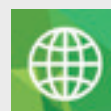


Specialioji ataskaita

**Rizikos, susijusios su ES
plėtros ir
bendradarbiavimo veiklai
taikomu į rezultatus
orientuotu metodu,
apžvalga**



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3413-1	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/860289	QJ-AB-15-019-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3426-1	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/653559	QJ-AB-15-019-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3436-0	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/295855	QJ-AB-15-019-LT-E

© Europos Sąjunga, 2015
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Dėl leidimo naudoti arba kopijuoti 41 puslapyje pateiktą priedą būtina tiesiogiai kreiptis į autorių teisių subjektą.

Printed in Luxembourg

Specialioji ataskaita**Rizikos, susijusios su ES
plėtros ir
bendradarbiavimo veiklai
taikomu į rezultatus
orientuotu metodu,
apžvalga**

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Ši veiklos auditą atliko III audito kolegija, atsakinga už išorės veiksmų išlaidų sritis. Šiai kolegijai vadovauja Audito Rūmų narys Karel Pinxten, kuris taip pat yra šios ataskaitos narys pranešėjas. Auditui vadovavo III kolegijos direktorius Philippe Froidure, jam talkino direktoriaus padėjėjas Hubert Devillé.



Iš kairės į dešinę: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Dalis

I–V	Santrauka
1–12	1. Įvadas
1–5	1.1. Kodėl rezultatai svarbūs
6	1.2. Kas yra rezultatas?
7–12	1.3. Bendra ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistema
13–19	2. Rezultatais grindžiama politika ir teisinis pagrindas
13–18	2.1. Bendroji informacija apie politiką
14–15	2.1.1. Aukšto lygio vystymosi tikslai
16–17	2.1.2. Aukšto lygio forumai dėl paramos veiksmingumo
18	2.1.3. ES komunikatai
19	2.2. Teisinis ir reguliavimo pagrindas
20–22	3. Audito Rūmų apžvalga
23–79	4. Pagrindinės rizikos sritys
24–38	4.1. Tikslų ir rodiklių formulavimas
24–26	4.1.1. Terminija
27–31	4.1.2. Dokumentų derinimas ir nuoseklumas
32–35	4.1.3. SMART tikslų ir aiškių rodiklių nustatymas
36–38	4.1.4. Kaip tikslas nustatomas šalies partnerės įsipareigojimas įgyvendinti reformas
39–46	4.2. Rezultatų grandinės nustatymas
39–42	4.2.1. Rezultatų ir veiksmų susiejimas nustatant aiškią loginę grandinę
43–46	4.2.2. Koks indėlis ar kam jį priskirti?
47–50	4.3. Daugiau painumo įtraukus kompleksinius klausimus

51–57	4.4. Vystymosi partnerių įgyvendinamų priemonių ir sistemų derinimas
51–53	4.4.1. Derinimasis prie šalių partnerių rezultatų sistemų
54–55	4.4.2. Su vystymusi susijusių suinteresuotųjų subjektų naudojamų priemonių derinimas
56–57	4.4.3. Pastangos sugretinti skirtingas atskaitomybės struktūras
58–61	4.5. Vertinimo ir duomenų apie rezultatus teikimo trūkumai
62–65	4.6. Duomenų konsolidavimas ir duomenų teikimas
66–68	4.7. Duomenų kokybė
69–73	4.8. Biudžeto vykdymo rezultatas
74–79	4.9. Aplinkybių, kuriomis vykdoma ES veikla, pokyčiai
74–77	4.9.1. Rizikos valdymas ir įgyvendinimo metodų pasirinkimas
78–79	4.9.2. Išorės veiksniai
80–83	5. Išvados ir rekomendacijos
80–82	5.1. Išvados
83	5.2. Rekomendacijos

Priedas. — Išsami paramos biudžetui vertinimų vertinimo sistema

Komisijos atsakymai

I

Kasmet ES skiria labai daug lėšų, kuriomis padedama vystyti skurdžiausioms pasaulio šalims. Siekiant, kad vystymosi parama būtų patikima, itin svarbu, kad panaudojant šias lėšas pasiekti rezultatai būtų matomi.

II

Pastaruoju metu vėl sustiprėjo Europos Parlamento ir Tarybos siekis įgyvendinant ES vystymosi ir bendradarbiavimo politiką daugiau dėmesio skirti ne veiksams, o rezultatams. Be to, 2013 m. gruodžio mėn. Komisija išleido Komisijos tarnybų darbinį dokumentą „ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemos parengiamasis darbas“, o 2015 m. kovo mėn. pristatė sistemą ir išleido dar vieną Komisijos tarnybų darbinį dokumentą „ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistemos įgyvendinimo pradžia“.

III

Savo apžvalgoje mes išskyrėme devynias pagrindines rizikos sritis, susijusias su į rezultatus orientuoto metodo taikymu ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiksams.

IV

Apžvalga atskleidė, kad daugybėje įvairių dokumentų Komisija šias rizikos sritis nustatė teisingai. Apžvalgoje taip pat nagrinėjami veiksmai, kurių ėmėsi Komisija, siekdama pradėti įgyvendinti ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistemą.

V

Vis dėlto reikia imtis papildomų veiksmų, kad būtų išnaudotos visos Komisijos iniciatyvų, skirtų ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatams gerinti, teikiamos galimybės. Todėl parengėme keletą rekomendacijų, į kurias Komisija turėtų atsižvelgti.

1.1. Kodėl rezultatai svarbūs

01

Siekiant padėti vystytis, skurdžiausioms pasaulio šalims skiriama labai daug lėšų. Pabrėždama, kad nėra vieno duomenų apie vystymosi finansavimą šaltinio, 2014 m. liepos mėn. Komisija apskaičiavo, kad visos nuo 2002 m. per pastarąjį dešimtmetį besivystančioms šalims skirtos lėšos sudarė apie 2 171 mlrd. USD, įskaitant valstybės ir tarptautines, viešojo ir privačiojo sektoriaus skirtas lėšas.

02

Laikantis įsipareigojimo pasiekti tarptautiniu lygmeniu sutartą oficialios paramos vystymuisi (OPV) tikslą, kad OPV ir BNP santykis siektų 0,7 proc., 2013 m. bendros ES (įskaitant valstybę narę) grynosios OPV išlaidos sudarė 56,5 mlrd. eurų, t. y. OPV ir BNP bei bendro ES BNP santykis buvo 0,43 proc.¹

03

Sumos, kurias numatyta skirti vystymuisi ir bendradarbiavimui 2014–2020 m. laikotarpiu, siekia 19 661 mln. eurų iš bendro ES biudžeto² ir 30 506 mln. eurų AKR valstybėms iš Europos plėtros fondo³.

04

Siekiant, kad vystymosi parama būtų patikima, ypač kalbant apie taikomas priemones, paramos teikimo metodus ir susijusias lėšas, be galo svarbu, kad su šia parama pasiekti rezultatai būtų matomi.

05

Atskaitomybė visuomenei – taip pat svarbus klausimas. 2014 m. sausio mėn. paskelbtame pranešime Europos Parlamentas pabrėžė, kad „veikla grindžiamas biudžeto sudarymas vis dar yra pagrindinis Sąjungos biudžeto sudarymo principas“, ir apgailestavo, kad kai kurie 2014–2020 m. programavimo laikotarpio pasiūlymai „iš esmės ir toliau yra grindžiami sąnaudomis (orientuoti į išlaidas), todėl juose prioritetas vis dar skiriamas atitikčiai taisyklėms, o ne veiklos rezultatams“. Parlamentas taip pat pabrėžė, kad 2014–2020 m. daugiametės finansavimo programos įgyvendinimui Komisijos taikomame veiklos rezultatų plane turėtų būti šie trys svarbiausi elementai⁴:

- a) programos tikslų (rezultatų) pasiekimas;
- b) patikimas Komisijos ir valstybių narių vykdomas programos valdymas;
- c) programos rezultatų ir patikimo valdymo nauda siekiant pagrindinių Sąjungos tikslų.

- 1 SWD(2014) 235 final – „2014 m. ES atskaitomybės už vystymosi finansavimą ataskaita. ES ir jos valstybių narių pažangos apžvalga“ (angl. *EU Accountability Report 2014 on Financing for Development – Review of progress by the EU and its Member States*).
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, 2015 m. sausio mėn.
- 3 Komisijos leidinys „2014–2020 m. daugiametė finansinė programa ir 2014 m. ES biudžetas. Skaičiai“.
- 4 Pranešimas „Sąjungos finansų vertinimas pagal pasiektus rezultatus. Nauja Europos Komisijos patobulintos biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūros priemonė“, A7-0068/2014, 2014 m. sausio 30 d.

1. Įvadas

1.2. Kas yra rezultatas?

06

Rezultatas yra pamatuojama pasekmė, kurią tiesiogiai ar netiesiogiai lemia priežasties ir poveikio santykis. Vystymuisi ir bendradarbiavimui taikomas į rezultatus orientuotas metodas grindžiamas principu, pagal kurį daugiausia dėmesio įgyvendinant su vystymuisi ir bendradarbiavimu susijusias intervencijas turėtų būti skiriama ne veiksams ar proceso valdymui, o pasiektiems rezultatams. Rezultatai dažniausiai skirstomi į tris kategorijas⁵:

- a) išdirbis: tai, kas sukuriama ar įvykdoma naudojant intervencijai skirtus išteklius (pvz., bedarbiams surengti mokymo kursai, nutiesti keliai);
- b) išdavos: intervencijos sukeltas pokytis, paprastai susijęs su jos tikslais. Išdavos gali būti numatytos arba netikėtos, teigiamos arba neigiamos (pvz., kursų baigę praktikantai susiranda darbą, geresnis susisiekimasis su tam tikra sritimi nutiesus kelią);
- c) poveikis: ilgesniu laikotarpiu juntamos socialinės ir ekonominės pasekmės, pastebimos tam tikrą laikotarpį pasibaigus intervencijai ir galinčios paveikti tiesioginius intervencijos naudos gavėjus ar kitus, netiesioginius naudos gavėjus.

5 Šioje ataskaitoje nurodytoms trims rezultatų kategorijoms įvardyti vartojama išorės veiksmų finansavimo priemonių terminija. Kituose ES dokumentuose panašūs terminai gali būti įvardijami skirtingai.

1 paveikslas

Rezultatų suvokimas



1.3. Bendra ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistema

07

Be jau veikiančių priemonių, skirtų rezultatams įvertinti ir duomenims apie juos teikti, 2013 m. gruodžio mėn. Komisija ėmėsi labai svarbios iniciatyvos – išleido Komisijos tarnybų darbinį dokumentą „ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemos parengiamasis darbas“. Šia iniciatyva siekiama:

„aprašyti procesus, kuriuos Komisija vykdo siekdama laikytis „Pokyčių darbotvarkės“ įsipareigojimo stiprinti savo gebėjimą stebėti veiklos rezultatus, pasiektus įgyvendinant ES finansuojamus vystymosi ir bendradarbiavimo projektus bei programas ir teikti apie juos duomenis“⁶.

6 SWD(2013) 530 final, 2013 m. gruodžio 10 d.

1. Įvadas

08

Komisijos tarnybų darbiniame dokumente atsižvelgta į 2013 m. Komisijos atlikto tyrimo išvadas; šiuo tyrimu siekta pateikti penkių vystymosi agentūrų, jau įgyvendinančių savo rezultatų sistemas, patirties analizę. Jame pristatytas preliminarus metodas, kaip rengti bendrą ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemą. Jame buvo pateiktas toks šios sistemos aprašas:

„Rezultatų sistema yra priemonė, kurią skirtingi vystymosi sektoriaus partneriai naudoja, vertindami pasiektus rezultatus, susijusius su strateginio vystymosi tikslais. Rezultatų sistema galima laikyti skirtingų lygių rezultatų arba rezultatų, kuriuos tikimasi pasiekti įgyvendinant konkrečią strategiją, programą ar projektą, derinimo sistema.“

09

ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistema turės dvi pagrindines paskirtis: ji veiks kaip atskaitomybės priemonė – siekiant informuoti suinteresuotuosius subjektus apie pasiektus rezultatus – ir kaip valdymo priemonė – siekiant teikti duomenis apie veiklos rezultatus, kad jais remiantis būtų galima priimti valdymo sprendimus.

10

2014 m. birželio mėn. Komisija paskelbė dar vieną Komisijos tarnybų darbinį dokumentą, kuriame siekiama aprašyti „artimiausios daugiametės finansinės programos stebėjimo, vertinimo ir informavimo sistemą, kurios atsiradimą lėmė teisinės priemonės, remiančios naujos kartos programas, ir papildomas Komisijos darbas siekiant užbaigti kurti sistemą“, vadinamąją MORE

sistemą (angl. *framework for monitoring, evaluation and reporting*). Šiame Komisijos tarnybų darbiniame dokumente pateikiama apžvalga, kurioje aptariami kiekvienos politikos srities bendro pobūdžio ir konkretūs priemonių tikslai, pagrindiniai kiekvieno tikslo rodikliai, stebėjimo tvarka ir atliktų vertinimų bei informavimo apie juos laikas ir turinys⁷.

11

2014 m. balandžio mėn. Europos Parlamentas išreiškė savo paramą „Komisijos tolesnėms pastangoms siekiant pereiti nuo sąnaudomis grindžiamo prie rezultatų ir poveikį orientuoto metodo“⁸. 2014 m. gegužės mėn. Taryba palankiai įvertino 2013 m. gruodžio mėn. Komisijos parengtą Komisijos tarnybų darbinį dokumentą „ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemos parengiamasis darbas“ ir išreiškė susidomėjimą „bandomojo laikotarpio rezultatais, siekiant, kad ES vystymosi ir bendradarbiavimo sistema būtų užbaigta laiku ir kad duomenis apie 2014 m. pasiektus rezultatus būtų galima pateikti pirmąjį 2015 m. pusmetį“⁹.

12

2015 m. kovo mėn. Komisija išleido naują savo tarnybų darbinį dokumentą „ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistemos įgyvendinimo pradžia“. Šiuo dokumentu siekiama 2013 m. Komisijos tarnybų darbiniame dokumente aprašytus metodus (žr. 7 dalį) perkelti į Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato veiklos planus, kuriuose numatoma nuo 2015 m. kasmet teikti duomenis ir taip parodyti, kaip išleisdomis lėšomis prisidėta siekiant politikos tikslų¹⁰.

- 7 2014 m. birželio 26 d. SWD(2014) 200 *final* „2014–2020 m. DFP stebėjimo, informavimo ir vertinimo sistemų apžvalga. Pateikiama kartu su Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Sąjungos finansų vertinimo pagal pasiektus rezultatus“.
- 8 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento sprendimas dėl Europos Sąjungos 2012 finansinių metų bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo, III skirsnis – Komisija ir vykdomosios įstaigos, P7_TA-PROV(2014)0287, skyrius „Išorės santykiai“, 264 dalis.
- 9 „Tarybos išvados dėl ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemos“, Europos Sąjungos Tarybos (užsienio reikalai / vystymasis) posėdis, 2014 05 19.
- 10 SWD(2015) 80 *final*, 2015 m. kovo 26 d.

2. Rezultatais grindžiama politika ir teisinis pagrindas

2.1. Bendroji informacija apie politiką

13

Komisijos vaidmuo tarptautinėje arenoje aprašytas Europos Sąjungos sutarties 17 straipsnyje. Komisija vystymosi ir bendradarbiavimo klausimus visų pirma sprendžia kartu su Jungtinių Tautomis ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO). Todėl, nustatant aukšto lygio vystymosi tikslus, susitariama ir dėl principų, taikytinų siekiant veiksmingesnės paramos¹¹.

2.1.1. Aukšto lygio vystymosi tikslai

14

2000 m. rugsėjo mėn. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja priėmė Jungtinių Tautų tūkstantmečio deklaraciją, įpareigojančią jos narius dalyvauti naujoje pasaulio lygmens partnerystėje ir siekti sumažinti ypač didelį skurdą, taip pat joje buvo nustatyta daug per tam tikrą laiką, t. y. iki 2015 m., pasiektinų tikslų, dar vadinamų Tūkstantmečio vystymosi tikslais (TVT).

15

2012 m. birželio mėn. konferencijoje „Rio+20“ susitarta pradėti kurti Tūkstantmečio vystymosi tikslais grindžiamus tvaraus vystymosi tikslus¹². 2013 m. rugsėjo mėn. pasaulio lyderiai atnaujino savo įsipareigojimą pasiekti TVT ir susitarė 2015 m. surengti aukščiausio lygio susitikimą, per kurį būtų priimtas naujas tikslų rinkinys, sustiprinsiantis su Tūkstantmečio vystymosi tikslais susijusius laimėjimus¹³.

Šiuo metu pasaulio lygmeniu vyksta įvairios diskusijos dėl laikotarpio po 2015 m. platesnio masto darbotvarkės. 2014 m. gruodžio mėn. Jungtinių Tautų generalinis sekretorius paskelbė apibendrinamąją ataskaitą dėl laikotarpio po 2015 m. tvaraus vystymosi darbotvarkės^{14, 15}.

2.1.2. Aukšto lygio forumai dėl paramos veiksmingumo

16

Europos Komisija ir ES valstybės narės dalyvavo keliuose aukšto lygio forumuose, kuriuose siekiama padidinti paramos vystymuisi programų veiksmingumą:

- a) Romos deklaracija dėl suderinimo (2003 m.);
- b) Paryžiaus deklaracija dėl pagalbos veiksmingumo (2005 m.);
- c) Akros veiksmų darbotvarkė (2008 m.);
- d) Pusano veiksmingo vystomojo bendradarbiavimo partnerystė (2011 m.);
- e) pirmasis Meksike vykęs aukščiausio lygio visuotinės partnerystės, siekiant veiksmingo vystymosi bendradarbiavimo srityje, narių susitikimas: kuriant įtraukią laikotarpio po 2015 m. vystymosi darbotvarkę (2014 m.).

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

12 „Rio+20“ baigiamasis dokumentas „Kuriant ateitį, kokios norime“.

13 Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja „Integruotas ir suderintas svarbiausių Jungtinių Tautų konferencijų ir aukščiausio lygio susitikimų išvadų ir dėl jų priimtų tolesnių veiksmų įgyvendinimas ekonomikos, socialinių reikalų ir susijusiose srityse. Tolesni veiksmai dėl Tūkstantmečio aukščiausio lygio susitikimo rezultatų“ (angl. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields – Follow-up to the outcome of the Millennium Summit*), A/68/L.4.

14 Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja „Kelias į orumą iki 2030 m.: skurdo panaikinimas, visų gyvenimo pakeitimas ir planetos apsaugojimas – Generalinio sekretoriaus apibendrinamoji ataskaita dėl laikotarpio po 2015 m. tvaraus vystymosi darbotvarkės“ (angl. *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives, and protecting the planet – Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 sustainable development agenda*), A/69/700.

15 Taip pat žr. 2015 m. vasario 5 d. COM(2015) 44 final „Visuotinė skurdo panaikinimo ir darnaus vystymosi po 2015 m. partnerystė“.

17

Šiuose forumuose paramos teikėjai ir šalys partnerės pasiekė bendrą susitarimą; buvo susitarta dėl keleto principų, susijusių su vystymosi rezultatais:

- a) didinti šalies partnerės valdžios institucijų galimybes priimti svarbesnį vadovaujamą vaidmenį ir atsakomybę už rezultatus vystymosi srityje;
 - b) bendradarbiauti su šalimis partnerėmis, kad būtų galima kuo labiau pasikliauti šalių partnerių sistemomis, skirtomis rezultatams stebėti ir duomenims apie juos teikti;
 - c) derinti paramos teikėjų reikalavimus, taikomus stebėjimui ir duomenų teikimui;
 - d) gerinti į rezultatus orientuotą paramos teikėjų ir šalių partnerių valdymą;
 - e) daugiau dėmesio skirti vystymosi srities rezultatams.
- b) „Parama krizę siekiančioms įveikti besivystančioms šalims“ (2009 m. balandžio 8 d. COM(2009) 160 galutinis);
 - c) „Dvylikos punktų ES veiksmų planas Tūkstantmečio vystymosi tikslams pasiekti“ (2010 m. balandžio 21 d. COM(2010) 159);
 - d) „Pagalbos veiksmingumo veiklos programa“, Tarybos generalinis sekretoriatas (2011 m. sausio 11 d. 18239/10);
 - e) „Vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“ (2011 m. spalio 13 d. COM(2011) 637 *final*);
 - f) „Pasiturimas gyvenimas visiems. Skurdo panaikinimas ir tvarios pasaulio ateities užtikrinimas“ (2013 m. vasario 27 d. COM(2013) 92 *final*);
 - g) „Visa apimančio ir integruoto požiūrio į skurdo išnaikinimo veiksmų ir darnaus vystymosi finansavimą po 2015 m. koncepcija“ (2013 m. liepos 16 d. COM(2013) 531).

2.1.3. ES komunikatai

18

Europos Sąjungos įsipareigojimas siekti tarptautiniu lygmeniu užsibrėžtų tikslų ir veiksmingesnės paramos buvo aprašytas keliuose viešai skelbtuose pareiškimuose ir komunikatuose, ir visuose iš jų vienaip ar kitaip buvo pabrėžiama vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų svarba:

- a) Tarybos ir valstybių narių valdžios atstovų bendras pareiškimas „Europos konsensusas dėl vystymosi“ (2006 m. vasario 24 d. 14 820/05);

2.2. Teisinis ir reglamentavimo pagrindas

19

Pagrindinės nuostatos, susijusios su atskaitomybe už rezultatus ir viešuoju auditu¹⁶, nustatytos Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV), ES bendrajam biudžetui bei Europos plėtros fondams taikomuose finansiniuose reglamentuose, ir reglamente, kuriuo nustatomos bendros Sąjungos išorės veiksmų finansavimo priemonių įgyvendinimo taisyklės ir procedūros.

- a) Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo numatyta, kad:
 - i) Komisija pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai pasiektais rezultatais pagrįstą Sąjungos finansų įvertinimo pranešimą (318 straipsnio antra pastraipa) ir
 - ii) Audito Rūmai gali bet kada specialių pranešimų forma pateikti pastabas (287 straipsnio 4 dalis)¹⁷.
- b) Bendrajam Sąjungos biudžetui taikomame Finansiniame reglamente (toliau – Finansinis reglamentas) nustatyta, kad^{18,19}:
 - i) visiems biudžete numatytiems veiklos sektoriams turi būti nustatyti konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, svarbūs ir nurodyto laikotarpio tikslai. Tų tikslų vykdymas stebimas pagal kiekvienos veiklos rodiklius (30 straipsnio 3 dalis);

- ii) siekdamas tobulinti sprendimų priėmimą, institucijos privalo atlikti visų programų ir veiklos, susijusių su didelėmis išlaidomis, *ex ante* ir *ex post* vertinimus (30 straipsnio 4 dalis);
- iii) Komisija prie biudžeto projekto privalo pridėti keletą dokumentų, kaip antai veiklos ataskaitas, kuriose nurodyta informacija apie visų įvairioms veiklos sritims anksčiau nustatytų konkrečių, pamatuojamų, pasiekiamų, svarbių ir savalaikių tikslų įgyvendinimą bei naujus rodikliais matuojamus tikslus (38 straipsnio 3 dalies e punkto i papunktis), visapusišką pagrindimą, įskaitant sąnaudų ir naudos santykiu grindžiamą analizę dėl siūlomų asignavimų dydžio pakeitimų (38 straipsnio 3 dalies e punkto ii papunktis), ir, jei tai svarbu biudžeto pokyčiams – vertinimo rezultatų santrauką (38 straipsnio 3 dalies e punkto v papunktis);
- iv) įgaliotas leidimus suteikiantis pareigūnas savo institucijai privalo atsiskaityti už savo pareigų atlikimą metinėje veiklos ataskaitoje, į kurią įtraukiama finansinė ir valdymo informacija ir nurodomi veiklos rezultatai remiantis nustatytais tikslais, su ta veikla susijusi rizika, suteiktų išteklių panaudojimas ir vidaus kontrolės sistemų veiksmingumas bei efektyvumas (66 straipsnio 9 dalis);
- v) Audito Rūmų specialiosios ataskaitos privalo būti nedelsiant perduodamos Europos Parlamentui ir Tarybai (163 straipsnis).

16 Atskaitomybė dažniausiai siejama su demokratine viešojo sektoriaus institucijų politikos ir veiklos priežiūra, o viešojo sektoriaus auditas siejamas su politikos sričių ir susijusių viešųjų lėšų finansiniais bei veiklos auditais ir jų sąsaja su atskaitomybės procesu. Žr. Europos Audito Rūmų ataskaitą „Spragos, veiksmų dubliavimas ir uždaviniai: ES atskaitomybės ir viešojo audito sistemos padėties apžvalga“, 2014 m. (<http://eca.europa.eu>).

17 Taip pat žr. Finansinio reglamento 163 straipsnį.

18 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 (OL L 298, 2012 10 26, p. 1).

19 Panašios nuostatos įtrauktos ir į Europos plėtros fondų finansinius reglamentus.

- c) Reglamente dėl bendrų Sąjungos išorės veiksmų finansavimo priemonių ir įgyvendinimo taisyklių ir procedūrų nustatyta, kad²⁰:
- i) finansavimo sprendimų priede privalo būti pateiktas kiekvieno veiksmo aprašymas – nurodyti jo tikslai, pagrindinė veikla, numatomi rezultatai, įgyvendinimo metodai, biudžetas ir orientaciniai terminai bei įgyvendinimo rezultatų stebėjimo tvarka (preambulė, 5 konstatuojamoji dalis);
 - ii) vykdant Sąjungos išorės veiksmus pagal Priemones, privalo būti prisidedama siekiant aiškių rezultatų (įskaitant išdirbius, išdavas ir poveikį); Sąjungos išorės veiksmų rezultatus ir konkrečios Priemonės veiksmingumą privaloma stebėti ir vertinti remiantis iš anksto apibrėžtais, aiškiais, skaidriais ir, kai tinkama, konkrečiai šaliai skirtais ir išmatuojamais rodikliais (preambulė, 12 konstatuojamoji dalis);
 - iii) veiksmų programose privaloma nurodyti siekiamus kiekvieno veiksmo tikslus, numatomus rezultatus ir pagrindinę veiklą (2 straipsnis);
 - iv) Nuo 2015 m. Komisija privalo Europos Parlamentui ir Tarybai pateikti metinę ataskaitą apie kiekvieno reglamento tikslų įgyvendinimą; šioje ataskaitoje taikomi rodikliai, kuriais įvertinami pasiekti rezultatai ir atitinkamos Priemonės veiksmingumas; joje privalo būti įvertinti Sąjungos finansinės paramos rezultatai kuo labiau remiantis konkrečiais ir išmatuojamais jos vaidmens, siekiant priemonių tikslų, rodikliais (13 straipsnis).

20 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 236/2014, kuriuo nustatomos bendros Sąjungos išorės veiksmų finansavimo priemonių įgyvendinimo taisyklės ir procedūros (OL L 77, 2014 3 15, p. 95).

20

Audito Rūmų apžvalga siekta pateikti bendrą dokumentą, kuris, Audito Rūmų nuomone, yra pagrindinių rizikos sričių apibendrinimas, susijęs su ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiklai taikomu į rezultatus orientuotu metodu. Remiantis Audito Rūmų patirtimi, įgyta atliekant išorės veiksmų srities auditus, joje taip pat pateikiama susijusios rizikos pavyzdžių. Tai ypač aktualu vykstant dabartinėms diskusijoms dėl Komisijos veiklos rezultatų sistemos (žr. 5 dalį) ir dėl ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi veiksmams taikomos rezultatų sistemos įgyvendinimo (žr. 11 dalį).

21

Audito rūmų apžvalgoje bandyta atsakyti į klausimą, ar Komisija tinkamai reaguoja į pagrindinius rizikos veiksnius, kylančius dėl ES vystymosi ir bendradarbiavimo priemonėms taikomo į rezultatus orientuoto metodo.

22

Apžvalgą atlikome 2014 m. spalio mėn. – 2015 m. sausio mėn. Jos metu tikrinome ES institucijų ir kitų svarbių daugiašalių ir dvišalių paramos teikėjų turimus dokumentus, apklausėme ES Komisijos darbuotojus, įskaitant ES delegacijos Kambodžoje narius, ir dviejų tarptautinių organizacijų bei kelių vykdomųjų institucijų pareigūnus. Siekiant pateikti konkrečių pagrindinių rizikos veiksnių pavyzdžių, taip pat buvo atlikta pastaraisiais metais išleistų Europos Audito Rūmų specialiųjų ataskaitų peržiūra. Vystymo veiksmų tvarkaraštis yra toks, kad šie pavyzdžiai kartais yra susiję su prieš keletą metų vykdytais veiksmais.

23

Remdamiesi parengta apžvalga, Audito Rūmai įvardijo devynias pagrindines rizikos sritys, kurios toliau išsamiai aprašomos pateikiant pavyzdžių. Jos susijusios su:

- a) nuosekliu su rezultatais susijusios terminijos vartojimu (4.1 skirsnis);
- b) aiškios rezultatų grandinės nustatymu (4.2 skirsnis);
- c) didesniu painumu įtraukus kompleksinius klausimus (4.3 skirsnis);
- d) vystymosi partnerių naudojamų priemonių ir sistemų derinimu (4.4 skirsnis);
- e) duomenų apie rezultatus teikimu ir rezultatų vertinimu (4.5 skirsnis);
- f) duomenų apibendrinimu ir rezultatų apžvalga (4.6 skirsnis)
- g) duomenų kokybe (4.7 skirsnis);
- h) biudžeto vykdymo rezultatais (4.8 skirsnis) ir
- i) aplinkybių, kuriomis vykdoma ES veikla, pokyčiais (4.9 skirsnis).

4.1. Tikslų ir rodiklių formulavimas

4.1.1. Terminija

24

Atsižvelgiant į naują ES vystymosi ir bendradarbiavimo sistemą įgyvendinančių ar su ja susijusių šalių skaičių ir įvairovę, itin svarbu, kad jos galėtų vartoti bendrą ir nuoseklią terminiją.

25

Tačiau Audito Rūmai nustatė, kad su rezultatais susiję terminai ne visada vartojami nuosekliai (žr. **1 langelį**).

26

Kai vartojama nepakankamai aiški ir nuosekli terminija, ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiklą, ypač susijusią su vertinimais, įgyvendinantiems subjektams gali kilti nesusipratimų ir painiavos.

4. Pagrindinės rizikos sritys

1 langelis

Terminijos problemų pavyzdžiai

Reglamente, kuriuo nustatomos bendros Sąjungos išorės veiksmų finansavimo priemonių įgyvendinimo taisyklės ir procedūros²¹ numatyta, kad rezultatai apima išdirbius, išdavus ir poveikį (žr. 19 dalį), tačiau *EuropeAid* 2014 m. valdymo plane taikomos skirtingos kategorijos, pagal kurias išdavos apima rezultatus ir poveikį²².

Reglamentuose numatyti konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, realūs, per nustatytą laiką įvykdytini tikslai (angl. SMART), tačiau Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD į rezultatus orientuoto stebėjimo vadove, t. y. pamatiniame dokumente vykdant bet kokią su Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD į rezultatus orientuotu stebėjimu susijusią veiklą, vartojama santrumpa SMART OVI, ir OVI čia reiškia „objektyviai patikrinami rodikliai“ (angl. *objectively verifiable indicators*); be to, Komisijos 2014 m. biudžeto aplinkraštyje SMART reiškia „būtinios sąlygos, kurias turi atitikti tikslai ir rodikliai“²³.

Reglamentuose numatyti iš anksto apibrėžti, aiškūs, skaidrūs ir, kai tinkama, konkrečiai šaliai skirti ir išmatuojami rodikliai, tačiau kartais taikomos ir kitos kokybės kriterijų grupės, pvz., kaip Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD nurodo savo 2012 m. paramos biudžetui gairėse²⁴: „Rodiklių kokybei įvertinti gali būti taikomos skirtingos kriterijų grupės. SMART rodikliai – konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, realūs ir įvykdytini per nustatytą laiką. CREAM kriterijams priskiriami aiškūs, svarbūs, ekonomiškai, atitinkami ir paprasti stebėti rodikliai. Eurostato rekomenduojamais rodikliais daugiausia dėmesio skiriama logiškumui, aktualumui, galimybei nustatyti tikslą, duomenų rinkimo dažnumui ir galimybei įvertinti tikslumą. RACER rodikliai – svarbūs, priimtini, patikimi, paprasti ir griežti.“

21 Reglamentas (ES) Nr. 236/2014.

22 Žr., pvz., 2014 m. Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD valdymo plano 4.1.4 skyrių „Vystomojo bendradarbiavimo finansinės priemonės intervencijos logika“.

23 Europos Komisija – 2014 m. biudžeto aplinkraštis – Nuolatiniai nurodymai, 2012 12 14.

24 Paramos biudžetui gairės – Programavimas, kūrimas ir valdymas – Šiuolaikinis požiūris į paramą biudžetui, 2012 m. rugsėjo mėn.

4.1.2. Dokumentų derinimas ir nuoseklumas

27

Jei visuose tarpusavyje susijusiuose dokumentuose tikslai ir jiems priskirti rodikliai suformuluoti aiškiai ir nuosekliai, bus paprasčiau juos suprasti ir daugiau tikimybės juos pasiekti.

4. Pagrindinės rizikos sritys

28

ES vystymuisi ir bendradarbiavimui taikomi tikslai ir rodikliai apibrėžti gausybėje dokumentų. Pavyzdžiui:

- a) Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo;
- b) aukšto lygio vystymosi tiksluose (žr. 2.1.1 skyrių);
- c) reglamentuose dėl išorės veiksmų finansavimo priemonių²⁵;
- d) Komisijos regionų ir šalies strategijų dokumentuose ir daugiamečio orientacinio programavimo dokumentuose;
- e) metinėse veiklos programose, pateikiamose kartu su Komisijos finansavimo sprendimais;
- f) finansavimo susitarimuose su šalimis partnerėmis, administraciniuose susitarimuose ir (arba) susitarimuose dėl įnašo su tarptautinėmis organizacijomis, dotacijos susitarimuose ir sutartyse su nevyriausybinėmis organizacijomis bei paslaugų teikėjais;

g) veiklos ataskaitose (arba programos įgyvendinimo ataskaitose), kurios rengiamos kaip biudžeto procedūros dalis;

h) atitinkamų Komisijos generalinių direktoratų metiniuose valdymo planuose ir metinėse veiklos ataskaitose.

29

Tvarkant visus šiuos skirtingų institucijų rengiamus dokumentus, kuriems taikomi skirtingi priėmimo terminai bei procedūros, neįmanoma išvengti tikslų bei rodiklių koregavimo ir kai kuriais atvejais – neatitikimų. Todėl rengiant rezultatų sistemą 2014 m. Komisijos atliktų bandomųjų duomenų apie rezultatus teikimo pratybų metu buvo nustatyta, kad tais atvejais, kai loginiai modeliai buvo taikomi ir sprendimų priėmimo, ir sutarčių sudarymo lygmenimis, „jų nuoseklumą geriausiu atveju būtų galima pavadinti mišriu“²⁶.

30

Atlikdami ankstesnius auditus Audito Rūmai taip pat nustatė tikslų ir rodiklių nustatymo dokumentų neatitikimų (žr. **2 langelį**).

25 OLL 77 2014, 2014 3 15.

26 Loginis modelis – tai dokumentas, kuriame pateikiama projekto tikslų, veiklos ir išteklių apžvalga. Jame taip pat paprastai apibrėžiamos prielaidos, kuriomis grindžiamas projektas, ir pateikiama informacija, kaip projektas bus stebimas ir kokie rodikliai bus taikomi.

Dokumentų neatitikimų pavyzdys

„Metinėse veiklos ataskaitose pateikti Vidurinei Azijai skirti septyni rodikliai. Nors šie rodikliai apskritai yra aktualūs sėkmingo ES pagalbos vystymuisi įgyvendinimo Vidurinėje Azijoje požiūriu, jie skiriasi nuo regioninės strategijos dokumente ir daugiamečio orientacinėse programose nustatytų tikslų, be to, jie nėra tiesiogiai susiję su rezultatais, kuriuos ketinama pasiekti įgyvendinant naująją Tarybos Vidurinei Azijai skirtą partnerystės strategiją.“²⁷

27 Specialioji ataskaita Nr. 13/2013 „Vidurinei Azijai teikiama ES pagalba vystymuisi“, 79 dalis (<http://eca.europa.eu>).

4. Pagrindinės rizikos sritys

31

Nenuosekliai suformulavus tikslus ir rodiklius gali kilti painiavos dėl to, kuo reikėtų remtis vertinant pasiektus rezultatus.

4.1.3. SMART tikslų ir aiškių rodiklių nustatymas

32

Nustatyti konkrečius, išmatuojamus, pasiekiamus, realius, per nustatytą laiką įvykdytinus tikslus – tai visai su vystymusi ir bendradarbiavimu susijusiai ES veiklai taikomas teisinis reikalavimas. Be to, su ES išorės veiksmais, įskaitant ES vystymąsi ir bendradarbiavimą, susijusius rezultatus ir konkrečios priemonės veiksmingumą reikėtų stebėti ir vertinti remiantis iš anksto apibrėžtais, aiškiais, skaidriais ir, kai tinkama, konkrečiai šaliai skirtais ir išmatuojamais rodikliais (žr. 19 dalį)²⁸.

28 2014 m. balandžio mėn. Europos Parlamentas primygtinai ragino priimti konkrečius, išmatuojamus, pasiekiamus, realius, per nustatytą laiką įvykdytinus kriterijus, taikytinus visoms pagal 2014–2020 m. daugiametės finansinės programos 4 išlaidų kategoriją „Europos vaidmuo pasaulyje“ numatytoms programoms. 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento sprendimas dėl Europos Sąjungos 2012 finansinių metų bendrojo biudžeto įvykdymo patvirtinimo, III skirsnis – Komisija ir vykdomosios įstaigos, P7_TA-PROV(2014)0287.

2 paveikslas

SMART tikslų ir aiškių rodiklių poreikis

	SMART tikslai	Aiškūs rodikliai
Rezultatai	Sąnaudos	
	Veiklos rūšis	
	Išdirbiai	
	Išdava	
	Poveikis	

4. Pagrindinės rizikos sritys

33

Atlikdami ankstesnius auditus Audito Rūmai yra ne kartą nustatę, kad užsibrėžti tikslai pernelyg neaiškūs ir nerealiūs (žr. **3 langelį**). Taip pat Audito Rūmai ne kartą nustatė, kad rodikliai nebuvo nustatyti arba jie buvo neaiškūs (žr. **4 langelį**). Net tais atvejais, kai rodikliai yra tinkamai apibrėžti, juos aiškinti galima įvairiai, o jų reikšmė, atsižvelgiant į tai, kam jie taikomi, gali labai skirtis (žr. **5 langelį**).

34

Rengiant rezultatų sistemą, 2014 m. Komisijos atliktų bandomųjų duomenų apie rezultatus teikimo pratybų metu taip pat nustatyta, kad daugeliu atvejų, kai loginiai modeliai buvo taikomi ir sprendimams, ir sutartims, jų kokybė nebuvo gera, t. y. tikslai nebuvo konkretūs, išmatuojami, pasiekiami, realūs ir įvykdytini per nustatytą laiką, o rodikliai buvo netinkamai apibrėžti arba pagrįsti neaiškiais duomenų šaltiniais.

35

Kaip ir neatitikties reglamentams atveju, nenustačius SMART tikslų ir aiškių rodiklių, neigiamai veikiama stebėjimo ir rezultatų vertinimo veiklos rezultatai, o tai daro neigiamą poveikį atskaitomybei ir viešajam auditui. Jei intervencijos tikslai nuo pat pradžių nėra tinkamai apibrėžti, gali būti prastesni ir jos rezultatai.

3 langelis

Pernelyg neaiškių ar nerealių tikslų pavyzdys

„Nepakankamai aiškiai buvo apibrėžti projektų tikslai, iš esmės susiję su numatytais įrenginiais, jų veikimo lygmeniu (kiekio ir kokybės) ir tiksline gyventojų grupe, kuri galėtų pasinaudoti projektų rezultatais. Dėl aiškių ir kiekybiškai įvertinamų priemonių trūkumo žymiai pablogėjo Komisijos gebėjimai stebėti pažangą projektų įgyvendinimo metu ir vėliau įvertinti ir patikrinti, ar pasiekti rezultatai buvo tvarūs <...>.“²⁹

„Kartais tikslai būna perdėm ambicingi, ypač NVO projektų, kurie turi kuklius biudžetus ir santykinai trumpus įgyvendinimo laikotarpius, atveju. Ypač tai pasakytina apie NVO projektus pagal Maisto priemonę: jiems įgyvendinti skiriama apie 20 mėnesių, kurie praktiškai sutrumpėja iki maždaug 15 mėnesių, kadangi pirmieji mėnesiai skiriami pirkimo procedūroms ir kitiems parengiamiesiems darbams. Kai kuriais atvejais intervencijos grindžiamos neprotingomis prielaidomis apie būtinas sėkmingo įgyvendinimo sąlygas, kaip antai nacionalinių ar vietos valdžios institucijų institucinius ir valdymo gebėjimus, kaimo infrastruktūros kokybę ar galimybes susirasti tinkamų darbuotojų (pvz. mitybos specialistų ir konsultantų).“³⁰

29 Specialioji ataskaita Nr. 13/2012 „Europos Sąjungos pagalba vystymuisi, teikiant geriamąjį vandenį ir pagrindines sanitarines priemones Užsachario šalyse“, 50 dalis (<http://eca.europa.eu>).

30 Specialioji ataskaita Nr. 1/2012 „Europos Sąjungos paramos vystymuisi, skirtos aprūpinti maistu, veiksmingumas Užsachario Afrikoje“, 52 dalis (<http://eca.europa.eu>).

4. Pagrindinės rizikos sritys

4 langelis

Nenustatytų arba neaiškių rodiklių pavyzdžiai

„Į PEGASE tiesioginės finansinės paramos (PEGASE TFP) finansavimo susitarimus nebuvo įtraukti veiklos rodikliai ir dėl to EIVT, Komisijai ir valstybėms narėms tampa sudėtinga įvertinti konkrečius paramos rezultatus <...>. Nesant veiklos rodiklių taip pat yra sudėtingiau parodyti rezultatus, kai siekiama pritraukti naujų finansavimo šaltinių. Be to, tai taip pat neatitinka konkretaus EKPP reglamento reikalavimo, kad stebėjimo tikslams bet kurioms EKPP pagalbos priemonėms turi būti nustatyti veiklos rodikliai.“³¹

„(...) Kirgizijoje aprūpinimo maistu informacinėje programoje buvo nurodyti migloti rodikliai, kaip antai „informacija apie aprūpinimą maistu iš esmės yra tiksli ir savalaikė“, „apmokomas tinkamas darbuotojų skaičius“ ir „pasėlių prognozės naudingumas“.“³²

31 Specialioji ataskaita Nr. 14/2013 „Europos Sąjungos tiesioginė finansinė parama Palestinos Administracijai“, 31 dalis (<http://eca.europa.eu>).

32 Specialioji ataskaita Nr. 13/2013, 52 dalis.

5 langelis

Rodiklių reikšmės kitimo pavyzdys

ES teikia paramą biudžetui, kuria remiamas švietimo sektoriaus vystymas Kambodžoje. Dar visai neseniai Kambodžoje laikant 12 klasės mokyklinius egzaminus vešėjo sukčiavimas ir korupcija. Tuo metu egzaminą išlaikiusiųjų skaičius siekė maždaug 80 proc. Siekdamas užkirsti kelią pažeidimams per egzaminus ir ilgainiui juos apskritai pašalinti, 2014 m. Kambodžos valdžios institucijos ėmėsi veiksmų – visų pirma egzaminų centruose įdiegė priemones, padėsiančias užkirsti kelią sukčiavimui. Pirmąjį egzaminą, kuris vyko 2014 m. rugpjūčio mėn., išlaikė 25 proc. laikiusiųjų; per egzamino perlaikymą, vykusį spalio mėn., bendras 2014 m. egzaminą išlaikiusiųjų rodiklis pakilo iki 41 proc., ir sudarė maždaug pusę 2013 m. rodiklio. Iš pirmo žvilgsnio šio rodiklio pokytį galima aiškinti kaip rezultatų suprastėjimą, tačiau kita vertus jį galima laikyti sustiprėjusio egzaminų patikimumo požymiu.

4.1.4. Kaip tikslas nustatomas šalies partnerės įsipareigojimas įgyvendinti reformas

36

Kad veiklos tikslai turėtų reikšmės vystymuisi, jie turėtų atspindėti pasiektus rezultatus, t. y. išmatuojamą pokytį, kurį lėmė atitinkama veikla.

4. Pagrindinės rizikos sritys

37

Ankstesnėse savo audito ataskaitose Audito rūmai nustatė, kad ES veiklos tikslai dažnai formuluojami kaip įsipareigojimas, kurį tam tikru metu turi priimti šalis partnerė. Vis dėl to kai kuriais iš šių atvejų, net jei nustatytas tikslas buvo pasiektas, pvz., net jei šalis partnerė įvykdė numatytą įsipareigojimą, laikui bėgant ši veikla tapo visai nereikšminga arba turėjo labai nedaug reikšmės; kitaip tariant, ja nepasiekta jokių vystymuisi svarbių rezultatų (žr. **6 langelį**).

38

ES paramos vystymuisi ir koordinavimo veiksmų veiksmingumas gali sumenkėti, jei tariamas šalies partnerės įsipareigojimas siekti rezultatų, vėliau neprašant pagrįsti, kad svarbios reformos iš tiesų įgyvendintos, laikomas pakankama lėšų skyrimo sąlyga.

6 langelis

Intervencijos, kai šalies partnerės įsipareigojimas įgyvendinti reformas neduoda rezultatų vystymosi srityje, pavyzdys

„Komisija Kirgizijoje paramą biudžetui išmokėjo trimis dalimis. Prieš išmokant kiekvieną šių dalių buvo vertinama, kokia pažanga buvo pasiekta įgyvendinant viešojo finansų valdymo (VfV) tikslus. Komisijos vertinimu pažanga buvo vangi, tačiau savo sprendimą išmokėti visas tris dalis ji iš esmės pagrindė tuo, kad, jos manymu, Kirgizijos vyriausybė ir toliau laikėsi įsipareigojimo vykdyti tolesnes reformas. Šiai nuomonei pagrįsti trūko aiškių įrodymų. Komisija, argumentuodama savo sprendimus dėl lėšų išmokėjimo, daugiausia remiasi savo atliktu šalių partnerių įsipareigojimo vykdyti reformas vertinimu, o ne pasiekta faktine pažanga.“³³

„Komisijai nepavyko užtikrinti, kad, atsižvelgdamos į pakomitečio dialogo metu jos iškeltus klausimus, Egipto institucijos vėliau imtųsi konkrečių veiksmų. Net tuomet, kai iškelti klausimai posėdžio pabaigoje buvo įtraukiami į vykdytinų veiksmų sąrašą, jie paprastai nebūdavo įgyvendinami. Pavyzdžiui, 2009 m. pakomitetyje buvo įtrauktas veiksmas „išnagrinėti galimybę pasinaudoti ES technine pagalba, skirta Egiptą konsultuoti dėl NVO teisės aktų valstybės narėse“. Šis veiksmas nebuvo įgyvendintas. <...> Komisija pažangos ataskaitose pateiktos kritikos dėl žmogaus teisių pažeidimų nesiejo su galimybe sumažinti arba sustabdyti ES pagalbą.“³⁴

³³ Specialioji ataskaita Nr. 13/2013, 57 dalis.

³⁴ Specialioji ataskaita Nr. 4/2013 „ES bendradarbiavimas su Egiptu valdymo srityje“, 39 ir 41 dalys (<http://eca.europa.eu>).

4. Pagrindinės rizikos sritys

4.2. Rezultatų grandinės nustatymas

4.2.1. Rezultatų ir veiksmų susiejimas nustatant aiškia loginę grandinę

39

Norint pasiekti numatytus rezultatus, reikia apibrėžti atitinkamus veiksmus ir nustatyti aiškia loginę veiklos, išdirbių, išdavų ir poveikio sąsają^{35,36}. Nustatant tokią loginę grandinę taip pat labai svarbu parodyti, kaip ES vystymosi ir bendradarbiavimo intervencijomis padedama siekti rezultatų³⁷.

40

Kai kuriose ankstesnėse Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose ir Komisijos vertinimo ataskaitose pažymėta, kad veiklos ir rezultatų sąsaja ne visada aiškiai nustatyta (žr. **7 langelį**).

41

Atliekant kai kuriuos veiksmus, rezultatais grindžiamos lėšų skyrimo sąlygos gali būti nustatytos finansiniais susitarimais, pagal kuriuos lėšų skyrimas tiesiogiai siejamas su pasiektais rezultatais, t. y. už visus pasiektus rezultatus ar jų dalį skiriant visas lėšas arba jų dalį, taip siekiant paskatinti siekti geresnių veiklos rezultatų^{38,39}. Atlikdami ankstesnius savo auditus Audito Rūmai yra ne kartą pažymėję, kad tokios sąsajos nebuvo nustatytos ar taikytos (žr. **8 langelį**).

42

Nenustačius aiškios veiksmų (arba lėšų skyrimo sąlygų) ir numatytų rezultatų sąsajos, rizikuojama nutolti nuo intervencijų tikslų, o tai darytų neigiamą poveikį paramos veiksmingumui; neigiamai paveiktos būtų ir ES galimybės parodyti savo veiklos rezultatus ir už juos atsiskaityti. Be to, atrodytų, skirtingos politikos kryptys realybėje gali būti glaudžiai susijusios⁴⁰. Rengiant konkrečios politikos krypties veiksmų planą gali būti nepakankamai atsižvelgta į galimus rezultatus kitų politikos krypčių atžvilgiu; pavyzdžiui, tam tikras projektas galėtų padėti siekti su sveikata susijusių tikslų, pvz., kovoti su maliarija, tačiau nustatyti tikslai susiję tik su galimybių gauti švaraus geriamo vandens didinimu.

- 35 „Teisinių priemonių ir iš Jungtinio vertinimo skyriaus atliktų vertinimų įgytos patirties tyrimas“ (angl. *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit*), Galutinė ataskaita, 1 tomas, Galutinės ataskaitos santrauka, 2011 m. liepos mėn., p. vi:
„Reglamentuose suformuluoti aiškias logines grandines yra itin svarbu. Tai padaryti lengviau vengiant nesusistemintų veiklos sąrašų ir neaiškių veiklos, išdirbių ir numatyto poveikio sąsają. Kiekvieno grandinės etapo sąsaja turėtų būtų aiški ir logiška, taip siekiant išvengti logiškumo spragų ir neaišku kam priskirtinų išdirbių ar poveikio“. Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato vertinimas Nr. 1292.
- 36 Išsamus rezultatų grandinės paaiškinimas pateiktas Jungtinių Tautų Vystymosi grupės rezultatais grindžiamo valdymo praktiniame vadove, 2011 m. spalio mėn., p. 14.
- 37 Iš Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD atliktų vystymosi politikos ir su ja susijusios veiklos strateginių vertinimų įgytos patirties tyrimas (angl. *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice*), Galutinė ataskaita, 2014 m. birželio mėn., p. vii.
- 38 Komisijos paramos biudžetui gairės, Vykdyto vadovas, Šiuolaikinis požiūris į paramą biudžetui, 2012 m. rugsėjo mėn.
- 39 Žr. ES bendrąją poziciją dėl 4-ojo aukšto lygio forumo dėl paramos veiksmingumo (2011 m. lapkričio 29 d. – gruodžio 1 d., Pusanas), Tarybos išvados, 3124-asis Užsienio reikalų ir vystymosi tarybos posėdis, Briuselis, 2011 m. lapkričio 14 d.: „ES ragina šalis partneres ir vystymosi partnerius skirti daugiau dėmesio suderintoms ir rezultatais grindžiamoms sąlygoms“.
- 40 Europos Komisijos paramos sveikatos sektoriui teminis vertinimas, Galutinė ataskaita, 1 tomas, 2012 m. rugpjūčio mėn., p. xiv.

Neaiškios veiksmų ir rezultatų sąsajos pavyzdžiai

„Išanalizavus 24 intervencijas, EKP strategija neabejotinai laikoma pagrindine, kurią įgyvendinant vyksta visas bendradarbiavimas. Programavimo dokumentuose aiškiai nurodomi vienas ar keletas EKP tikslų, o intervencijos atitinka strategijos dokumentus. Vis dėlto peržiūrėtuose dokumentuose nenurodoma ir tiksliai nepaaiškinama, kaip, taikant konkrečias intervencijas, bus siekiama tikslų ir kaip programoje nurodytos intervencijos padės siekti rezultatų.“⁴¹

„Biudžetinės paramos programose Malavyje ir Ruandoje daroma nuoroda į nacionalinių skurdo mažinimo strategijų ir sektorių politikų ir programų tikslus. Jose nenustatyta, kaip jose numatoma prisidėti prie vyriausybės tikslų.“⁴²

41 Europos Sąjungos paramos dviem Europos kaimynystės politikos regionams (Rytų ir Pietų) įvertinimas, Galutinė ataskaita, 1 tomas, 2013 m. birželio mėn., p. 24.

42 Specialioji ataskaita Nr. 1/2012, 53 dalis.

Finansinių intervencijų su neveiksmingomis lėšų skyrimo sąlygomis pavyzdžiai

„Vienas minėtų dviejų tikslinių paramos biudžetui programų tikslų buvo padėti gerinti viešųjų finansų valdymą. Tačiau programose nebuvo nustatyta jokių sąsajų su vyriausybės VEV reformos planu ir nebuvo įvardyti prioritetai, kuriuos ketinta paremti. Neaišku, kaip įgyvendinant šio tipo programas galima pasiekti tokių tikslų turint omeny tai, kad lėšos buvo išmokėtos viena nustatyto dydžio mokėjimo dalimi nenustačius jokių su veiklos rezultatais susijusių sąlygų ar politinio dialogo reikalavimų.“⁴³

„Investicijų į kelių infrastruktūrą projektams Komisija taiko sąlygas taip, kad šalims partnerėms suteikiama mažai motyvacijos jas vykdyti. Nustatytos sąlygos nėra teisiškai privalomos, bet finansavimo susitarimuose pateikiamos kaip „papildomos priemonės“, kurias šalis partnerė turi įgyvendinti. Iš tikrųjų Komisija paprastai patvirtina šalių partnerių ir rangovų sudarytas darbų sutartis neatsižvelgdama į tai, ar šios papildomos priemonės yra taikomos. Tuomet Komisija privalo skirti EPF paramą pagal šias sutartis ir turi mažai galimybių priversti šalį partnerę vykdyti sąlygas.“⁴⁴

43 Specialioji ataskaita Nr. 9/2013 „Kongo Demokratinės Respublikos valdymui skiriama ES parama“, 65 dalis (<http://eca.europa.eu>).

44 Specialioji ataskaita Nr. 17/2012 „Europos plėtros fondo (EPF) įnašas į tvaraus kelių tinklo kūrimą Užsachario Afrikoje“, 27 dalis (<http://eca.europa.eu>).

4. Pagrindinės rizikos sritys

4.2.2. Koks indėlis ar kam jį priskirti?

43

ES vystymosi ir bendradarbiavimo intervencijos vyksta sudėtingomis aplinkybėmis, kur prie rezultatų siekimo (be ES intervencijos) tiek teigiamai, tiek neigiamai prisideda daugybė kitų paramos teikėjų ir daugybė išorinių veiksnių. Todėl, be priežastinės sąsajos tarp ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiklos ir šia veikla pasiektų rezultatų nustatymo (žr. 4.2.1. skyrių), galėtų būti pageidautina įvertinti šios sąsajos tvirtumą, t. y. kurią rezultatų dalį galima priskirti ES veiksams.

44

Tačiau, kaip savo Tarnybų darbiniam dokumente „ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemos parengiamasis darbas“ nurodė Komisija (žr. 7 dalį), „sunku išmatuoti vieno rezultatų hierarchijos lygmens poveikį kitam“, t. y. išdirbių poveikį išdavoms ir išdavoms – poveikiui. Kaip anksčiau atlikdami auditą ne kartą nustatė Audito Rūmai, nors įgyvendinant intervenciją išdirbius paprastai galima priskirti intervencijai, dažnai to nebus galima padaryti jos išdavoms, o dar rečiau – poveikio atveju (žr. **9 langelį**).

45

Konkrečiai paramos biudžetui intervencijų atveju, dėl to, kad ES finansinė parama labai gerai susilieja su šalies partnerės biudžetu, dažniausiai neįmanoma nustatyti ja pasiektų rezultatų. Iš šalies partnerės biudžeto parama teikiama visai šalies vystymosi strategijai, vadinasi, ES paramos biudžetui intervencijų rezultatai susiję su valdžios vykdomos politikos ir teikiamų paslaugų pokyčiais, o tai lemia ne tik paramos biudžetui programa, bet ir įvairūs kiti valdžios institucijų veiksmai ir sprendimai, kitos išorės paramos programos <...> ir su valdžios institucijomis nesusiję išorės veiksniai⁴⁵. Tai aiškiai pavaizduota EBPO išsamioje paramos biudžetui vertinimų tikrinimo sistemoje (žr. **priedą**).

46

Todėl, net jei ir galima nustatyti aiškia veiksmų ir rezultatų sąsają, bus sunku, o gal net neįmanoma, įvertinti, kurią rezultatų dalį reikėtų priskirti ES intervencijoms, o kurią kitoms paramos teikėjų intervencijoms ar kitiems veiksniams. Dėl šios priežasties svarbiau kalbėti apie intervencijos naudą, o ne apie jos kilmę. Be techninės pusės, šis klausimas taip pat susijęs su daugiau politinio pobūdžio klausimu – kam priklauso rezultatai. Iš tiesų dalyvaujant ne vienam suinteresuotajam subjektui, įskaitant ES, šalis partnerės ir kitus paramos teikėjus, gali atsirasti keletas norinčiųjų prisiimti teigiamus rezultatus, arba nė vieno prisiimančio atsakomybę už neigiamus.

45 EBPO, Paramos vystymosi komiteto vystymosi vertinimo tinklas, Paramos biudžetui vertinimas. Metodika, p. 11. Taip pat žr. p. 12 dėl paramos biudžetui išdavų: „Išdavos nulemia visas politikos, strategijų, valdžios institucijų finansavimo veiklos, atitinkamų suinteresuotųjų subjektų reakcijų ir (arba) atsako į pokyčius formuojant valstybės politiką ir į sprendimus, susijusius su išteklių paskirstymu, taip pat kitų išorės veiksnių poveikio derinys. Taigi suteikta parama biudžetui šias išdavas veikia tik iš dalies. Todėl priežastinį suteiktos paramos biudžetui ir išdavų sąryšį (gerokai) susilpnins kiti svarbūs veiksniai.“

Sunkumų siekiant priskirti rezultatus ES intervencijai pavyzdys

„Audito Rūmai negali įvertinti, koku mastu ES biudžetinės paramos programos Malavyje ir Ruandoje prisidėjo prie vyriausybės programų rezultatų, kadangi atsiranda daugybė įvairių sudėtingų veiksnių <...>“⁴⁶

46 Specialioji ataskaita Nr. 1/2012, 57 dalis.

4.3. Daugiau painumo įtraukus kompleksinius klausimus

47

Savo komunikate „Vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“ (žr. 18 dalį) Komisija pasiūlė, kad ES veikla kiekvienoje šalyje partnerėje būtų sutelkta daugiausia trijuose sektoriuose. ES intervencijas sutelkus tik į kelis sektorius galima padidinti jų poveikį ir svarbą bei padėti ne tik šalims partnerėms, bet ir Komisijai bei ES delegacijoms suvaldyti ES paramą⁴⁷.

48

Tačiau, atsižvelgiant į ES nurodymus rengiant 2014–2020 m. programavimo laikotarpio daugiamečio programavimo dokumentus, įgyvendinant sektoriaus politikos įsipareigojimus taip pat privaloma atsižvelgti į devynis kompleksinius klausimus – žmogaus teisių puoselėjimą, lyčių lygybę, demokratiją, gerą valdymą, vaikų teises, neįgaliuosius, čiabuvius, ekologinį tvarumą ir kovą su ŽIV ir (arba) AIDS⁴⁸ (žr. **10 langelį**).

47 Bendri EIVT ir Komisijos „11-ojo Europos plėtros fondo (EPF) ir vystomojo bendradarbiavimo priemonės programavimo nurodymai (2014–2020 m.)“.

48 Taip pat žr., pavyzdžiui, Vystomojo bendradarbiavimo priemonę – Reglamentą (ES) Nr. 233/2014, kuriame nustatyta, kad: „Visų programų įgyvendinimo laikotarpiu konsensuse nustatyti kompleksiniai klausimai. Be to, prireikus įtraukiami konfliktų prevencijos, deramo darbo ir kovos su klimato kaita aspektai“ (3 straipsnis).

4. Pagrindinės rizikos sritys

3 pav

Pagrindiniai sektoriai ir kompleksiniai klausimai

	1 pagrindinis sektorius	2 pagrindinis sektorius	3 pagrindinis sektorius
1 kompleksinis klausimas			
2 kompleksinis klausimas			
3 kompleksinis klausimas			
4 kompleksinis klausimas			
5 kompleksinis klausimas			
6 kompleksinis klausimas			
7 kompleksinis klausimas			
8 kompleksinis klausimas			
9 kompleksinis klausimas			

49

Ankstesnėse Komisijos vertinimo ataskaitose įvardyti sunkumai, su kuriais susidurta siekiant ES vystymosi veiksmams įtraukti žmogaus teisių klausimą (žr. **11 langelį**).

50

Į ES intervencijas įtraukus kompleksinius klausimus gali tapti sudėtingiau nustatyti prioritetinius šių intervencijų tikslus. Į ES programas įtraukus kompleksinius klausimus ir dėl to atsiradus daugiau painumo kilo papildomas pavojus, kad rezultatai nebus pasiekti ir kad nebus pateikta duomenų apie juos.

10 langelis

Kompleksinių klausimų įtraukimas į programą – Kambodžos pavyzdys

Komisijos orientacinėje daugiametėje programoje Kambodžai 2014–2020 m. laikotarpiu numatyti trys pagrindiniai sektoriai – žemės ūkis ir (arba) gamtos išteklių valdymas, švietimas ir (arba) įgūdžiai ir geras valdymas. Joje taip pat numatyta įtraukti keletą kompleksinių klausimų, kaip antai lyčių lygybė ir moterų įgalėjimas, mityba, aplinka ir informacijos ir ryšių technologijos.

Sunkumų sprendžiant kompleksinius klausimus pavyzdžiai (žmogaus teisės)

„ES siekia ir toliau įgyvendinti savo įsipareigojimą ir įtraukti žmogaus teisių klausimą programavimo lygmeniu, įskaitant regioninių strategijų dokumentus, dvišalių veiksmų planus ir temines programas. Politikos dokumentuose žmogaus teisės ir demokratija įtvirtintos kaip pagrindiniai principai. Vis dėlto žvelgiant į politinį ciklą iš viršaus į apačią, t. y. nuo didelių politinių pažadų pereinant prie politinių strategijų, o nuo jų – prie programavimo, priemonių pasirinkimo, lėšų paskirstymo ir projektų atrankos, pastebimas demokratijos ir žmogaus teisių komponento susilpnėjimo reiškinys. Šis susilpnėjimas pasireiškia skirtingomis formomis, pvz.: i) nuoseklios strategijos, kaip konkrečiomis intervencijomis spręsti problemas, trūkumu; ii) nepakankamu finansavimu susijusiems demokratiniais ar žmogaus teisių aspektams kituose svarbiuose teminiuose sektoriuose; iii) tendencija atliekant su žmogaus teisėmis susijusį darbą apsiriboti teminėmis priemonėmis.“⁴⁹

„Keturių konkrečių sričių, į kurias Europos Komisija (EK) siekė įtraukti žmogaus teisių klausimą, dokumentų analizė atskleidė žmogaus teisių komponento susilpnėjimo reiškinį žvelgiant į politinį ciklą iš viršaus į apačią <...>. Visa tai apsunkina net elementarių sistemų integravimo pažangai stebėti ir vertinti trūkumas. Toks susilpnėjimas susijęs su šalių partnerių politiniu atsparumu, tačiau taip pat su dideliais trūkumais ES viduje, pvz., nepakankama politinė įtaka ir nenuosekliai priimami sprendimai, susiję su žmogaus teisių vieta ir svarba įgyvendinant ES išorės veiksmus. ES nesugebėjimas suderinti vertybių ir interesų pastebimas daugybėje dokumentų, taip pat kritikuotas žiniasklaidos bei pilietinės visuomenės. Arabų pavasaris atskleidė požiūrio „stabilumas prieš žmogaus teises“ ribotumą ir galbūt suteiks galimybę įsigalėti rimtesniam požiūriui į žmogaus teisių integravimą“.⁵⁰

49 Europos Sąjungos paramos dviem Europos kaimynystės politikos regionams (Rytų ir Pietų) įvertinimas, Galutinė ataskaita, 1 tomas, 2013 m. birželio mėn., p. 62.

50 „Europos Komisijos paramos, susijusios su žmogaus teisių gerbimu ir pagrindinėmis laisvėmis (įskaitant solidarumą su represijų aukomis) teminis vertinimas“, Galutinė ataskaita, 1 tomas, 2011 m. gruodžio 11 d., p. 15.

4. Pagrindinės rizikos sritys

4.4. Vystymosi partnerių įgyvendinamų priemonių ir sistemų derinimas

4.4.1. Derinimasis prie šalių partnerių rezultatų sistemų

51

Atsižvelgdami į principus, dėl kurių susitarta tarptautiniuose aukšto lygio forumuose, paramos teikėjai, įskaitant ES, turėtų kuo tvirčiau pasikliauti šalių partnerių sistemomis, skirtomis į rezultatus orientuotam duomenų teikimui ir stebėjimui (žr. 2.1.2. skyrių). Visų pirma, paramos teikėjai turėtų taikyti mažiau papildomų sistemų ir nereikalauti nustatyti veiklos rezultatų rodiklių, neatitinkančių nacionalinių šalių vystymosi strategijų⁵¹.

52

Vis dėlto ankstesnėse Komisijos vertinimo ataskaitose nustatyta problemų, susijusių su paramos teikėjų ir šalių partnerių sistemų nederėjimu (žr. **12 langelį**).

53

Daugybė skirtingo pobūdžio ir lygmenų duomenų teikimo įsipareigojimų ir įvairių paramos teikėjų lėšų skyrimo sąlygų, su kuriais tenka susidurti šalims partnerėms, gali būti nepakeliama našta, o tai daro neigiamą poveikį ir paramos efektyvumui, ir veiksmingumui.

51 Pusano veiksmingo vystomojo bendradarbiavimo partnerystė.

Nederėjimo su šalies partnerės rezultatų sistema pavyzdys

„<...> anaipol valdoma ne vyriausybės, puikiai suderinta veiklos rezultatų vertinimo sistema (VRVS) tapo visus vystymosi partnerių individualius prioritetus ir reikalavimus vienijančia visuma“. <...> Sistemai tapus nepriklausomai nuo vyriausybės valdymo VRVS vertinimo procesas tapo kažkuo daugiau nei vien privalomu procesu ir, siekiant, kad paramos biudžetui išmokos būtų toliau skiriamos, jo reikėjo laikytis <...>. Tuo metu, kai sistema tapo nepriklausoma, gerokai padidėjo sandorių išlaidos, susijusios su metinio vertinimo procesu ir atitinkamu politiniu dialogu. Tokią nuomonę vienbalsiai pareiškė visi apklausti suinteresuotieji subjektai. Akivaizdžiausias to įrodymas – pastovus į VRVS įtrauktų rodiklių skaičiaus augimas.“⁵²

52 Bendras paramos Tanzanijos biudžetui vertinimas. Įgyta patirtis ir rekomendacijos būsimai galutinei ataskaitai, 1 tomas, 2013 m., 74–75 dalys.

4. Pagrindinės rizikos sritys

4.4.2. Su vystymu susijusių suinteresuotųjų subjektų naudojamų priemonių derinimas

54

Ankstesnėse Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose buvo nustatyta problemų, susijusių su nesuderintomis vystymosi partnerių naudojamomis priemonėmis (žr. **13 langelį**).

55

Nesuderintos vystymosi partnerių naudojamos priemonės gali turėti neigiamos įtakos rezultatų stebėjimo ir duomenų apie juos teikimo veiksmingumui ir efektyvumui.

13 langelis

Problemų, kylančių dėl nesuderintų vystymosi partnerių naudojamų priemonių, pavyzdžiai

„Jungtinių Tautų vystymo programos (JTVP) duomenimis, yra daugiau nei 50 tarptautinių viešųjų fondų, 45 anglies dioksido rinkos ir 6 000 privataus kapitalo fondų, teikiančių su klimato kaita susijusias lėšas. Kiekvienas šių fondų turi savo atskirą valdymo struktūrą. Kaip Pasaulio bankas yra pažymėjęs, dėl tokio pobūdžio fragmentacijos kyla pavojus, kad sumažės bendras kovos su klimato kaita finansavimo veiksmingumas <...>. Komisija ir valstybės narės, išmokėdamos kovai su klimato kaita skirtas lėšas, naudojami tiek dvišaliais, tiek daugiašaliais pagalbos teikimo kanalais. 2010 m. jos naudojosi mažiausiai 22 daugiašaliais pagalbos teikimo kanalais.

<...> Nebuvo stengiamasi sumažinti didėjančio kovos su klimato kaita fondų skaičiaus, o dėl to iškyla rimta pagalbos neveiksmingumo, netinkamos atskaitomybės ir fragmentacijos rizika <...>“⁵³

⁵³ Specialioji ataskaita Nr. 17/2013 „ES kovos su klimato kaita finansavimas išorės pagalbos teikimo kontekste“, 57–58 ir 68 dalys (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Pastangos sugretinti skirtingas atskaitomybės struktūras

56

Vykdydama ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiklą Europos Komisija kai kurias biudžeto valdymo užduotis pagal netiesioginio valdymo principą patiki tarptautinėms organizacijoms⁵⁴. Atliekant šias užduotis atskaitomybė grindžiama susijusios tarptautinės organizacijos atskaitomybės struktūromis, įskaitant valdymą, rezultatų sistemas ir išorės auditą⁵⁵, taip pat pačios ES auditu ir atskaitomybei taikomomis nuostatomis.

57

Ankstesnėse Audito rūmų ataskaitose nustatyta, kad sugretinus skirtingas atskaitomybės struktūras, taikomas užduotims, pavedamoms tarptautinėms organizacijoms pagal netiesioginio valdymo principą, atsirado atskaitomybės spragų (žr. **14 langelį**).

⁵⁴ Finansinio reglamento 58 straipsnis – biudžeto vykdymo metodai.

⁵⁵ Žr., pvz., Jungtinių Tautų Vystymosi grupės rezultatais grindžiamo valdymo praktinį vadovą, Jungtinių Tautų gyventojų fondo integruotą rezultatų sistemą arba Jungtinių Tautų vystymosi programos vystymosi rezultatų planavimo, stebėjimo ir vertinimo vadovą.

4. Pagrindinės rizikos sritys

Konkrečios atskaitomybės struktūros pavyzdys – Jungtinės Tautos

„Nors Komisija tikrina savo JT partnerių finansinio valdymo sistemas (atlikdama keturių ramsčių analizę), tvirtindama, kad šios sistemos sėkmingai taikomos praktiškai bei pasiekiami norimi rezultatai, Komisija turi kliautis JT ataskaitomis. Audito metu Komisija iš JT dar nebuvo gavusi pakankamai informacijos šiuo atžvilgiu.“⁵⁶

„Komisijai skirtose JT ataskaitose nepateikta pakankamai savalaikės informacijos. Didžioji ataskaitų dalis vis dar rengiama per vėlai; jos nėra pakankamai išsamios, o didžiausias dėmesys skiriamas veiklai, o ne rezultatams.“⁵⁷

56 2014 m. padėties apžvalga „Spragos, veiksmų dubliavimas ir uždaviniai: ES atskaitomybės ir viešojo audito sistemos padėties apžvalga“, 1 langelis (<http://eca.europa.eu>).

57 Specialioji ataskaita Nr. 3/2011 „Nuo konfliktų nukentėjusiose šalyse per Jungtinių Tautų organizacijas skirstomų ES įnašų efektyvumas ir rezultatyvumas“, IV dalis (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Vertinimo ir duomenų apie rezultatus teikimo trūkumai

58

Rezultatų stebėjimo, vertinimo ir audito teisinėse nuostatose numatytos dvi skirtingos patikrinimų laiko skirstymo galimybės:

- a) **periodinis laiko skirstymas** – pvz., SESV 318 straipsnyje nustatyta, kad Komisija privalo kasmet pateikti <...> Sąjungos finansų įvertinimo pranešimą, pagrįstą pasiektais rezultatais, ypač atsižvelgdama į Europos Parlamento ir Tarybos pateiktas pastabas dėl metinio biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūros;

- b) **veikla pagrįstas laiko skirstymas** – pvz., Finansinio reglamento taikymo taisyklių 18 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad vykdant daugiametę programą pasiekti rezultatai, kai išteklių viršija 5 000 000 eurų, turi būti reguliariai vertinami pagal nustatytą tvarkaraštį, nes tai leidžia atsižvelgti į tokio vertinimo rezultatus, priimanč sprendimus programą atnaujinti, pakeisti ar sustabdyti.

59

Ankstesnėse Audito Rūmų ataskaitose nustatyta, kad kai kuriais atvejais, nesibaigus projektui ar programai, nebuvo galima įvertinti juos įgyvendinant pasiektų tikslų, todėl nesilaikyta reikalavimo reguliariai atlikti pasiektų rezultatų vertinimą (žr. **15 langelį**).

4. Pagrindinės rizikos sritys

60

Audito Rūmai taip pat nustatė, kad vertinimai nebuvo atliekami laiku – strateginiai vertinimai dažnai užtrukdavo daug ilgiau, nei planuota, o programos vertinimai kartais būdavo atidedami arba atšaukiami⁵⁸. Neseniai Komisijos atliktame tyrime taip pat nustatyta kad esama didelio vertinimų ir politikos formavimo, programavimo, stebėjimo ir rezultatais grindžiamo valdymo atotrūkio. Visų pirma, kalbant apie patirties įsisavinimą, Komisija nustatė, kad esama neišnaudotų galimybių, – buvo nepaisoma anksčiau įgytos patirties, nes vertinimo išvados buvo pateiktos ne tuo pat metu, kai vyko su valdymu susijęs sprendimų priėmimo procesas, <...> arba todėl, kad iki to laiko, kol buvo galima susipažinti su išvadomis, aplinkybės pasikeitė⁵⁹.

61

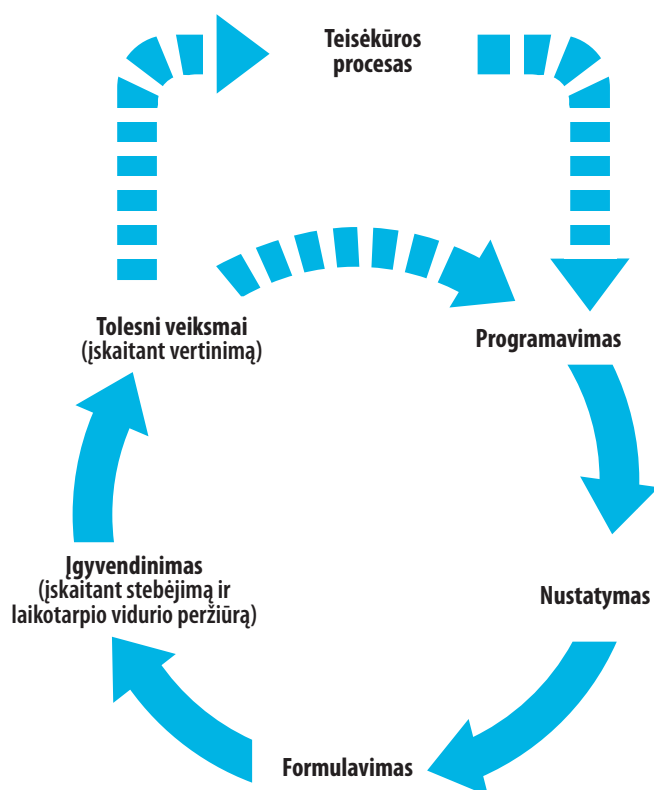
Laiku neatliekant rezultatų vertinimo ir neteikiant duomenų apie juos, gali būti neįmanoma panaudoti svarbių žinių ir įgytos patirties rengiant ataskaitas ir priimančias sprendimus.

58 Specialioji ataskaita Nr. 18/2014 „EuropeAid vertinimo ir j rezultatus orientuotos stebėjimo sistemos“, 27–29 dalys (<http://eca.europa.eu>).

59 Iš Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD atliktų vystymosi politikos ir su ja susijusios veiklos strateginių vertinimų įgytos patirties tyrimas, Galutinė ataskaita, 2014 m. birželio mėn., p. vii.

4 paveikslas

Veiklos ciklas



4. Pagrindinės rizikos sritys

15 langelis

Rezultatų, kuriuos buvo galima įvertinti tik užbaigus atitinkamą veiklą, pavyzdys

„Audito Rūmai įvertino 19 įimtų įtrauktų projektų rezultatyvumą, lygindami planuojamus pasiekti susitarime dėl įnašo išdėstytus tikslus su faktiniais pasiekimais. <...> Dėl turimos nepakankamos informacijos rezultatų nebuvo galima įvertinti šiais atvejais: (...) vienas didelės apimties projektas buvo susijęs su patikos fondu. Jo tikslai, išdėstyti susitarime dėl įnašo, buvo susiję su fondu apskritai ir todėl tai buvo daugiau bendro pobūdžio tikslai. Nors pagrindiniams projektams buvo nustatyti konkretni tikslai, negali būti nustatytas aiškus ryšys tarp pasiektų projekto tikslų ir susitarime dėl įnašo nustatytų bendrų tikslų. Todėl rezultatyvumą bus galima įvertinti tik tada, kai fondo veikla bus nutraukta, o taip audito metu dar nebuvo padaryta.“⁶⁰

60 Specialioji ataskaita Nr. 3/2011, 25 dalis ir 27 dalies b punktas.

4.6. Duomenų konsolidavimas ir jų teikimas

62

Siekiant parodyti įgyvendinant ES vystymosi politiką pasiektus rezultatus, reikia rinkti duomenis apie rezultatus, pasiektus vykdant ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiklą, juos konsoliduoti taikant informacines sistemas ir skelbti bei platinti atitinkamais duomenų teikimo kanalais.

63

Vis dėlto ankstesnėse audito ataskaitose Audito Rūmai nustatė, kad esama problemų, susijusių su Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato informacinių sistemų pajėgumais rinkti su rezultatais susijusius duomenis (žr. **16 langelį**). 2014 m. Komisija taip pat nurodė, kad, jei siekiama, kad ES galėtų teikti duomenis apie pasiektus rezultatus, reikia ir toliau racionalizuoti ir tobulinti duomenų rinkimo sistemas⁶¹.

64

Duomenys apie ES paramą biudžetui ir bendradarbiavimo veiklą sudaro pagrindą rengiant įvairias ataskaitas, kurių pagrindinės yra:

- Komisijos metinės ataskaitos ir biudžeto ir finansų valdymo ataskaitos⁶²;
- Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato veiklos ataskaita ir Komisijos apibendrinamoji ataskaita⁶³;
- metinės ataskaitos EBPO Paramos vystymuisi komitetui (PVK) pagal PVK direktyvas⁶⁴;
- Tarptautinės paramos skaidrumo iniciatyvos (IATI) duomenų registrai, atsižvelgiant į IATI standartus, kas mėnesį teikiami duomenys⁶⁵;
- metinė ataskaita dėl Sąjungos finansų vertinimo pagal pasiektus rezultatus⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 *final*, p. 12.

62 Finansinis reglamentas, ypač 141–142 straipsniai.

63 Finansinis reglamentas, ypač 66 straipsnio 9 dalis.

64 „Konverguotos statistinės atskaitomybės direktyvos, taikomos kreditorių duomenų teikimo sistemai ir metinis PVK klausimynas“ ir papildymai, DCD/DAC(2013)15/FINAL, 2013 06 11.

65 Tarptautinės paramos skaidrumo iniciatyvos tinklavietė (www.iatiregistry.org).

66 Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 318 straipsnis.

- f) metinė ataskaita dėl Europos Sąjungos vystymosi bei išorės pagalbos politikos ir jos įgyvendinimo;
- g) nuolat atnaujinama informacija Komisijos svetainėje „EU Aid Explorer“⁶⁷.

65

Pastaruoju metu beveik visose šiose ataskaitose daugiausia dėmesio skiriama veiklai ir nė vienoje nepateikiama konsoliduotų duomenų apie rezultatus, pasiektus vykdant visą šią veiklą⁶⁸. Nerengiant konsoliduotų ataskaitų ir apžvalgų apie ES parama pasiektus rezultatus gali suprastėti sprendimų priėmimo procesas ir atskaitomybė.

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

68 Visų pirma metinėje ataskaitoje dėl Sąjungos finansų vertinimo pagal pasiektus rezultatus aiškiai nenurodoma, kokių mastu pasiekti pagrindiniai Sąjungos tikslai. Žr. pranešimą „Sąjungos finansų vertinimas pagal pasiektus rezultatus. Nauja Europos Komisijos patobulintos biudžeto įvykdymo patvirtinimo procedūros priemonė“, A7-0068/2014, 2014 01 30.

Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD informacinės sistemos trūkumų pavyzdys

„Pagrindinė Komisijos taikoma ataskaitų teikimo tarp delegacijų ir *EuropeAid* priemonė yra išorės pagalbos valdymo ataskaita (IPVA), kurią delegacijos privalo parengti kas šešis mėnesius <...>. Tačiau šiose ataskaitose išsamiai apibūdinama vykdoma veikla ir įgyvendinimo problemos, su kuriomis yra susiduriama. Be to, tam tikra pateiktos informacijos dalis dubliuojasi su bendroje *Relex* informacinėje sistemoje esančia informacija. Jose pateikiama mažai duomenų apie tikruosius pagalbos rezultatus – nėra pačių delegacijų atliktų vertinimų arba vertinimų, atliktų užbaigus intervenciją, rezultatų. <...>“⁶⁹

„<...> CRIS taip pat nėra lengva naudoti norint apskaičiuoti bendrą tam tikrai politikos sričiai išleistų lėšų arba iš tam tikros finansinės priemonės padengtų išlaidų sumą. Iš tiesų domenu, kurie naudojami įvairių CRIS modulių įrašams susieti, sąrašė sumaišytos geografinės zonos (pavyzdžiui, Azija), finansinės priemonės <...> ir teminės politikos sritys (pvz., maisto saugos).

Dėl to CRIS saugomų duomenų, ypač finansinių, konsolidavimas atsiskaitymo tikslais yra ypač sudėtingas. Tai mažina CRIS kaip atsiskaitymo ir valdymo priemonės veiksmingumą ir efektyvumą.“⁷⁰

69 Specialioji ataskaita Nr. 1/2011 „Ar Komisijos išorės pagalbos valdymo įgaliojimus perdavus iš jos būstinės į delegacijas pagerėjo pagalbos teikimas?“, 59 dalis (<http://eca.europa.eu>).

70 Specialioji ataskaita Nr. 5/2012 „Bendroji išorės santykių informacinė sistema (CRIS)“, 40 ir 41 dalys (<http://eca.europa.eu>).

4. Pagrindinės rizikos sritys

4.7. Duomenų kokybė

66

Siekiant stebėti ir vertinti rezultatus, reikia surinkti pakankamą kiekį svarbių, patikimų, naujausių duomenų. Atsižvelgiant į įsipareigojimus, prisiimtus aukšto lygmens forumuose dėl paramos veiksmingumo (žr. 2.1.2. skyrių), renkant duomenis reikėtų kuo labiau remtis šalių partnerių taikomomis sistemomis, skirtomis į rezultatus orientuoti atskaitomybei ir stebėjimui.

67

Tačiau rengiant ankstesnes Audito Rūmų ataskaitas ir atliekant Komisijos vertinimus keletą kartų nustatyta, kad duomenų šaltiniai neteikia pakankamo kiekio svarbios, patikimos, naujausios su rezultatais susijusios informacijos (žr. **17 langelį**). Kartais, ypač tais atvejais, kai reikalingas bendras susitarimas, rinkti duomenis brangiai kainuoja, todėl šalyse partnerėse jie dažnai nerenkami.

68

Nesant pakankamam kiekiui aktualių, patikimų, naujausių duomenų, gali gerokai suprastėti rezultatų, apie kuriuos pranešta, kokybė ir patikimumas.

17 langelis

Duomenų kokybės trūkumų pavyzdžiai

„Nors apskritai Komisijos taikomais rodikliais tinkamai atsižvelgiama į [Tūkstantmečio vystymosi tikslus], švietimo kokybės rodikliams skiriamas dėmesys yra nepakankamas. Tačiau nacionalinės švietimo valdymo informacinės sistemos, kuriomis pasikliauja Komisija, ne visuomet suteikia pakankamą, patikimą ir savalaikę informaciją.“⁷¹

71 Specialioji ataskaita Nr. 12/2010 „Pagrindiniam ugdymui Užsachario Afrikoje ir Pietų Azijoje skirta ES vystomoji pagalba“, V dalis (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Biudžeto vykdymo rezultatas

69

Ankstesniais metais buvo jaučiamas spaudimas didinti ES vystymuisi ir bendradarbiavimui skirtas sumas, visų pirma laikantis įsipareigojimo pasiekti tarptautiniu lygmeniu užsibrėžtą OPV tikslą, kad iki 2015 m. OPV ir BNP santykis siektų 0,7 proc.⁷²

72 „Valstybės narės įsipareigoja iki 2015 m. pasiekti 0,7 % OPV/BNP tikslą, o jau pasiekusios šį tikslą valstybės narės įsipareigoja išlaikyti aukštesnį nei šis OPV lygį; po 2002 m. į ES įstojusios valstybės narės stengsis iki 2015 m. padidinti OPV/BNP iki 0,33 %.“, žr. 2015 m. birželio 16–17 d. Briuselyje paskelbtų Europos Vadovų Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės išvadų (10 255/1/05 REV 1) 27 dalį.

4. Pagrindinės rizikos sritys

70

SESV 317 straipsnyje keliama sąlyga, kad Komisija privalo vykdyti biudžetą pagal finansinius reglamentus ir atsižvelgdama į patikimo finansų valdymo principus. Finansinio reglamento 38 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad Komisija prie metinio biudžeto projekto prideda, be kita ko, informaciją apie praėjusių metų veiklos įgyvendinimo rodiklius ir einamųjų metų veiklos įgyvendinimo rodiklius.

71

Biudžeto vykdymo rezultatą galima laikyti pačiu tikslu – kartais Komisijos valdymo planuose jis taip ir įvardijamas (žr. **18 langelį**).

72

Dėl šios priežasties gali atsirasti prieštarą tarp poreikio įvykdyti biudžetą ir poreikio vykdyti jį pagal patikimo finansų valdymo principus (veiksmingumas, efektyvumas ir ekonomiškumas)⁷³. Visų pirma, su biudžeto vykdymu susiję laimėjimai ir klaidos yra aiškiau pastebimi nei su veiklos rezultatais susiję laimėjimai. Todėl, kaip savo 2013 m. metinėje biudžeto vykdymo ataskaitoje nustatė Audito Rūmai, gali atsirasti natūrali tendencija daugiau dėmesio skirti biudžeto vykdymui taip mažiau dėmesio skiriant rezultatams: „Naudojant ES lėšas 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu dėmesys buvo skirtas jų įsisavinimui (būtinybei išleisti pinigus) ir atitikčiai, o ne veiksmingumui“⁷⁴.

73

Susitelkus į biudžeto vykdymo rezultatą kaip į tikslą gali nukentėti patikimas finansų valdymas ir siekiami rezultatai.

73 „Nuolat kylantis klausimas <...> – kaip suderinti ilgalaikio pobūdžio vystymosi bendradarbiavimą, kuriam reikia daugiametio planavimo perspektyvų, ir įprastą kasmetę paramos skyrimo praktiką. Daugelyje PVK valstybių narių pagal bendras valdymo procedūras konkrečiais fiskaliniais metais skirtos lėšos turi būti išmokėtos per tuos metus ar bent jau pervestos tais metais ir nedelsiant išleistos kitais. Todėl kai kuriose šalyse paramos valdytojams tenka veikti patiriant nemenką spaudimą – skubiai skirti ir išmokėti lėšas, perdėtai pabrėžiant vystymosi veiklos finansines sąnaudas, o ne norimus ir faktinius rezultatus.“ Žr. EBPO Paramos vystymuisi komitetas, „Paramos valdymas. PVK valstybių narių patirtis“, DCD/DAC(2004)40.

74 Europos Audito Rūmų 2013 finansinių metų metinė ataskaita, 10.56 dalis (OL C 398, 2014 11 12).

4. Pagrindinės rizikos sritys

18 langelis

Biudžeto vykdymo tikslo pavyzdys

Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD 2014 m. valdymo plane nustatytas toks Europos plėtros fondo (EPF) Afrikoje tikslas⁷⁵: „Biudžeto vykdymo lygis. Išlaikyti aukštą biudžeto vykdymo, įskaitant suteikiant paramą biudžetui skiriamas lėšas, lygį“.

Su Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD valdymo planu dėl išorės finansinių priemonių, išskyrus EPF, pateikiamas priedas „Patikimas finansų valdymas ir veiksmingas EB išteklių naudojimas“, kuriame nustatyta keletas biudžeto vykdymui taikomų rodiklių ir tikslų:

	Rodiklis	Tikslas (2014 m.)
1	Pradinės metinės finansinės prognozės įgyvendinimas – lėšų skyrimas	Nuo 90 iki 110 proc.
2	Pradinės metinės finansinės prognozės įgyvendinimas – sutartys	Nuo 90 iki 110 proc.
3	Pradinės metinės finansinės prognozės įgyvendinimas – sprendimai	Nuo 90 iki 110 proc.

75 Vystymosi ir bendradarbiavimo generalinio direktorato (*EuropeAid*) 2014 m. valdymo planas.

4.9. Aplinkybių, kuriomis vykdoma ES veikla, pokyčiai

4.9.1. Rizikos valdymas ir įgyvendinimo metodų pasirinkimas

74

ES vystymosi ir bendradarbiavimo veikla įgyvendinama daugybėje skirtingo išsivystymo lygio šalių, kurių daugelyje vyrauja kritinės socialinės, politinės ir humanitarinės sąlygos ar netgi nepastovi saugumo padėtis. Renkantis metodą, kuriuo įgyvendinti paramą, kad būtų pasiekta veiklos tikslų, reikėtų remtis pajėgumais, numatytais rezultatais veiksmingai ir efektyviai pasiekti, atsižvelgiant į su veikla susijusias aplinkybes. Kai kuriais atvejais sprendimą rinktis tokį įgyvendinimo metodą, kuris atrodo keliantis daugiau rizikos nei kiti, lemia lūkestis, kad jį taikant rezultatai bus pasiekti greičiau arba jie bus geresni.

4. Pagrindinės rizikos sritys

75

Puikus tokio atvejo pavyzdys – parama biudžetui. Nors ji gali būti įsivaizduojama kaip būdas suteikti didelės apimties paramą labiau nuspėjamu būdu nei taikant tradicinį projekto metodą, parama biudžetui dažnai teikiama šalims, kurių valstybės finansų valdymo (VFV) sistemos yra silpnos. Atsižvelgiant į tai, kad atlikus paramos biudžetui operacijas pervestos lėšos susimaišo su kitais šalies biudžeto biudžetinėmis ištekliais („pakeičiamumas“), jos taip pat gali būti susijusios su tais pačiais VFV trūkumais, įskaitant sukčiavimą ir korupciją⁷⁶. Be to, suteikus paramą biudžetui pasiektiems rezultatams ir jų tvarumui grėsmę gali kelti šalies partnerės politinis nestabilumas, pavyzdžiui, geram valdymui teikiamos reikšmės trūkumas, rimtos ekonominės, socialinės ar su žmogaus teisėmis susijusios problemos. Vadinasi, sprendimas teikti ES paramą biudžetui turi būti priimamas atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį ir grindžiamas numatomos naudos ir galimos rizikos įvertinimu⁷⁷.

76

Ankstesnėse savo audito ataskaitose Audito rūmai yra ne kartą nustatę, kad prieš pasirenkant paramos įgyvendinimui taikytiną metodą nebuvo atlikta atitinkama galimos rizikos, atsižvelgiant į tikėtiną naudą, analizė (žr. **19 langelį**).

77

Nepalyginus pasirinktam įgyvendinimo metodui priskirtinos tikėtinės naudos ir galimų trūkumų, galima pasirinkti netinkamą metodą arba sukelti ES biudžetui nepagrįstai didelę riziką.

76 Europos Audito Rūmų 2011 finansinių metų metinė ataskaita, 7.10 dalis (OL C 344, 2012 11 12).

77 COM(2011) 638 *final*, 2011 m. spalio 13 d. „Požiūris į ES paramą trečiųjų šalių biudžetui ateityje“.

Su pasirinktu įgyvendinimo metodu susijusios rizikos analizės trūkumas

„<...> [Komisija] nepateikia įtikinamų įrodymų, jog yra įvertinusi, kad tokio bendradarbiavimo nauda atsveria galimus trūkumus. JT organizacija pasirenkama neturint pakankamai įrodymų, kad toks darbo principas yra tinkamesnis ir veiksmingesnis už kitus pagalbos teikimo būdus.“⁷⁸

78 Specialioji ataskaita Nr. 15/2009, III dalis.

4. Pagrindinės rizikos sritys

4.9.2. Išorės veiksniai

78

Daugelis ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiksnių yra suplanuoti siekiant rezultatus pasiekti per kelerių metų laikotarpį. Per šį laikotarpį veiksmai gali susidurti su:

- a) politinių ar ekonominių aplinkybių pokyčiais ar nestabilumu šalies partnerės (su tokiu atveju susidurta, pvz., Egipte⁷⁹, Kongo Demokratinėje Respublikoje⁸⁰ ir Palestinoje⁸¹) ar projekto mastu (žr. **20 langelį**);

- b) pokyčiais ar nestabilumu, susijusiais su vystymosi aplinkybėmis gaivalinių nelaimių atžvilgiu, pvz., 2010 m. Haiityje, kai sostinę ir aplinkines vietas sukūrė 7.0 balų pagal Richterio skalę stiprumo žemės drebėjimas⁸²; arba
- c) ES paramos valdymo ir kontrolės sistemų pokyčiais ar nestabilumu (žr. **21 langelį**).

79

Taip besikeičiant aplinkybėms, kuriomis vykdoma ES vystymosi ir bendradarbiavimo veikla, gali būti sunku nuosekliai ir prasmingai stebėti rezultatus ir teikti duomenis apie juos.

79 Specialioji ataskaita Nr. 4/2013.

80 Specialioji ataskaita Nr. 9/2013.

81 Specialioji ataskaita Nr. 14/2013.

82 Specialioji ataskaita Nr. 13/2014 „ES parama atkūrimui po žemės drebėjimo Haiityje“, (<http://eca.europa.eu>).

20 langelis

Ekonominių projekto aplinkybių nestabilumo pavyzdys

Kambodžoje Komisija finansavo projektą, kuriuo ryžių malimo sektoriuje skatinta atliekas energija paverčianti technologija. Tačiau pastaraisiais metais Kambodžoje daug investuota į didesnius ir efektyvesnius ryžių malūnus ir dėl to nuo 2009 iki 2013 m. pajėgumai padidėjo keturgubai⁸³. Dabar tikimasi, kad daugelis ryžių malūnų savininkų reikalaus galingesnių sistemų nei tos, kurias iš pradžių buvo planuojama skatinti projektu, ir daug didesnėmis kainomis. Todėl pradiniai projekto tikslai iš dalies tapo nebe tokie svarbūs ir greičiausiai nebus pasiekti, kaip planuota iš pradžių.

83 Pasaulio banko politikos pranešimas dėl prekybos plėtros – „Paversti Kambodžą pirmaujančiu ryžių eksportuotoju“ (angl. *Turning Cambodia into a leading rice exporter*), 2013 m. rugsėjo mėn.

21 langelis

Valdymo ir kontrolės sistemų pokyčių pavyzdys

2015 m. sausio 1 d. Komisijos Paramos Ukrainai grupė ir „Kaimynystės direktoratas“ buvo perkelti iš Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinio direktorato į Kaimynystės politikos ir plėtros derybų generalinį direktoratą, NEAR GD (anksčiau – Plėtros generalinis direktoratas, ELARG GD)⁸⁴. Tai turės įtakos ir geografinių Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi GD rezultatų sistemos taikymo sričiai, ir tam, kaip kaimynystės politikos rezultatai bus stebimi ir kaip už juos bus atsiskaitoma.

84 2104-ojo Komisijos posėdžio, vykusio 2014 m. lapkričio 5 d., trečiadienį, protokolas, PV(2014) 2104.

5. Išvados ir rekomendacijos

5.1. Išvados

80

Remdamiesi savo apžvalga išskyrėme devynias pagrindines rizikos sritis, susijusias su į rezultatus orientuoto metodo taikymu ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiksmams.

- a) Nenuoseklus su rezultatais susijusios terminijos vartojimas arba nesugebėjimas nustatyti aiškios veiklos, išdirbių, išdavų ir poveikio loginės grandinės gali būti nesusi-pratimų priežastis ir turėti neigiamos įtakos vertinant jau pasiektus rezultatus (4.1 ir 4.2 skyriai).
- b) Į ES programas įtraukus kompleksinius klausimus ir dėl to atsiradus daugiau painumo, kilo papildomas pavojus, kad rezultatai nebus pasiekti ir kad nebus pateikta duomenų apie juos (4.3 skyrius).
- c) Dėl nesuderintų vystymosi partnerių paramos įgyvendinimo priemonių, rezultatų sistemų ir atskaitomybės struktūrų gali atsirasti neefektyvumo ir atskaitomybės spragų (4.4 skyrius).
- d) Dėl vertinimo ir duomenų apie rezultatus teikimo trūkumų gali būti neįmanoma panaudoti svarbių žinių ir įgytos patirties rengiant ataskaitas ir priimant sprendimus (4.5 skyrius).
- e) Nerengiant konsoliduotų ataskaitų arba apžvalgų apie tai, kokių rezultatų pasiekta gavus ES paramą, gali suprastėti sprendimų priėmimo procesas ir atskaitomybė (4.6 skyrius).

- f) Nesant pakankamam kiekiui svarbių, patikimų, naujausių duomenų, gali gerokai suprastėti rezultatų, apie kuriuos pranešta, kokybė ir patikimumas (4.7 skyrius).
- g) Susitelkus į biudžeto vykdymo rezultatą kaip į tikslą, gali nukentėti patikimas finansų valdymas ir siekiami rezultatai (4.8 skyrius).
- h) Pasikeitusios aplinkybės, kuriomis vykdoma veikla, gali lemti prastesnius ir ne tokius tvarius rezultatus, joms pasikeitus taip pat gali būti sunku įvertinti pasiektus rezultatus (4.9 skyrius).

81

Mūsų atlikta apžvalga atskleidė, kad daugybėje įvairių dokumentų Komisija šias rizikos sritis nustatė teisingai. Taip pat matomas aiškus domėjimasis veiksmis, kurių ėmėsi Komisija, siekdama pradėti įgyvendinti ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatų sistemą.

82

Vis dėlto reikia imtis papildomų veiksmų, kad būtų išnaudotos visos Komisijos iniciatyvų, skirtų geresniems ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatams, teikiamos galimybės.

5. Išvados ir rekomendacijos

5.2. Rekomendacijos

83

Siekiant sušvelninti nustatytą riziką, parengėme toliau pateiktas rekomendacijas.

1 rekomendacija Patobulinti terminijos vartojimo ir tikslų bei rodiklių formulavimo gaires

Komisija turėtų patobulinti savo gaires, kad užtikrintų nuoseklų su rezultatais susijusios terminijos (išdirbiai, išdavos ir poveikis) vartojimą ir, kai reikia, suformuluotų visais lygmenimis intervencijoms taikomus konkrečius, išmatuojamus, pasiekiamus, realius ir per nustatytą laiką įvykdytinus tikslus ir aiškius rodiklius.

2 rekomendacija Nustatyti aiškia veiksmų ir numatytų rezultatų sąsają

Komisija, pasitelkdama vidaus gaires, praktines priemones, projekto kūrimo ir stebėjimo procesus, turėtų užtikrinti, kad bus nustatyta aiški veiksmų ir numatytų rezultatų, įskaitant kompleksinius klausimus, sąsaja.

3 rekomendacija Patobulinti informacinę sistemą, kurioje teikiami duomenys apie rezultatus ir kaupiama įgyta patirtis

Komisija turėtų patobulinti savo informacinę sistemą, kad galėtų veiksmingai konsoliduoti intervencijų rezultatus ir teikti duomenis apie juos. Šią sistemą reikėtų papildyti priemonėmis, suteikiančiomis Komisijai galimybę atlikti vertinimus ir atrinkti patirtį, naudingą vėliau atitinkamose srityse priimant teisės aktus, programuojant ar planuojant veiksmus.

4 rekomendacija Užtikrinti duomenų prieinamumą ir kokybę

Vykdydama kiekvieną savo intervenciją Komisija turėtų įvertinti duomenų prieinamumą bei kokybę ir siekti sukaupti pakankamą kiekį svarbių, patikimų ir naujausių duomenų apie pasiektus rezultatus. Tai turi atsispindėti jos sistemose ir gairėse.

5 rekomendacija Prieš skiriant finansinių išteklių, įvertinti su įgyvendinimo metodu susijusią riziką

Prieš skirdama finansinių išteklių ir apsvarstydama numatytus rezultatus, Komisija taip pat turėtų įvertinti su konkrečiu pasirinktu įgyvendinimo metodu susijusią riziką.

Šią ataskaitą priėmė III kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Karel PINXTEN, 2015 m. lapkričio 17 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

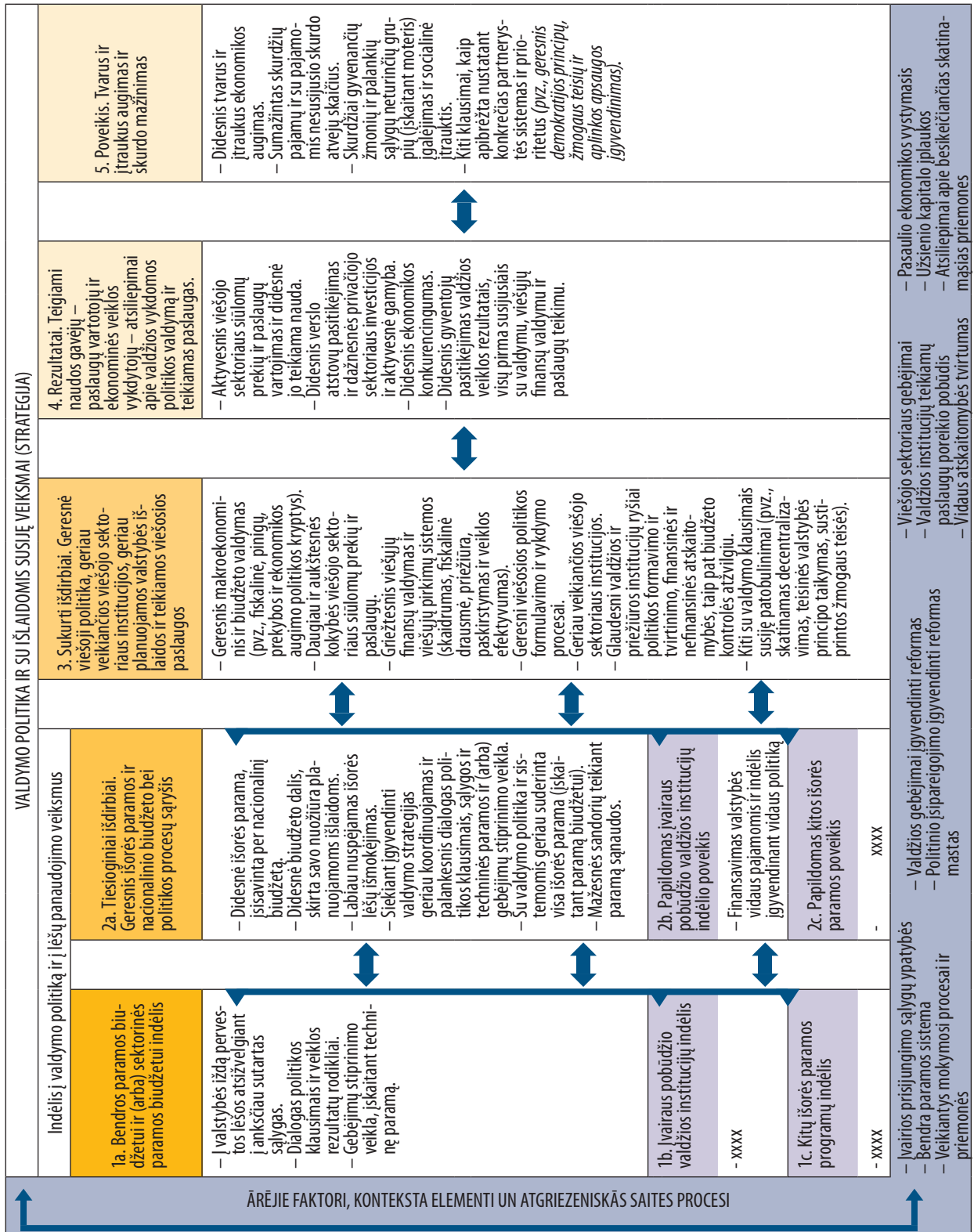
Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Išsami paramos biudžetui vertinimų tikrinimo sistema



Šaltinis: EBPO, Paramos vystymuisi komiteto vystymosi vertinimo tinklas, Paramos biudžetui vertinimas. Metodika.

Santrauka

III

Audito rūmų atliekamoje apžvalgoje įterpiama pavyzdžių, kurie kartais susiję su veiksmis, kurių buvo imtasi prieš keletą metų. Tai ypač pasakytina apie pavyzdžius, susijusius su parama biudžetui, kurios keletas rizikos veiksnių buvo pašalinta 2012 m. priėmus peržiūrėtas paramos biudžetui gaires (žr. toliau įvairiuose langeliuose pateiktus atsakymus), taip pat pavyzdžius, susijusius su daugiamečiais programavimo dokumentais (strategijos dokumentais ar orientacinėmis programomis), kurių atveju Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad į 2014–2020 m. laikotarpio programavimo dokumentus buvo sistemingai įtraukiami rodikliai.

1. Įvadas

07

Rezultatų sistema (RF) yra viena iš priemonių, skirtų pranešti apie rezultatus ir tiesioginių rezultatų lygį. Vertinimuose pateikiama nuomonė dėl priežastinės loginės grandinės tarp įvairių rezultatų lygio iki poveikio ir „strateginių vystymo tikslų“ siekimo tiek šalių, tiek pasauliniu lygmeniu. Be to, imtasi kelių iniciatyvų, kurių tikslas – tobulinti visą stebėsenos ir vertinimo sistemą (M&E) siekiant pagerinti Komisijos į rezultatus orientuotą metodą.

10

Komisijos tarnybų dariniame dokumente (SWD) dėl MORE sistemos aprašomos įvairios esamos daugiamečių finansinės programos (DFP) įgyvendinimo stebėjimo, vertinimo ir ataskaitų teikimo sistemos. Kalbant apie tikslus ir rodiklius jame paaiškinta, kas buvo sukurta teisės aktais, kuriais nustatomos 2014–2020 m. finansavimo priemonės, ir papildyta pagal 2014 m. ir 2015 m. biudžeto programų ataskaitas, taip pat stebėsenos, vertinimo ir ataskaitų teikimo priemonės, įtrauktos į metinius valdymo planus (MVP) ir metines veiklos ataskaitas (MVA). Kalbant apie išorės pagalbos priemones jame taip pat daroma nuoroda į naująją rezultatų sistemą, kaip vieną iš DFP įgyvendinimo stebėjimo ir ataskaitų teikimo priemonę.

3. Mūsų atlikta apžvalga

22

Audito rūmų atliekamoje apžvalgoje įterpiama pavyzdžių, kurie kartais susiję su veiksmis, kurių buvo imtasi prieš keletą metų. Tai visų pirma pasakytina apie pavyzdžius, susijusius su daugiamečiais programavimo dokumentais (strategijos dokumentais ar orientacinėmis programomis), kurių atveju Komisija norėtų atkreipti dėmesį, kad į 2014–2020 m. laikotarpio programavimo dokumentus buvo sistemingai įtraukiami rodikliai, taip pat apie pavyzdžius, susijusius su parama biudžetui, kurios keletas rizikos veiksnių buvo pašalinta 2012 m. priėmus peržiūrėtas paramos biudžetui gaires.

Komisija taip pat nurodo savo atsakymus į atitinkamas Audito Rūmų specialiąsias ataskaitas ir į papildomus atsakymus į Audito Rūmų pastabas šioje ataskaitoje apie tam tikrus pavyzdžius, kad pabrėžtų vieną ar kelis aspektus, kurie, jos nuomone, yra itin svarbūs atsižvelgiant į jos atsakymą į tas pastabas.

4. Pagrindinės rizikos sritys

26

Komisija žino ir sutinka su Audito Rūmais, kad reikia užtikrinti vartojamų terminų nuoseklumą. 2015 m. kovo 26 d. Komisijos tarnybų dariniame dokumente (SWD) „ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistemos įgyvendinimo pradžia“ naudojami terminai „indėlių, rezultatai, padariniai ir poveikis“, atitinkantys EBPO Paramos vystymuisi komiteto tarptautiniu mastu naudojamą rezultatų terminologiją ir naudotąją 2014–2020 m. finansavimo priemonėse. Tie patys terminai vartojami naujojoje veiksmų dokumento formoje (taikomoje nuo 2015 m. sausio mėn. 1 d.) ir naujajame į rezultatų stebėsenos (ROM) vadove (*Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting*) (2015 m. kovo mėn.).

1 langelis

EuropeAid metiniame valdymo plane terminologija vartojama remiantis bendromis Komisijos generalinio sekretoriato ir Biudžeto GD instrukcijomis dėl Komisijos generalinių direktoratų ir tarnybų valdymo planų rengimo.

1 langelio pavyzdyje nurodyta rizika nurodo į terminologiją, vartojamą į rezultatų stebėsenos (ROM) vadove, taikomame ankstesnei ROM sistemai, kuri nebegalioja nuo 2014 m. pavasario. Ją 2015 m. pavasarį pakeitė nauja ROM sistema ir naujas ROM vadovas, kuriame tokios nuorodos jau nebėra ir kuris visiškai atitinka tarptautiniu mastu vartojamą terminus taikant SMART standartą, susijusį su tikslais, o ne su rodikliais. Todėl Komisija iš dalies pakeis naujo biudžeto aplinkraštį.

Be to, Komisija ketina patikslinti terminus ir nurodymus, susijusius su tikslais ir rodikliais, kuriuos reikia naudoti biudžeto aplinkraštyje.

Komisija sutinka, kad tikslai ir numatomi rezultatai, turėtų būti kuo labiau SMART, tačiau taip pat mano, kad daugeliu atvejų tą nelengva įgyvendinti. Tai ypač aktualu tais atvejais, kai numatomus rezultatus pagrįstai vertinti galima tik kokybiškai, o ne kiekybiškai; taip, be kita ko, būna plataus masto politikos krypčių arba finansavimo priemonių rezultatų atveju.

Įmonių rezultatų sistemose, dėl jų pobūdžio, dėmesys sutelkiamas į kiekybinius rezultatus, kaip paminėta Komisijos tarnybų darbiniam dokumente „ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistemos įgyvendinimo pradžia“ (EU RF). EU RF rodikliai buvo nustatyti kiek įmanoma labiau remiantis RACER kriterijais („svarbūs, priimtini, patikimi, paprasti ir tvarūs“) – kaip nustatyta Eurostato rodiklių patarimuose, kuriuos mini Audito Rūmai.

29

Komisija sutinka, kad dėl Audito Rūmų nurodytų dokumentų gausos padidėja nenuoseklumo pavojus. Atsižvelgiant į tai, kad dokumentai yra priimami skirtinguose politikos formavimo ir projektų bei programų valdymo ciklo etapuose (įskaitant programavimo etapą), neišvengiamai tenka atlikti korekcijas ir įgyvendinant akcentuoti skirtingus dalykus.

Komisija ėmėsi priemonių, kad sumažintų Audito Rūmų nurodytą riziką. Todėl 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu šalies, regiono ir teminiai programavimo dokumentai reguliariai peržiūrimi siekiant užtikrinti, kad numatomi rezultatai ir rodikliai būtų tinkamos kokybės (t. y. išmatuojami) ir jų būtų ne per daug (žr. programavimo dokumentus http://eeas.europa.eu/around/index_en.htm).

Persvarstant veiksmų dokumento formą (taikomą nuo 2015 m. sausio mėn. 1 d.) ir peržiūrint atitinkamus vidaus kokybės paramos grupės dokumentus siekiama užtikrinti, kad numatomi rezultatai ir rodikliai būtų tinkamai įtraukiami į veiksmų dokumentus.

Be to, Komisijos tarnybos stengiasi pagerinti stebėsenos ir vertinimo sistemą, kartu sudarydamos galimybę atlikti korekcijas, kurių gali prireikti įgyvendinant veiksmus, ir lankstumą, kurio reikia siekiant tokioms korekcijoms įgyvendinti, kad būtų prisitaikyta prie kintančių šalies aplinkybių ir politikos.

32

Komisija ėmėsi ir imasi priemonių, kad sumažintų Audito Rūmų nurodytą riziką. Žr. Komisijos atsakymą į 29 dalies pastabas.

4 langelis

Pagal Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje Nr. 14/2013 pateiktą 2 rekomendaciją dėl veiklos rodiklių nustatymo Komisija sukūrė į rezultatus orientuotą sistemą, kuri apima rodiklius, skirtus Palestinos Administracijos reformų vykdymo pažangai stebėti.

Dėl į rezultatus orientuotos sistemos, parengtos bendradarbiaujant su Pasaulio banku ir su ES valstybėmis narėmis pagal ES vietos plėtros strategiją, buvo susitarta su Palestinos Administracija 2015 m. kovo 25 d. pasirašytame susitarimo memorandume. Bandomasis etapas apima šias sritis: makroekonominis ir fiskalinius rodiklius, viešųjų finansų valdymą, viešojo administravimo reformą (įskaitant priemones, skirtas nedirbančių Gazos valstybės tarnautojų reintegracijos problemai spręsti), švietimą, sveikatos ir socialinę apsaugą. Bandomojo etapo vertinimas bus atliekamas 2015 m. pabaigoje – 2016 m. pradžioje; į kitą etapą galėtų būti įtraukti papildomi sektoriai. Iš teksto matyti, kad rodikliai buvo nustatyti, kaip to yra reikalaujama pagal EKPP reglamentą.

5 langelis

Komisija šį atvejį laiko pavyzdžiu, kai ji galiausiai turėjo pritaikyti rodiklio supratimą prie konkrečių vietos aplinkybių ir atitinkamai pritarti tikslinio rodiklio vertės pritaikymui. Pavyzdys rodo, kaip svarbu nuolat atsižvelgti į tokias situacijas, tačiau nėra susijęs su rizika, kurią Komisija gali tvarkyti ir kitokiu būdu.

38

Institucinės reformos yra ilgas ir sudėtingas procesas, kai pagalba šalies partnerės vyriausybei palaipsniui daryti pažangą gali būti tvaresnė negu greitas projekto rezultatas. Žr. atsakymus į 6 langelio pastabas.

6 langelis

Komisija pažymi, kad nurodyti mokėjimai (2008 m. birželio mėn., 2010 m. gruodžio mėn. ir 2011 m. liepos mėn.) atlikti gerokai prieš tai, kai buvo parengta nauja paramos biudžetui politika, pagal kurią numatytas daug griežtesnis tinkamumo kriterijų, ypač viešųjų finansų valdymo kriterijaus, vertinimas. Šiame pavyzdyje nurodyta rizika yra sumažinta pradėjus taikyti 2012 m. paramos biudžetui gaires.

Reaguodama į Audito Rūmų nustatytus faktus, Komisija taip pat pažymėjo, kad „Turi būti atskirti tinkamumo gauti paramą biudžetui kriterijai, (kuriems turi būti taikomas visaapimantis metodas, grindžiamas patikimumu ir teigiamu įgyvendinimu, ir kurie savo pobūdžiu yra bendri), ir konkrečios sąlygos, susietos su kintamo dydžio dalimis, kurios iš tikrųjų turi būti aiškios ir specifinės (...) Pagalbos teikėjai privalo suprasti reformų sudėtingumą ir nustatyti pagrįstesnius ir geresnės sekos tikslus. Pavyzdžiui, pažanga vykdant viešųjų finansų valdymo reformą abiejose paramą biudžetui gaudančiose šalyse, Kirgizijoje ir Egipte, buvo lėtesnė, nei tikėtasi. Iš tiesų, VFV reformų planai, kuriuos iš pradžių daugiausia rengė nepriklausomi paramos teikėjai, buvo pernelyg plataus užmojo, o vietos įgyvendinimo pajėgumai nebuvo pakankamai įvertinti. Siekiant ištaisyti šią padėtį ir priartinti VFV reformas ir veiksmų planus prie realios padėties, jie buvo peržiūrėti, taip pat suteikta papildoma techninė pagalba.“

Dėl šios priežasties šis atvejis yra pernelyg plataus užmojo tikslų pavyzdys. Be to, reikia pabrėžti, kad viešųjų finansų valdymo sistemos reforma yra ilgalaikis procesas. Per vieną 3 metų trukmės operaciją galima pasiekti tik labai ribotą rezultatų.

Egipto atvejis yra labiau susijęs su pavyzdžiu, kai problema nėra kaip tikslą nustatyti šalies partnerės įsipareigojimą įgyvendinti reformas (žr. 4.1.4 skirsnį), tačiau, 2012 m. paramos biudžetui gairių požiūriu, kaip išankstinė sąlyga išmokoms, susijusioms su esminiais elementais kaip žmogaus teisės.

Gavusi 2013 m. rugpjūčio mėn. ir 2014 m. vasario mėn. Tarybos išvadas ir Audito Rūmų rekomendacijas, Komisija daugiausia paramos skyrė socialinei ir ekonominei sričiai ir pilietinei visuomenei remti.

Naujų paramos biudžetui operacijų nuo 2011 m. Egipte nevykdoma. Nuo 2012 m. nebuvo atlikta nė vieno paramos biudžetui mokėjimo pagal 5 vykdomas paramos biudžetui operacijas.

7 langelis. Antra įtrauka

Biudžeto paramos operacijos Malavyje ir Ruandoje pradėtos vykdyti iki 2010 m., t. y. gerokai anksčiau, nei įsigaliojo nauja paramos biudžetui politika, pagal kurią buvo nustatytas daug griežtesnis sąsajos tarp ES finansuojamos operacijos ir nacionalinės politikos aiškinimo metodas.

Šiame pavyzdyje nurodyta rizika yra sumažinta pradėjus taikyti 2012 m. gaires.

8 langelis

Tai buvo neatidėliotinos tikslinės paramos biudžetui priemonės, skirtos šalies makroekonominėi padėčiai stabilizuoti, o bendras tikslas buvo palaikyti Kongo Demokratinę Respubliką ekonominės ir maisto krizės akivaizdoje, todėl analizės rezultatai turi būti vertinami atsižvelgiant į šias aplinkybes.

Audito Rūmų nurodytas VFV reformos planas iš tiesų buvo minimas finansavimo susitarime ir jo parengimas buvo vienas iš pagrindinių pažangos vertinimo rodiklių.

Nustatyto dydžio mokėjimams taip pat taikomi atitikties reikalavimai, pvz., susiję su veiklos rezultatais. Todėl mokėjimų sąlygos buvo susijusios su tikslais, įskaitant VFV gerinimą.

46

Apie ES įnašą šalies vystymosi rezultatams bus pranešta kaip apie paramos dėka pasiektus šalies rezultatus, tokiu būdu pasirenkant įnašų metodą (žr. 2015 m. kovo mėn. Komisijos tarnybų darbinį dokumentą „ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi rezultatų sistemos įgyvendinimo pradžia“ (EU RF). Tokį įnašą kiekybiškai įvertinti galima taikant vieną iš dviejų šiuo metu paramos teikėjų naudojamų metodų:

- „bendrąjį metodą“, pagal kurį būtų pranešama apie visus (bendrus) rezultatus, kuriuos ES pasiekė drauge su kitais (pavyzdžiui, su šalies partnerės vyriausybe ir kitais paramos teikėjais), o ne apie rezultatus, susijusius su ES skirtu finansavimo dalimi,
- „proporcininį metodą“, pagal kurį būtų pranešama apie rezultatus, susijusius su ES finansavimo dalimi. Pagal šį metodą projektų ir programų rezultatai apskaičiuojami kaip *pro rata* dalys, lygios ES finansinių įnašų dydžiui. Pagal šį metodą netiesiogiai pranešama apie tiesioginį priežastinį ryšį tarp suteikto finansavimo ir pasiektų rezultatų.

Suvestiniu lygmeniu, pavyzdžiui, kai pranešama remiantis naująja rezultatų sistema, būtina pasirinkti vieną metodą. Kadangi išsami informacija apie įnašus į biudžetą iš kitų šaltinių, įskaitant šalių partnerių vyriausybes, ne visada lengvai prieinama, kad būtų galima apskaičiuoti proporcingus rezultatus, Komisija pasirinko pranešimą pagal bendrąjį metodą, nes šiuo metu tai vienintelė reali galimybė pranešti apie pasiektus rezultatus suvestine forma. Taip pat, kaip numatyta 2015 m. kovo mėn. Komisijos tarnybų darbiniam dokumente, bendrasis metodas taip pat būtų tinkamesnis pagalbos veiksmingumo požiūriu, kai ypatingas dėmesys skiriamas šalių atsakomybei.

9 langelis

Nors yra įmanoma bendrai įvertinti, ar nacionalinės politikos sritis, kuriai pagal paramos biudžetui programą buvo suteikta parama, prisidėjo prie tam tikrų tiksliai apibrėžtų šalies lygmeniu pasiektų rezultatų, tačiau neįmanoma nustatyti, kokia rezultato dalis pasiekta dėl ES finansavimo.

11 langelis

Pavyzdyje, pateiktame 11 langelyje, daugiau dėmesio skiriama nepakankamam žmogaus teisių aspekto integravimui į programas, nei didesniai sudėtingumui, kurį lėmė kompleksinių klausimų integravimas, ar papildomai su tuo susijusiai tinkamo tikslų ir rodiklių apibrėžimo ir jų rezultatų vertinimo rizikai.

14 langelis. Antra įtrauka

2015 m. Komisija bendrosiose administravimo sutarties sąlygose (Pasaulio bankas įtrauktas kaip įgyvendinimo partneris) ir PAGODA susitarime, apimančiame visus šio ramsčio vertinamas organizacijas, tarp jų – JT agentūras, nustatė specialias nuostatas dėl ES veiklos įgyvendinimo partnerių teikiamų pranešimų apie rezultatus. Tai turėtų užtikrinti didesnę duomenų apie einamuosius rezultatus ir ES įgyvendinimo partnerių galutinių ataskaitų prieinamumą.

59

Tai, kad tam tikrais atvejais, atsižvelgiant į projekto ar programos pobūdį, rezultatus galima nustatyti tik pasibaigus projektui ar programai, ir todėl neįmanoma reguliariai įvertinti pažangos, nebūtinai reiškia, kad apie rezultatus pranešama prastai. Tokiais atvejais galima nustatyti kriterijus ar gaires, kurios padėtų sekti, ar įgyvendinant projektą arba programą yra veiksmingai siekiama rezultatų.

60

Komisija jau ėmėsi veiksmų, siekdama patobulinti vertinimus:

- parengė ir paskelbė „Vertinimo politiką Europos Sąjungos vystomojo bendradarbiavimo srityje“ (2014 m.),
- gerina projektų ir programų planavimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo kokybę (tebevykdo),
- labiau įtraukia strateginių vertinimų valdymą jau pradinio etapu (tebevykdo),
- taiko „Pirmiausia – vertinimas“ principą, kaip nurodyta komunikate COM(2013) 686 *final*.

15 langelis

Komisija šio pavyzdžio nelaiko ataskaitų apie visos veiklos rezultatus teikimo arba rezultatų vertinimo trūkumu, nes tos veiklos veiksmingumą iš esmės galima įvertinti tik baigiant įgyvendinti visus jos komponentus ir šalutinius projektus arba juos įgyvendinus.

65

2015 m. Komisija parengs savo pirmąją suvestinę rezultatų ataskaitą, susijusią su pagalba pagal ES tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi politiką. Ši informacija bus paskelbta kaip papildoma metinės ataskaitos ataskaita.

16. langelis Trečia įtrauka

Patobulintos stebėsenos ir ataskaitų teikimo sistemos ir veiklos informacijos valdymo sistemos įgyvendinimas (pakeičiantis CRIS) *EuropeAid* atveju padės stiprinti informacinių ataskaitų teikimo sistemų naudojimą, visų pirma pranešant apie rezultatus.

17 langelis

Nacionalinių duomenų rinkimo ir informacijos tvarkymo sistemų trūkumai tose šalyse, kurioms ES teikia pagalbą, yra nuo besivystančių šalių statuso neatsiejamas veiksnys, keliantis nuolatinį visų paramos teikėjų susirūpinimą. Vienintelis tvarus problemos sprendimas – nacionalinių statistikos sistemų tobulinimas. Šį rizikos veiksnių ES švelnina teikdama paramą šiam sektoriui ir kitą ES paramą. Tačiau problemą galima išspręsti tik pakankamai nuosekliomis ir kolektyvinėmis paramos teikėjų bendruomenės ir šalies pastangomis.

72

2020–2014 m. daugiametėje finansinėje programoje numatytos kelios naujos nuostatos, kuriomis visų pirma siekiama didinti išlaidų programų veiksmingumą. Atsižvelgiant į tai, Komisijos pirmininko pavaduotojos Kristalinos Georgievos iniciatyva, Biudžeto ir Žmogiškųjų išteklių direktoratai siekia pereiti nuo išlaidomis grindžiamo ES biudžeto prie rezultatais grindžiamo biudžeto. Tikslas yra sudaryti sąlygas toliau stiprinti biudžeto vykdymą tiek programos rezultatų, tiek patikimo lėšų finansinio valdymo požiūriu, taikant subalansuotą ir išsamų metodą. Taip siekiama sumažinti riziką, kad didesnis dėmesys bus skiriamas biudžeto vykdymui, dėl ko nukentėtų programos rezultatai, įskaitant išlaidų sritis ir metodus, pagal kuriuos ES biudžetas gali padidinti rezultatus ir griežtai taikyti ekonomiškai efektyvią kontrolę siekiant užtikrinti reikalavimų vykdymą.

73

Komisija mažina riziką taikydama daugiametį programavimą, 24 mėnesių atskirų veiksmų įgyvendinimo planavimą ir vidaus kokybės paramos grupės procesą. Šiuos veiksmus papildė kitos priemonės, pvz., būsima ES rezultatų sistema. Žr. taip pat atsakymą į 29 dalies pastabas.

75

Paramos biudžetui programų atveju Komisija sukūrė rizikos valdymo sistemą (RVS), kad būtų nustatytos ir sumažintos pagrindinės rizikos. Į RVS atsižvelgiama priimant sprendimus visų pirma stiprinant valdymą pasitelkus vidaus Paramos biudžetui iniciatyvinį komitetą. Strateginiu lygmeniu vykstant politiniam dialogui su šalimis partnerėmis sistemingai pateikiama RVS informacija ir dėmesys sutelkiamas į pagrindinius klausimus. RVS naudojama siekiant subalansuoti tikėtiną naudą, kaip apibrėžta veikslių dokumente, su nustatyta rizika ir pasiūlyti rizikos mažinimo priemonės.

Vidaus analizė (paramos biudžetui ataskaitos 2013 ir 2014 m.) rodo, kad ES paramą biudžetui gaunančiose šalyse viešųjų finansų valdymo rodikliai akivaizdžiai geresni ir toliau gerėja, palyginti su kitoms sritims nei biudžetas paramą gaunančiose šalyse.

Šiame pavyzdyje nurodyta rizika yra sumažinta pradėjus taikyti 2012 m. paramos biudžetui gaires.

19 langelis

2015 m. Komisija nusprendė kiekvienu konkrečiu įvertinti, ar dirbti su tarptautine organizacija kaip su įgyvendinimo partnerė.

20 langelis

Komisija pripažįsta, kad politinių ir ekonominių aplinkybių pasikeitimai kelia riziką rezultatų pasiekimui. Dėl šios rūšies rizikos aplinkybių analizė yra svarbi standartinio identifikavimo ir formulavimo proceso dalis; šį procesą Komisijos tarnybos ir ES delegacijos taiko rengdamos projektus ir programas.

Siekiant prisitaikyti prie nenumatyto aplinkybių pasikeitimo teikiant pagalbą, reikia tam tikro lankstumo įgyvendinimo etapu. Tai užtikrinta 2014 m. liepos mėn. supaprastinus atitinkamas taisykles ir procedūras. Šios supaprastinimo priemonės apėmė pasikeitimus, susijusius su rodiklių naudojimu, kad būtų galima atsižvelgti į konkrečių prioritetų arba duomenų rinkimo ir prieinamumo pakeitimus.

Tačiau negalima atmesti galimybės, kad pradinių projekto tikslų pasiekti neįmanoma, tokiu atveju jie turi būti pritaikyti atsižvelgiant į pasikeitusias aplinkybes ir kontekstą.

21 langelis

2015 m. sausio mėn. reorganizavimas savaime neturės įtakos nei tikslų apibrėžimui, nei atitinkamų rezultatų pasiekimui įgyvendinant konkrečią veiklą.

Komisija, nepriklausomai nuo savo administracinės organizacijos, ir pagal nuostatas dėl bendro įgyvendinimo reglamento, apimančio EKP šalis (visų pirma, 12 ir 13 straipsniai), laikysis savo įsipareigojimų stebėti projektų įgyvendinimą ir informuoti valstybes nares, Europos Parlamentą ir kitas ES institucijas.

Komisija ataskaitą pagal rezultatų sistemą teiks ir apie kaimynystės priemonėje dalyvaujančias šalis, atsižvelgiant į 2015 m. gegužės 26 d. Tarybos išvadas Nr. 9145/15. Konkreti priemonė, skirta „informavimui apie projekto rezultatus“ remti buvo parengta pagal naują rezultatų stebėsenos (ROM) sistemą siekiant padėti konsoliduoti duomenis apie galutinius projekto rezultatus, ypač atsižvelgiant į rodiklius pagal sutartą rezultatų sistemą.

Kalbant apie vertinimą, Kaimynystės politikos ir plėtros derybų GD turi savo vertinimo funkciją, nuo 2015 m. skirtą Europos kaimynystės ir plėtros regionams.

5. Išvados ir rekomendacijos

80 a)

Komisijos tarnybos įvairiais lygmenimis siekė užtikrinti nuoseklų terminų vartojimą: 2013 m. parengė vadovą apie sektorių rodiklius, veiksmų dokumento forma ir susijusios gairės taikomi nuo 2015 sausio 1 d., kaip ir nauja tarptautinio bendradarbiavimo ir plėtros rezultatų sistema ir susiję nurodymai ir gairės dėl ataskaitų teikimo vadovaujantis rezultatų sistema.

Be to, Komisijos tarnybos šiuo metu stiprina paramą vidaus kokybės užtikrinimui, susijusiam su šių atskirų veiksmų dokumentų aspektais, kuriuos Komisija laiko svarbiais stebėsenai ir ataskaitoms apie įgyvendinimą, veiklos rezultatus ir kitus rezultatus ir veiksmų vertinimui.

Visi jie taip pat atitinka terminus, naudojamus pagrindiniuose reglamentuose, sudarančiuose ES išorės pagalbos reguliavimo sistemą.

Komisija sutinka, kad labai svarbu projektų lygmeniu nustatyti „aiškią loginę grandinę“ nuo įnašų iki poveikio. Ši nuostata sustiprinta nuo 2015 m. sausio 1 d. pradėjus naudoti veiksmų dokumento formą. Tačiau nustatant aiškią loginę grandinę strateginiu ir politiniu lygmeniu niekada nebus atspindėtas vystymosi konteksto sudėtingumas. Todėl atliekant vertinimą tarptautiniu mastu vis labiau abejojama, ar verta naudoti linijinę loginę sistemą tokiu strateginiu ir politiniu lygmeniu.

80 b)

Dėl kompleksinio klausimų integravimo kyla sunkumų, susijusių su tinkama konkrečių tikslų ir veiksmų rezultatų formuluote ir su atitinkamų duomenų rinkimu, kad būtų galima stebėti jų įgyvendinimą.

80 c)

Audito Rūmų nurodyta trūkumų ir spragų rizika daugiausia kyla šalių lygmeniu. Tai rodo, kad priimtinausia būtų, jei paramos teikėjai prisiderintų prie šalies sistemos/politikos/rezultatų sistemos, o ne tik susiderintų tarpusavyje, kaip jau yra nurodę Audito Rūmai 17 dalies a ir b punktuose.

Taikydama šį metodą, Komisija jau įdėjo daug pastangų 2014–2020 m. daugiametės programos kontekste derindama su šalies politika ir sistemomis, remiantis Pusano įsipareigojimus dėl pagalbos veiksmingumo. Šio požiūrio Komisija laikėsi ir rengdama naują įmonių rezultatų sistemą. Šalies lygmeniu Komisija, kaip ir kiti paramos teikėjai, pritaria minčiai, kad šalių rezultatų sistemų apibrėžimas ir bendras programavimas su ES valstybėmis narėmis, yra viena iš priemonių tokioms sistemoms skatinti.

80 h)

Pasikeitus veiklos kontekstui gali tekti pakeisti naudojamus rodiklius arba pradines tikslinių rodiklių vertes.

1 rekomendacija

Komisija sutinka su šia rekomendacija ir jau dirba, užtikrindamos nuoseklų terminų vartojimą, įvairiais lygiais: 2013 m. rodiklių paaiškinimų sektorius, veiksmų dokumento forma ir susijusios gairės taikomi nuo 2015 sausio 1 d., taip pat nauja tarptautinio bendradarbiavimo ir plėtros rezultatų sistema ir susiję nurodymai ir orientavimas ataskaitų apie rezultatus pagrindu.

Visa tai atitinka terminus, naudojamus pagrindiniuose reglamentuose.

Komisijos tarnybos toliau stiprina paramą taikant vidaus kokybės užtikrinimą atsižvelgiant į šiuos atskirų veiksmų dokumentų aspektus, taip pat toliau gerins savo rekomendacijas dėl projektų ir programų valdymo ir personalo mokymo programų šioje srityje.

2 rekomendacija

Komisija su šia rekomendacija sutinka.

Per pastaruosius dvejus metus ji rengė įvairias priemones, kuriomis šiuo aspektu siekiama sustiprinti sistemas, gaires ir procesus. Taip pat žr. atsakymą į 1 rekomendaciją.

Komisija sutiko (žr. atsakymą į 80 a punktą), kad nustatyti „aiškią loginę grandinę“ nuo įnašų iki poveikio projekto lygmeniu yra itin svarbu.

3 rekomendacija

Komisija su šia rekomendacija sutinka.

Jau vykdomi veiksmai, kuriais siekiama pagerinti visą stebėsenos ir vertinimo sistemą, taip kartu stiprinant Komisijos gebėjimą nagrinėti įgytą patirtį (taip pat žr. Komisijos atsakymus į Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 18/2014).

Kalbant konkrečiai apie informacinę sistemą, Komisija jau ėmėsi kurti preliminarią sistemą, užtikrinančią 2015 m. rezultatų suvestinę ataskaitą prieš išvystant naujos informacinės sistemos modulius, kurie apimtų ir pranešimą apie rezultatus.

Numatyti naują sistemą taip pat atitinka vieną iš rekomendacijų, pateiktų Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje Nr. 18/2014 dėl vertinimo ir ROM; Komisija šiuo metu baigia kurti specialų informacinį vertinimo modulį – jį numatoma įdiegti pirmąjį 2016 m. pusmetį – taip palaipsniui bus pagerintas Komisijos gebėjimas nagrinėti įgytą patirtį ir pritaikyti ją įvairiems susijusiems tikslams.

4 rekomendacija

Komisija su šia rekomendacija sutinka. Ji jau suintensyvino pastangas šioje srityje, kaip nurodyta atsakyme į 1 rekomendaciją.

5 rekomendacija

Komisija su šia rekomendacija sutinka.

Šios rekomendacijos įgyvendinimas bus bendro su veiksmais susijusios rizikos (pvz., konkretaus pasirinkto įgyvendinimo metodo pasirinkimo, taip pat žr. veiksmų dokumentų formos, taikomos nuo 2015 m. sausio 1 d. 2 skirsnį „Rizikos ir prielaidos“) vertinimo dalis.

Paramos biudžetui programų atveju Komisija sukūrė rizikos valdymo sistemą (RVS), kad būtų nustatytos ir sumažintos pagrindinės rizikos. Į RVS atsižvelgiama priimančiam sprendimams visų pirma stiprinant valdymą pasitelkus vidaus Paramos biudžetui iniciatyvinį komitetą. Strateginiu lygmeniu vykstant politiniam dialogui su šalimis partnerėmis sistemingai pateikiama RVS informacija ir dėmesys sutelkiamas į pagrindinius klausimus. RVS naudojama siekiant subalansuoti tikėtiną naudą, kaip apibrėžta veiksmų dokumente, su nustatyta rizika ir pasiūlyti rizikos mažinimo priemonės.

Vidaus analizė (paramos biudžetui ataskaitos 2013 ir 2014 m.) rodo, kad ES paramą biudžetui gaunančiose šalyse viešųjų finansų valdymo rodikliai akivaizdžiai geresni ir toliau gerėja, palyginti su kitoms sritims nei biudžetas paramą gaunančiose šalyse.

2015 m. Komisija nusprendė kiekvienu konkrečiu atveju imtis pagrindinio vertinimo, ar dirbti su tarptautine organizacija kaip su įgyvendinimo partnere.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

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

Savo apžvalgoje mes išskyrėme devynias pagrindines rizikos sritis, susijusias su į rezultatus orientuoto metodo taikymu ES vystymosi ir bendradarbiavimo veiksmams. Mūsų peržiūra parodė, kad Komisija šias rizikos sritis nustatė teisingai. Ji taip pat parodė Komisijos iniciatyvų, skirtų ES vystymosi ir bendradarbiavimo rezultatams gerinti, teikiamas galimybes. Vis dėlto būtina toliau dirbti, kad šios iniciatyvos taptų visapusiškai veiksmingos. Šiuo tikslu mes pateikiame keletą rekomendacijų.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras