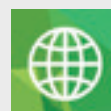


Īpašais ziņojums

**Uz rezultātiem vērsta
pieeja ES attīstības un
sadarbības pasākumos un
to risku izvērtējums, kas
saistīti ar šo pieeju**



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis +352 4398-1

E-pasts: eca-info@eca.europa.eu
Internets: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Plašāka informācija par Eiropas Savienību ir pieejama portālā *Europa* (<http://europa.eu>).

Luksemburga: Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2015. gads

Print	ISBN 978-92-872-3395-0	ISSN 1831-0877	doi:10.2865/3910	QJ-AB-15-019-LV-C
PDF	ISBN 978-92-872-3380-6	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/434970	QJ-AB-15-019-LV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3406-3	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/45401	QJ-AB-15-019-LV-E

© Eiropas Savienība, 2015. gads
Reproducēšana ir atļauta, ja tiek norādīts avots.

Attiecībā uz jebkādu pielikuma (41. lpp.) izmantošanu vai reproducēšanu atļauja ir jāprasa tieši autortiesību īpašniekam.

Printed in Luxembourg

Īpašais ziņojums**Uz rezultātiem vērsta
pieeja ES attīstības un
sadarbības pasākumos un
to risku izvērtējums, kas
saistīti ar šo pieeju**

(saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu)

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti atsevišķu budžeta jomu vai vadības aspektu lietderības un atbilstības revīzijās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamiem notikumiem, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP III apakšpalāta, kuras pārziņā ir ārējās darbības izdevumu jomas un kuru vada ERP loceklis *Karel Pinxten*, kas ir arī par šo ziņojumu atbildīgais loceklis. Revīziju vadīja III apakšpalātas direktors *Philippe Froidure*, un tajā piedalījās direktora palīgs *Hubert Devillé*.



No kreisās uz labo: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Punkts

I–V	Kopsavilkums
1–12	1. Ievads
1–5	1.1. Kāpēc rezultāti ir svarīgi
6	1.2. Kas ir rezultāts
7–12	1.3. ES attīstības un sadarbības rezultātu vispārējais ietvars
13–19	2. Rezultātu politika un regulatīvais pamats
13–18	2.1. Politikas konteksts
14–15	2.1.1. Augsta līmeņa attīstības mērķi
16–17	2.1.2. Augsta līmeņa forumi par palīdzības efektivitāti
18	2.1.3. ES paziņojumi
19	2.2. Tiesiskais un regulatīvais pamats
20–22	3. Palātas veiktā izvērtēšana
23–79	4. Galvenās riska jomas
24–38	4.1. Mērķu un rādītāju formulēšana
24–26	4.1.1. Terminoloģija
27–31	4.1.2. Dokumentu saskaņošana un konsekvence
32–35	4.1.3. Konkrētu, izmērāmu, sasniedzamu un atbilstīgu mērķu ar noteiktiem termiņiem (<i>SMART</i> mērķu) un skaidru rādītāju noteikšana
36–38	4.1.4. Izvirzīt mērķi – panākt partnervalsts apņemšanos īstenot reformas
39–46	4.2. Rezultātu ķēdes izveide
39–42	4.2.1. Darbību un rezultātu sasaiste, izmantojot skaidru loģisko ķēdi
43–46	4.2.2. Ieguldījums vai attiecināšana
47–50	4.3. Transversālo jautājumu iekļaušana palielina sarežģītību

51–57	4.4. Attīstības partneru instrumentu un sistēmu saskaņošana
51–53	4.4.1. Pielāgošana partnervalstu rezultātu sistēmām
54–55	4.4.2. Attīstības jomā ieinteresēto personu izmantoto instrumentu saskaņošana
56–57	4.4.3. Dažādu pārskatatbildības struktūru kombināciju līdzāspastāvēšana
58–61	4.5. Nepilnības vērtēšanā un rezultātu paziņošanā
62–65	4.6. Datu konsolidēšana un paziņošana
66–68	4.7. Datu kvalitāte
69–73	4.8. Budžeta izpildes rezultāts
74–79	4.9. Pārmaiņas ES darbību kontekstā
74–77	4.9.1. Riska pārvaldība un īstenošanas kārtības izvēle
78–79	4.9.2. Ārējie faktori
80–83	5. Secinājumi un ieteikumi
80–82	5.1. Secinājumi
83	5.2. Ieteikumi

Pielikums. — Visaptveroša vērtēšanas sistēma budžeta atbalsta novērtējumiem

Komisijas atbilde

I

ES katru gadu atvēl ievērojamus resursus, lai veicinātu pasaules nabadzīgāko valstu attīstību. Lai radītu uzticēšanos attīstības palīdzībai, ir ļoti svarīgi uzskatāmi parādīt ar konkrētajiem resursiem sasniegtos rezultātus.

II

Eiropas Parlaments un Padome pēdējā laikā ir atkārtoti izrādījuši interesi mainīt ES attīstības un sadarbības politikas virzienu orientāciju no pasākumiem uz rezultātiem. Arī Komisija 2013. gada decembrī publicēja dienestu darba dokumentu "Sagatavot apstākļus ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaram" un 2015. gada martā prezentēja šo ietvaru, publicējot citu dienestu darba dokumentu "ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvara darbības uzsākšana".

III

Veicot izvērtēšanu, Palāta apzināja deviņas galvenās riska jomas, kas saistītas ar tādu pieeju ES attīstības un sadarbības pasākumiem, kura vērsta uz rezultātiem.

IV

Šajā caurskatīšanā tika konstatēts, ka Komisija attiecīgās riska jomas bija pareizi noteikusi plašā dokumentu klāstā. Šajā izvērtēšanā arī tika aplūkotas darbības, kuras Komisija veic, lai ieviestu ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvaru.

V

Tomēr vēl ir jāstrādā, lai pilnībā izmantotu Komisijas iniciatīvu potenciālu uzlabot ES attīstības un sadarbības rezultātus. Šajā kontekstā Palāta ir formulējusi vairākus ieteikumus Komisijai.

1.1. Kāpēc rezultāti ir svarīgi

01

Pasaules nabadzīgāko valstu attīstības atbalstam tiek veltīti ievērojami resursi. Uzsverot, ka nav vienota datu avota par attīstības finansēm, Komisija 2014. gada jūlijā aplēsa, ka jaunattīstības valstīm pieejamie kopējie resursi desmit gadu periodā no 2002. gada bija aptuveni 2 171 miljards USD, šajā summā ietilpst iekšzemes un starptautiskais publiskais un privātais finansējums.

02

Ņemot vērā apņemšanos sasniegt starptautiski apstiprināto oficiālās attīstības palīdzības (OAP) mērķi 2013. gadā panākt OAP/NKI attiecību 0,7 %, kopējie ES (tostarp dalībvalstu) neto OAP tēriņi bija 56,5 miljardi EUR, kas atbilst OAP/NKI attiecībai 0,43 % no ES kopējā NKI¹.

03

Summas, kuras paredzēts darīt pieejamas attīstībai un sadarbībai 2014.–2020. gada periodā, ir 19 661 miljoni EUR no ES vispārējā budžeta² un 30 506 miljoni EUR Āfrikas, Karību jūras reģiona un Klusā okeāna (ĀKK) valstīm no Eiropas Attīstības fonda³.

04

Lai radītu uzticēšanos attīstības palīdzībai, īpaši saistībā ar izmantotajiem instrumentiem, atbalsta sniegšanas metodēm un iesaistītajiem līdzekļiem, ir ļoti svarīgi uzskatāmi parādīt ar konkrēto atbalstu sasniegtos rezultātus.

05

Arī publiskā pārskatatbildība ir svarīgs jautājums. 2014. gada janvārī publicētajā ziņojumā Eiropas Parlaments norādīja, ka “budžeta līdzekļu sadale pēc darbības jomām joprojām [bija] Savienības budžeta sagatavošanas pamatprincips”, un pauda nožēlu par to, ka daži priekšlikumi 2014.–2020. gada plānošanas periodam joprojām “pamatā ir balstīti uz ieguldījumu (izdevumiem) un līdz ar to uzmanība joprojām tiek koncentrēta uz atbilstību noteikumiem, nevis rezultātu sasniegšanu”. Parlaments arī norādīja, ka darbības rezultātu sistēmai, kuru Komisija izmanto 2014.–2010. gada daudzgadu finanšu shēmai, jāietver šādi trīs galvenie elementi⁴:

- a) attiecīgās programmas mērķu sasniegšana (rezultāti);
- b) pareizi veikta programmas pārvaldība no Komisijas un dalībvalstu puses;
- c) tas, kā programmas rezultāti un pareiza pārvaldība veicina Savienības galveno mērķu sasniegšanu.

- 1 “ES pārskatatbildības 2014. gada ziņojums par attīstības finansējumu. Pārskats par ES un tās dalībvalstu progresu”, SWD(2014) 235 final.
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, 2015. gada janvāris.
- 3 Komisijas publikācija “Daudzgadu finanšu shēma 2014.–2020. gadam un ES 2014. gada budžets, dati”.
- 4 Ziņojums par Savienības finansiālā stāvokļa novērtējumu, pamatojoties uz sasniegtajiem rezultātiem – jauns instruments Eiropas Komisijas budžeta izpildes apstiprināšanas procedūras pilnveidošanai, A7-0068/2014, 2014. gada 30. janvāris.

1.2. Kas ir rezultāts

06

Rezultāts ir izmērāma ietekme, kas tieši vai netieši izriet no cēloņa un seku sakarības. Uz rezultātiem vērsta pieeja attīstībai un sadarbībai balstās uz principu, ka attīstības un sadarbības intervences pasākumi jāorientē uz rezultātu sasniegšanu, nevis uz darbību vai procesu pārvaldību. Parasti izšķir trīs rezultātu kategorijas⁵:

a) tiešais rezultāts: tas, kas ir izveidots vai paveikts, izmantojot intervences pasākumam piešķirtos resursus (piemēram, bezdarbniekiem sniegtie apmācību kursi, izbūvētie ceļi);

- b) iznākums: izmaiņa, kas rodas pēc intervences un parasti sasaistās ar intervences mērķiem. Iznākums var būt plānots vai neplānots, pozitīvs vai negatīvs (piemēram, praktikanti, kuri atraduši darbu, uzlabota piekļuve teritorijai pēc ceļa izbūves);
- c) ietekme: ilgāka termiņa sociāl-ekonomiskās sekas, kas var būt vērojamas noteiktu laiku pēc intervences pasākuma pabeigšanas un var ietekmēt tiešos intervences labuma guvējus vai citus netiešos labuma guvējus.

5 Šā ziņojuma vajadzībām Palāta izmanto šo trīs rezultātu kategoriju terminoloģiju, kas noteikta ārējās darbības finansēšanas instrumentiem. Citos ES dokumentos līdzīgi termini var tikt izmantoti citādi.

1. attēls

Rezultātu jēdziens



1.3. ES attīstības un sadarbības rezultātu vispārējais ietvars

07

Līdzās esošajiem mehānismiem, kuru mērķis ir rezultātu mērīšana un to paziņošana, nozīmīga iniciatīva bija 2013. gada decembrī izstrādātais Komisijas dienestu darba dokuments "Sagatavot apstākļus ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaram". Šīs iniciatīvas mērķis ir

"izklāstīt procesus (..), kurus turpinājusi Komisija, lai varētu īstenot "Pārmaiņu programmas" apņemšanos stiprināt tās spēju uzraudzīt un ziņot darbības rezultātus, kuri sasniegti, īstenojot ES finansētus attīstības un sadarbības projektus un programmas"⁶.

6 SWD(2013) 530 final, 10.12.2013.

08

Šajā dienestu darba dokumentā ir ņemti vērā Komisijas 2013. gadā veiktā pētījuma rezultāti; pētījuma mērķis bija sniegt analīzi par atziņām, kas gūtas no piecām attīstības aģentūrām, kuras jau īstenoja savu rezultātu ietvaru. Dokumentā sniegta sākotnējā pieeja vispārēja ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvara sagatavošanai. Tajā ir aprakstīts šāds ietvars:

“Rezultātu ietvars ir rīks, kuru dažādi attīstības partneri izmanto, lai mērītu sasniegtos rezultātus attiecībā pret stratēģiskajiem attīstības mērķiem. Rezultātu ietvaru var uzskatīt par dažādu līmeņu sasaisti vai rezultātu ķēdēm, ko sagaida no konkrētas stratēģijas, programmas vai projekta īstenošanas.”

09

ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaram būs divi galvenie mērķi: tas būs pārskatatbildības rīks, kas ļaus ieinteresētās personas informēt par sasniegtajiem rezultātiem, un pārvaldības rīks, ar kura starpniecību tiks sniegti dati par rezultātiem pārvaldības lēmumu pamatošanai.

10

Vēl viens Komisijas dienestu darba dokuments tika publicēts 2014. gada jūnijā, un tā mērķis bija aprakstīt “uzraudzības, novērtējuma un ziņošanas ietvaru līdz nākamās daudzgadu finanšu shēmas termiņa beigām, kas izriet no juridiskajiem instrumentiem, kuri atbalsta nākamās paaudzes programmas un Komisijas papildu darbu

ietvara pabeigšanai” – “*MORE* ietvars”. Šajā dienestu darba dokumentā par katru politikas jomu ir sniegts apraksts par instrumentu vispārīgajiem un īpašajiem mērķiem, katram mērķim piesaistītajiem galvenajiem rādītājiem, uzraudzības kārtību un vērtēšanas un ziņošanas grafiku un saturu⁷.

11

Eiropas Parlaments 2014. gada aprīlī pauda atbalstu “Komisijas nepārtrauktajiem centieniem pāriet no pieejas, kas balstīta uz ieguldījumu, uz pieeju, kura orientēta uz izpildes rezultātiem un ietekmi”⁸. Padome 2014. gada maijā atzinīgi novērtēja Komisijas 2013. gada decembra dienestu darba dokumentu “Sagatavot apstākļus ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaram” un izrādīja interesi “izmēģinājuma posma rezultātos, lai savlaicīgi pabeigtu ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaru un lai tādējādi ziņojumu par 2014. gadā gūtajiem rezultātiem varētu sniegt 2015. gada pirmajā pusē”⁹.

12

Komisija 2015. gada martā izdeva jaunu dienestu darba dokumentu “ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvara darbības uzsākšana”. Šā dokumenta mērķis bija pārvērst 2013. gada dienestu darba dokumentā izklāstītās pieejas (sk. 7. punktu) Starptautiskās sadarbības un attīstības ĢD darbības plānos, lai, sākot ar 2015. gadu, sagatavotu gada ziņojumu, kurā uzskatāmi parādītu, kā iztērtie līdzekļi palīdz sasniegt politikas mērķus¹⁰.

- 7 “Pārskats par uzraudzības, ziņošanas un novērtējuma pamatsistēmām 2014.–2020. gada daudzgadu finanšu shēmas programmām” (SWD(2014) 200 final, 26.6.2014.), kas pievienots dokumentam “Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par Savienības finanšu novērtējumu, pamatojoties uz sasniegtajiem rezultātiem”.
- 8 Eiropas Parlamenta 2014. gada 3. aprīļa Lēmums par Eiropas Savienības 2012. finanšu gada vispārējā budžeta izpildes apstiprināšanu, III iedaļa – Komisija un izpildaģentūras – ref. P7_TA-PROV(2014)0287, iedaļa “Arējās attiecības”, 264. punkts.
- 9 “Padomes secinājumi par ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaru” – Eiropas Savienības Padomes sanāksme (Ārlietas/attīstība), 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 final, 26.3.2015.

2. Rezultātu politika un regulatīvais pamats

2.1. Politikas konteksts

13

Komisijas uzdevumi starptautiskā līmenī ir izklāstīti Līguma par Eiropas Savienību 17. pantā. Komisija sadarbojas ar Apvienoto Nāciju Organizāciju un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizāciju (ESAO) ar attīstības sadarbību saistītajos jautājumos. Šajā kontekstā tiek panākta vienošanās par augsta līmeņa attīstības mērķiem, kā arī principiem efektīvākai palīdzības sniegšanai¹¹.

2.1.1. Augsta līmeņa attīstības mērķi

14

Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja 2000. gada septembrī pieņēma ANO Tūkstošgades deklarāciju, kura tās biedriem uzlika par pienākumu iesaistīties jaunā pasaules mēroga partnerībā nolūkā samazināt galēju nabadzību un izvirzīja vairākus mērķus ar termiņu 2015. gadā, tos dēvē par Tūkstošgades attīstības mērķiem (TAM).

15

“Rio+20” konferencē 2012. gada jūnijā tika panākta vienošanās sākt procesu ilgtspējīgas attīstības mērķu (IAM) izstrādei, balstoties uz Tūkstošgades attīstības mērķiem¹². Pasaules līderi 2013. gada septembrī atjaunoja apņemšanos sasniegt TAM mērķus un vienojās par augsta līmeņa samita rīkošanu 2015. gada septembrī, lai pieņemtu jaunus mērķus, kuri balstītos uz Tūkstošgades attīstības mērķu sasniegumiem¹³. Pasaules mēroga diskusijas

par plašāku darba kārtību laikposmam pēc 2015. gada pašlaik norit dažādos procesos. ANO ģenerālsēkretārs 2014. gada decembrī publicēja kopsavilkuma ziņojumu par ilgtspējīgas attīstības darba kārtību laikposmam pēc 2015. gada^{14,15}.

2.1.2. Augsta līmeņa forumi par palīdzības efektivitāti

16

Eiropas Komisija un ES dalībvalstis ir piedalījušās vairākos augsta līmeņa forumos, kuru nolūks ir uzlabot attīstības palīdzības programmu efektivitāti. Tie ir:

- a) Romas deklarācija par saskaņošanu (2003. g.);
- b) Parīzes Deklarācija par palīdzības efektivitāti (2005. g.);
- c) Akras rīcības programma (2008. g.);
- d) Pusanas Partnerība efektīvai attīstības sadarbībai (2011. g.);
- e) Pirmā augsta līmeņa pasaules mēroga partnerības sanāksme par attīstības sadarbības efektivitāti, kas notika Mehiko: leklājušās attīstības darba kārtības veidošana laikposmam pēc 2015. gada (2014. g.).

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

12 “Rio+20” noslēguma dokuments “Nākotne, kādu mēs to vēlamies”.

13 Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja – Galveno ANO konferenču un samitu ekonomikas un sociālo jautājumu jomā iznākumu integrēta un koordinēta īstenošana un kontrole – Tūkstošgades samita iznākuma kontrole – ref. A/68/L.4.

14 Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja – “Virzība uz cieņpilnu dzīvi, kas jāīsteno līdz 2030. gadam: nabadzības izskaušana, dzīves pārveidošana un planētas aizsardzība” – ANO ģenerālsēkretāra kopsavilkuma ziņojums par ilgtspējīgas attīstības darba kārtību laikposmam pēc 2015. gada – ref. A/69/700.

15 Sk. arī “Globāla partnerība nabadzības izskaušanai un ilgtspējīgai attīstībai pēc 2015. gada”, COM(2015) 44 final, 5.2.2015.

2. Rezultātu politika un regulatīvais pamats

17

Šajos forumos tika panākta vienprātība līdzekļu devēju un partnervalstu starpā un tika panākta vienošanās par vairākiem principiem saistībā ar attīstības rezultātiem, tostarp:

- a) stiprināt partnervalstu valdību spēju uzņemties lielāku vadošo lomu un ieinteresētību attīstības rezultātos;
 - b) strādāt ar partnervalstīm, lai pēc iespējas vairāk varētu paļauties uz partnervalstu ziņošanas un uzraudzības sistēmām, kas vērstas uz rezultātiem;
 - c) saskaņot līdzekļu devēju uzraudzības un ziņošanas prasības;
 - d) uzlabot līdzekļu devēju un partnervalstu īstenoto rezultātu pārvaldību;
 - e) palielināt orientāciju uz attīstības rezultātiem.
- a) Padomes un dalībvalstu valdību pārstāvju kopīgais paziņojums par Eiropas Konsensu attīstības jomā (ref. 14820/05, 24.2.2006.);
 - b) "Atbalsts jaunattīstības valstīm krīzes pārvarēšanas jomā" (COM(2009) 160 galīgā redakcija, 8.4.2009.);
 - c) "Divpadsmit punktus saturošs ES rīcības plāns Tūkstošgades attīstības mērķu atbalstam" (COM(2010) 159 galīgā redakcija, 21.4.2010.);
 - d) Darbības sistēma palīdzības efektivitātes jomā – Padomes Ģenerālsēkretariāts (ref. 18239/10, 11.1.2011.);
 - e) "ES attīstības politikas ietekmes palielināšana: Pārmaiņu programma" (COM(2011) 637 galīgā redakcija, 13.10.2011.);
 - f) "Cilvēka cienīgu dzīvi visiem – nabadzības izskaušana un ilgtspējīgas nākotnes nodrošināšana pasaulē" (COM(2013) 92 final, 27.2.2013.);
 - g) "Panākt visaptverošu un integrētu pieeju nabadzības izskaušanas un ilgtspējīgas attīstības finansēšanā laikposmam pēc 2015. gada" (COM(2013) 531 final, 16.7.2013.).

2.1.3. ES paziņojumi

18

Eiropas Savienības apņemšanās saņiegt attīstības mērķus, par kuriem panākta starptautiska vienošanās, un palielināt palīdzības efektivitāti ir dokumentēta vairākos publiskos paziņojumos, un visos tā vai citādi ir apliecināts attīstības un sadarbības rezultātu nozīmīgums:

2. Rezultātu politika un regulatīvais pamats

2.2. Tiesiskais un regulatīvais pamats

19

Galvenie noteikumus par pārskatbilstību saistībā ar rezultātiem un publiskā sektora revīziju¹⁶ atrodami Līgumā par Eiropas Savienības darbību (LESD), finanšu regulās, ko piemēro ES vispārējam budžetam un Eiropas attīstības fondiem, un regulā, ar ko paredz kopīgus noteikumus un procedūras, lai īstenotu Savienības instrumentus ārējās darbības finansēšanai.

- a) Līgumā par Eiropas Savienības darbību noteikts, ka:
 - i) Komisijai ir jāiesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei novērtējuma ziņojums par Savienības finansēm, kas balstīts uz sasniegtajiem rezultātiem (318. panta 2. punkts); un ka
 - ii) Revīzijas palāta var jebkurā laikā iesniegt apsvērumus par konkrētiem jautājumiem, tostarp īpašu ziņojumu formā (287. panta 4. punkts)¹⁷.
- b) Finanšu regulā, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam (Finanšu regulā), noteikts turpmāk minētais^{18,19}.
 - i) Visām darbības nozarēm, uz kurām attiecas budžets, nosaka konkrētus, izmērāmus, sasniedzamus, atbilstīgus mērķus ar noteiktiem termiņiem. Minēto mērķu sasniegšanu pārbauda, izmantojot izpildes rādītājus katrai darbībai (30. panta 3. punkts).

- ii) Lai uzlabotu lēmumu pieņemšanu, iestādes veic *ex ante* un *ex post* novērtējumu visām programmām un darbībām, kas saistītas ar lieliem izdevumiem (30. panta 4. punkts).
- iii) Budžeta projektam Komisija pievieno vairākus dokumentus, tostarp darbības pārskatus, kuri ietver informāciju par to, kā ar dažādajām darbībām ir sasniegti visi iepriekš noteiktie mērķi, kuri ir konkrēti, izmērāmi, sasniedzami, atbilstīgi un ar konkrētiem termiņiem, kā arī par jauniem mērķiem, kas izmērāmi atbilstīgi rādītājiem (38. panta 3. punkta e) apakšpunkta i) punkts), pilnīgu pamatojumu, tostarp izmaksu un ieguvumu analīzi, attiecībā uz ierosinātajām apropriāciju apjoma izmaiņām (38. panta 3. punkta e) apakšpunkta ii) punkts) un novērtējuma rezultātu kopsavilkumu, ja tas ir būtisks saistībā ar izmaiņām budžetā (38. panta 3. punkta e) apakšpunkta v) punkts).
- iv) Deleģētais kredītrīkotājs ziņo iestādei, kurā viņš strādā, par savu pienākumu izpildi, sniedzot gada darbības pārskatu, kas satur finanšu un pārvaldības informāciju un kurā izklāsta operāciju rezultātus, atsaucoties uz noteiktajiem mērķiem, ar šīm operācijām saistītos riskus, piešķirto resursu izlietojumu un iekšējās kontroles sistēmas lietderību un efektivitāti (66. panta 9. punkts).
- v) Revīzijas palātas īpašos ziņojumus nekavējoties nosūta Eiropas Parlamentam un Padomei (163. pants).

16 Pārskatbilstība ir galvenokārt demokrātiska publisko struktūru politikas un darbības uzraudzība, bet publiskā sektora revīzija ir politikas un saistīto publisko līdzekļu un to pārskatbilstības finansiālā un lietderības revīzija. Sk. Eiropas Revīzijas palātas ziņojumu "Nepilnības, pārklāšanās un problēmas: ES pārskatbilstības un publiskā sektora revīzijas pasākumu vispārējā stāvokļa apskats", 2014. g. (<http://eca.europa.eu>).

17 Sk. arī Finanšu regulas 163. pantu.

18 Eiropas Parlamenta un Padomes 2012. gada 25. oktobra Regula (ES, Euratom) Nr. 966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, un par Padomes Regulas (EK, Euratom) Nr. 1605/2002 atcelšanu (OV L 298, 26.10.2012., 1. lpp.).

19 Līdzīgi noteikumi ir ietverti Eiropas attīstības fondu finanšu regulās.

- c) Regulā, ar ko paredz kopīgus noteikumus un procedūras, lai īstenotu Savienības instrumentus ārējās darbības finansēšanai, paredzēts turpmāk uzskaitītais²⁰.
- i) Finansēšanas lēmumu pieņemumos būtu jāiekļauj katras darbības apraksts, norādot tās mērķus, galvenos pasākumus, iecerētos rezultātus, īstenošanas metodes, budžetu un provizorisku grafiku un darbības rezultātu pārraudzības pasākumus (5. apsvērumš).
 - ii) Ar Savienības ārējām darbībām, ko veic saskaņā ar instrumentiem, būtu jāpanāk skaidri rezultāti (gan iznākumu un rezultātu, gan ietekmes ziņā); Savienības ārējās darbības rezultāti un konkrēta instrumenta efektivitāte būtu jāpārbauda un jāvērtē, pamatojoties uz iepriekš noteiktiem, skaidriem, pārredzamiem un attiecīgiem gadījumos konkrētai valstij paredzētiem un izmērāmiem rādītājiem (12. apsvērumš).
 - iii) Rīcības programmās katrai darbībai nosaka mērķus, ko tiecas sasniegt, iecerētos rezultātus un galvenos pasākumus (2. pants).
 - iv) Komisija, sākot ar 2015. gadu, reizi gadā iesniedz Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu par katrā regulā izvirzīto mērķu sasniegšanu, izmantojot rādītājus, ar kuriem mēra gūtos rezultātus un attiecīgā instrumenta efektivitāti; šajā ziņojumā novērtē Savienības finanšu palīdzības rezultātus, pēc iespējas plašāk izmantojot konkrētus un izmērāmus rādītājus attiecībā uz tās nozīmi instrumentu mērķu sasniegšanā (13. pants).

20 Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 11. marta Regula (ES) Nr. 236/2014, ar ko paredz kopīgus noteikumus un procedūras, lai īstenotu Savienības instrumentus ārējās darbības finansēšanai (OV L 77, 15.3.2014., 95. lpp.).

3. Palātas veiktā izvērtēšana

20

Šis izvērtējums ir sagatavots, lai vienā dokumentā aplūkotu tās riska jomas, ko Palāta uzskata par galvenajām saistībā ar tādu pieeju ES attīstības un sadarbības pasākumiem, kas vērsta uz rezultātiem. Dokumentā atspoguļoti arī attiecīgie riski, pamatojoties uz Palātas ārējo darbību revīzijās gūto pieredzi. Tas ir īpaši svarīgi pašreizējo diskusiju kontekstā saistībā ar Komisijas darbības rezultātu sistēmu (sk. 5. punktu) un ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvara ieviešanu (sk. 11. punktu).

21

Palātas veikto izvērtēšanu caurvija šāds jautājums: vai Komisija pievērta pienācīgu uzmanību galvenajiem riskiem, kuri izriet no tādas pieejas ES attīstības un sadarbības pasākumiem, kas vērsta uz rezultātiem?

22

Palāta pārbaudes darbu veica laikposmā no 2014. gada oktobra līdz 2015. gada janvārim. Tajā ietilpa ES iestāžu un citu galveno daudzpusējo un divpusējo palīdzības līdzekļu devēju dokumentu pārbaude, kā arī ES Komisijas darbinieku, tostarp ES delegācijas darbinieku Kambodžā, iztaujāšana un divu starptautisko organizāciju un vairāku īstenošanas struktūru ierēdņu iztaujāšana. Tika caurskatīti arī pēdējos gados publicētie ERP īpašie ziņojumi, lai ar konkrētiem piemēriem ilustrētu galvenās apzinātās riska jomas. Laika grafiks pasākumiem attīstības jomā ir tāds, ka dažreiz šie piemēri attiecas uz pasākumiem, kuri īstenoti pirms dažiem gadiem.

23

Pamatojies uz veikto pārbaudi, Palāta apzināja deviņas galvenās riska jomas, kuras ir sīki aprakstītas un ilustrētas turpmāk. Tās ir saistītas ar:

- a) konsekvētu terminoloģijas lietojumu attiecībā uz rezultātiem (4.1. iedaļa);
- b) skaidras rezultātu ķēdes izveidi (4.2. iedaļa);
- c) lielāku sarežģītību, ko izraisa transversālo jautājumu integrēšana (4.3. iedaļa);
- d) instrumentu un sistēmu saskaņošanu attīstības partneru starpā (4.4. iedaļa);
- e) rezultātu paziņošanu un novērtēšanu (4.5. iedaļa);
- f) datu konsolidāciju un rezultātu pārskatu (4.6. iedaļa);
- g) datu kvalitāti (4.7. iedaļa);
- h) galveno uzmanību budžeta izpildes rezultātam (4.8. iedaļa);
- i) pārmaiņām ES darbību kontekstā (4.9. iedaļa).

4.1. Mērķu un rādītāju formulēšana

4.1.1. Terminoloģija

24

Ņemot vērā to, cik daudz un dažādu personu ir iesaistīts ES attīstības un sadarbības jaunā ietvara ieviešanā vai ir ar to saistīts, ir ļoti svarīgi, lai visas šīs personas izmantotu kopīgu un saskaņīgu terminoloģiju.

25

Tomēr Palāta konstatēja, ka ar rezultātiem saistītā terminoloģija ne vienmēr tiek piemērota vienādi (sk. **1. izcēlumu**).

26

Skaidrības un saskaņīguma trūkums izmantotajā terminoloģijā var izraisīt pārpratumus un neskaidrības ES attīstības un sadarbības pasākumos iesaistīto personu starpā, īpaši saistībā ar novērtēšanas darbībām.

4. Galvenās riska jomas

1. izcēlums

Terminoloģijas jautājumu piemēri

Kaut arī regulā, ar ko paredz kopīgus noteikumus un procedūras, lai īstenotu Savienības instrumentus ārējās darbības finansēšanai²¹, ir noteikts, ka jāpanāk rezultāti gan iznākumu un rezultātu, gan ietekmes ziņā (sk. 19. punktu), *EuropeAid* pārvaldības plānā 2014. gadam izmantotas citas kategorijas, kur rezultāti un ietekme ietilpst iznākumā²².

Kaut arī regulās ir minēti konkrēti, izmērāmi, sasniedzami, atbilstīgi mērķi ar noteiktiem termiņiem (*SMART* mērķi), *EuropeAid* "Uz rezultātiem vērsta uzraudzības rokasgrāmata", kas ir atsauces dokuments visiem *EuropeAid* uz rezultātiem vērsta uzraudzības pasākumiem, ir atsauce uz "*SMART OPR*", kur ar "*OPR*" atzīmē objektīvi pārbaudāmus rādītājus; tādējādi tajā ir jaukti mērķi un rādītāji; līdzīgi Komisijas budžeta apkārtrakstā par 2014. gadu ar *SMART* apzīmēti "minimālie obligātie nosacījumi, kuriem jāatbilst mērķiem un rādītājiem"²³.

Kaut arī regulās ir minēti iepriekš noteikti, skaidri, pārredzami un attiecīgos gadījumos konkrētai valstij paredzēti un izmērāmi rādītāji, dažkārt tiek izmantoti citi kvalitātes kritēriju kopumi, kā *EuropeAid* norādīja 2012. gada pamatnostādnes par budžeta atbalstu²⁴: "Rādītāju kvalitātes novērtēšanai izmanto dažādus kritēriju kopumus: *SMART* rādītāji ir konkrēti, izmērāmi, sasniedzami, reālistiski un ar noteiktu termiņu. *CREAM* kritēriji attiecas uz skaidriem, atbilstīgiem, ekonomiskiem, pietiekamiem un uzraugāmiem rādītājiem (*Clear, Relevant, Economic, Adequate, Monitorable*). *Eurostat* rādītāju norādēs uzsvars likts uz loģiku, atbilstīgumu, iespēju noteikt mērķi, datu vākšanas biežumu, aplēšu precizitātes piemērotību un iespēju. *RACER* rādītāji norāda uz rādītājiem, kas ir atbilstīgi, apstiprināti, ticami, vienkārši un stabili (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*)."

21 Regula (ES) Nr. 236/2014.

22 Skatīt, piemēram, attīstības sadarbības instrumenta (ASI) intervences loģiku *EuropeAid* pārvaldības plāna 2014. gadam 4.1.4. iedaļā.

23 Eiropas Komisija – Budžeta apkārtraksts par 2014. gadu – Regulāri rīkojumi, 14.12.2012.

24 Budžeta atbalsta pamatnostādnes – Plānošana, izstrāde un pārvaldība – Moderna pieeja budžeta atbalstam, 2012. gada septembris.

4.1.2. Dokumentu saskaņošana un konsekvence

27

Mērķus kopā ar to rādītājiem ir vieglāk saprast, un ir lielāka iespēja, ka šie mērķi tiks sasniegti, ja tie ir skaidri un konsekventi formulēti visos savstarpēji saistītajos dokumentos.

4. Galvenās riska jomas

28

ES attīstības un sadarbības mērķi un rādītāji ir norādīti daudzos un dažādos dokumentos. Starp šiem dokumentiem ir:

- a) Līgums par Eiropas Savienības darbību;
- b) augsta līmeņa attīstības mērķi (sk. 2.1.1. iedaļu);
- c) regulas par instrumentiem ārējās darbības finansēšanai²⁵;
- d) Komisijas reģionālās un valstu stratēģijas un daudzgadu indikatīvās plānošanas dokumenti;
- e) ikgadējās rīcības programmas, kas pievienotas Komisijas finansēšanas lēmumiem;
- f) finansēšanas nolīgumi ar partnervalstīm, pārvaldības/iemaksu nolīgumi ar starptautiskām organizācijām, dotāciju nolīgumi un līgumi ar nevalstiskām organizācijām un pakalpojumu sniedzējiem;

g) darbības pārskati (vai programmu pārskati) budžeta procedūras ietvaros;

h) attiecīgo Komisijas ģenerāldirektorātu gada pārvaldības plāni un gada darbības pārskati.

29

Pārvaldot šos dokumentus, kurus ir sagatavojušas dažādas iestādes un kuriem ir dažādi pieņemšanas cikli un procedūras, noteikti ir jāizdara pielāgojumi mērķos un rādītājos un dažos gadījumos rodas nekonsekven- ce. Saistībā ar šo jautājumu rezultātu paziņošanas izmēģinājuma projektā, kuru Komisijas īstenoja 2014. gadā, sagatavojot rezultātu sistēmu, tika konstatēts, ka gadījumā, ja loģiskais pamatojums bija izveidots gan lēmu- mu, gan līgumu līmeņos, "saskaņotības pakāpe to starpā bija labākajā gadiju- mā neviendabīga"²⁶.

30

Iepriekšējās revīzijās Palāta konsta- tēja arī neatbilstības starp mērķu un rādītāju noteikšanas dokumentiem (sk. **2. izcēlumu**).

25 OVL 77 2014., 15.3.2014.

26 Loģiskais pamatojums ir dokuments, kurā sniegts pārskats par projekta mērķiem, pasākumiem un resursiem. Tajā parasti ir izklāstīti arī galvenie pieņēmumi, uz kuriem projekts ir balstīts, un sniegta informācija par to, kā projekts tiks uzraudzīts, tostarp izmantojot rādītājus.

Piemērs nekonsekvenai starp dokumentiem

"Gada darbības pārskatos ir ietverti septiņi rādītāji attiecībā uz Vidusāziju. Lai gan kopumā šie rādītāji labi no- der Vidusāzijai sniegtās ES attīstības palīdzības vērtēšanai, tie atšķiras no tiem rādītājiem, kas noteikti reģionā- lās stratēģijas dokumentā un daudzgadu indikatīvajās programmās; tie arī nav tieši saistīti ar Padomes jaunās partnerības stratēģijas Vidusāzijai plānotajiem rezultātiem."²⁷

27 Īpašais ziņojums Nr. 13/2013 "ES attīstības palīdzība Vidusāzijai", 79. punkts (<http://eca.europa.eu>).

4. Galvenās riska jomas

31

Nekonsekvence mērķu un rādītāju noteikšanā var radīt neskaidrību par to, ko izmantot par pamatu sasniegtā novērtēšanai.

4.1.3. Konkrētu, izmērāmu, sasniedzamu un atbilstīgu mērķu ar noteiktiem termiņiem (*SMART* mērķu) un skaidru rādītāju noteikšana

32

Konkrētu, izmērāmu, sasniedzamu un atbilstīgu mērķu ar noteiktiem termiņiem (*SMART* mērķu) noteikšana ir juridiska prasība visiem ES attīstības un sadarbības pasākumiem. Turklāt ES ārējās darbības, tostarp ES attīstības un sadarbības, rezultāti un konkrēta instrumenta lietderība jāuzrauga un jānovērtē, pamatojoties uz iepriekš noteiktiem, skaidriem, pārredzamiem un attiecīgos gadījumos konkrētai valstij paredzētiem un izmērāmiem rādītājiem (sk. 19. punktu)²⁸.

28 Eiropas Parlaments 2014. gada aprīlī mudināja attiecībā uz visām 2014.–2020. gada daudzgadu finanšu shēmas 4. izdevumu kategorijas "Globālā Eiropa" programmām pieņemt konkrētus, izmērāmus, sasniedzamus, atbilstošus un laikā ierobežotus mērķus. Sk. Eiropas Parlamenta 2014. gada 3. aprīļa Lēmumu par Eiropas Savienības 2012. finanšu gada vispārējā budžeta izpildes apstiprināšanu, III iedaļa – Komisija un izpildaģentūras – ref. P7_TA-PROV(2014)0287.

2. attēls

Vajadzīgi *SMART* mērķi un skaidri rādītāji

	<i>SMART</i> mērķi	Skaidri rādītāji
leguldījums		
Darbības		
Rezultāti		
Tiešie rezultāti		
Iznākums		
Ietekme		

4. Galvenās riska jomas

33

Iepriekšējās revīzijās Palāta bieži konstatēja, ka izvirzītie mērķi bija pārāk neskaidri vai nereāli (sk. **3. izcēlumu**). Tāpat Palāta bieži konstatēja, ka rādītāju nebija vai arī tie nebija skaidri (sk. **4. izcēlumu**). Pat tad, ja rādītāji ir skaidri noteikti, to interpretācija var būt relatīva un to vērtība var ievērojami atšķirties atkarībā no tā, kādā kontekstā tos izmanto (sk. **5. izcēlumu**).

34

Arī rezultātu paziņošanas izmēģinājuma projektā, kuru Komisijas īstenoja 2014. gadā, sagatavojot rezultātu sistēmu, tika konstatēts, ka daudzos gadījumos, kuros loģiskais pamatojums bija izveidots gan lēmumu, gan līgumu līmeņos, tas nebija kvalitatīvs, t. i., mērķi nebija SMART un rādītāji nebija labi formulēti vai tie balstījās uz neskaidriem datu avotiem.

35

Tas, ka nav izvirzīti SMART mērķi un noteikti skaidri rādītāji, ir ne vien pret-runā regulām, bet arī neļauj uzraudzīt izpildi un novērtēt rezultātus, un tas negatīvi ietekmē pārskatatbildību un publiskā sektora revīziju. Ja intervences mērķi jau pašā sākumā nav labi noteikti, pastāv arī risks, ka tās rezultāti būs ierobežoti.

3. izcēlums

Pārāk neskaidru vai nereālu mērķu piemērs

“Pietiekami skaidru projekta mērķu neizvirzīšana galvenokārt minama saistībā ar plānotajām iekārtām, to darbības tvērumu (kvantitāte un kvalitāte) un mērķiedzīvotājiem, uz kuriem vērsti projekta rezultāti. Skaidru un kvantitatīvi aprēķinātu pasākumu trūkums ievērojami traucēja Komisijai uzraudzīt virzību uz priekšu īstenošanas gaitā un vēlāk novērtēt un pārbaudīt, vai sasniegtie rezultāti turpinās vai ne (...).”²⁹

“Arī paši mērķi reizēm ir pārāk drosmīgi, īpaši NVO projektiem, kuriem ir mazāki budžeti un relatīvi īss īstenošanas periods. Īpaši tas attiecas uz tiem NVO projektiem, kurus finansēja no Pārtikas mehānisma; to īstenošanai atvēlēti aptuveni 20 mēneši, kas praktiski saruka līdz 15 mēnešiem, jo pirmie mēneši aizgāja iepirkumam un citiem sagatavošanās pasākumiem. Dažos gadījumos intervences pasākumi balstījās uz nepamatotiem pieņēmumiem par nosacījumiem, kas vajadzīgi sekmīgai īstenošanai, piemēram, valsts iestāžu vai vietējo pašvaldību institucionālo un pārvaldības spēju, lauku infrastruktūras kvalitāti vai piemērotu darbinieku (piemēram, uztura speciālistu un palīgstrādnieku) pieejamību.”³⁰

29 Īpašais ziņojums Nr. 13/2012 “Eiropas Savienības attīstības palīdzība dzeramā ūdens apgādei un pamatsanitārijai Subsahāras Āfrikā”, 50. punkts (<http://eca.europa.eu>).

30 Īpašais ziņojums Nr. 1/2012 “Vai Eiropas Savienības attīstības palīdzība pārtikas nodrošinājumam Subsahāras Āfrikā ir efektīva”, 52. punkts (<http://eca.europa.eu>).

4. Galvenās riska jomas

4. izcēlums

Piemēri par gadījumiem, kad rādītāju nebija vai arī tie nebija skaidri

“Saskaņā ar PEGASE tiešo finansiālo atbalstu piešķirtā finansējuma nolīgumos nebija ietverti nekādi rezultātīvie rādītāji, tāpēc EĀDD, Komisijai un dalībvalstīm ir grūtāk novērtēt konkrētos atbalsta rezultātus (..). Tā kā nav rezultātīvo rādītāju, nav iespējams parādīt sasniegtos rezultātus, lai piesaistītu jaunu finansējumu. Turklāt tas neatbilst Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instrumenta regulas nepārprotamajai prasībai, ka ir jānosaka rezultātīvie rādītāji, lai uzraudzītu visus EKPI palīdzības veidus.”³¹

“(..) Kirgizstānā programmai, kuras mērķis bija uzlabot informācijas sistēmu par pārtikas nodrošinājumu, bija neskaidri rādītāji, piemēram, “vispārīgi tiek pieņemts, ka informācija par pārtikas nodrošinājumu ir pareiza un tiek sniegta savlaicīgi, “ir rīkotas mācības pienācīgam darbinieku skaitam” un “ražas prognozes lietderība”.”³²

31 Īpašais ziņojums Nr. 14/2013 “Eiropas Savienības tiešais finansiālais atbalsts Palestīniešu pašpārvaldei”, 31. punkts (<http://eca.europa.eu>).

32 Īpašais ziņojums Nr. 13/2013, 52. punkts.

5. izcēlums

Piemērs par rādītāju atbilstīguma maiņu

EU sniedz budžeta atbalstu Kambodžai izglītības nozares attīstībai. Pirms dažiem gadiem 12. klases skolu eksāmenu norisi Kambodžā apgrūtināja krāpšana un korupcija. Tajā laikā šos eksāmenus sekmīgi nokārtoja 80 % skolēnu. Kambodžas iestādes 2014. uzsāka pārkāpumu novēršanu un galu galā izskaušanu šajos eksāmenos, eksaminācijas centros ieviešot tādus pasākumus, kas nepieļautu krāpšanu. Pirmo eksāmenu, kuru rīkoja 2014. gada augustā, sekmīgi nokārtoja 25 % skolēnu; ja ņem vērā oktobrī rīkotā atkārtotā eksāmena rezultātus (tā bija otrā iespēja nokārtot eksāmenu), kopējais sekmības īpatsvars 2014. gadā pieauga līdz 41 % no visiem kandidātiem, tas atbilst aptuveni pusei no 2013. gada sekmības rādītāja. Pirmajā brīdī izmaiņas šajā rādītājā var interpretēt kā pasliktinājumu; tomēr alternatīvi var uzskatīt, ka šis rādītājs liecina, ka ir uzlabojusies eksāmenu uzticamība.

4.1.4. Izvirzīt mērķi – panākt partnervalsts apņemsanos īstenot reformas

36

Lai darbības mērķi būtu nozīmīgi attīstības aspektā, tiem jāatbilst rezultāta sasniegšanai, t. i., izmērāmai pārmaiņai, kuru izraisījusi attiecīgā darbība.

4. Galvenās riska jomas

37

Iepriekšējās revīzijās Palāta konstatēja, ka ES darbību mērķi dažkārt ir formulēti kā saistības, kuras noteiktā brīdī jāuzņemas partnervalstij. Tomēr dažos no šiem gadījumiem – pat ja formulētais mērķis bija sasniegts, t. i., partnervalsts bija uzņēmies paredzētās saistības, – darbībai laika gaitā nebija nozīmīgu seku vai arī tās bija niecīgas; citiem vārdiem sakot, tā nedeva nozīmīgus rezultātus attīstības aspektā (sk. **6. izcēlumu**).

38

ES attīstības palīdzības un koordinācijas darbību efektivitāte var būt apdraudēta, ja partnervalsts uzskata, ka nodemonstrēta apņemšanās sasniegt rezultātus ir pietiekams nosacījums maksājuma veikšanai, vēlāk nepārliecinoties par to, ka nozīmīgas reformas tiek reāli īstenotas.

6. izcēlums

Piemērs intervencei, kurā partnervalsts apņemšanās īstenot reformas nepārtapa attīstības rezultātos

“Komisija izmaksāja budžeta atbalstu Kirgizstānai trīs daļās, pirms katras no izmaksām novērtēja publisko finanšu pārvaldības (PFP) mērķu sasniegšanas progresu. Komisija atzina, ka progress ir lēns, bet katras no trim daļām izmaksāšanu attaisnoja galvenokārt tāpēc, ka uzskatīja – Kirgizstānas valdība joprojām ir apņēmusies veikt turpmākas reformas. Šī viedokļa pamatošanai nebija skaidru pierādījumu. Komisijas lēmumus par maksājumiem galvenokārt noteica tas, kā tā novērtēja partnervalstu apņemšanos veikt reformas, nevis faktiski panāktais progress.”³³

“Komisijai neizdevās panākt, ka apakškomitejas dialogā izvirzītajiem jautājumiem sekotu Ēģiptes iestāžu konkrēta rīcība. Pat ja izvirzītie jautājumi sanāksmes beigās tika iekļauti rīcības plānā, parasti tie netika īstenoti. Piemēram, 2009. gadā apakškomiteja rīcības plānā iekļāva uzdevumu “izpētīt iespēju izmantot ES tehnisko palīdzību, lai sniegtu ieteikumus Ēģiptei par NVO tiesību aktiem dalībvalstīs”. Tas netika izdarīts. (...) Procesa ziņojumos pausto kritiku par cilvēktiesību pārkāpumiem Komisija nesaistīja ar iespēju samazināt vai atlikt ES palīdzību.”³⁴

³³ Īpašais ziņojums Nr. 13/2013, 57. punkts.

³⁴ Īpašais ziņojums Nr. 4/2013 “ES sadarbība ar Ēģipti pārvaldības jomā”, 39. un 41. punkts (<http://eca.europa.eu>).

4. Galvenās riska jomas

4.2. Rezultātu ķēdes izveide

4.2.1. Darbību un rezultātu sasaiste, izmantojot skaidru loģisko ķēdi

39

Lai sasniegtu iecerētos rezultātus, ir jānosaka piemērotas darbības un tādējādi jāizveido skaidra un loģiska saikne starp pasākumiem, tiešajiem rezultātiem, iznākumu un ietekmi^{35,36}. Šādas loģiskās ķēdes izveide ir būtiska arī, lai parādītu, kā ES attīstības un sadarbības intervences pasākumi veicina rezultātu sasniegšanu³⁷.

40

Dažos iepriekšējos Palātas īpašajos ziņojumos un Komisijas novērtējuma ziņojumos tika konstatēts, ka saikne starp rīcību un rezultātiem ne vienmēr bija skaidri noteikta (sk. **7. izcēlumu**).

41

Dažām darbībām maksājumu nosacījumus, kas balstīti uz rezultātiem, var formulēt finansēšanas nolīgumos, maksājumu tieši saistot ar rezultātu sasniegšanu, lai ar pilna vai daļēja maksājuma palīdzību par pilnībā vai daļēji sasniegtiem rezultātiem radītu stimulus panākt labāku izpildi^{38,39}. Iepriekšējās revīzijās Palāta dažkārt konstatēja, ka šāda saikne nebija izveidota vai ievērota (sk. **8. izcēlumu**).

42

Ja nav skaidras saiknes starp darbībām vai maksājuma nosacījumiem un to paredzētajiem rezultātiem, intervences pasākumu mērķi var pazust no redzeslauka, un tas negatīvi atsaucas uz palīdzības efektivitāti; ir apdraudēta arī ES spēja demonstrēt savu darbību rezultātus un par tiem atskaitīties. Līdzīgā veidā šķietami atsevišķas politikas jomas patiesībā var būt cieši saistītas⁴⁰. Izstrādājot darbību konkrētas politikas jomas kontekstā, var izrādīties, ka netiek pievērsta pietiekama uzmanība tās iespējamajiem rezultātiem citās politikas jomās; piemēram, projekts varētu palīdzēt sasniegt ar veselību saistītus mērķus, teiksim, malārijas apkarošanu, lai gan formulētie mērķi attiecas tikai uz piekļuves uzlabošanu nekaitīgam dzēramajam ūdenim.

- 35 "Pētījums par tiesību aktiem un pieredzi, kas gūta Apvienotās novērtēšanas nodaļas vadītajos novērtējumos", Galīgais ziņojums, 1. sējums – Galīgais kopsavilkuma ziņojums, 2011. gada jūlijs, vi) punkts: "Ir būtiski svarīgi regulārās formulēt skaidru loģisko ķēdi. To var veicināt, izvairoties no nestrukturētiem pasākumu sarakstiem un neskaidras saites starp pasākumiem, tiešajiem rezultātiem un to paredzēto ietekmi. Attiecībai starp katru ķēdes posmu jābūt skaidrai un loģiskai, lai izvairītos no pārrāvumiem loģikā un nejausiem tiešajiem rezultātiem vai ietekmes." – ref. novērtējums DEVCO 1292.
- 36 Izvērstis paskaidrojums par rezultātu ķēdi ir sniegts Apvienotā Nāciju Organizācijas attīstības grupas rezultātos balstītas pārvaldības rokasgrāmātā, 2011. gada oktobris, 14. lpp.
- 37 Pētījums par zināšanu pārņemšanu no *EuropeAid* stratēģiskajiem novērtējumiem attīstības politikā un praksē (*Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice*), Galīgais ziņojums, 2014. gada jūnijs, vii) punkts.
- 38 Komisijas Budžeta atbalsta pamatnostādnes – Izpildu norādes – Moderna pieeja budžeta atbalstam, 2012. gada septembris.
- 39 Sk. Padomes secinājumus par ES kopējo nostāju 4. Augsta līmeņa forumā par palīdzības efektivitāti (Pusana, 2011. gada 29. novembris – 1. decembris), 3124. Ārlietu (attīstība) padomes sanāksme, Brisele, 2011. gada 14. novembris: "ES aicina partnervalstis un attīstības partnerus palielināt uzsvāru uz saskaņotu un rezultātos balstītu nosacījumu izvirzīšanu".
- 40 Tematisks novērtējums par Eiropas Komisijas atbalstu veselības nozarei – Galīgais ziņojums – 1. sējums, 2012. gada augusts, xiv) punkts.

4. Galvenās riska jomas

7. izcēlums

Piemēri neskaidrai saiknei starp darbībām un rezultātiem

“Pārbaudītajās 24 intervencēs Eiropas kaimiņattiecību politikas (EKP) stratēģija ir skaidri norādīta kā jumta stratēģija, ar kuru saskaņā notiek sadarbība. Programmdokumentos ir skaidri dota atsauce uz vienu vai vairākiem EKP mērķiem, un intervences ir saskaņotas ar stratēģijas dokumentiem. Tomēr izskatītajos dokumentos nav nepārprotami redzams vai paskaidrots, kā mērķi tiks sasniegti ar konkrētu intervenču starpniecību un kā plānotās intervences palīdzēs sasniegt rezultātus.”⁴¹

“Budžeta atbalsta programmās Malāvijā un Ruandā ir atsauces uz mērķiem, kas formulēti valsts nabadzības samazināšanas stratēģijās un nozares politikā un programmās. Programmās nav noteikts, kā tās gatavošanas veicināt valdības mērķu sasniegšanu.”⁴²

41 Novērtējums par Eiropas Savienības atbalstu diviem Eiropas kaimiņattiecību politikas reģioniem (Austrumu un Dienvidu) – Galīgais ziņojums – 1. sējums, 2013. gada jūnijs, 24. lpp.

42 Īpašais ziņojums Nr. 1/2012, 53. punkts.

8. izcēlums

Piemēri finanšu intervences pasākumiem, kuru maksājumu nosacījumi nebija efektīvi

“Viens no abu mērķorientēto programmu budžeta atbalstam mērķiem bija veicināt labāku publisko finanšu pārvaldību (PPF). Tomēr šīs programmas neveidoja nekādas saiknes ne ar publisko finanšu pārvaldības reformu plānu, ne arī tajās bija norādītas prioritātes, ko šīs programmas paredz atbalstīt. Nav skaidrs, kā šādas programmas var sasniegt kādu mērķi, ņemot vērā faktu, ka līdzekļi tika piešķirti viena fiksēta maksājuma veidā, neparedzot ar rezultātiem saistītus nosacījumus vai politiskā dialoga prasības.”⁴³

“Projektos, kas paredz ieguldījumus autoceļu infrastruktūrā, Komisija izmanto nosacījumus tā, ka partnervalstij nav lielas motivācijas tos ievērot. Izvirzītie nosacījumi nav juridiski saistoši, bet iekļauti finansēšanas nolīgumos kā “papildu pasākumi”, kas jāveic partnervalstij. Praksē Komisija parasti apstiprina būvdarbu līgumus, kas noslēgti starp partnervalstīm un darbuzņēmējiem, neatkarīgi no tā, vai ir veikti šie papildu pasākumi. Tad Komisijai ir pienākums izmaksāt EAF naudu saskaņā ar šiem līgumiem, un tai ir mazas iespējas piespiest partnervalsti izpildīt nosacījumus.”⁴⁴

43 Īpašais ziņojums Nr. 9/2013 “ES atbalsts pārvaldībai Kongo Demokrātiskajā Republikā”, 65. punkts (<http://eca.europa.eu>).

44 Īpašais ziņojums Nr. 17/2012 “Eiropas Attīstības fonda (EAF) ieguldījums ilgtspējīga autoceļu tīkla izveidē Subsahāras Āfrikā”, 27. punkts (<http://eca.europa.eu>).

4. Galvenās riska jomas

4.2.2. Ieguldījums vai attiecināšana

43

ES attīstības un sadarbības intervences pasākumi notiek sarežģītā kontekstā, jo paralēli ES intervencei šajā procesā piedalās daudzi citi līdzekļu devēji un pastāv daudzi ārēji faktori, kas pozitīvi vai negatīvi ietekmē rezultātu sasniegšanu. Šā iemesla dēļ, kā arī izveidojot cēloņsakarību starp ES attīstības un sadarbības rīcību un tās rezultātiem (sk. 4.2.1. iedaļu), būtu vēlams novērtēt, cik stipra ir šī saite, t. i., kuru rezultātu daļu var attiecināt uz ES rīcību.

44

Tomēr, kā Komisija savā dienestu darba dokumentā "Sagatavot apstākļus ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvaram" norādīja (sk. 7. punktu), "ir grūti mērīt viena līmeņa hierarhijas rezultātu ieguldījumu cita līmeņa hierarhijas rezultātos", t. i., no tiešajiem rezultātiem uz iznākumu un no iznākuma uz ietekmi. Kaut arī intervences tiešos rezultātus parasti lielā mērā var attiecināt uz intervenci, to ne vienmēr var teikt par iznākumu un vēl mazākā mērā par ietekmi, kā Palāta to konstatēja dažās revīzijās (sk. **9. izcēlumu**).

45

Konkrētajā gadījumā saistībā ar budžeta atbalsta intervences pasākumiem parasti nav iespējams noteikt tiešos rezultātus, jo ES finansiālais atbalsts saplūst ar partnervalsts budžetu. Partnervalsts budžets atbalsta visas valsts attīstības stratēģiju, un tādējādi ES budžeta atbalsta intervences pasākumu tiešie rezultāti ir saistīti ar izmaiņām valdības politikā un pakalpojumos, kas nav tikai budžeta atbalsta programmu sekas, bet arī dažādu citu valdības rīcību un lēmumu, kā arī citu ārējās palīdzības programmu sekas (..) un ārēju nevalstisku faktoru sekas⁴⁵. Minētais ir labi attēlots ESAO visaptverošajā vērtēšanas sistēmā budžeta atbalsta novērtējumiem (sk. **pielikumu**).

46

Līdz ar to, pat ja ir iespējams noteikt skaidru un loģisku saikni starp darbībām un rezultātiem, var būt grūti – ja ne neiespējami – novērtēt, kura rezultātu daļa ir attiecināma uz ES intervences pasākumiem un kura – uz citu līdzekļu devēju intervenci vai citiem faktoriem. Šā iemesla dēļ ir svarīgāk runāt par ieguldījumu, nevis par attiecināšanu. Līdztekus tehniskajam aspektam šis vairāk ir arī politiska rakstura jautājums par to, kurš ir atbildīgs par rezultātiem. Situācijā, kad ir iesaistītas vairākas ieinteresētās personas, tostarp ES, partnervalstis un citi līdzekļu devēji, vairāki no šiem dalībniekiem var pretendēt uz vieniem un tiem pašiem pozitīvajiem rezultātiem vai arī neviens nevēlas atzīt atbildību par negatīviem rezultātiem.

45 OECD – DAC Network on Development Evaluation – Evaluating Budget Support Methodological Approach, (ESAO – Attīstības palīdzības komitejas (DAC) attīstības novērtēšanas tīkls – Budžeta atbalsta metodoloģijas pieejas novērtējums), 11. lpp. Sk. arī 12. lpp. par budžeta atbalsta iznākumu: "Iznākums ir visu valdības politiku kopuma, stratēģiju un izdevumu darbību rezultāts (..), attiecīgo ieinteresēto personu reakcijas/atbildes uz izmaiņām sabiedriskās politikas veidošanā rezultāts un resursu piešķiršanas lēmumu rezultāts, kā arī citu ārēju faktoru ietekmes rezultāts. Tādējādi šo iznākumu tikai daļēji ietekmē sniegtais budžeta atbalsts. Tāpēc cēloņsakarību starp sniegto budžeta atbalstu un iznākumu (spēcīgi) ietekmēs citi iespaidojoši faktori."

Piemērs grūtībām attiecināt ES intervences rezultātus

“Palāta nevar novērtēt apmēru, kādā ES budžeta atbalsta programmas Malāvijā un Ruandā ir palīdzējušas sasniegt valsts programmu rezultātus, jo intervences faktoru ir daudz un tie ir sarežģīti (...).”⁴⁶

46 Īpašais ziņojums Nr. 1/2012, 57. punkts.

4.3. Transversālo jautājumu iekļaušana palielina sarežģītību

47

Paziņojumā “ES attīstības politikas ietekmes palielināšana: Pārmaiņu programma” (sk. 18. punktu) Komisija ieteica koncentrēt ES darbības maksimāli uz trim nozarēm katrā partnervalstī. ES intervences pasākumu īstenošana nedaudzās nozarēs var palielināt to ietekmi un sviras efektu un palīdzēt uzturēt ES palīdzību pārvaldāmu ne tikai partnervalstī, bet arī Komisijai un ES delegācijām⁴⁷.

48

Tajā pašā laikā saskaņā ar ES instrukcijām daudzgadu plānošanas dokumentu izveidei 2014.–2020. gada plānošanas periodam nozaru politikas saistībās jāņem vērā arī deviņi transversāli jautājumi, tostarp cilvēktiesību nostiprināšana, dzimumu līdztiesība, demokrātija, laba pārvaldība, bērnu tiesības, personas ar invaliditāti, pirmiedzīvotāji, vides ilgtspēja un HIV/AIDS apkarošana⁴⁸ (sk. **10. izcēlumu**).

47 Eiropas Ārējās darbības dienesta (EĀDD) un Komisijas kopīgās “Vienpadsmitā Eiropas Attīstības fonda (EAF) un attīstības sadarbības instrumenta (ASI) plānošanas instrukcijas (2014.–2020. g.)”.

48 Skatīt arī, piemēram, Attīstības sadarbības instrumenta (ASI) Regulu (ES) Nr. 233/2014, kurā noteikts: “Eiropas Konsensā noteiktos transversālos jautājumus iekļauj visās programmās. Attiecīgā gadījumā iekļauj arī ar konfliktu novēršanu, pienācīgas kvalitātes nodarbinātību un klimata pārmaiņām saistītus jautājumus” (3. pants).

4. Galvenās riska jomas

3. attēls

Galvenās jomas un transversālie jautājumi

	1. galvenā joma	2. galvenā joma	3. galvenā joma
1. transversālais jautājums			
2. transversālais jautājums			
3. transversālais jautājums			
4. transversālais jautājums			
5. transversālais jautājums			
6. transversālais jautājums			
7. transversālais jautājums			
8. transversālais jautājums			
9. transversālais jautājums			

49

Iepriekšējos Komisijas novērtējuma ziņojumos ir norādīts uz grūtībām, kas saistītas ar cilvēktiesību iekļaušanu ES attīstības pasākumos (sk. **11. izcēlumu**).

50

Transversālo jautājumu iekļaušana ES intervences pasākumos var sarežģīt šo intervences pasākumu mērķu hierarhijas izveidi. Ar transversālo jautājumu iekļaušanu saistītā paaugstinātā sarežģītība ES programmās rada papildu risku rezultātu sasniegšanas un to paziņošanas aspektā.

10. izcēlums

Transversālo jautājumu iekļaušana programmā. Kambodžas piemērs

Komisijas Provizorisksajā daudzgadu programmā Kambodžai 2014.–2020. gada periodam ir minētas trīs galvenās jomas: lauksaimniecība / dabas resursu apsaimniekošana, izglītība/prasmis un laba pārvaldība. Tajā ir paredzēta arī vairāku transversālo jautājumu iekļaušana: dzimumu līdztiesība un pilnvērtīgu iespēju nodrošināšana sievietēm, uzturs, vide, kā arī informācijas un komunikācijas tehnoloģijas.

Piemēri grūtībām, kas saistītas ar transversālo jautājumu risināšanu – cilvēktiesības

“ES ir centusies vēl vairāk īstenot savas saistības un iekļaut cilvēktiesību jautājumus plānošanas līmenī, tostarp reģionālajos stratēģijas dokumentos, divpusējos rīcības plānos un tematiskajās programmās. Cilvēktiesības un demokrātija iestrādātas politikas dokumentos kā vadošie principi. Tomēr var novērot tendenci, ka demokrātijas un cilvēktiesību komponents vājinās cikla lejupējā virzienā, t. i., no plašas politiskās atņemšanās uz politikas sistēmām un plānošanu, instrumentu izvēli, finansējuma piešķiršanu un projektu atlasī. Šī vājināšanās notiek dažādos veidos, tostarp: i) trūkst saskaņotas stratēģijas problēmu risināšanai ar konkrētu intervences pasākumu starpniecību; ii) ierobežots finansējums attiecīgiem demokrātijas un cilvēktiesību aspektiem citās tematiski svarīgās nozarēs; iii) tendence ierobežot cilvēktiesību darbu ar tematiskajiem instrumentiem.”⁴⁹

“Dokumentārajās pārbaudēs par sešām konkrētām jomām, kurās Eiropas Komisija (EK) centās iekļaut cilvēktiesību jautājumus, bija vērojama tendence cilvēktiesību komponentam vājināties cikla lejupējā virzienā (...). To visu vēl vairāk pastiprina fakts, ka trūkst pat elementāru sistēmu iekļaušanas virzības uzraudzībai un novērtēšanai. Šī vājināšanās ir saistīta ar partnervalstu politisko pretestību, kā arī ar nozīmīgām iekšējām nepilnībām ES līmenī, piemēram, ierobežotu politisko sviras efektu un nekoncekvenci lēmumu pieņemšanā attiecībā uz cilvēktiesību vietu un nozīmi ES ārējās darbības. Plašsaziņas līdzekļi un pilsoniskā sabiedrība ir plaši dokumentējusi un kritizējusi ES grūtības savienot vērtības ar interesēm. Arābu pavasaris atklāja robežas pieejai “stabilitāte pretstatā cilvēktiesībām” un var atvērt perspektīvas nopietnākai pieejai cilvēktiesību iekļaušanai.”⁵⁰

49 “Novērtējums par Eiropas Savienības atbalstu diviem Eiropas kaimiņattiecību politikas reģioniem (Austrumu un Dienvidu) – Galīgais ziņojums – 1. sējums, 2013. gada jūnijs”, 62. lpp.

50 “Tematiskais novērtējums par Eiropas Komisijas atbalstu cilvēktiesību un pamatbrīvību ievērošanā (ietverot solidaritāti ar represijas upuriem)” – Galīgais ziņojums – 1. sējums, 2011. gada decembris, 15. lpp.

4. Galvenās riska jomas

4.4. Attīstības partneru instrumentu un sistēmu saskaņošana

4.4.1. Pielāgošana partnervalstu rezultātu sistēmām

51

Saskaņā ar principiem, par kuriem panākta vienošanās augsta līmeņa starptautiskos forumos, līdzekļu devējiem, tostarp ES, būtu pēc iespējas jāpaļaujas uz partnervalstu ziņošanas un uzraudzības sistēmām, kas vērstas uz rezultātiem (sk. 2.1.2. iedaļu). Proti, līdzekļu devējiem līdz minimumam jāsamazina papildu sistēmu izmantošana un jāatturas pieprasīt tādu rezultatīvo rādītāju ieviešanu, kuri neatbilst valstu attīstības stratēģijām⁵¹.

52

Tomēr iepriekšējos Komisijas novērtējuma ziņojumos tika konstatēti jautājumi, kas saistīti ar nesaskaņotību starp līdzekļu devēju un partnervalstu sistēmām (sk. **12. izcēlumu**).

53

Kad partnervalstis saskaras ar daudziem un dažādiem ziņošanas pieņēmumiem un maksājumu nosacījumu veidiem un līmeņiem no dažādiem līdzekļu devējiem, tas var būt nepanesams apgrūtinājums, kas negatīvi atsaucas uz palīdzības lietderību un efektivitāti.

51 Pusanas Partnerība efektīvai attīstības sadarbībai.

12. izcēlums

Piemērs saskaņotības trūkumam ar partnervalsts rezultātu sistēmu

“(..) nebūdamā valdības iniciēta, patiešām harmonizēta sistēma, izpildes novērtēšanas sistēma (PAF) bija kļuvusi par “visu attīstības partneru individuālo preferenču un prasību kopējo summu”. (..) Valdības efektīva kontrole tika zaudēta, un PAF novērtēšanas process kļuva nekas cits kā obligāts process, kurš bija jāievēro, lai budžeta atbalsta maksājumi turpinātos (..). Vienlaikus ar kontroles un iesaistes zaudēšanu būtiski palielinājās arī darījumu izmaksas, kas saistītas ar ikgadējo novērtēšanas procesu un attiecīgo politikas dialogu. Šo uzskatu vienbalsīgi puda visas attiecīgās intervētās ieinteresētās personas. To skaidri apliecina PAF iekļauto rādītāju skaita vienmērīgais pieaugums.”⁵²

52 Tanzānijai sniegtā budžeta atbalsta kopējais novērtējums: gūtās atziņas un ieteikumi nākotnē (*Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future*) – Galīgais ziņojums: 1. sējums, 2013, 74. un 75. punkts.

4. Galvenās riska jomas

4.4.2. Attīstības jomā ieinteresēto personu izmantoto instrumentu saskaņošana

54

Iepriekšējos Palātas īpašajos ziņojumos bija iekļauti jautājumi saistībā ar attīstības partneru izmantoto instrumentu nesaskaņotību (sk. **13. izcēlumu**).

55

Attīstības partneru izmantoto instrumentu nesaskaņotība var negatīvi ietekmēt rezultātu uzraudzību un ziņošanas efektivitāti un lietderību.

13. izcēlums

Tādu problēmu piemēri, kuru iemesls ir attīstības partneru izmantoto instrumentu nesaskaņotība

“Apvienoto Nāciju Organizācijas Attīstības programmas (*UNDP*) aplēse liecina, ka pastāv vairāk nekā 50 starptautiski publiski fondi, 45 oglekļa dioksīda emisiju tirgi un 6 000 privāti kapitālfondi, no kuriem nāk finansējums klimata jomā, un katram no tiem ir sava pārvaldības struktūra. Pasaules Banka atzīmē, ka šāda sadrumstalotība varētu mazināt klimata jomas finansējuma vispārējo efektivitāti (...). Komisija un dalībvalstis izmanto gan divpusējus, gan daudzpusējus kanālus, caur kuriem izmaksā finansējumu klimata jomā. 2010. gadā bija izmantoti ne mazāk kā 22 daudzpusējie kanāli.

(...) Nekas nav darīts, lai samazinātu klimata jomas finansējuma sīku sazarošanos, un tas apdraud finansējuma produktivitāti un pārskatatbildību, kā arī rada atbalsta sadrumstalotības risku (...).⁵³

53 Īpašais ziņojums Nr. 17/2013 “ES finansējums klimata jomā kā daļa no ārējā atbalsta”, 57., 58. un 68. punkts (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Dažādu pārskatatbildības struktūru kombināciju līdzspastāvēšana

56

ES attīstības un sadarbības jomā Eiropas Komisija uztic dažus netiešā pārvaldībā īstenotus budžeta izpildes uzdevumus starptautiskām organizācijām⁵⁴. Saistībā ar šiem uzdevumiem pārskatatbildībai izmanto attiecīgo starptautisko organizāciju pārskatatbildības struktūras, tostarp pārvaldību, rezultātu sistēmas⁵⁵ un ārējo revīziju, kā arī pašas ES revīzijas un pārskatatbildības noteikumus.

57

Iepriekšējās revīzijās Palāta konstatēja, ka dažādu pārskatatbildības struktūru kombināciju pastāvēšana uzdevumiem netiešā pārvaldībā, ko īstenoja kopā ar starptautiskām organizācijām, dažkārt radīja pārskatatbildības nepilnības (sk. **14. izcēlumu**).

54 Finanšu regula, 58. pants – budžeta izpildes metodes.

55 Skatīt, piemēram, *United Nations Development Group's results based management handbook*, *United Nations Population Fund's integrated results framework*, *United Nations Development Programme's handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*.

Atsevišķas pārskatatbildības arhitektūras piemērs – Apvienoto Nāciju Organizācija

“Lai gan Komisija apstiprina savas ANO partneru finanšu pārvaldības sistēmas (četrus pilārus analīze), Komisija izskata ANO ziņojumus, lai apstiprinātu kontroles sistēmu praktisko darbību un rezultātu sasniegšanu. Revīzijas laikā Komisija vēl nebija no ANO saņēmusi vajadzīgo informāciju šajā saistībā.”⁵⁶

“Komisija nesaņem pietiekami savlaicīgu informāciju no ANO ziņojumiem. Liela daļa ziņojumu joprojām ir novēloti, nav pietiekami izvērsti un vairāk akcentē pasākumus, nevis rezultātus.”⁵⁷

56 2014. gada vispārējā stāvokļa apskats “Nepilnības, pārklāšanās un problēmas: ES pārskatatbildības un publiskā sektora revīzijas pasākumu vispārējā stāvokļa apskats”, 1. izcēlums (<http://eca.europa.eu>).

57 Īpašais ziņojuma Nr. 3/2011 “Ar Apvienoto Nāciju Organizācijas starpniecību ieguldīto ES līdzekļu izlietojuma produktivitāte un efektivitāte konfliktu skartajās valstīs”. IV punkts (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Nepilnības vērtēšanā un rezultātu paziņošanā**58**

Tiesību aktos rezultātu uzraudzībai, vērtēšanai un revīzijai paredzēti divu dažādu veidu termiņi:

- a) **periodiskie termiņi:** piemēram, LESD 318. pantā paredzēts, ka Komisija katru gadu (..) iesniedz Savienības finanšu novērtējumu, kura pamatā ir sasniegtie rezultāti, jo īpaši saistībā ar norādēm, ko Eiropas Parlaments un Padome snieguši saskaņā ar ikgadējo budžeta izpildes apstiprināšanas procedūru;

- b) **ričībā balstīti termiņi:** piemēram, Finanšu regulas piemērošanas noteikumu 18. panta 3. punktā teikts, ka daudzgadu programmu izpildes laikā iegūtos rezultātus – ja resursu vērtība pārsniedz 5 000 000 EUR – regulāri izvērtē saskaņā ar grafiku, kas ļauj izvērtēšanas secinājumus ņemt vērā, pieņemot jebkādu lēmumu par programmas atjaunošanu.

59

Iepriekšējos revīzijas ziņojumos Palāta secināja, ka dažos gadījumos projektu vai programmu mērķu sasniegšanu nebija iespējams novērtēt pirms to beigām, un tas apgrūtināja rezultātu sasniegšanas periodisku novērtēšanu (sk. **15. izcēlumu**).

4. Galvenās riska jomas

60

Palāta konstatēja nepilnības arī novērtējumu savlaicīgā sagatavošanā, t. i., stratēģiskajiem novērtējumiem bieži vien bija vajadzīgs daudz ilgāks laiks par plānoto, un programmu novērtējumi dažkārt tika atlikti vai atcelti⁵⁸. Nesenā Komisijas pasūtītā pētījumā arī atklājās “nopietni pārrāvumi” starp novērtējumiem un politikas formulēšanu, plānošanu, uzraudzību un uz rezultātiem vērstu pārvaldību. Konkrēti, tajā bija konstatētas neizmantotas iespējas pārņemšanas ziņā, kad iepriekš gūtas atziņas bija ignorētas, jo novērtējuma konstatējumi nebija saskaņoti ar vadības lēmumu pieņemšanas procesu (..) vai arī līdz brīdim, kad konstatējumi tika darīti pieejami, konteksts bija mainījies⁵⁹.

61

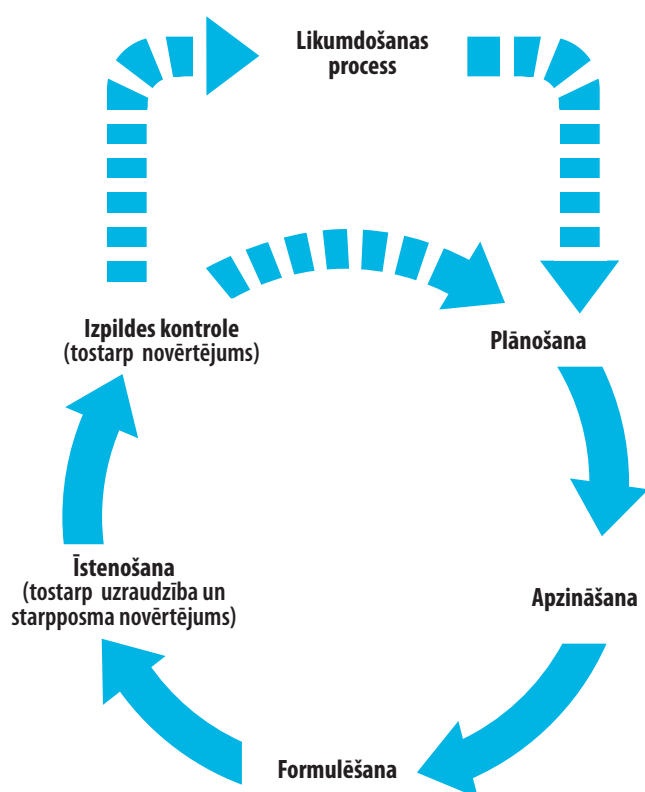
Nepilnības saistībā ar rezultātu paziņošanas un novērtējuma laika grafiku var traucēt svarīgu zināšanu un gūto atziņu atgriezenisko saikni ziņošanas un lēmumu pieņemšanas procesos.

58 Īpašais ziņojums Nr. 18/2014 “EuropeAid novērtēšanas un uz rezultātiem vērstas uzraudzības sistēmas”, 27.–29. punkts (<http://eca.europa.eu>).

59 Pētījums par zināšanu pārņemšanu no EuropeAid stratēģiskajiem novērtējumiem attīstības politikā un praksē (*Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice*), Galīgais ziņojums, 2014. gada jūnijs, vii) punkts.

4. attēls

Vienas darbības laika cikls



Piemērs rezultātiem, kurus varēja novērtēt tikai attiecīgās darbības beigās

“Palāta novērtēja izlasē iekļauto 19 projektu efektivitāti, salīdzinot ieguldījuma nolīgumā paredzētos mērķus ar faktiskajām sekmēm. (...) Nepietiekamas informācijas dēļ rezultātus nebija iespējams novērtēt šādos gadījumos: (...) viens liels projekts bija trasta fonds, un tam ieguldījuma nolīgumā izvirzītie mērķi attiecās uz fondu kopumā, tādējādi tie bija vispārīga rakstura mērķi. Kaut arī pakārtotajiem projektiem bija definēti konkrētāki mērķi, nevar izveidot skaidru saikni starp projekta mērķu sasniegšanu un ieguldījuma nolīgumā formulētajiem vispārējiem mērķiem. Rezultātā efektivitāti varēs novērtēt tikai tad, kad tiks slēgts pats fonds, taču revīzijas laikā tas vēl nebija izdarīts.”⁶⁰

60 Īpašais ziņojums Nr. 3/2011, 25. punkts un 27. punkta b) apakšpunkts.

4.6. Datu konsolidēšana un paziņošana

62

Lai demonstrētu ES attīstības politikas sasniegtos rezultātus, dati par ES attīstības un sadarbības pasākumu rezultātiem jāvāc un jākonsolidē, izmantojot informācijas sistēmas, un jāprezentē un jāizplata, izmantojot atbilstīgus ziņošanas kanālus.

63

Tomēr iepriekšējos revīzijas ziņojumos Palāta konstatēja, ka pastāv problēmas saistībā ar *EuropeAid* informācijas sistēmu spēju savākt ar rezultātiem saistītus datus (sk. **16. izcēlumu**). Komisija 2014. gadā norādīja arī to, ka, lai ES spētu paziņot rezultātus, datu vākšanas sistēmām un rīkiem jābūt vēl vairāk racionalizētiem un pilnveidotiem⁶¹.

64

Dati par ES attīstības palīdzības un sadarbības pasākumiem kalpo par pamatu plašam ziņojumu klāstam, no tiem svarīgākie ir:

- a) Komisijas gada pārskati un ziņojums par budžeta un finanšu pārvaldību⁶²;
- b) *EuropeAid* gada darbības pārskats un Komisijas kopsavilkuma ziņojums⁶³;
- c) ikgadējs ziņojums ESAO Attīstības palīdzības komitejai (*DAC*) saskaņā ar *DAC* direktīvām⁶⁴;
- d) ikmēneša datu sniegšana Starptautiskās palīdzības pārredzamības iniciatīvas (*IATI*) datu reģistram saskaņā ar *IATI* standartiem⁶⁵;
- e) gada ziņojums par Eiropas Savienības finanšu novērtējumu, balstoties uz sasniegtajiem rezultātiem⁶⁶;

61 SWD(2013) 530 final, 12. lpp.

62 Finanšu regula, 141. un 142. punkts.

63 Finanšu regula, 66. panta 9. punkts.

64 “Konverģētas statistiskās ziņošanas direktīvas kreditoru informēšanas sistēmai (*CRS*) un ikgadējai *DAC* aptaujai” (*Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire*) un papildinājumi – atsauce DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Starptautiskās palīdzības pārredzamības iniciatīvas tīmekļa vietne (www.iatiregistry.org).

66 Līgums par Eiropas Savienības darbību, 318. pants.

- f) gada ziņojums par Eiropas Savienības attīstības un ārējās palīdzības politiku un to īstenošanu;
- g) regulāri atjauninājumi Komisijas tīmekļa vietnei saistībā ar ES palīdzību "EU Aid Explorer"⁶⁷.

65

Pašlaik lielākā daļa šo ziņojumu ir orientēti uz pasākumiem, bet nevienā no tiem nav konsolidētu datu par rezultātiem, kas sasniegti ar šiem pasākumiem kopumā⁶⁸. Tas, ka trūkst konsolidētu ziņojumu un pārskatu par rezultātiem, kas sasniegti ar ES atbalstu, var vājināt lēmumu pieņemšanu un pārskatatbildību.

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

68 Konkrēti, gada ziņojumā par Savienības finansiālā stāvokļa novērtējumu, pamatojoties uz sasniegtajiem rezultātiem, nav skaidri izklāstīts, kādā mērā tika sasniegti Savienības galvenie mērķi. Ziņojums par Savienības finansiālā stāvokļa novērtējumu, pamatojoties uz sasniegtajiem rezultātiem – jauns instruments Eiropas Komisijas budžeta izpildes apstiprināšanas procedūras pilnveidošanai, A7-0068/2014, 2014. gada 30. janvāris.

Piemērs nepilnībām EuropeAid informācijas sistēmā

"Galvenais ziņošanas instruments, kuru izmanto Komisija, lai nodrošinātu saikni starp delegācijām un EuropeAid biroju, ir ārējās palīdzības uzraudzības ziņojums (EAMR) (...). Taču šajos ziņojumos galvenokārt aprakstīti veiktie pasākumi un radušās īstenošanas grūtības. Turklāt sniegtā informācija zināmā mērā pārklājas ar informāciju, kas pieejama CRIS sistēmā. Šajos ziņojumos ir maz ziņu par atbalsta faktiskajiem rezultātiem; to ir maz gan delegāciju pašu veiktajos novērtējumos, gan ziņojumos par rezultātiem, kas gūti vērtēšanā pēc atbalsta intervences pasākumu pabeigšanas. (...)"⁶⁹

"(..) CRIS nevar izmantot, lai viegli aprēķinātu kopējo summu, kas iztērēta kādā politikas nozarē vai finansēta no kāda finanšu instrumenta. Domēnu sarakstā, ko lieto, lai dažādu CRIS moduļu ierakstus atlasītu noteiktā domēnā, ir jaukti ģeogrāfiskie apgabali (piemēram, Āzija), finanšu instrumenti (...) un nozaru politika (piemēram, pārtikas nodrošinājums).

Minētie apstākļi ievērojami apgrūtina CRIS datu, īpaši finanšu datu, konsolidēšanu pārskatu sagatavošanai un padara CRIS par mazāk produktīvu un efektīvu pārskatu sagatavošanas un pārvaldības līdzekli."⁷⁰

69 Īpašais ziņojums Nr. 1/2011 "Vai atbalsta sniegšana uzlabojās pēc tam, kad Komisijas centrālie dienesti nodeva ārējās palīdzības pārvaldību Komisijas delegācijām?", 59. punkts (<http://eca.europa.eu>).

70 Īpašais ziņojums Nr. 5/2012 "Kopējā ārējo attiecību informācijas sistēma (CRIS)", 40. un 41. punkts (<http://eca.europa.eu>).

4. Galvenās riska jomas

4.7. Datu kvalitāte

66

Lai uzraudzītu un novērtētu rezultātus, ir jāsavāc pietiekami daudz atbilstošu, ticamu un atjauninātu datu. Saskaņā ar saistībām, kuras uzņemtas augsta līmeņa forumos par palīdzības efektivitāti (sk. 2.1.2. iedaļu), datu vākšanā būtu pēc iespējas jāpaļaujas uz partnervalstu ziņošanas un uzraudzības sistēmām, kas vērstas uz rezultātiem.

67

Tomēr iepriekšējās Palātas revīzijās un Komisijas novērtējumos dažkārt tika konstatēts, ka datu avoti nenodrošināja pietiekamu, atbilstošu, ticamu un savlaicīgu informāciju par rezultātiem (sk. **17. izcēlumu**). Datu vākšanas izmaksas dažkārt ir augstas, īpaši saistībā ar tautas skaitīšanu, un tāpēc partnervalstis to nedara bieži.

68

Pietiekamu, atbilstošu, ticamu un atjauninātu datu trūkums var ievērojami vājināt paziņoto rezultātu kvalitāti un ticamību.

17. izcēlums

Datu kvalitātes nepilnību piemēri

“Kaut arī nepietiekama uzmanība ir pievērsta rādītājiem, kas saistīti ar izglītības kvalitāti, Komisijas izmantotie rādītāji kopumā ir pienācīgi orientēti uz [tūkstošgades attīstības mērķiem]. Tomēr valstu izglītības pārvaldības informācijas sistēmas, uz kurām Komisija paļaujas, konsekventi nenodrošina pietiekamu, ticamu un savlaicīgu informāciju.”⁷¹

71 Īpašais ziņojums Nr. 12/2010 “ES attīstības palīdzība pamatzglītībai Subsahāras Āfrikā un Dienvidāzijā”, V punkts (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Budžeta izpildes rezultāts

69

Iepriekšējos gados ir bijusi vajadzība palielināt ES attīstībai un sadarbībai piešķirtās summas, īpaši starptautiski apstiprinātā oficiālās attīstības palīdzības (OAP) mērķa kontekstā, proti, lai līdz 2015. gadam panāktu OAP/NKI attiecību 0,7 %⁷².

72 “Dalībvalstis apņemas panākt OAP/NKI attiecību 0,7 % apjomā līdz 2015. gadam, savukārt tās, kas jau sasniegušas šo mērķi, apņemas turpināt uzturēt minēto attiecību virs šā rādītāja; dalībvalstis, kas pievienojās Eiropas Savienībai pēc 2002. gada, apņemas līdz 2015. gadam panākt OAP/NKI attiecību 0,33 % apjomā”, skatīt Eiropadomes 2005. gada 16. un 17. jūnija Briseles sanāksmes prezidentvalsts secinājumus – atsauce 10255/1/05 REV 1, 27. punkts.

4. Galvenās riska jomas

70

LESD 317. pantā ir teikts, ka Komisija uzņemas atbildību par budžeta izpildi, ievērojot nosacījumus, kas paredzēti regulās, un pareizas finanšu vadības principus. Finanšu regulas 38. panta 3. punktā teikts, ka Komisija gada budžeta projektam pievieno cita starpā informāciju par iepriekšējā gada darbības īstenošanas līmeni un kārtējam gadam noteikto īstenošanas līmeni.

71

Budžeta izpildes rezultātu var uztvert kā mērķi pašu par sevi, un dažkārt tas tā arī ir norādīts Komisijas pārvaldības plānos (sk. **18. izcēlumu**).

72

Šā iemesla dēļ var rasties pretruna starp vajadzību izpildīt budžetu un vajadzību to darīt saskaņā ar pareizas finanšu pārvaldības principu (efektivitāte, lietderīgums un saimnieciskums)⁷³. Proti, sasniegumi un neizpilde budžeta izpildes nozīmē ir tiešāk redzami nekā sasniegumi rezultātu nozīmē. Šā iemesla dēļ var būt dabiska tendence pievērst lielāku uzmanību budžeta izpildei uz rezultātu rēķina, kā Palāta konstatēja gada pārskatā par budžeta izpildi 2013. gadā: "Izlietojot ES līdzekļus 2007.–2013. gada plānošanas periodā, uzmanības centrā bija līdzekļu apgūšana (vajadzība izlietot naudu) un atbilstība noteikumiem, nevis labi darbības rezultāti."⁷⁴

73

Koncentrēšanās uz budžeta izlietojumu kā mērķi var negatīvi ietekmēt pareizu finanšu pārvaldību un rezultātu sasniegšanu.

73 "Jautājums saistībā ar daudzgadību (...) ir tas, kā savienot attīstības sadarbības daudzgadu raksturu, un tā prasa daudzgadu plānošanas perspektīvu, ar atbalsta apropriāciju parasto praksi, to termiņam katru gadu beidzoties. Daudzās Attīstības palīdzības komitejas (DAC) dalībvalstīs vispārējās valdības procedūrās ir prasīts konkrētajā fiskālajā gadā apropriētos līdzekļus izmaksāt tajā gadā vai vismaz par tiem uzņemt saistības tajā gadā un iztērēt drīz pēc tam. Tādējādi palīdzības pārvaldītajiem dažās valstīs ir ievērojams spiediens uzņemt saistības un iztērēt līdzekļus ātri, nepamatoti uzsverot attīstības pasākumu finanšu resursu ieguldījumu, nevis vēlamo iznākumu un faktiskos rezultātus." – Skatīt ESAO – Attīstības palīdzības komiteja – "Palīdzības pārvaldība: DAC dalībvalstu prakse" (*Managing aid: practices of DAC Member countries*) – atsauce DCD/DAC(2004)40.

74 Eiropas Revīzijas palātas pārskats par 2013. finanšu gadu, 10.56. punkts (OV C 398, 12.11.2014.).

4. Galvenās riska jomas

18. izcēlums

Budžeta izpildes mērķa piemērs

EuropeAid pārvaldības plānā 2014. gadam ir noteikts šāds mērķis attiecībā uz Eiropas Attīstības fondu (EAF) Āfrikā⁷⁵: “Budžeta izpildes līmenis – Uzturēt augstu budžeta izpildes līmeni, tostarp budžeta atbalsta maksājumus”.

Ārējās finansēšanas instrumentiem, izņemot EAF, *EuropeAid* pārvaldības plānā ietilpst arī pielikums “Pareiza finanšu pārvaldība un EK resursu efektīva izmantošana”, kurā ir noteikti vairāki rādītāji un mērķi budžeta izpildei.

	Rādītājs	Mērķis (2014. g.)
1	Sākotnējās gada finanšu prognozes izpilde: maksājumi	No 90 % līdz 110 %
2	Sākotnējās gada finanšu prognozes izpilde līgumiem	No 90 % līdz 110 %
3	Sākotnējās gada finanšu prognozes izpilde lēmumiem	No 90 % līdz 110 %

75 Pārvaldības plāns 2014. gadam – Attīstības un sadarbības ģenerāldirektorāts – *EuropeAid*

4.9. Pārmaiņas ES darbību kontekstā

4.9.1. Riska pārvaldība un īstenošanas kārtības izvēle

74

ES attīstības un sadarbības pasākumus īsteno daudzās valstīs, kuru attīstības līmenis atšķiras, un daudzās no šīm valstīm ir kritiski sociālie, politiskie vai humānie apstākļi vai pat svārstīga situācija drošības ziņā. Palīdzības īstenošanas veida izvēle darbības mērķu sasniegšanai jābalsta uz tās gaidāmo spēju efektīvi un lietderīgi sasniegt rezultātus, ņemot vērā darbības kontekstu. Dažos gadījumos šķietami riskantāks īstenošanas veids nekā citi var tikt izvēlēts tāpēc, ka tiek sagaidīts, ka ar to panāktie rezultāti būs labāki vai ātrāki.

4. Galvenās riska jomas

75

Šādai situācijai labs piemērs ir budžeta atbalsts. Kaut arī budžeta atbalstu var uzskatīt par veidu, kādā lielas atbalsta summas izmaksā paredzamāk nekā izmantojot tradicionālo projektu pieeju, to bieži sniedz valstīm ar vājām publisko finanšu pārvaldības (PFP) sistēmām. Ņemot vērā to, ka līdzekļus, ko pārskaita saskaņā ar budžeta atbalsta pasākumiem, apvieno ar citiem budžeta resursiem valsts budžeta iekšienē (to sauc par "aizstājamību"), uz šiem līdzekļiem arī attiecas tie paši publisko finanšu pārvaldības trūkumi, tostarp krāpšanas un korupcijas risks⁷⁶. Turklāt ar budžeta atbalstu sasniegtie rezultāti un to ilgtspēja var tikt apdraudēta gadījumā, ja partnervalstī veidojas politiska nestabilitāte, piemēram, netiek pievērsta uzmanība labai pārvaldībai, svarīgiem ekonomiskiem un sociāliem jautājumiem vai cilvēktiesībām. Tādējādi lēmums par ES budžeta atbalsta sniegšanu būtu jāpieņem, pamatojoties uz katru atsevišķu gadījumu, kā arī jāveic paredzamo ieguvumu un iespējamo risku novērtējums⁷⁷.

76

Iepriekšējās revīzijās Palāta dažkārt konstatēja, ka pirms palīdzības īstenošanas veida izvēles bija veikta atbilstoša risku analīze saistībā ar paredzamajām priekšrocībām (sk. **19. izcēlumu**).

77

Ja nesalīdzina atlasīto īstenošanas veidu gaidāmos ieguvumus ar iespējamajiem trūkumiem, var tikt izraudzīts nepareizs īstenošanas veids vai ES budžets var tikt pakļauts nepamatoti augstam riskam.

76 Eiropas Revīzijas palātas pārskats par 2011. finanšu gadu, 7.10. punkts (OV C 344, 12.11.2012.).

77 "Turpmākā pieeja saistībā ar ES budžeta atbalstu trešām valstīm", COM(2011) 638 galīgā redakcija, 13.10.2011.

Piemērs tam, ka izvēlētajam īstenošanas veidam nav veikta riska analīze

"(..) Komisija nevar pārliecinoši pierādīt, ka pirms lēmuma pieņemšanas par labu sadarbībai ar ANO struktūru tā ir izvērtējusi, vai priekšrocības atsver visus trūkumus. Lēmums par sadarbību ar ANO struktūru nebalstās uz pietiekamiem pierādījumiem par to, ka šāda pieeja ir efektīvāka un produktīvāka nekā citi palīdzības sniegšanas veidi."⁷⁸

78 Īpašais ziņojums Nr. 15/2009, III punkts.

4. Galvenās riska jomas

4.9.2. Ārējie faktori

78

Lielāko daļu ES attīstības un sadarbības pasākumu plāno tā, lai rezultāti tiktu īstenoti vairāku gadu garumā. Šajā laikā rīcības var ievērojami manīties vai tās var ietekmēt nestabilitāte:

- a) politiskajā vai ekonomiskajā kontekstā partnervalsts līmenī – tā tas notika, piemēram, Ēģiptē⁷⁹, Kongo Demokrātiskajā Republikā⁸⁰ un Palestīnā⁸¹ – vai projektu līmenī (sk. **20. izcēlumu**);

- b) attīstības kontekstā saistībā ar dabas katastrofām, piemēram, Haiti 2010. gada janvārī, kad galvaspilsētu un tās apkārtni teritoriju satricināja zemestrīce, kuras stiprums bija 7,0 balles pēc Rihtera skalas⁸²; vai
- c) ES palīdzības pārvaldības un kontroles sistēmās (sk. **21. izcēlumu**).

79

Šādas pārmaiņas ES attīstības un sadarbības pasākumu kontekstā var apgrūtināt rezultātu konsekventu un jēgpilnu izsekojamību un ziņošanu.

79 Īpašais ziņojums Nr. 4/2013.

80 Īpašais ziņojums Nr. 9/2013.

81 Īpašais ziņojums Nr. 14/2013.

82 Īpašais ziņojums Nr. 13/2014 "ES atbalsts rehabilitācijai pēc zemestrīces Haiti" (<http://eca.europa.eu>).

20. izcēlums

Piemērs nestabilitātei projekta ekonomiskajā kontekstā

Komisija Kambodžā finansēja projektu, kas bija paredzēts tādas tehnoloģijas veicināšanai risu slīpēšanas nozarē, kas atkritumus pārvērš enerģijā. Tomēr pēdējos gados Kambodžā ir veikti apjomīgi ieguldījumi lielākās un lietderīgākās risu slīpētavās, un tas no 2009. gada līdz 2013. gadam izraisīja četrcāršu jaudas pieaugumu⁸³. Tagad ir paredzams, ka lielākajai daļai risu slīpētavu būs vajadzīgas jaudīgākas sistēmas nekā tās, kuras sākotnēji projektā bija plānotas veicināšanai, un to izmaksas būs daudz lielākas. Šā iemesla dēļ projekta sākotnējie mērķi ir daļēji zaudējuši nozīmīgumu, un ir paredzams, ka tie netiks sasniegti tā, kā sākumā plānots.

83 Pasaules Bankas politikas piezīme par tirdzniecības attīstību – Kambodžas veidošana par vadošu risu eksporta valsti (*Turning Cambodia into a leading rice exporter*), 2013. gada septembris.

21. izcēlums

Piemērs izmaiņām pārvaldības un kontroles sistēmās

2015. gada 1. janvārī Komisijas "Ukrainas atbalsta grupu" un "Kaimiņattiecību" direktorātu pārcēla no *EuropeAid* uz Kaimiņattiecību politikas un paplašināšanās sarunu ģenerāldirektorātu jeb *NEAR* ĢD (agrāk Paplašināšanās ģenerāldirektorāts, *ELARG* ĢD)⁸⁴. Tas ietekmēs gan *EuropeAid* rezultātu sistēmas ģeogrāfiskās darbības jomu, gan veidu, kādā kaimiņattiecību politikas rezultātus uzrauga un par tiem ziņo.

84 Komisijas 2104. sanāksmes protokols, trešdiena, 2014. gada 5. novembris – PV(2014) 2104.

5.1. Secinājumi

80

Veicot izvērtēšanu, Palāta apzināja deviņas galvenās riska jomas, kas saistītas ar tādu pieeju ES attīstības un sadarbības pasākumiem, kura vērsta uz rezultātiem.

- a) Nesaskanīgas terminoloģijas lietojums saistībā ar rezultātiem vai skaidras un loģiskas saiknes neizveidošana starp pasākumiem, tiešajiem rezultātiem, iznākumu un ietekmi var radīt neskaidrību un apgrūtināt sasniegtā novērtēšanu (4.1. un 4.2. iedaļa).
- b) Ar transversālo jautājumu iekļaušanu saistītā paaugstinātā sarežģītība ES programmās rada papildu risku rezultātu sasniegšanai un ziņošanai par tiem (4.3. iedaļa).
- c) Attīstības partneru izmantoto palīdzības sniegšanas instrumentu, rezultātu sistēmu un pārskatatbildības struktūru nesaskaņotība var novest pie līdzekļu nelietderīga izlietojuma un pārskatatbildības trūkuma (4.4. iedaļa).
- d) Nepilnības novērtēšanā un rezultātu paziņošanā var traucēt svarīgu zināšanu un gūto atziņu atgriezenisko saikni ziņošanas un lēmumu pieņemšanas procesos (4.5. iedaļa).
- e) Tas, ka trūkst konsolidētu ziņojumu vai pārskatu par rezultātiem, kas sasniegti ar ES atbalstu, var vājināt lēmumu pieņemšanu un pārskatatbildību (4.6. iedaļa).

- f) Pietiekamu, atbilstošu, ticamu un atjauninātu datu trūkums var ievērojami vājināt paziņoto rezultātu kvalitāti un ticamību (4.7. iedaļa).
- g) Koncentrēšanās uz budžeta izpildes rezultātu kā mērķi var negatīvi ietekmēt pareizu finanšu pārvaldību un rezultātu sasniegšanu (4.8. iedaļa).
- h) Pārmaiņas ES darbību kontekstā var apgrūtināt rezultātu sasniegšanu vai ilgtspēju un traucēt sasniegto rezultātu novērtēšanu (4.9. iedaļa).

81

Palātas veiktajā pārbaudē tika konstatēts, ka Komisija šīs riska jomas bija pareizi noteikusi plašā dokumentu klāstā. Tajā arī tika konstatēts, ka Komisijas ierosinātās iniciatīvas ir vērstas uz to, lai darbību uzsāktu ES attīstības un sadarbības rezultātu ietvars.

82

Tomēr vēl ir jāstrādā, lai pilnībā izmantotu Komisijas iniciatīvu potenciālu uzlabot ES attīstības un sadarbības rezultātus.

5. Secinājumi un ieteikumi

5.2. Ieteikumi

83

Lai mazinātu apzinātos riskus, Palāta ir sagatavojusi turpmāk minētos ieteikumus.

1. ieteikums Uzlabot terminoloģijas lietojuma un mērķu un rādītāju formulēšanas pamatnostādnes

Komisijai jāuzlabo pamatnostādnes nolūkā nodrošināt konsekventu terminoloģijas lietojumu saistībā ar rezultātiem (tiešajiem rezultātiem, iznākumu un ietekmi) un, attiecīgos gadījumos, formulēt SMART mērķus un skaidrus rādītājus intervences pasākumiem visos līmeņos.

2. ieteikums Izveidot skaidru saikni starp pasākumiem un gaidāmajiem rezultātiem

Ar iekšējo pamatnostādņu, praktisko rīku, projektu formulēšanas un uzraudzības procesu starpniecību Komisijai jānodrošina, ka tiek izveidota skaidra saikne starp pasākumiem un sagaidāmajiem rezultātiem, tostarp transversālajos jautājumos.

3. ieteikums Uzlabot informācijas sistēmu rezultātu un gūtās pieredzes paziņošanai

Komisijai jāpilnveido informācijas sistēma tā, lai būtu iespējams efektīvi konsolidēt datus un ziņot par intervences pasākumu rezultātiem. Tas jāpapildina ar pasākumiem, kas Komisijai ļauj ar novērtēšanas darbībām konstatēt turpmākajiem tiesību aktiem, plānošanai vai pasākumu izstrādei attiecīgajās jomās noderīgu pieredzi.

4. ieteikums Nodrošināt datu pieejamību un kvalitāti

Visos intervences pasākumos Komisijai jānovērtē datu pieejamība un kvalitāte un jācenšas iegūt pietiekamus, atbilstošus, ticamus un atjauninātus datus par sasniegtajiem rezultātiem. Tas jāatspoguļo Komisijas sistēmās un pamatnostādņēs.

5. ieteikums Pirms finanšu resursu saistību uzņemšanas novērtēt riskus, kas saistīti ar īstenošanas veidu

Pirms Komisija uzņemas saistības par finanšu resursiem un kad tā apsver sagaidāmos rezultātus, tai jānovērtē arī riski, kas saistīti ar konkrēta īstenošanas veida izvēli.

Šo ziņojumu 2015. gada 17. novembra sēdē Luksemburgā pieņēma Revīzijas palātas III apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Karel PINXTEN*.

Revīzijas palātas vārdā –

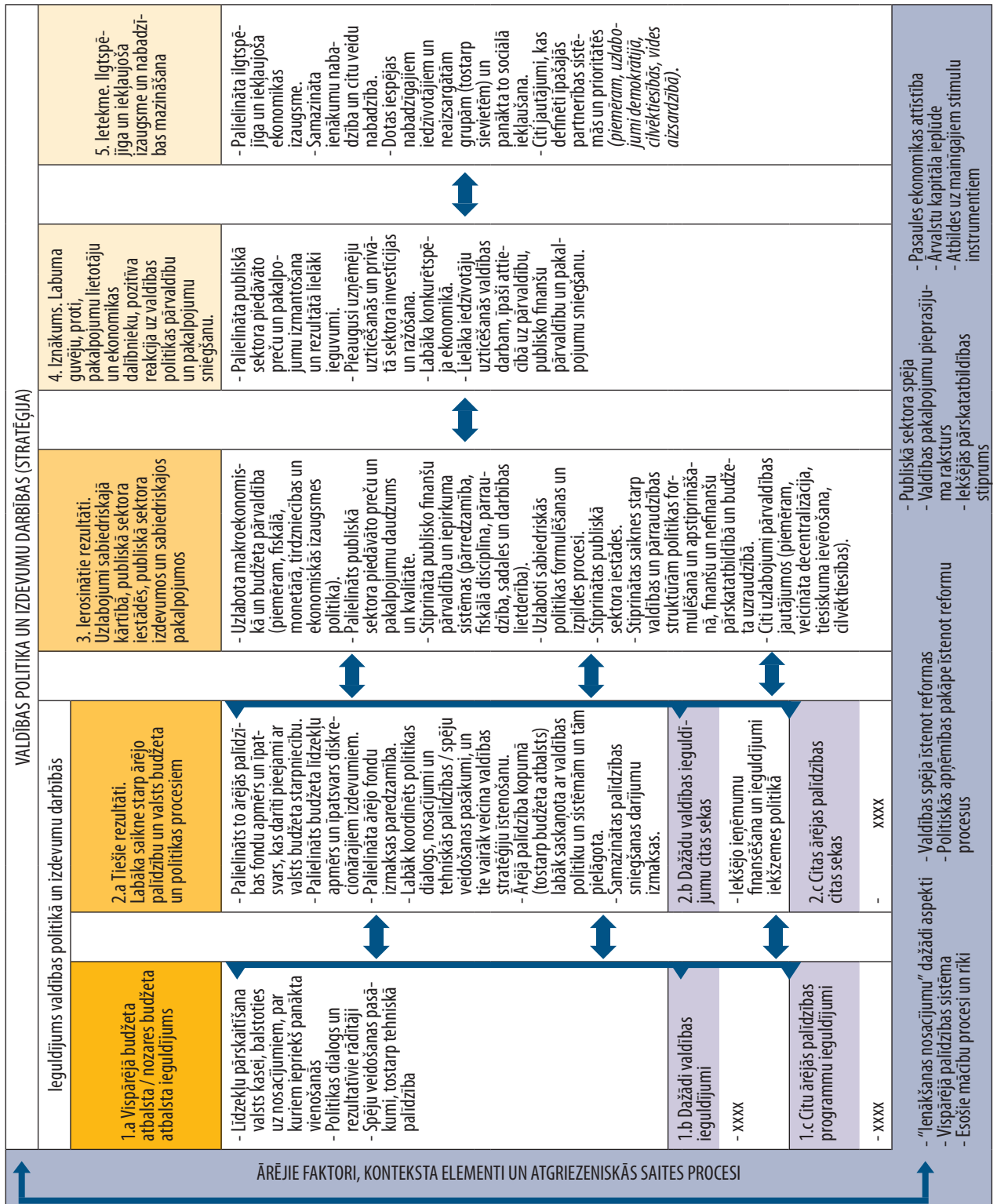


priekšsēdētājs

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Pielikums

Visaptveroša vērtēšanas sistēma budžeta atbalsta novērtējumiem



Avots: OECD – DAC Network on Development Evaluation – Evaluating Budget Support Methodological Approach (ESAO – Attīstības palīdzības komitejas (DAC) attīstības novērtēšanas tīkls – Budžeta atbalsta metodoloģijas pieejas novērtējums).

Kopsavilkums

III

Palātas veiktās caurskatīšanas specifika ir tāda, ka tajā tiek iekļauti piemēri, kas dažkārt attiecas uz darbībām, kuras veiktas pirms vairākiem gadiem. Tas jo īpaši sakāms par piemēriem, kas attiecas uz budžeta atbalstu, attiecībā uz kuru ir atrisinātas vairākas problēmas, 2012. gadā pieņemot pārskatītās budžeta atbalsta pamatnostādnes (sk. atbildes, kas sniegtas vairākos turpmākajos izcēlumos), kā arī par piemēriem, kas skar daudzgadu plānošanas dokumentus (stratēģijas dokumentus vai indikatīvās programmas), attiecībā uz kuriem Komisija vēlētos norādīt, ka tā plānošanas dokumentos 2014.–2020. gadam ir sistemātiski iekļāvusi rādītājus.

1. Ievads

07

Rezultātu ietvars ir viens no rīkiem, ko izmanto, lai ziņotu par tiešajiem rezultātiem un tiešā iznākuma līmeņiem. Novērtējumi sniedz pamatojumus par cēlonisko, loģisko ķēdi, kas sasaista dažādu līmeņu rezultātus ar "stratēģisko attīstības mērķu" ietekmi un sasniegumiem, vai tie būtu valsts vai pasaules līmenī. Turklāt tika īstenotas vairākas iniciatīvas visas uzraudzības un novērtēšanas sistēmas uzlabošanai, lai tādējādi uzlabotu Komisijas uz rezultātiem vērsto pieeju.

10

Dienestu darba dokumentā par "MORE ietvaru" ir raksturotas dažādas esošas shēmas, kas paredzētas daudzgadu finanšu shēmas (DFS) īstenošanas uzraudzībai un novērtēšanai, kā arī ziņošanai par īstenošanas rezultātiem. Saistībā ar mērķiem un rādītājiem tajā ir aprakstīts, kas iestrādāts tiesību aktos, ar kuriem izveido 2014.–2020. gada finansēšanas instrumentus, un papildināts 2014. un 2015. gada budžeta programmas pārskatos, kā arī raksturoti uzraudzības, novērtēšanas un ziņošanas rīki, kas iekļauti gada pārvaldības plānos un gada darbības pārskatos. Attiecībā uz ārējās palīdzības instrumentiem tajā dota atsauce uz jauno rezultātu ietvaru kā vienu no rīkiem, kas paredzēts DFS īstenošanas uzraudzībai un ziņošanai par rezultātiem.

3. Palātas veiktā caurskatīšana

22

Palātas veiktās caurskatīšanas specifika ir tāda, ka tajā tiek iekļauti piemēri, kas dažkārt attiecas uz darbībām, kuras veiktas pirms vairākiem gadiem. Tas jo īpaši sakāms par piemēriem, kas skar daudzgadu plānošanas dokumentus (stratēģijas dokumentus vai indikatīvās programmas), attiecībā uz kuriem Komisija vēlētos norādīt, ka tā plānošanas dokumentos 2014.–2020. gadam ir sistemātiski iekļāvusi rādītājus, kā arī par piemēriem, kas attiecas uz budžeta atbalstu, attiecībā uz kuru ir atrisinātas vairākas problēmas, 2012. gadā pieņemot pārskatītās budžeta atbalsta pamatnostādnes.

Komisija atsauca arī uz savām atbildēm, kas sniegtas attiecīgo Palātas īpašo ziņojumu sakarā, un uz atbildēm, kas papildus sniegtas uz Palātas izklāstītajiem apsvērumiem šajā ziņojumā attiecībā uz dažiem piemēriem, lai uzsvērtu vienu vai vairākus aspektus, kas pēc tās ieskatiem ir konkrētāk attiecināmi saistībā ar tās atbildēm uz šiem apsvērumiem.

4. Galvenās riska jomas

26

Komisija ir pārliecināta un piekrīt Palātai, ka ir jānodrošina izmantotās terminoloģijas konsekvence. Dienestu darba dokumentā (izdots 2015. gada 26. martā) "ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvara darbības uzsākšana" ir lietoti termini "ieguldījums – tiešais rezultāts – iznākums – ietekme", kas atbilst starptautiski pieņemtajai ESAO Attīstības palīdzības komitejas (APK) praksei attiecībā uz rezultātu terminoloģiju un saskan arī ar terminoloģiju, kura izmantota 2014.–2020. gada finanšu instrumentos. Tāda pati terminoloģija ir izmantota jaunajā darbības dokumenta veidnē (kas piemērojama no 2015. gada 1. janvāra) un jaunajā rokasgrāmatā par uz rezultātiem vērstu uzraudzību (ROM) ("Rokasgrāmata par uz rezultātiem vērsta uzraudzības (ROM) pārskatiem un atbalstu ziņošanai par projekta īstenošanas beigās sasniegtajiem rezultātiem") (2015. gada marts).

1. izcēlums

EuropeAid gada pārvaldības plānā izmantotā terminoloģija atbilst terminoloģijai, kas noteikta Komisijas Ģenerālsēkretariāta un Budžeta ģenerāldirektorāta vispārējos norādījumos attiecībā uz to pārvaldības plānu izstrādi, kurus gatavo Komisijas ģenerāldirektorāti un dienesti.

Risks, kas norādīts 1. izcēlumā sniegtajā piemērā, attiecas uz terminoloģiju, kura tika izmantota iepriekšējā rokasgrāmatā par uz rezultātiem vērstu uzraudzību (*ROM*), ko piemēroja attiecībā uz to *ROM* sistēmu, kura bija spēkā līdz 2014. gada pavasarim. Tā tika aizstāta ar jauno *ROM* sistēmu un jauno *ROM* rokasgrāmatu, kas tika ieviesta 2015. gada pavasarī un kurā vairs nav šīs atsaucē, un tā pilnībā saskan ar starptautiski pieņemto izteiksmes veidu, piemērojot *SMART* atsauci mērķiem un nevis rādītājiem. Attiecīgi Komisija grozīs nākamo budžeta apkārtrakstu.

Turklāt Komisija ir paredzējusi precizēt izteiksmes veidu un norādījumus saistībā ar mērķiem un rādītājiem, kas izmantojami budžeta apkārtraksta kontekstā.

Komisija piekrīt, ka mērķiem un gaidāmajiem rezultātiem būtu pēc iespējas jāatbilst *SMART* koncepcijai, taču uzskata, ka daudzos gadījumos to nav viegli īstenot. Tas jo īpaši sakāms par gadījumiem, kad gaidāmos rezultātus var pamatot izmērīt tikai kvalitatīvā izteiksmē, bet ne kvantitatīvā, kas cita starpā attiecas uz plašas politikas vai finanšu instrumentu rezultātiem.

Vienotajos rezultātu ietvaros pēc būtības uzmanība tiek koncentrēta uz kvantitatīviem rezultātiem, kā norādīts dienestu darba dokumentā "ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvara darbības uzsākšana" (ES rezultātu ietvars). ES rezultātu ietvara rādītāji ir izstrādāti, pēc iespējas ievērojot *RACER* kritērijus ("atbilstīgi, apstiprināti, ticami, vienkārši un stabili (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*)"), kā noteikts *Eurostat* rādītāju pamatnostādņēs, uz ko atsaucas Palāta.

29

Komisija piekrīt, ka plašais dokumentu klāsts, uz ko atsaucas Palāta, palielina nekonsekvenču risku. Ņemot vērā, ka dokumenti ir pieņemti dažādos politikas formulēšanas un projektu un programmu pārvaldības cikla posmos (tostarp plānošanas posmā), īstenošanas posmā noteikti rodas vajadzība veikt korekcijas un vairāk pievērst uzmanību kādām konkrētām lietām.

Komisija ir veikusi pasākumus, lai mazinātu Palātas norādītos riskus. Tādējādi 2014.–2020. gada plānošanas periodā valsts, reģionālie un tematiskie plānošanas dokumenti tiek sistemātiski pārskatīti, lai nodrošinātu, ka gaidāmo rezultātu un rādītāju kvalitāte ir atbilstīga (t. i., tie ir izmērāmi) un ka to skaits ir tāds, kuru ir iespējams kontrolēt (sk. plānošanas dokumentus vietnē http://eeas.europa.eu/around/index_en.htm).

Darbības dokumenta veidne tika pārskatīta (spēkā no 2015. gada 1. janvāra) un pašlaik notiek saistīto iekšējo kvalitātes atbalsta grupas dokumentu pārskatīšana, lai nodrošinātu, ka dati par gaidāmajiem rezultātiem un rādītājiem darbības dokumentos tiek iekļauti pareizi.

Turklāt Komisijas dienesti strādā, lai uzlabotu uzraudzības un novērtēšanas sistēmu, tostarp paredzot vietu korekcijām, kas varētu būt nepieciešamas darbību īstenošanas posmā, un elastīgumu, kas nepieciešams, lai īstenotu šādas korekcijas, pielāgojoties atšķirīgajam kontekstam un politikai dažādās valstīs.

32

Komisija ir veikusi un veic pasākumus, lai mazinātu Palātas norādītos riskus. Sk. Komisijas atbildi uz 29. punktu.

4. izcēlums

Atbilstīgi 2. ieteikumam par darbības (rezultatīvo) rādītāju izstrādi, ko Palāta sagatavoja Īpašajā ziņojumā Nr. 14/2013, Komisija izstrādāja uz rezultātiem vērstu ietvaru, kurā iekļauti rādītāji Palestīnas pašpārvaldes reformu gaitas uzraudzībai.

Uz rezultātiem vērsti ietvars, kas tika izstrādāts sadarbībā par Pasaules Banku un ES dalībvalstīm ES vietējās attīstības stratēģijas ietvaros, tika saskaņots ar Palestīnas pašpārvaldi, noslēdzot saprašanās memorandu, kas tika parakstīts 2015. gada 25. martā. Izmēģinājuma posmā cita starpā tika aptvertas tādas jomas kā makroekonomiskie/fiskālie rādītāji, publisko finanšu pārvaldība (PFP), valsts pārvaldes reforma (tostarp pasākumi, kas vērsti uz Gazas joslas nestrādājošo ierēdņu reintegrēšanu), izglītība, veselība un sociālā aizsardzība. Izmēģinājuma posma novērtējums tiks veikts 2015. gada beigās / 2016. gada sākumā, un nākamajā posmā varētu pievienot papildu sektorus. Iepriekš teiktās pierāda, ka rādītāji ir ieviesti, un tas ir saskaņā ar Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instrumenta (EKPI) regulu.

5. izcēlums

Komisija šo gadījumu uzskata par piemēru, kad tai galu galā izpratne par rādītāju bija jāpielāgo konkrētā vietējā konteksta apstākļiem un attiecīgi jāpieņem rādītāja mērķa vērtības pielāgošana. Piemērs rāda, cik svarīgi ir pastāvīgi pievērst uzmanību šādām situācijām, taču tas neattiecas uz risku, ko Komisija var pārvaldīt citādi, ne šādā veidā.

38

Institucionālās reformas ir ilgs un sarežģīts process, kurā, sniedzot partnervalsts valdībai palīdzību pakāpeniskā virzībā uz priekšu, rezultāti var būt ilgtspējīgāki nekā īsā laikā gūti panākumi, pateicoties projekta realizācijai. Sk. atbildi uz 6. izcēlumu.

6. izcēlums

Komisija atzīmē, ka minētie maksājumi (atsauce uz 2008. gada jūnija, 2010. gada decembra, 2011. gada jūlija maksājumiem) lielākoties ievada jauno budžeta atbalsta politiku, ar kuru tika ieviests daudz stingrāks atbilstības kritēriju novērtējums, jo īpaši PFP kritērija novērtējums. Risks, kas ilustrēts šajā piemērā, tika mazināts, sākot piemērot 2012. gada budžeta atbalsta pamatnostādnes.

Atbildot uz Palātas konstatējumiem, Komisija arī atzīmēja: "Ir jānošķir, no vienas puses, atbilstības kritēriji budžeta atbalstam, kur ir jāizmanto vienota pieeja, pamatojoties uz uzticamību un pozitīvu īstenošanu, un kas pēc savas būtības ir vispārēja, un, no otras puses, konkrēti apstākļi, kas attiecināmi uz mainīgajām izmaksu daļām, kuriem patiešām ir jābūt skaidriem un konkrētiem. [...] Līdzekļu devējiem ir jāizprot reformu sarežģītība un jānosaka mērķi, kas ir saprātīgāki un salikti labākā secībā. Piemēram, PFP reformas gaita abās valstīs, kas saņem budžeta atbalstu, proti, Kirgizstānā un Ēģiptē, bija lēnāka, nekā gaidīts. Patiešām, PFP reformu plāni, kurus sākotnēji pārsvarā bija gatavojuši ārējie līdzekļu devēji, bija pārāk ambiciozi, un nepietiekami tika izvērtētas vietējās spējas tos īstenot. Lai to labotu, PFP reformas un darbības plāni tika pārskatīti, padarot tos reālistiskākus, un tika sniegta papildu tehniskā palīdzība."

Tādējādi šis gadījums drīzāk ir pārmērīgi ambiciozu mērķu piemērs. Turklāt jāuzsver, ka publisko finanšu pārvaldības sistēmas reforma ir ilgstošs process. Vienā triju gadu darbības periodā var konstatēt tikai ļoti ierobežotus rezultātus.

Ēģiptes gadījums drīzāk ir piemērs, ka jautājums nav par to, ka partnervalsts apņemšanās īstenot reformas tiek noteikta par mērķi (sk. 4.1.4. iedaļas virsrakstu), bet gan, ievērojot 2012. gada budžeta atbalsta pamatnostādnes, par priekšnosacījumu, lai veiktu maksājumus, kas attiecas uz pamatelementiem, piemēram, cilvēktiesībām.

Ņemot vērā Padomes 2013. gada augusta / 2014. gada februāra secinājumus un Palātas ieteikumus, Komisija ir noteikusi, ka tās palīdzības prioritātes būs sociāli ekonomiskās intervences pasākumi un atbalsts pilsoniskajai sabiedrībai.

Kopš 2011. gada Ēģiptē nav īstenotas jaunas budžeta atbalsta darbības, un kopš 2012. gada neviens budžeta atbalsta maksājums nav veikts nevienā no piecām pašreizējām budžeta atbalsta darbībām.

7. izcēlums — Otrā daļa

Budžeta atbalsta darbības Malāvijā un Ruandā tika veiktas līdz 2010. gadam, un pārsvarā tās ievada jauno budžeta atbalsta politiku, ar kuru tika īstenota daudz stingrāka pieeja, lai skaidrotu saikni starp ES finansētajām darbībām un valstu politiku.

Risks, kas ilustrēts šajā piemērā, tika mazināts, sākot piemērot 2012. gada pamatnostādnes.

8. izcēlums

Darbības bija mērķtiecīgi ārkārtas budžeta atbalsta pasākumi valsts makroekonomikas stabilizēšanai, kuru vispārējais mērķis bija atbalstīt Kongo Demokrātisko Republiku, lai tā pārvarētu ekonomisko un pārtikas krīzi, un attiecīgi rezultātu analīze ir jāskata šādā kontekstā.

PFP reformu plāns, uz ko atsaucas Palāta, patiešām bija norādīts finansēšanas līgumā, un tā ieviešana bija viens no starpposma mērķiem, kas ļauj novērtēt progresu.

Fiksētas izmaksu daļas arī ir attiecināmības jautājums, t. i., tās ir saistītas ar darbības rezultātiem. Tāpēc maksājuma nosacījumi tika saistīti ar mērķiem, tostarp PFP uzlabojumiem.

46

Rezultāti saistībā ar ES ieguldījumu valsts attīstībā tiks paziņoti kā valsts rezultāti, ņemot vērā saņemto atbalstu, tādējādi izvēloties ieguldījuma pieeju (sk. Komisijas dienestu darba dokumentu (izdots 2015. gada martā) "ES starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvara darbības uzsākšana"). Lai šādu ieguldījumu novērtētu kvantitatīvi, var izmantot divas metodes, ko patlaban izmanto līdzekļu devēji:

- "vispārējā metode", proti, tiek ziņots par kopējiem (jeb vispārējiem) rezultātiem, ko ES ir sasniegusi kopīgi ar citiem (piem., ar partnervalsts valdību un citiem līdzekļu devējiem), nevis par rezultātiem, kas ir saistīti ar ES sniegtā finansējuma daļu,
- "proporcionālā metode", proti, tiek ziņots par rezultātiem, pamatojoties uz ES līdzekļu īpatsvaru kopējā finansējumā. Saskaņā ar šo pieeju projektu un programmu rezultātus aprēķina proporcionāli ES sniegtā finansiālā ieguldījuma līmenim. Izmantojot šo pieeju, ziņojumā nešaubīgi izceļ tiešo cēloņsakarību starp sniegto finansējumu un sasniegtajiem rezultātiem.

Apkopojuma līmenī, piemēram, gadījumā, kad ziņojumu gatavo, pamatojoties uz jauno rezultātu ietvaru, ir jāizvēlas viena no šīm metodēm. Tā kā detalizēta budžeta informācija par ieguldījumiem, ko devuši citi līdzekļu devēji, tostarp partnervalsts valdība, ne vienmēr ir viegli pieejama, lai varētu aprēķināt procentuālos rezultātus, Komisija ir izvēlējusies ziņojumus sniegt, ievērojot vispārējo pieeju, jo tā pašlaik ir vienīgā reālistiskā iespēja, kā apkopotā veidā ziņot par sasniegtajiem rezultātiem. Kā norādīts arī 2015. gada marta dienestu darba dokumentā, vispārējā metode būtu arī atbilstošāka no palīdzības efektivitātes aspekta, jo tā stingri pievērš uzmanību valstu īpašumtiesībām.

9. izcēlums

Lai arī kopumā ir iespējams novērtēt, vai valsts politika, kurai budžeta atbalsta programma nodrošināja atbalstu, ir veicinājusi noteiktu, labi definētu rezultātu sasniegšanu valsts līmenī, nav iespējams konkrētu rezultāta proporcionālo daļu attiecināt uz ES finansējumu.

11. izcēlums

Piemērs, kas sniegts 11. izcēlumā, drīzāk vērš uzmanību uz nepietiekamu cilvēktiesību aspekta iekļaušanu programmās, nevis uz pieaugošo sarežģītību, ko rada transversālo jautājumu iekļaušana, vai uz papildu riskiem, kas rodas saistībā ar atbilstīgu mērķu un rādītāju definēšanu un saistīto rezultātu noteikšanu.

14. izcēlums — Otrā daļa

Īpašus noteikumus par rezultātu ziņošanu, kas jāievēro ES īstenošanas partneriem, Komisija 2015. gadā ir iestrādājusi pārvaldības nolīguma (arī ar Pasaules Banku kā īstenošanas partneri) vispārējo nosacījumu sadaļā un "PAGODA" nolīgumā, kas aptver visas novērtētās pilāru organizācijas, tostarp ANO aģentūras. Tam vajadzētu nodrošināt rezultātu datu lielāku pieejamību progresa ziņojumos un gala ziņojumos, ko nosūta ES īstenošanas partneri.

59

Ja noteiktos gadījumos, ņemot vērā projekta vai programmas būtību, rezultātus var identificēt un par tiem sagatavot ziņojumu tikai projekta vai programmas beigās, kas tādējādi neļauj sasniegumus novērtēt periodiski, tas nebūt vienmēr nenozīmē, ka ziņošana par rezultātiem notiek vāji. Šādos gadījumos var identificēt starpposma mērķus vai kritērijus, kas palīdz izsekot, vai projekts vai programma noris sekmīgi, nodrošinot rezultātu efektīvu sasniegšanu.

60

Komisija jau ir veikusi pasākumus, lai uzlabotu novērtējumus:

- ir izstrādāts un izdots dokuments "Eiropas Savienības attīstības sadarbības novērtēšanas politika" (2014),
- tiek uzlabota projektu un programmu novērtējumu plānošanas, īstenošanas un uzraudzības kvalitāte (turpinās),
- tiek palielināta vadības iesaistīšanās stratēģiskajos novērtējumos jau sākumposmā (turpinās),
- tiek piemērots "novērtējuma pirmais princips" saskaņā ar paziņojumu COM(2013) 686 *final*.

15. izcēlums

Komisija neuzskata, ka šis piemērs ir gadījums, kas liecina, ka rezultātu ziņošana vai novērtējums bija veikts vāji attiecībā uz visu darbību kopumā, kuras efektivitāti pēc definīcijas var novērtēt tikai tad, kad visu tās komponentu vai apakšprojektu īstenošana tuvojas noslēgumam vai kad tie jau ir īstenoti.

65

Komisija 2015. gadā izdos savu pirmo konsolidēto ziņojumu par rezultātiem saistībā ar palīdzību, kas sniegta ES starptautiskās sadarbības un attīstības politikas kontekstā. Tas būs ziņojums, kas papildinās gada pārskatu.

16. izcēlums — Trešā daļa

Uzlabojot uzraudzības un ziņošanas sistēmas un ieviešot operatīvās informācijas vadības sistēmu (aizstājot arī *CRIS*), tiks būtiski paplašināta informācijas sistēmu *EuropeAid* izmantošana ziņošanas nolūkā, jo īpaši rezultātu paziņošanai.

17. izcēlums

Nacionālo datu vākšanas un informācijas vadības sistēmu vājums valstīs, kurām ES sniedz palīdzību, ir faktors, kas ir raksturīgs attiecīgajām valstīm, kurām ir jaunattīstības valsts statuss, un visiem līdzekļu devējiem tas pastāvīgi rada bažas. To var ilgtspējīgi atrisināt, tikai izveidojot atbilstīgas valsts statistikas sistēmas. Šis riska faktors no ES puses tiek mazināts, jo ES sniedz daļu no šim sektoram nepieciešamā atbalsta, kā arī citu atbalstu. Tomēr to pietiekami var atrisināt tikai tad, ja valsts un līdzekļu devēju kopienas kopējie centieni būs ilgstošī.

72

2014.–2020. gada DFS ir ieviestas vairākas jaunas iezīmes, jo īpaši lai stimulētu tēriņa programmu darbības sniegumu. Pamatojoties uz to, Komisijas iniciatīvas (ko virza priekšsēdētāja vietniece *Kristalina Georgieva*) budžeta un cilvēkresursu jautājumos mērķis ir pārslēgties no tērēšanas uz tādu ES budžetu, kas ir virzīts uz rezultātu. Uzdevums ir radīt apstākļus turpmākai budžeta darbības rezultātu pastiprināšanai gan attiecībā uz programmas rezultātiem, gan līdzekļu pareizu finanšu vadību, izmantojot līdzsvarotu, vispusīgu pieeju. Nolūks ir mazināt risku, ka galvenā vērība tiek veltīta budžeta izpildei, kaitējot programmas rezultātiem, iekļaut tēriņu jomas un metodes, ar kurām ES budžets var gūt maksimālus rezultātus, un stingri piemērot rentablu kontroli, lai stiprinātu atbilstību.

73

Komisija risina šo risku, izmantojot daudzgadu plānošanu, 24 mēnešu plānus atsevišķu darbību īstenošanai un iekšējās kvalitātes atbalsta grupas procesus. Šīs darbības tiek papildinātas ar turpmākiem pasākumiem, piemēram, ar drīzumā ieviešamo ES rezultātu ietvaru. Sk. arī atbildi uz 29. punktu.

75

Attiecībā uz budžeta atbalsta programmām Komisija ir izstrādājusi riska pārvaldības sistēmu galveno risku identificēšanai un mazināšanai. Riska pārvaldības sistēma tiek ņemta vērā lēmumu pieņemšanas procesā, jo īpaši uzlabotā pārvaldībā ar iekšējās Budžeta atbalsta koordinācijas komitejas starpniecību. Riska pārvaldības sistēma sistemātiski sniedz informāciju saistībā ar politikas dialogu ar partnervalstīm stratēģiskā līmenī, kā arī pievēršot uzmanību galvenajiem jautājumiem. Riska pārvaldības sistēma tiek izmantota, lai līdzsvarotu gaidāmos ieguvumus, kā noteikts rīcības dokumentā, ar identificētajiem riskiem un lai ierosinātu risku mazināšanas pasākumus.

Iekšējā analīze (2013. un 2014. gada budžeta atbalsta ziņojums) rāda, ka valstis, kas saņem atbalstu no ES budžeta, skaidri uzrāda labākus publisko finanšu pārvaldības (PFP) darbības rezultātus, kas aizvien uzlabojas, salīdzinot tās ar valstīm, kas saņem atbalstu no citiem avotiem, ne no budžeta.

Risks, kas ilustrēts šajā piemērā, tika mazināts, sākot piemērot 2012. gada budžeta atbalsta pamatnostādnes.

19. izcēlums

2015. gadā Komisija nolēma, ka katrā atsevišķā gadījumā ir jāpaplašina pamatnovērtējums, strādāt vai nestrādāt ar kādu starptautisku organizāciju kā īstenošanas partneri.

20. izcēlums

Komisija atzīst, ka izmaiņas politiskajā un ekonomiskajā kontekstā rada riskus sasniedzamo rezultātu ziņā. Šāda veida riski ir iemesls, kāpēc konteksta analīze ir svarīgs elements standarta identifikācijas un formulēšanas procesā, ko piemēro Komisijas dienesti un ES delegācijas, gatavojot projektus un programmas.

Lai pielāgotos neparedzētām izmaiņām palīdzības kontekstā, īstenošanas posmā ir nepieciešama zināma elastība. Tā tika nodrošināta, no 2014. gada jūlija vienkāršojot saistītos noteikumus un procedūras. Šie vienkāršošanas pasākumi ietvēra izmaiņas, kas attiecas uz rādītāju izmantošanu, tādējādi var ņemt vērā konkrētu prioritāšu izmaiņas vai izmaiņas saistībā ar datu vākšanu un to pieejamību.

Tomēr nevar izslēgt, ka projekta sākotnējos mērķus nav iespējams sasniegt, un tādā gadījumā tie ir jāpielāgo mainīgajiem apstākļiem un kontekstam.

21. izcēlums

2015. gada janvārī veiktā reorganizācija kā tāda neietekmēs ne mērķu definēšanu, ne attiecīgo rezultātu sasniegšanu konkrēto rīcību kontekstā.

Komisija neatkarīgi no savas administratīvās organizācijas un saskaņā ar noteikumiem Kopējās īstenošanas regulā, kas aptver Eiropas kaimiņattiecību instrumenta (EKI) valstis, (jo īpaši saskaņā ar tās 12. un 13. pantu), ievēros savas saistības uzraudzīt projektu īstenošanu un sniegt ziņojumus dalībvalstīm, EP un citām ES iestādēm.

Komisija, pamatojoties uz rezultātu ietvaru, sniegs ziņojumu arī kaimiņvalstīm atbilstīgi Padomes 2015. gada 26. maija secinājumiem Nr. 9145/15. Izmantojot jauno uz rezultātiem vērstas uzraudzības (ROM) sistēmu, tika izstrādāts īpašs rīks "projekta beigu rezultātu ziņojumu" atbalstam, lai palīdzētu konsolidēt datus par projekta beigu rezultātiem, jo īpaši saistībā ar rādītājiem, kas izstrādāti, pamatojoties uz saskaņotu rezultātu ietvaru.

Attiecībā uz novērtējumu Kaimiņattiecību politikas un paplašināšanās sarunu ģenerāldirektorātam (NEAR ĢD) ir pašam sava novērtēšanas funkcija, kas kopš 2015. gada ir attiecināma uz kaimiņvalstu un paplašināšanās valstu reģioniem.

5. Secinājumi un ieteikumi

80 a)

Komisijas dienesti ir strādājuši dažādos līmeņos, lai nodrošinātu konsekventu terminoloģiju: 2013. gada sektora rādītāju pamatnostādnes, darbības dokumenta veidne un saistītās pamatnostādnes, kas piemērojamas no 2015. gada 1. janvāra, kā arī jaunais starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvars un saistītie norādījumi un vadlinijas ziņojumu sniegšanai, pamatojoties uz rezultātu ietvaru.

Komisijas dienesti turpina stiprināt iekšējās kvalitātes nodrošināšanas atbalstu attiecībā uz šiem atsevišķu darbības dokumentu aspektiem, kurus Komisija uzskata par svarīgiem gan attiecībā uz īstenošanas, darbības un rezultātu uzraudzību un ziņošanu, gan attiecībā uz darbību novērtēšanu.

Tie arī saskan ar terminoloģiju, ko izmanto pamatregulās, kuras noteikumi, ar ko reglamentē ES ārējo palīdzību.

Komisija piekrīt, ka projekta līmenī ir ārkārtīgi svarīgi izveidot "skaidru loģisko ķēdi" no ieguldījumiem līdz ietekmei. Tas tika pastiprināts, no 2015. gada 1. janvāra ieviešot darbības dokumenta veidni. Tomēr skaidras loģiskās ķēdes izveidošana stratēģiskajā vai politiskajā līmenī nekad neatspoguļos sarežģītību attīstības kontekstā. Starptautisko novērtējumu vidē lineāru loģisko ietvaru izmantošana šādā stratēģiskajā vai politiskajā līmenī tāpēc kļūst aizvien problemātiskāka.

80 b)

Transversālu jautājumu iekļaušana patiešām rada atsevišķas problēmas, lai varētu atbilstīgi formulēt konkrētus darbību mērķus un rezultātus un savākt atbilstošos datus, kas ļautu uzraudzīt darbību īstenošanu.

80 c)

Neefektivitātes un nepilnību risks, uz ko norāda Palāta, visvairāk varētu būt vērojams valsts līmenī. Tas parāda, cik svarīgi ir līdzekļu devējiem pielāgot valsts sistēmu / politiku / rezultātu ietvaru, kas ir vēlamā pieeja salīdzinājumā ar to, ka notiek tikai saskaņošana starp līdzekļu devējiem, kā Palāta jau norādīja 17. punkta a) un b) apakšpunktā.

Piemērojot šo pieeju, Komisija jau ir veikusi nozīmīgus centienus daudzgadu plānošanas perioda 2014.–2020. gadam kontekstā, lai pēc iespējas pielāgotos valstu politikām un ietvariem saskaņā ar Pusanas saistībām par palīdzības efektivitāti. Šādu pieeju Komisija izvēlējās, izstrādājot arī jauno vienoto rezultātu ietvaru. Valstu līmenī Komisija ir kopā ar pārējiem līdzekļu devējiem, priekšroku dodot valstij piederošu rezultātu ietvaru noteikšanai, un uzskata, ka viens no līdzekļiem šādu ietvaru veicināšanai ir plānošana, kas tiek veikta kopīgi ar ES dalībvalstīm.

80 h)

Izmainoties darbību kontekstam, var mainīties izmantotie rādītāji vai rādītāju sākotnējās mērķa vērtības.

1. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam un jau ir veikusi darbu, lai nodrošinātu konsekventu terminoloģiju: 2013. gada sektora rādītāju pamatnostādnes, darbības dokumenta veidne un saistītās pamatnostādnes, kas piemērojamas no 2015. gada 1. janvāra, kā arī jaunais starptautiskās sadarbības un attīstības rezultātu ietvars un saistītie norādījumi un vadlīnijas ziņojumu sniegšanai, pamatojoties uz rezultātu ietvaru.

Šie termini saskan ar pamatregulās lietoto terminoloģiju.

Komisijas dienesti turpina pastiprināt iekšējās kvalitātes nodrošināšanas atbalstu attiecībā uz šiem atsevišķu darbības dokumentu aspektiem un arī turpinās uzlabot vispārējās pamatnostādnes par projektu un programmu vadību un personāla apmācības moduļiem šajā jomā.

2. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam.

Pēdējo divu gadu laikā tiek gatavoti dažādi pasākumi, lai pastiprinātu savas sistēmas, pamatnostādnes un procesus šajā saistībā. Sk. arī atbildi uz 1. ieteikumu.

Komisija piekrīt (sk. atbildi uz 80. punkta a) apakšpunktu), ka projekta līmenī ir ārkārtīgi svarīgi izveidot "skaidru loģisko ķēdi" no ieguldījumiem līdz ietekmei.

3. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam.

Tiek veiktas darbības, lai uzlabotu visu uzraudzības un novērtēšanas sistēmu, pastiprinot arī Komisijas spēju identificēt gūtās mācības (sk. arī Komisijas atbildes uz Palātas Īpašo ziņojumu Nr. 18/2014).

Attiecībā konkrēti uz informācijas sistēmu Komisija līdz šim ir veikusi šādas darbības – izveidojusi sākotnējo sistēmu, lai nodrošinātu konsolidētu rezultātu ziņošanu par tās pirmo rezultātu ziņojumu 2015. gadā, pirms tiek izstrādāti jaunās operatīvās informācijas sistēmas pirmie moduļi, kuros arī plānots iekļaut ziņošanu par rezultātiem.

Gaidot jauno sistēmu un saskaņā arī ar Palātas Īpašajā ziņojumā Nr. 18/2014 sniegto ieteikumu par novērtējumiem un ROM, Komisija drīz pabeigs izstrādāt specifisku, ar novērtējumiem saistītu informācijas moduli, un to paredzēts sākt izmantot 2016. gada pirmajā pusē, kas tādējādi ļaus pakāpeniski uzlabot Komisijas spējas identificēt gūtās mācības, īstenojot dažādus būtiskus uzdevumus.

4. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam. Tā jau ir paplašinājusi savus centienus tādā nozīmē, kā norādīts tās atbildē uz 1. ieteikumu.

5. ieteikums

Komisija piekrīt šim ieteikumam.

Ieteikuma īstenošana būs daļa no darbībai raksturīgo risku vispārējā novērtējuma (piem., konkrētas īstenošanas modalitātes izvēle, sk. arī no 2015. gada 1. janvāra piemērojamā darbības dokumenta veidnes 2. iedaļu "Riski un pieņēmumi").

Attiecībā uz budžeta atbalsta programmām Komisija ir izstrādājusi riska pārvaldības sistēmu galveno risku identificēšanai un mazināšanai. Riska pārvaldības sistēma tiek ņemta vērā lēmumu pieņemšanas procesā, jo īpaši uzlabotā pārvaldībā ar iekšējās Budžeta atbalsta koordinācijas komitejas starpniecību. Riska pārvaldības sistēma sistemātiski sniedz informāciju saistībā ar politikas dialogu ar partnervalstīm stratēģiskā līmenī. Riska pārvaldības sistēma tiek izmantota, lai novērtētu līdzsvaru, kas jānodrošina starp paredzētās darbības gaidāmajiem ieguvumiem, lai identificētu riskus un lai ierosinātu risku mazināšanas pasākumus.

Iekšējā analīze (2013. un 2014. gada budžeta atbalsta ziņojums) rāda, ka valstis, kas saņem atbalstu no ES budžeta, skaidri uzrāda labākus publisko finanšu pārvaldības (PFP) darbības rezultātus, kas aizvien uzlabojas, salīdzinot tās ar valstīm, kas saņem atbalstu no citiem avotiem, ne no budžeta.

Komisija 2015. gadā nolēma paplašināt pamatnovērtējumu par to, strādāt vai nestrādāt ar starptautisku organizāciju kā īstenošanas partneri katrā atsevišķā gadījumā.

KĀ PASŪTĪT ES IZDEVUMUS

Bezmaksas izdevumi

- Viens eksemplārs:
ar *EU Bookshop* starpniecību (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vairāk nekā viens eksemplārs vai plakāti/kartes:
Eiropas Savienības pārstāvniecībās
(http://ec.europa.eu/represent_lv.htm),
Eiropas Savienības delegācijās valstīs, kas nav ES dalībvalstis
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_lv.htm),
ar *Europe Direct* dienesta starpniecību
(http://europa.eu/europedirect/index_lv.htm)
vai piezvanot uz tālruņa numuru 00 800 6 7 8 9 10 11 (zvanišana bez maksas no jebkuras vietas Eiropas Savienībā) (*).

(*) Informāciju sniedz bez maksas, tāpat arī lielākā daļa zvanu ir bezmaksas (izņemot dažus operatorus, viesnīcas vai taksofonus).

Maksas izdevumi

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

Veicot izvērtēšanu, Palāta apzināja deviņas galvenās riska jomas, kas saistītas ar tādu pieeju ES attīstības un sadarbības pasākumiem, kura vērsta uz rezultātiem. Palātas veiktajā pārbaudē tika konstatēts, ka Komisija šīs riska jomas bija pareizi noteikusi. Šajā pārbaudē arī konstatēja, ka Komisijas ierosinātās iniciatīvas tiecas uzlabot ES attīstības un sadarbības rezultātus. Tomēr vēl ir jāstrādā, lai šīs iniciatīvas darbotos pilnībā efektīvi. Šajā nolūkā Palāta ir sagatavojusi virkni ieteikumu.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs