Egiptu⁷⁹, Demokratskoj Republici Kongo⁸⁰ i Palestini⁸¹ – ili na razini projekta (vidjeti **okvir 20.**);

- (b) razvojnom kontekstu u pogledu prirodnih katastrofa, npr. na Haitiju, u siječnju 2010., kada je glavni grad i njegova okolna područja pogodio potres jačine 7,0 stupnjeva po Richterovoj ljestvici⁸²; ili
- (c) Sustav EU-a za upravljanje i kontrolu pomoći (vidjeti **okvir 21.**).

79

Takvim se promjenama u kontekstu mjera EU-a u području razvoja i suradnje može otežati dosljedno i relevantno praćenje rezultata i izvješćivanje o njima.

79 Tematsko izvješće br. 4/2013.

80 Tematsko izvješće br. 9/2013.

81 Tematsko izvješće br. 14/2013.

82 Tematsko izvješće br. 13/2014 „Potpora EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju“ (<http://eca.europa.eu>).

Okvir 20.

Primjer nestabilnosti u gospodarskom kontekstu projekta

Komisija je u Kambodži financirala projekt za promicanje tehnologije *Waste to Energy* (Otpad u energiju) u sektoru ljuštenja riže. Međutim, posljednjih su godina u Kambodži provedena važna ulaganja u veće i učinkovitije ljuštionice riže, što je dovelo do četverostrukog porasta kapaciteta između 2009. i 2013.⁸³ Sada se predviđa da će većina ljudi koji obavljaju djelatnost u tom području tražiti jače sustave od onih koji su prvotno bili planirani projektom, uz puno veći trošak. Iz toga su razloga početni ciljevi projekta izgubili određenu važnost te je izgledno da se neće ostvariti kako je prvotno bilo planirano.

83 Studija Svjetske banke o razvoju trgovine – Pretvoriti Kambodžu u vodećeg izvoznika riže, rujan 2013.

Okvir 21.

Primjer izmjena u sustavu upravljanja i kontrole

„Skupina za podršku Ukrajini“ i uprava Komisije „Susjedstvo“ 1. siječnja 2015. prenesene su iz glavne uprave EuropeAid u Glavnu upravu za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, GU NEAR (bivša Glavna uprava za proširenje, GU ELARG)⁸⁴. To će imati učinka i na geografsku pokrivenost okvira glavne uprave EuropeAid za rezultate i na način praćenja rezultata politike susjedstva i izvješćivanja o njima.

84 Zapisnici s 2104. sastanka Komisije održanog u srijedu 5.11.2014. – PV(2014) 2104.

5.1. Zaključci

80

Na temelju našeg pregleda utvrdili smo devet ključnih rizičnih područja u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje.

- (a) Uporaba nedosljedne terminologije povezane s rezultatima i nedostatak utvrđivanja jasne logične veze između mjere, izlaznih proizvoda, ishoda i učinka mogu biti izvor nejasnoća i ugroziti procjenu ostvarenja (odjeljci 4.1. i 4.2.).
- (b) Povećana složenost zbog uključivanja međusektorskih pitanja u programe EU-a predstavlja dodatni rizik za postizanje rezultata i izvješćivanje o njima (odjeljak 4.3.).
- (c) Nedostatak usklađenosti između instrumenata pružanja pomoći razvojnih partnera, okvira za rezultate i struktura odgovornosti može dovesti do neučinkovitosti i nedostataka u odgovornosti (odjeljak 4.4.).
- (d) Nedostacima u evaluaciji i izvješćivanju o rezultatima može se spriječiti dobivanje povratnih informacija u pogledu relevantnog znanja i izvučenih pouka tijekom postupaka izvješćivanja i donošenja odluka (odjeljak 4.5.).
- (e) Nedostatak konsolidiranih izvješća o ostvarenim rezultatima zahvaljujući pomoći EU-a i pregleda tih rezultata može narušiti donošenje odluka i odgovornost (odjeljak 4.6.).

- (f) Izostanak dostatnih, relevantnih, pouzdanih i ažuriranih podataka može znatno oslabiti kvalitetu i pouzdanost rezultata o kojima je izvješćeno (odjeljak 4.7.).
- (g) Usmjeravanje na realizaciju proračuna kao cilja može štetiti dobrom financijskom upravljanju i postizanju rezultata (odjeljak 4.8.).
- (h) Promjene u kontekstu mjera mogu ugroziti postizanje ili održivost rezultata te otežati procjenu ostvarenih rezultata (odjeljak 4.9.).

81

Ustanovili smo da je Komisija ta rizična područja na odgovarajući način navela u velikom broju dokumenata. Također smo utvrdili interes za mjere koje Komisija provodi ne bi li uspostavila okvir EU-a za rezultate suradnje i razvoja.

82

Međutim, potrebno je provesti daljnje korake kako bi se iskoristio potpuni potencijal inicijative koju je Komisija pokrenula za poboljšane rezultate EU-a u području razvoja i suradnje.

5. Zaključci i preporuke

5.2. Preporuke

83

Kako bi se ublažili utvrđeni rizici, dajemo sljedeće preporuke.

1. preporuka **Unaprijediti smjernice za uporabu terminologije te precizirati ciljeve i pokazatelje**

Komisija bi trebala unaprijediti svoje smjernice kako bi se zajamčila dosljedna uporaba terminologije u pogledu rezultata (izlaznih proizvoda, ishoda, učinaka) i, ako je potrebno, kako bi se precizirali ciljevi SMART i jasni pokazatelji njezinih intervencija na svim razinama.

2. preporuka **Uspostaviti jasnu vezu između mjera i očekivanih rezultata**

Svojim internim smjernicama, praktičnim instrumentima, preciziranjem projekta i procesom praćenja, Komisija bi trebala zajamčiti uspostavljanje jasne veze između mjera i očekivanih rezultata, uključujući međusektorska pitanja.

3. preporuka **Poboljšati informacijski sustav za izvješćivanje o rezultatima i izvučene pouke**

Komisija bi trebala poboljšati svoj informacijski sustav kako bi mogla na učinkovit način uskladiti rezultate svojih intervencija i izvješćivati o njima. To bi trebalo biti nadopunjeno mjerama kojima se evaluacijama Komisije omogućuje utvrđivanje korisnih pouka za daljnje zakonodavstvo, izradu programa ili osmišljavanje mjera u predmetnim područjima.

4. preporuka **Zajamčiti dostupnost i kvalitetu podataka**

Komisija bi u svim svojim intervencijama trebala procijeniti dostupnost i kvalitetu podataka i težiti prikupljanju dostatnih, relevantnih, pouzdanih i ažuriranih podataka o postignutim rezultatima. To bi se trebalo odražavati u njezinim sustavima i smjernicama.

5. preporuka **Procjena rizika povezanih s načinom provedbe prije rezerviranja financijskih sredstava**

Prije nego što rezervira financijska sredstva te pri razmatranju očekivanih rezultata, Komisija bi trebala procijeniti i rizike povezane s izborom određenog načina provedbe.

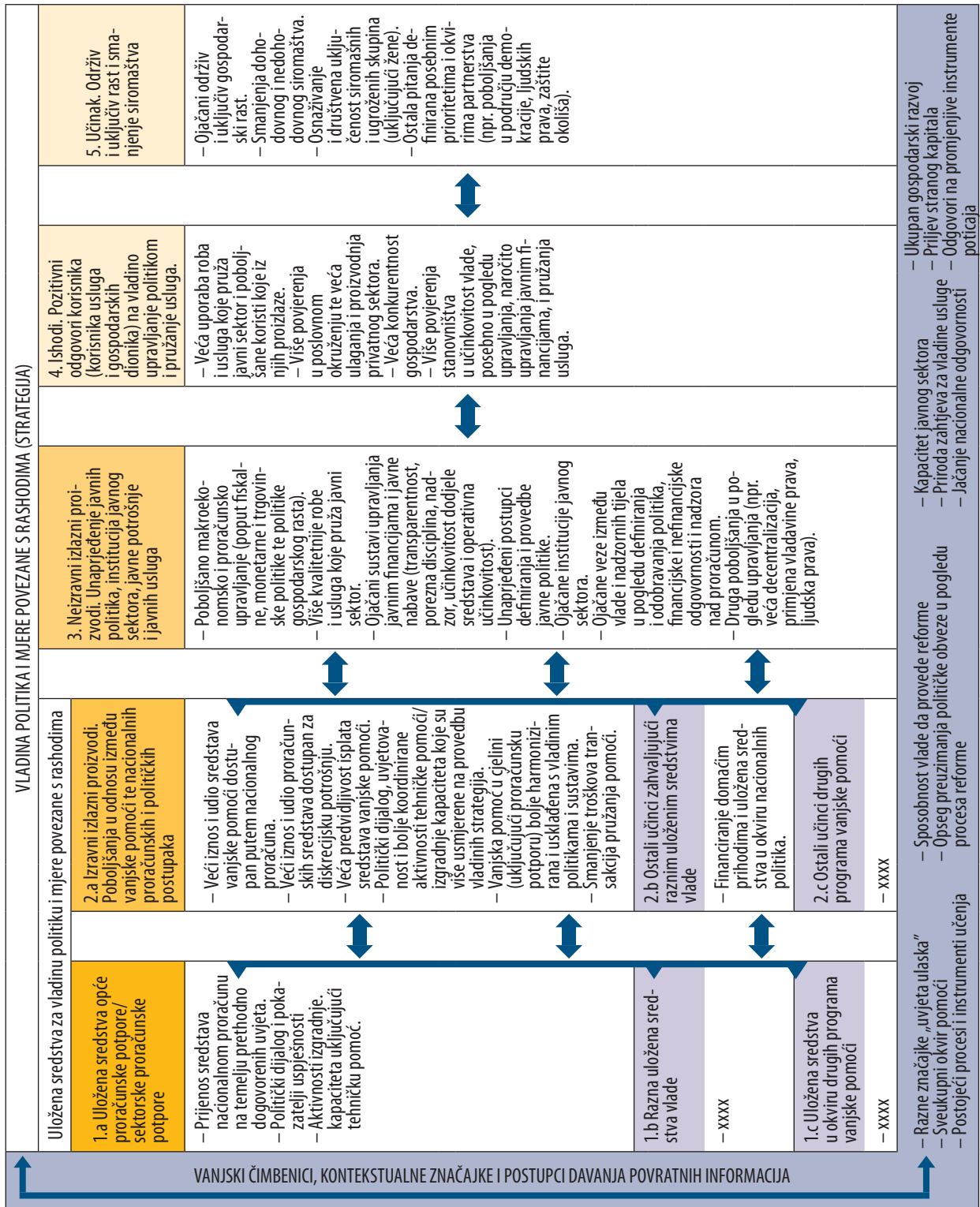
Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda g. Karel PINXTEN, na sastanku održanom u Luxembourggu 17. studenoga 2015.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Sveobuhvatan evaluacijski okvir za evaluacije proračunske potpore



Izvor: Mreža odbora OECD-DAC za evaluaciju razvoja – „Evaluating Budget Support – Methodological Approach“ (Evaluacija proračunskih potpora – metodološki pristup).

Sažetak

III

Priroda revizije Suda takva je da obuhvaća primjere koji se ponekad odnose na aktivnosti poduzete prije nekoliko godina. To posebno vrijedi za primjere koji se odnose na proračunske potpore, a brojni rizici povezani s njima razriješeni su 2012. donošenjem revidiranih smjernica za proračunske potpore (vidjeti odgovore na razne okvire u nastavku), kao i za primjere koji se odnose na višegodišnje programske dokumente (strateški dokumenti ili okvirni programi), a Komisija želi istaknuti da odgovarajuće pokazatelje sustavno uključuje u programske dokumente za razdoblje 2014.–2020.

1. Uvod

07

Okvir za rezultate (RF) jedan je od instrumenata izvješćivanja o rezultatima na razini izlaznih proizvoda i izravnog ishoda. Ocjenjivanje osigurava prosudbu o uzročno-posljedičnoj, logičkoj vezi među raznim razinama rezultata, sve do razine učinka i ostvarenja „strateških razvojnih ciljeva“, na državnoj ili globalnoj razini. Nadalje, poduzeto je nekoliko inicijativa za poboljšanje sustava praćenja i ocjenjivanja (M&E) kako bi se poboljšao Komisijin pristup usmjeren na rezultate.

10

Radni dokument službi o „okviru MORE“ opisuje različite postojeće okvire praćenja, ocjenjivanja i izvješćivanja o provedbi višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). U smislu ciljeva i pokazatelja, njime se opisuje ono što je predviđeno pravnim aktima kojima su uspostavljeni financijski instrumenti za razdoblje 2014.–2020., a dopunjeno proračunskim programskim izjavama 2014. i 2015., kao i alatima za praćenje, ocjenjivanje i izvješćivanje uključenima u godišnje planove upravljanja (AMP) i godišnja izvješća o radu (AAR). U vezi s instrumentima vanjske pomoći, koristi se i novim okvirom za rezultate kao jednim od instrumenata praćenja i izvješćivanja o provedbi VFO-a.

3. Naš pregled

22

Priroda revizije Suda takva je da obuhvaća primjere koji se ponekad odnose na aktivnosti poduzete prije nekoliko godina. To posebno vrijedi za primjere koji se odnose na višegodišnje programske dokumente (strateški dokumenti ili okvirni programi), a Komisija želi istaknuti da odgovarajuće pokazatelje sustavno uključuje u programske dokumente za razdoblje 2014.–2020., kao i za primjere koji se odnose na proračunsku potporu, za koje je velik broj rizika već riješen 2012. prihvaćanjem revidiranih smjernica za proračunsku potporu.

Komisija se poziva i na svoje odgovore na tematska izvješća Suda, te na dodatne odgovore na opažanja Suda u predmetnom izvješću, u vezi s nekim od primjera, ne bi li tako naglasila jedan ili više aspekata koje smatra relevantnijima u kontekstu svoga odgovora na ta opažanja.

4. Ključna rizična područja

26

Komisija je suglasna sa Sudom i svjesna je potrebe da se osigura terminološka dosljednost. U radnom dokumentu službi od 26. ožujka 2015., pod nazivom „Pokretanje okvira EU-a za rezultate međunarodne suradnje i razvoja“, upotrijebljena je terminologija *input-output-outcome-impact* (uložena sredstva-izlazni proizvodi-ishod-učinak), koja odgovara međunarodno uvriježenoj rezultatskoj terminologiji Odbora za razvojnu pomoć OECD-a, a u skladu je i s terminologijom upotrijebljenom u financijskim instrumentima za razdoblje 2014.–2020. Ista terminologija rabi se i u novom obrascu Dokument o djelovanju (primjenjiv od 1. siječnja 2015.) i u novom priručniku za praćenje usmjerenom na rezultate (ROM) („Priručnik o pregledima praćenja usmjerenog na rezultate i potpori izvješćivanju o rezultatima na kraju projekta“) (ožujak 2015.).

Okvir 1.

Terminologija upotrijebljena u godišnjem planu upravljanja Glavne uprave EuropeAid usklađena je s terminologijom predviđenom općim uputama za uspostavu planova upravljanja glavnih uprava i služba Komisije.

Rizik naveden u primjeru iz okvira 1. odnosi se na terminologiju u Priručniku za praćenje usmjereno na rezultate (ROM), koji se primjenjivao u prethodnom sustavu ROM, završenom u proljeće 2014. Zamijenjen je novim sustavom ROM i novim Priručnikom ROM predstavljenim u proljeće 2015., a on takvu odrednicu više ne sadržava i u potpunosti je u skladu s međunarodnom praksom koja odrednicu SMART primjenjuje na ciljeve, a ne na pokazatelje. U skladu s tim, Komisija će izmijeniti sljedeću proračunsku okružnicu.

Nadalje, Komisija namjerava precizirati jezik i upute u vezi s ciljevima i pokazateljima koji se koriste u kontekstu proračunskih okružnica.

Komisija se slaže da bi ciljevi i očekivani rezultati trebali biti što je više moguće SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-limited – određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni), ali smatra i da to u mnogim slučajevima nije lako provesti. To se osobito odnosi na situaciju u kojoj se očekivani rezultati mogu mjeriti jedino kvalitativno i ne može ih se kvantitativno odrediti, a to je slučaj, među ostalim, s rezultatima općih politika ili financijskih instrumenata.

Okviri poslovnih rezultata po prirodi su usredotočeni na kvantitativne rezultate, kako je navedeno u radnom dokumentu službi „Pokretanje Okvira EU-a za rezultate međunarodne suradnje i razvoja“ (EU RF). Pokazatelji u okviru EU RF utvrđeni su u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s kriterijima RACER („relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i stabilni“) — kako je utvrđeno u Eurostatovim smjernicama za pokazatelje, na koje se poziva Sud.

29

Komisija se slaže da širok raspon dokumenata na koje upućuje Sud povećava rizik od nedosljednosti. Uzimajući u obzir da su dokumenti doneseni u različitim fazama oblikovanja politike i ciklusa upravljanja projektima i programima (uključujući i fazu programiranja), u provedbi su nužna usklađenja i točno određena vrsta usredotočenosti.

Komisija je poduzela mjere za smanjenje rizika koje navodi Sud. Stoga su u pripremi programiranja za razdoblje 2014.–2020. državni, regionalni i tematski programski dokumenti sustavno revidirani kako bi se osigurala odgovarajuća kvaliteta (tj. mjerljivost) i prihvatljiv broj očekivanih rezultata i pokazatelja, te kako bi bilo lakše upravljati njihovim brojem (vidjeti programske dokumente na http://eeas.europa.eu/around/index_en.htm).

Revizijom predložka Dokumenta o djelovanju (na snazi od 1. siječnja 2015.) i tekućom revizijom povezanih internih dokumenata Skupine za potporu kvaliteti želi se postići primjereno uvrštavanje očekivanih rezultata i pokazatelja u dokumente o djelovanju.

Nadalje, službe Komisije rade na poboljšanju sustava praćenja i ocjenjivanja te osiguravaju prostor za prilagodbe koje će možda biti potrebne tijekom provedbe aktivnosti, kao i fleksibilnost potrebnu za provedbu tih prilagodba radi usklađivanja s različitostima među zemljama i politikama.

32

Komisija već poduzima mjere za smanjenje rizika koje navodi Sud. Vidjeti odgovor Komisije na odlog 29.

Okvir 4.

U skladu s 2. preporukom o razvoju pokazatelja uspješnosti koju je dao Sud u tematskom izvješću 14/2013, Komisija je izradila okvir za rezultate koji uključuje pokazatelje za praćenje napretka reforma Palestinske samouprave.

Memorandumom o razumijevanju potpisanim 25. ožujka 2015. s Palestinskom je samoupravom postignut dogovor o okviru za rezultate pripremljenom u okviru EU-ove Strategije lokalnog razvoja, uz koordinaciju sa Svjetskom bankom i s državama članicama EU-a. Pilot-fazom obuhvaćena su područja makroekonomskih/fiskalnih pokazatelja, upravljanja javnim financijama, reforme javne uprave (uključene su i mjere za rješavanje pitanja uključivanja onih državnih službenika iz Gaze koji ne rade), obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. Ocjenjivanje pilot-faze održat će krajem 2015./početkom 2016., a u idućoj se fazi može dodati još sektora. Prethodni tekst pokazuje da su pokazatelji utvrđeni, što je u skladu s uredbom o ENPI-ju.

Okvir 5.

Komisija ovaj slučaj smatra primjerom slučaja u kojem je interpretaciju pokazatelja na kraju morala prilagoditi uvjetima u specifičnom lokalnom kontekstu, a u skladu s time prihvatiti i prilagodbu ciljne vrijednosti pokazatelja. Taj primjer pokazuje koliko je važno stalno paziti na takve situacije, ali on inače nije povezan s rizikom kojim Komisija može upravljati i na drugi način.

38

Institucionalne reforme dugotrajan su i težak proces, a pomaganje vladi partnerske države da ostvari postupan napredak može biti održivije od brzog uspjeha projekta. Vidjeti odgovor na okvir 6.

Okvir 6.

Komisija napominje da su navedena plaćanja (koja se odnose na lipanj 2008., prosinac 2010. te srpanj 2011.) u velikoj mjeri prethodila novoj politici proračunske potpore kojom je uvedena mnogo stroža procjena kriterija prihvatljivosti, posebno kriterij upravljanja javnim financijama. Rizik prikazan u ovom primjeru smanjuje se od 2012. primjenom smjernica za proračunsku potporu.

U svojem odgovoru na nalaze Suda Komisija također napominje da je "potrebno razlikovati kriterije prihvatljivosti za proračunsku potporu koji zahtijevaju holistički pristup utemeljen na vjerodostojnosti i pozitivnoj provedbi i koji su po prirodi općeniti, od posebnih uvjeta povezanih s varijabilnim tranšama, jer oni moraju biti jasni i specifični.... Donatori moraju prihvatiti složenost reformi i postaviti razumne i bolje poredane ciljeve. Naprimjer, u Kirgistanu i Egiptu, dvjema zemljama koje primaju proračunsku potporu, napredak u reformama upravljanja javnim financijama sporiji je od očekivanog. Točnije, planovi reforme upravljanja javnim financijama koje su ispočetka uglavnom pripremali vanjski donatori, bili su preambiciozni i podcijenili su lokalne kapacitete za njihovu provedbu. Da bi se to ispravilo, revidirane su reforme upravljanja javnim financijama i planovi djelovanja kako bi bili realniji, a pružena je i dodatna tehnička pomoć."

Kao posljedica toga, taj je slučaj primjer preambicioznih ciljeva. Osim toga, potrebno je naglasiti da je reforma sustava upravljanja javnim financijama dugoročan proces. Budući da je trajanje operacije tri godine, moguće je uočiti tek veoma ograničene rezultate.

Egipat je primjer slučaja u kojem nije riječ o definiranju predanosti partnerske države provedbi reforme kao cilja (vidjeti naslov odjeljka 4.1.4.), nego je, u smislu smjernica za proračunsku potporu iz 2012., riječ o preduvjetima za isplatu u vezi s bitnim elementima kao što su ljudska prava.

Nakon Zaključaka Vijeća od kolovoza 2013./veljače 2014. te preporuka Suda, Komisija je svoju pomoć usmjerila na društveno-gospodarske intervencije i potporu civilnom društvu.

U Egiptu od 2011. nema novih operacija pružanja proračunske potpore, a ni u jednoj od pet tekućih operacija od 2012. nije bilo isplate proračunske potpore.

Okvir 7. – druga alineja

Aktivnosti proračunske potpore u Malaviju i Ruandi počeli su prije 2010. i uvelike prethode novoj politici proračunske potpore kojom je uveden mnogo stroži pristup tumačenju veze između operacije koju financira EU i nacionalne politike.

Rizik prikazan u ovom primjeru smanjuje se od 2012. primjenom smjernica za proračunsku potporu.

Okvir 8.

Provedene su ciljane hitne mjere proračunske potpore radi makroekonomske stabilizacije zemlje, s globalnim ciljem opstanka Demokratske Republike Konga koji je trpio gospodarsku krizu i nestašicu hrane pa se i analiza rezultata mora promatrati u tom kontekstu.

Plan reforme upravljanja javnim financijama koji Sud navodi doista je i spomenut u Sporazumu o financiranju, a njegovo je osnivanje bilo jedan od ključnih mjerila napretka.

Fiksne tranše također podliježu procjeni prihvatljivosti, tj. povezane su s uspješnošću provedbe. Zato su uvjeti plaćanja bili povezani s ciljevima, među ostalim i s boljim upravljanjem javnim financijama.

46

EU-ov doprinos razvojnim rezultatima države bit će iskazan kao potpomognuti rezultati države, tako da je riječ o pristupu koji se temelji na doprinosu (vidjeti radni dokument službi Komisije iz ožujka 2015. „Pokretanje okvira EU-a za rezultate međunarodne suradnje i razvoja”). Za kvantificiranje takva doprinosa moguće su dvije metode kojima se trenutno služe donatori:

- „ukupna metoda”, kada se izvješćuje o svim (ili ukupnim) rezultatima koje je EU ostvario zajedno s ostalima (poput vlada partnerske države i ostalih donatora), a ne o rezultatima povezanim s EU-ovim udjelom u financiranju,
- „proporcionalna metoda”, kad se izvješćuje o rezultatima na temelju EU-ova udjela u ukupnom financiranju. Tim pristupom rezultati projekata i programa izračunavaju se kao razmjerni dio koji odgovara razini financijskog doprinosa EU-a. U ovom pristupu izvješćivanje se implicitno vezuje s izravnom uzročno-posljedičnom vezom između financijskog doprinosa i ostvarenih rezultata.

Na agregatnoj razini, kao u slučaju izvješćivanja na temelju novog okvira za rezultate, treba izabrati jednu od metoda. Budući da detaljni proračunski podaci o tuđim uplatama, pa i uplatama partnerskih vlada, a radi izračuna proporcionalnih rezultata, nisu uvijek lako dostupni, Komisija je odabrala ukupni pristup koji je zasad jedina realna mogućnost agregatnog iskazivanja ostvarenih rezultata. Kao što je također utvrđeno u radnom dokumentu službi Komisije iz ožujka 2015., zbog snažne usredotočenosti na kapacitete države da preuzme vlasništvo, ukupna će metoda biti prikladnija i iz perspektive učinkovitosti pružene pomoći.

Okvir 9.

Iako je općenito moguće ocijeniti je li nacionalna politika kojoj je potpora pružena programom proračunske potpore pridonijela određenim dobro definiranim rezultatima postignutima na nacionalnoj razini, nije moguće određeni udio toga rezultata pripisati EU-ovu financiranju.

Okvir 11.

Primjer iz okvira 11. usmjeren je više na nedostatan integriranje perspektive zaštite ljudskih prava u programe nego na povećanu složenost zbog integracije međusektorskih pitanja ili na dodatne posljedične rizike za prikladno definiranje ciljeva i pokazatelja te povezano mjerenje rezultata.

Okvir 14. – druga alineja

U Općim uvjetima sporazuma o administraciji (koji uključuje Svjetsku banku kao provedbenog partnera), kao i u sporazumu „PAGODA” koji uključuje sve organizacije u kojima je provedena procjena stupova – uključujući agencije UN-a, Komisija je 2015. za provedbene partnere iz EU-a uvela posebne odredbe o izvješćivanju o rezultatima. To bi trebalo osigurati veću dostupnost podataka o rezultatima u izvješćima o napretku i završnim izvješćima koje dostavljaju provedbeni partneri iz EU-a.

59

Činjenica da se u određenim slučajevima, zbog prirode projekta ili programa, rezultati mogu odrediti i iskazati tek na kraju projekta ili programa, i stoga nije moguća periodična ocjena uspjeha, ne mora nužno dovesti do slabog izvješćivanja o rezultatima. U takvim se slučajevima mogu odrediti mjerila ili referentne vrijednosti za pomoć u praćenju napreduje li program prema učinkovitu ostvarivanju rezultata.

60

Komisija je već poduzela korake za poboljšanje ocjenjivanja:

- izrada i izdavanje dokumenta „Politika ocjenjivanja za razvojnu suradnju Europske unije” (2014.),
- poboljšanje kvalitete planiranja, provedbe, praćenja i ocjenjivanja projekata i programa (u tijeku),
- povećanje uključenosti menadžmenta u strateške evaluacije već u početnoj fazi (u tijeku), te
- primjena načela „Prvo provedi evaluaciju”, u skladu s Komunikacijom COM(2013) 686 završna verzija.

Okvir 15.

Komisija taj primjer ne smatra slučajem slabog izvješćivanja o rezultatu ili ocjenjivanja s obzirom na projekt u cjelini jer se njegova učinkovitost po definiciji može procijeniti tek pretkraj ili nakon provedbe svih njegovih sastavnih dijelova ili potprojekata.

65

Komisija će u 2015. izdati prva konsolidirana izvješća o rezultatima o pruženoj pomoći u okviru međunarodne suradnje i razvojne politike EU-a. Bit će to dopunsko izvješće Godišnjem izvješću.

Okvir 16. – treća alineja

Sustavi poboljšanog praćenja i izvješćivanja te provedba operativnog sustava za upravljanje informacijama (koja je također zamijenila CRIS, Zajednički informacijski sustav RELEX) Glavnoj upravi EuropeAid znatno će povećati upotrebu informacijskih sustava za izvješćivanje, posebno o rezultatima.

Okvir 17.

Slabosti nacionalnih sustava prikupljanja podataka i upravljanja informacijama u zemljama kojima EU pruža pomoć karakteristika su predmetnih zemalja u razvoju i stalan uzrok zabrinutosti svih donatora. To se na održiv način može rješavati samo izgradnjom odgovarajućih nacionalnih statističkih sustava. Taj faktor rizika EU ublažuje kao dio sektorske i druge potpore koju EU osigurava. Međutim, on se dostatno može rješavati samo zajedničkim nastojanjem te države i donatorske zajednice.

72

VFO 2014.–2020. uvodi nekoliko novih obilježja posebno za poticanje programa potrošnje. U skladu s time cilj je inicijative koju u Komisiji predvode potpredsjednica Kristalina Georgieva, Proračun i Ljudski resursi, prijelaz s proračuna usmjerenog na potrošnju na EU-ov proračun usmjeren na rezultate. Namjera je uravnoteženim i sveobuhvatnim pristupom stvoriti uvjete za daljnje jačanje provedbe proračuna u pogledu rezultata programa i dobrog financijskog upravljanja fondovima. Cilj je smanjiti rizik od usredotočenosti na izvršenje proračuna na štetu rezultata programa, što uključuje područja potrošnje i metode kojima proračun EU-a može povećati rezultate, te strogu primjenu troškovno učinkovitih kontrola radi bolje usklađenosti.

73

Komisija problem tih rizika pristupa rješava više-godišnjim programiranjem, 24-mjesečnim planiranjem provedbe pojedinačnih aktivnosti i procesom potpore unutarnjoj kontroli kvalitete. Te mjere dopunjuju se daljnjim mjerama poput predstojećeg EU-ova okvira za rezultate. Vidjeti i odgovor na odlomak 29.

75

Za programe proračunske potpore Komisija je razvila okvir upravljanja rizikom (RMF) kojim utvrđuje glavne rizike i ublažava ih. RMF se uzima u obzir u procesu odlučivanja, posebno u poboljšanom upravljanju kroz unutarnji Upravljački odbor za proračunsku potporu. RMF na strateškoj razini, kao i fokusiranjem na ključna pitanja, s partnerskim državama vodi sustavan dijalog o politici. RMF se upotrebljava za usklađivanje očekivane koristi, kako je definirana u dokumentu o djelovanju, s utvrđenim rizicima, te predlaže mjere za smanjivanje rizika.

Unutarnja analiza (izvješće o proračunskoj potpori za 2013. i 2014.) pokazuje da se u zemljama EU-ove proračunske potpore poboljšava upravljanje javnim financijama, u usporedbi s primateljima neproračunske potpore.

Rizik prikazan u ovom primjeru smanjuje se od 2012. primjenom smjernica za proračunsku potporu.

Okvir 19.

U 2015. Komisija je odlučila za svaki slučaj zasebno intenzivnije provjeravati treba li ili ne treba surađivati s nekom međunarodnom organizacijom kao provedbenim partnerom.

Okvir 20.

Komisija priznaje da promjene u političkom i gospodarskom kontekstu predstavljaju rizik u pogledu rezultata koje treba postići. Zbog te je vrste rizika analiza konteksta važan element standardnog procesa identifikacije i formulacije koji službe Komisije i EU-ove Delegacije primjenjuju u pripremi projekata i programa.

Radi prilagodbe nepredviđenim promjenama konteksta potpore potreban je određen stupanj prilagodljivosti tijekom faze provedbe. To je od srpnja 2014. osigurano pojednostavnjenjem odgovarajućih pravila i postupaka. Pojednostavnjenjem su obuhvaćene promjene koje se odnose na upotrebu pokazatelja tako da se u obzir mogu uzeti izmjene posebnih prioriteta ili izmjene u odnosu na prikupljanje i dostupnost podataka.

Međutim, ne može se isključiti da se početni ciljevi projekta ne mogu postići, a tada ih treba prilagoditi promjenama okolnosti i konteksta.

Okvir 21.

Reorganizacija iz siječnja 2015. neće utjecati ni na definiciju ciljeva ni na postizanje povezanih rezultata u okviru posebnih aktivnosti.

Bez obzira na svoj administrativni ustroj, a u skladu s odredbama Zajedničke provedbene uredbe koje obuhvaćaju države ENI (posebno članci 12. i 13.), Komisija poštuje svoju obvezu praćenja provedbe projekata i izvješćivanja država članica, EP-a i drugih institucija EU-a.

Komisija će na temelju okvira za rezultate izvješćivati i o zemljama Susjedstva, u skladu sa zaključcima Vijeća br. 9145/15 od 26. svibnja 2015. Poseban alat za pružanje potpore za „izvješćivanje o rezultatima na kraju projekta” uspostavljen je u okviru novog sustava praćenja usmjerenog na rezultate (ROM) kao pomoć u konsolidiranju podataka o rezultatima završenog projekta, posebno u vezi s pokazateljima koji se temelje na dogovorenom okviru za rezultate.

Što se tiče evaluacije, DG NEAR ima vlastitu evaluaciju koja se od 2015. bavi i Susjedstvom i Proširenjem.

5. Zaključci i preporuke

80 (a)

Na raznim razinama službe Komisije rade na osiguravanju dosljedne terminologije: vodič za sektorske pokazatelje 2013., obrazac dokumenta o djelovanju i pripadajući vodič primjenjiv od 1. siječnja 2015. kao i novi Okvir za rezultate međunarodne suradnje i razvoja te njegove upute i vodič za izvješćivanje na temelju okvira za rezultate.

Službe Komisije su i u procesu jačanja potpore unutarnjoj kontroli kvalitete s obzirom na te aspekte pojedinačnih dokumenata o djelovanju, koje Komisija smatra važnima za praćenje i izvješćivanje o provedbi, izvedbi i rezultatima te za procjenu djelovanja.

One su usklađene i s terminologijom iz osnovnih uredbi koje su regulatorni okvir vanjske pomoći EU-a.

Komisija se slaže da je uspostava „jasnog logičnog niza” od uloženi sredstava do učinka od iznimne važnosti na projektnoj razini. To je ojačano 1. siječnja 2015. uvođenjem predložka dokumenta o djelovanju. No uspostava jasnog logičnog niza na strateškoj ili političkoj razini ne može odraziti složenost razvojnog konteksta. Zato se u kontekstu međunarodnih evaluacija uporaba linearnog logičkog okvira sve češće osporava.

80 (b)

Integracija međusektorskih pitanja uistinu predstavlja više izazova odgovarajućoj formulaciji posebnih ciljeva i rezultata aktivnosti i u vezi s prikupljanjem odgovarajućih podataka za praćenje njihove provedbe.

80 (c)

Čini se da je rizik od neučinkovitosti i nedostataka na koje Sud upozorava većinom prisutan na nacionalnoj razini. To pokazuje da je poželjniji pristup u kojem se donatori usklađuju oko okvira poput sustava/politike/rezultata neke zemlje, umjesto da se samo harmoniziraju donatori, kao što je već utvrdio Sud u stavku 17. točkama (a) i (b).

Primjenom toga pristupa Komisija je već uložila velike napore u kontekstu višegodišnjeg programiranja za razdoblje 2014.–2015. kako bi se ostvarila što veća usklađenost s politikom i okvirom zemalja, a u skladu s obvezama iz Busana o učinkovitosti pomoći. Taj je pristup odabrala i Komisija u uspostavi novog korporativnog okvira za rezultate. Na nacionalnoj razini, Komisija zajedno s drugim donatorima zagovara definiranje okvira za rezultate koji će biti u vlasništvu te zemlje i smatra da je zajedničko programiranje s državama članicama EU-a jedan od načina promicanja tog okvira.

80 (h)

Promjene u kontekstu aktivnosti mogu dovesti do promjene upotrebljenih pokazatelja ili početnih ciljnih vrijednosti pokazatelja.

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku i već je započela rad na osiguravanju dosljednosti terminologije: vodič za sektorske pokazatelje 2013., obrazac dokumenta o djelovanju i pripadajući vodič primjenjiv od 1. siječnja 2015. kao i novi Okvir za rezultate međunarodne suradnje i razvoja te njegove upute i vodič za izvješćivanje na temelju okvira za rezultate.

Svi su u skladu s terminologijom korištenom u osnovnim uredbama.

Službe Komisije nastavljaju proces jačanja potpore unutarnjoj kontroli kvalitete tih aspekata pojedinačnih dokumenata o djelovanju, te će i dalje poboljšavati i svoje opće smjernice o upravljanju projektima i programima i modulima osposobljavanja osoblja u tom području.

2. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Unazad dvije godine Komisija priprema razne mjere jačanja svojih sustava, vodiča i postupaka u tom pogledu. Vidjeti i odgovor na 1. preporuku.

Komisija se složila da je uspostava „jasnog logičnog niza“ od uloženi sredstava do učinka iznimno važna na projektnoj razini.

3. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

U tijeku su mjere za poboljšanje cijelog sustava praćenja i ocjenjivanja, čime se jača i sposobnost Komisije za utvrđivanje pouka (vidjeti također odgovore Komisije na tematsko izvješće Suda 18/2014).

Konkretnije, što se tiče informacijskog sustava, Komisija je dosad za svoje prvo izvješće o rezultatima u 2015., prije razvoja prvih modula novog operativnog informacijskog sustava koji će sadržavati i izvješćivanje o rezultatima, uspostavila preliminarni sustav kako bi se osiguralo konsolidirano izvješćivanje o rezultatima.

Očekujući taj novi sustav, a u skladu s jednom od preporuka Suda u tematskom izvješću 18/2014 o procjenama i ROM-u, Komisija je u završnoj fazi razvoja posebnog informacijskog modula za ocjenjivanje koji će, predviđa se, biti spreman za upotrebu u prvoj polovici 2016., čime će se postupno poboljšati sposobnost Komisije za utvrđivanje pouka za razne odgovarajuće svrhe.

4. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Već je pojačala rad na tome, kako je spomenuto u njezinu odgovoru na 1. preporuku.

5. preporuka

Komisija prihvaća preporuku.

Provedba preporuka bit će dio opće ocjene rizika svojstvenih nekoj aktivnosti (npr. izbor određenog načina provedbe, vidjeti također odjeljak 2. „Rizici i pretpostavke” u obrascu dokumenta o djelovanju u primjeni od 1. siječnja 2015.).

Za programe proračunske potpore Komisija je razvila okvir upravljanja rizikom (RMF) kojim se utvrđuje glavne rizike i ublažava ih. RMF se uzima u obzir u procesu odlučivanja, posebno u poboljšanom upravljanju kroz unutarnji Upravljački odbor za proračunsku potporu. RMF na strateškoj razini s partnerskim državama vodi sustavan dijalog o politici. RMF se koristi za ocjenjivanje ravnoteže koju treba osigurati između očekivanih koristi od predviđenih mjera, za utvrđivanje rizika i za predlaganje mjere smanjenja rizika.

Unutarnja analiza (izvješće o proračunskoj potpori za 2013. i 2014.) pokazuje da zemlje EU-ove proračunske potpore jasno pokazuju jačanje i poboljšanje upravljanja javnim financijama, u usporedbi s primateljima neproračunske potpore.

U 2015. Komisija je odlučila za svaki slučaj zasebno intenzivnije provjeravati treba li surađivati s nekom međunarodnom organizacijom kao provedbenim partnerom.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

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

Publikacije koje se plaćaju:

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

Pregledom smo utvrdili devet ključnih rizičnih područja u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje. Naš pregled pokazao je da je Komisija točno prepoznala ta područja rizika. Njime je utvrđeno i postojanje zanimanja za inicijative koje je Komisija pokrenula u svrhu poboljšanja rezultata EU-a u području razvoja i suradnje. Ipak, potrebno je poduzeti daljnje korake kako bi te inicijative bile potpuno djelotvorne. Sud je iznio niz preporuka o ovom pitanju.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije