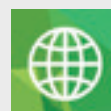


Sprawozdanie specjalne

**Przegląd zagrożeń
związanych z przyjęciem
podejścia zorientowanego
na rezultaty w unijnych
działaniach na rzecz
rozwoju i współpracy**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3437-7	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/22000	QJ-AB-15-019-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3420-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/545444	QJ-AB-15-019-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3422-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/209049	QJ-AB-15-019-PL-E

© Unia Europejska, 2015

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia załącznika na s. 41 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne**Przegląd zagrożeń
związanych z przyjęciem
podejścia zorientowanego
na rezultaty w unijnych
działaniach na rzecz
rozwoju i współpracy**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie, jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli III, która zajmuje się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Karel Pinxten, który w odniesieniu do niniejszego sprawozdania pełni również funkcję członka sprawozdawcy. Kontrolą kierował Philippe Froidure, dyrektor Izby III, a w działania kontrolne zaangażowany był również Hubert Devillé, asystent dyrektora.



Od lewej: P. Froidure, K. Pinxten i H. Devillé.

Punkt

I–V **Streszczenie**

1–12 **1. Wstęp**

1–5 **1.1. Dlaczego rezultaty są tak istotne?**

6 **1.2. Czym są rezultaty?**

7–12 **1.3. Ogólne ramy dotyczące osiągnięcia rezultatów działań UE w zakresie rozwoju i współpracy**

13–19 **2. Polityka osiągnięcia rezultatów i kontekst regulacyjny**

13–18 **2.1. Kontekst polityczny**

14–15 2.1.1. Cele ogólne w zakresie rozwoju

16–17 2.1.2. Fora wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy

18 2.1.3. Informacje przekazywane przez UE

19 **2.2. Ramy prawne i regulacyjne**

20–22 **3. Przegląd przeprowadzony przez Trybunał**

23–79 **4. Główne obszary ryzyka**

24–38 **4.1. Sformułowanie celów i wskaźników**

24–26 4.1.1. Terminologia

27–31 4.1.2. Dostosowanie dokumentów i spójność

32–35 4.1.3. Wyznaczanie celów SMART i jasnych wskaźników

36–38 4.1.4. Obranie za cel zaangażowania kraju partnerskiego w przeprowadzenie reform

39–46 **4.2. Utworzenie łańcucha rezultatów**

39–42 4.2.1. Powiązanie działań i rezultatów w formie jasnego i logicznego łańcucha

43–46 4.2.2. Wkład w rezultaty a przypisywanie rezultatów

47–50 **4.3. Wyższy poziom złożoności z powodu włączenia zagadnień przekrojowych**

51–57	4.4. Harmonizacja instrumentów i ram stosowanych przez różnych partnerów działających na rzecz rozwoju
51–53	4.4.1. Dostosowanie do ram osiągnięcia rezultatów istniejących w krajach partnerskich
54–55	4.4.2. Harmonizacja instrumentów stosowanych przez interesariuszy działających na rzecz rozwoju
56–57	4.4.3. Postępowanie w sytuacji współistnienia odmiennych struktur rozliczalności
58–61	4.5. Uchybienia w ocenie i sprawozdawczości na temat rezultatów
62–65	4.6. Konsolidacja danych i sprawozdawczość
66–68	4.7. Jakość danych
69–73	4.8. Wynik budżetowy
74–79	4.9. Zmiany w kontekście działań unijnych
74–77	4.9.1. Zarządzanie ryzykiem i wybór warunków wdrażania
78–79	4.9.2. Czynniki zewnętrzne
80–83	5. Wnioski i zalecenia
80–82	5.1. Wnioski
83	5.2. Zalecenia

Załącznik — Kompleksowe ramy oceny na potrzeby oceny wsparcia budżetowego

Odpowiedzi Komisji

I

Co roku UE przekazuje znaczne zasoby na pomoc rozwojową dla najuboższych państw świata. Wiarygodność pomocy rozwojowej zależy w głównej mierze od możliwości zademonstrowania rezultatów osiągniętych za pomocą tych środków.

II

W ostatnim czasie Parlament Europejski i Rada ponowiły postulat położenia większego nacisku na rezultaty niż na działania w unijnych politykach na rzecz rozwoju i współpracy. Ponadto w grudniu 2013 r. służby Komisji wydały dokument roboczy pt. „Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework” (Torowanie drogi ku unijnym ramom osiągnięcia rezultatów w zakresie rozwoju i współpracy), a w marcu 2015 r. przedstawiły te ramy w kolejnym dokumencie roboczym zatytułowanym „Launching the EU International Cooperation and Development Results framework” (Rozpoczęcie stosowania unijnych ram osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju).

III

W przeprowadzonym przeglądzie Trybunał wskazał dziewięć obszarów ryzyka związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy.

IV

Wynika z niego, że Komisja prawidłowo określiła te obszary w szeregu dokumentów. Przegląd dowiódł też celowości działań, które podejmuje Komisja, aby zacząć stosować unijne ramy osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju.

V

Niemniej jednak, aby w pełni wykorzystać potencjał inicjatyw Komisji na rzecz ulepszenia powyższych ram, konieczne są dodatkowe działania. W tym celu Trybunał przedstawił szereg zaleceń, które Komisja powinna uwzględnić.

1.1. Dlaczego rezultaty są tak istotne?

01

Na pomoc rozwojową dla najuboższych państw świata przeznaczane są znaczne zasoby. W lipcu 2014 r. Komisja oszacowała, że – choć nie istnieje jedno źródło danych na temat finansowania pomocy rozwojowej – łączne zasoby udostępnione państwom rozwijającym się w ciągu 10 lat od 2002 r. wyniosły około 2 171 mld USD, przy uwzględnieniu finansowania krajowego i międzynarodowego ze źródeł publicznych i prywatnych.

02

W ramach zobowiązania do osiągnięcia celu w zakresie oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) ustalonego na szczeblu międzynarodowym, zakładającego stosunek ODA/DNB równy 0,7%, w 2013 r. łączne (z uwzględnieniem wydatków państw członkowskich) wydatki UE netto na rzecz ODA wyniosły 56,5 mld euro. Kwota ta odpowiada stosunkowi ODA/DNB równemu 0,43% łącznego DNB UE¹.

03

Kwoty, które zgodnie z planem mają zostać udostępnione na rzecz rozwoju i współpracy w latach 2014–2020, wynoszą 19 661 mln euro z budżetu ogólnego UE² i 30 506 mln euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju na rzecz państw AKP³.

04

Wiarygodność pomocy rozwojowej, zwłaszcza w odniesieniu do zastosowanych instrumentów, metod udzielania pomocy i wykorzystanych środków, zależy w zasadniczej mierze od możliwości zademonstrowania rezultatów osiągniętych dzięki tej pomocy.

05

Istotną kwestią jest również rozliczalność publiczna. W sprawozdaniu opublikowanym w styczniu 2014 r. Parlament Europejski podkreślił, że „budżetowanie zadaniowe [było] nadal podstawową zasadą w przygotowywaniu budżetu Unii” oraz wyraził ubolewanie, że niektóre z wniosków dotyczących okresu programowania 2014–2020 pozostały „zasadniczo ukierunkowane na inwestowanie (zorientowane na wydatki), a w związku z tym skoncentrowane na przestrzeganiu przepisów zamiast na wynikach”. Parlament zwrócił również uwagę na fakt, że ramy wykonania stosowane przez Komisję w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 powinny obejmować następujące trzy główne elementy⁴:

- a) osiągnięcie celów programu (rezultaty),
- b) należyte zarządzanie programem przez Komisję i państwa członkowskie,
- c) to, jak rezultaty programu i należyte zarządzanie przyczyniają się do realizacji głównych celów Unii.

- 1 SWD(2014) 235 final – „EU Accountability Report 2014 on Financing for Development – Review of progress by the EU and its Member States” (Sprawozdanie za 2014 r. dotyczące rozliczalności UE ze środków finansowych na rzecz rozwoju – przegląd postępów dokonanych przez UE i państwa członkowskie).
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, styczeń 2015 r.
- 3 Publikacja Komisji pt. „Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures” (Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 i budżet UE na 2014 r. w liczbach).
- 4 Sprawozdanie w sprawie oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach: nowego narzędzia Komisji Europejskiej mającego na celu usprawnienie procedury udzielania absolutorium – A7-0068/2014, dnia 30 stycznia 2014 r.

1. Wstęp

1.2. Czym są rezultaty?

06

Rezultat jest wymierną konsekwencją wynikającą – bezpośrednio lub pośrednio – ze stosunku przyczynowo-skutkowego. Podstawą zorientowanego na rezultaty podejścia do rozwoju i współpracy jest zasada, że w interwencjach z zakresu rozwoju i współpracy należy położyć nacisk w głównej mierze na zapewnianie rezultatów, a nie na zarządzanie działaniami lub procesami. Rezultaty obejmują na ogół trzy kategorie⁵:

- a) produkt – to, co wyprodukowano lub osiągnięto za pomocą zasobów przyznanych na interwencję (np. szkolenia zorganizowane dla bezrobotnych, wybudowane drogi);
- b) wynik – zmiana, która jest następstwem realizacji interwencji, i zwykle odnosi się do celów tej interwencji. Wyniki mogą być oczekiwane lub nieoczekiwane, pozytywne lub negatywne (np. uczestnicy szkolenia, którzy znaleźli zatrudnienie; ułatwiony dostęp do danego obszaru dzięki budowie drogi);
- c) oddziaływanie – długoterminowe skutki społeczno-ekonomiczne, zauważalne po pewnym czasie od zakończenia interwencji, które mogą oddziaływać na bezpośrednich adresatów interwencji lub na innych adresatów pośrednich.

5 Do celów niniejszego sprawozdania w odniesieniu do tych trzech kategorii zastosowano terminologię pochodzącą z opisu instrumentów finansowania działań zewnętrznych. W innych dokumentach unijnych podobne terminy mogą być stosowane w odmiennym znaczeniu.

Wykres 1

Pojęcie rezultatów



1.3. Ogólne ramy osiągnięcia rezultatów działań UE w zakresie rozwoju i współpracy

07

Oprócz istniejących mechanizmów służących do pomiaru rezultatów i prowadzenia sprawozdawczości w tym zakresie warto odnotować inicjatywę podjętą przez Komisję w grudniu 2013 r. Polegała ona na opracowaniu przez służby Komisji dokumentu roboczego zatytułowanego „Torowanie drogi ku unijnym ramom osiągnięcia

rezultatów w zakresie rozwoju i współpracy”. Inicjatywa ta miała na celu:

„określenie procesów [...] przeprowadzanych przez Komisję w celu spełnienia zobowiązania ustanowionego w »Programie działań na rzecz zmian«, tak aby zwiększyć zdolność do monitorowania rezultatów operacyjnych osiągniętych w toku realizacji projektów i programów z zakresu rozwoju i współpracy, które otrzymały dofinansowanie UE, i do prowadzenia sprawozdawczości w tym zakresie”⁶.

6 SWD(2013) 530 final z dnia 10 grudnia 2013 r.

1. Wstęp

08

W dokumencie tym uwzględniono wnioski z badania, przeprowadzonego przez Komisję w 2013 r., w którym przeanalizowane zostały doświadczenia pięciu agencji ds. rozwoju, które rozpoczęły już realizację własnych ram osiągnięcia rezultatów. Przedstawiono w nim wstępne podejście do opracowywania ogólnych unijnych ram osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju. W dokumencie ramy te opisano w następujący sposób:

„Ramy osiągnięcia rezultatów są narzędziem wykorzystywanym przez różnych partnerów działających na rzecz rozwoju w celu pomiaru osiągniętych rezultatów w odniesieniu do celów strategicznych w zakresie rozwoju. Ramy te mogą być postrzegane jako wyrażenie różnych poziomów lub etapów rezultatów oczekiwanych w związku z wdrożeniem danych strategii, programów lub projektów”.

09

Unijne ramy osiągnięcia rezultatów w zakresie rozwoju współpracy będą miały dwa zasadnicze cele. Stanowią one po pierwsze narzędzie rozliczalności służące do informowania zainteresowanych stron o osiągniętych rezultatach, a po drugie – narzędzie zarządcze, zapewniając dane na temat wyników umożliwiające podjęcie decyzji dotyczących zarządzania.

10

W czerwcu 2014 r. służby Komisji wydały kolejny dokument roboczy, aby opisać „ramy monitorowania, oceny i sprawozdawczości obowiązujące do końca następných wieloletnich ram finansowych, które wynikają z instrumentów prawnych wspierających programy

kolejnej generacji i dodatkowe prace Komisji w celu ukończenia tych ram”. W dokumencie przedstawiono przegląd ogólnych i szczegółowych celów instrumentów, główne wskaźniki związane z każdym z celów, mechanizmy monitorowania oraz terminarz i zawartość ocen i sprawozdań w podziale na poszczególne obszary polityki⁷.

11

W kwietniu 2014 r. Parlament Europejski poparł „ciągłe wysiłki Komisji zmierzające do zmiany podejścia opartego na nakładach na podejście zorientowane na wyniki i skutki”⁸. W maju 2014 r. Rada z zadowoleniem przyjęła dokument roboczy służb Komisji z grudnia 2013 r. zatytułowany „Torowanie drogi ku unijnym ramom osiągnięcia rezultatów w zakresie rozwoju i współpracy” oraz wyraziła zainteresowanie wynikami „fazy pilotażowej, z myślą o terminowym ukończeniu unijnych ram wyników w zakresie rozwoju i współpracy, tak by sprawozdania dotyczące wyników osiągniętych w roku 2014 można było przedstawić w pierwszym semestrze roku 2015”⁹.

12

W marcu 2015 r. Komisja wydała nowy dokument roboczy służb Komisji pt. „Rozpoczęcie stosowania unijnych ram osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju”. Celem dokumentu było przełożenie różnych rodzajów podejścia określonych w dokumencie roboczym służb Komisji z 2013 r. (zob. pkt 7) na plany operacyjne DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju, które mają być przedkładane co roku, począwszy od 2015 r. Plany te mają umożliwić wykazanie, w jaki sposób wydane środki przyczyniają się do osiągnięcia celów polityki¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final z dnia 26 czerwca 2014 r. pt. „Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes – Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union’s finances based on the results achieved” (Przeгляд ram monitorowania, sprawozdawczości i oceny dla programów realizowanych w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020 – dołączony do sprawozdania oceniającego finanse Unii opartego na uzyskanych wynikach, które Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie).
- 8 Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2012, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze – nr ref. P7_TA-PROV(2014)0287, sekcja „Stosunki zewnętrzne”, pkt 264.
- 9 „Konkluzje Rady w sprawie unijnych ram wyników w zakresie rozwoju i współpracy”, posiedzenie Rady Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych (Rozwój) w dniu 19 maja 2014 r.
- 10 SWD(2015) 80 final z dnia 26 marca 2015 r.

2. Polityka osiągnięcia rezultatów i kontekst regulacyjny

2.1. Kontekst polityczny

13

Rola Komisji na arenie międzynarodowej została określona w art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej. Komisja podejmuje działania w zakresie współpracy na rzecz rozwoju przede wszystkim wspólnie z Organizacją Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W związku z tym ustalane są ogólne cele w zakresie rozwoju, a także zasady dotyczące zapewniania pomocy w bardziej skuteczny sposób¹¹.

2.1.1. Cele ogólne w zakresie rozwoju

14

We wrześniu 2000 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło deklarację milenijną ONZ, w której zobowiązano jej członków do zawarcia nowego partnerstwa globalnego w celu ograniczenia skrajnego ubóstwa i określenia szeregu umiejscowionych w czasie celów szczegółowych z terminem realizacji w 2015 r. Wartości te znane są powszechnie jako milenijne cele rozwoju (MCR).

15

W czerwcu 2012 r. na konferencji Rio +20 postanowiono o rozpoczęciu prac nad zestawem celów zrównoważonego rozwoju, których podstawę stanowiły będą milenijne cele rozwoju¹². We wrześniu 2013 r. przywódcy światowi ponownie zobowiązali się do osiągnięcia celów MCR oraz uzgodnili, że we wrześniu 2015 r. odbędzie się posiedzenie wysokiego szczebla

w celu przyjęcia nowych celów opartych na milenijnych celach rozwoju¹³. Obecnie trwają rozmowy na poziomie międzynarodowym na temat szerszego planu działań po 2015 r., obejmujące różne procesy. W grudniu 2014 r. Sekretarz Generalny ONZ opublikował sprawozdanie podsumowujące na temat planu działań w zakresie zrównoważonego rozwoju po 2015 r.^{14,15}.

2.1.2. Fora wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy

16

W celu zwiększenia skuteczności programów pomocy rozwojowej Komisja Europejska i państwa członkowskie UE wzięły udział w następujących forach wysokiego szczebla:

- a) forum dotyczące Deklaracji rzymskiej w sprawie harmonizacji z 2003 r.,
- b) forum dotyczące Deklaracji paryskiej w sprawie skuteczności pomocy z 2005 r.,
- c) forum dotyczące Programu działania z Akry z 2008 r.,
- d) forum dotyczące Partnerstwa z Pusanu w sprawie skutecznej współpracy na rzecz rozwoju z 2011 r.,
- e) pierwsze posiedzenie na wysokim szczeblu dotyczące Globalnego partnerstwa w sprawie skutecznej współpracy na rzecz rozwoju: Dążenie do określenia globalnej Agendy rozwoju po 2015 roku w Meksyku z 2014 r.

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

12 Dokument podsumowujący konferencję Rio +20 pt. „The Future We Want” (Przyszłość, jakiej chcemy).

13 Organizacja Narodów Zjednoczonych – Zgromadzenie Ogólne – „Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields” (Zintegrowane i skoordynowane podejście do wdrażania postanowień głównych konferencji i szczytów ONZ w obszarze gospodarczym, społecznym i pokrewnych dziedzinach oraz do działań następczych w tym zakresie) – Działania następcze w zakresie postanowień Szczytu Milenijnego – nr ref.: A/68/L.4.

14 Organizacja Narodów Zjednoczonych – Zgromadzenie Ogólne – „The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives, and protecting the planet” (Droga ku godności do roku 2030: położenie kresu ubóstwu, przekształcanie życia wszystkich i ochrona planety) – Sprawozdanie podsumowujące na temat planu działań w zakresie zrównoważonego rozwoju po 2015 r. – nr ref.: A/69/700.

15 Zob. również COM(2015) 44 final z dnia 5 lutego 2015 r. „Globalne partnerstwo na rzecz eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju po roku 2015”.

17

W ramach tych forów darczyńcy i kraje partnerskie osiągnęły konsensus i uzgodniono szereg zasad dotyczących rezultatów w dziedzinie rozwoju, w tym:

- a) wzmocnienie zdolności rządu kraju partnerskiego do przyjęcia w większym stopniu roli kierowniczej oraz przejęcia odpowiedzialności za rezultaty w dziedzinie rozwoju,
- b) współpraca z krajem partnerskim, tak aby móc w jak największym stopniu oprzeć się na istniejących w tym kraju ramach monitorowania i sprawozdawczości zorientowanych na rezultaty,
- c) harmonizowanie wymogów darczyńców w zakresie monitorowania i sprawozdawczości,
- d) większe zorientowanie na rezultaty w zarządzaniu sprawowanym przez darczyńców i kraje partnerskie,
- e) zwiększenie nacisku na rezultaty w dziedzinie rozwoju.

- a) wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski” (nr ref. 14820/05 z dnia 24 lutego 2006 r.),
- b) „Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu” (COM(2009) 160 final z dnia 8 kwietnia 2009 r.),
- c) „Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju” (COM(2010) 159 z dnia 21 kwietnia 2010 r.),
- d) operacyjne ramy skuteczności pomocy – Sekretariat Generalny Rady (nr ref. 18239/10 z dnia 11 stycznia 2011 r.),
- e) „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian” (COM(2011) 637 final z dnia 13 października 2011 r.),
- f) „Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” (COM(2013) 92 final z dnia 27 lutego 2013 r.),
- g) „Perspektywy po roku 2015: w stronę wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do finansowania eliminacji ubóstwa i do zrównoważonego rozwoju” (COM(2013) 531 final z dnia 16 lipca 2013 r.).

2.1.3. Informacje przekazywane przez UE

18

Zaangażowanie UE w realizację celów w dziedzinie rozwoju ustalonych na poziomie międzynarodowym oraz w zwiększanie skuteczności pomocy znalazło wyraz w szeregu oświadczeń i komunikatów publicznych. Wszystkie te dokumenty w różny sposób odzwierciedlają znaczenie rezultatów w dziedzinie rozwoju i współpracy:

2.2. Ramy prawne i regulacyjne

19

Główne przepisy dotyczące rozliczalności z osiągniętych rezultatów oraz kontroli publicznej¹⁶ zostały zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w rozporządzeniach finansowych dotyczących budżetu ogólnego UE i Europejskich Funduszy Rozwoju, a także w rozporządzeniu ustanawiającym wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych.

- a) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że:
- (i) Komisja ma obowiązek przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oceniające finanse Unii na podstawie osiągniętych rezultatów (art. 318 ust. 2),
 - (ii) Trybunał Obrachunkowy może przedstawiać w każdej chwili swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych (art. 287 ust. 4)¹⁷.
- b) Rozporządzenie finansowe mające zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”) stanowi, że^{18,19}:
- (i) We wszystkich obszarach działalności objętych budżetem wyznacza się konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone w czasie cele. Dla każdego działania osiągnięcie tych celów monitorowane jest wskaźnikami wydajności (art. 30 ust. 3).

- (ii) W celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji instytucje prowadzą oceny *ex ante* i *ex post* wszystkich programów i działań, które pociągają za sobą znaczne wydatki (art. 30 ust. 4).
- (iii) Komisja załącza do projektu budżetu szereg dokumentów, w tym sprawozdania z działalności zawierające informacje na temat osiągnięcia wszystkich wcześniej ustalonych, konkretnych, wymiernych, wykonalnych, stosownych i określonych w czasie celów dla poszczególnych działalności oraz na temat nowych celów mierzonych za pomocą wskaźników (art. 38 ust. 3 lit. e) ppkt (i)), pełne uzasadnienie zawierające analizę kosztów i korzyści dla proponowanych zmian wysokości środków (art. 38 ust. 3 lit. e) ppkt (ii)) oraz podsumowanie wyników oceny, jeżeli mają znaczenie dla zmian w budżecie (art. 38 ust. 3 lit. e) ppkt (v)).
- (iv) Delegowany urzędnik zatwierdzający składa swojej instytucji sprawozdanie z wykonywanych obowiązków w postaci rocznego sprawozdania z działalności, zawierającego informacje finansowe oraz informacje dotyczące zarządzania. W sprawozdaniu z działalności wskazuje się wyniki operacji w odniesieniu do ustalonych celów, ryzyka związanego z tymi operacjami, wykorzystania przekazanych zasobów oraz skuteczności i wydajności systemów kontroli wewnętrznej (art. 66 ust. 9).
- (v) Sprawozdania specjalne Trybunału Obrachunkowego są niezwłocznie przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 163).

16 Rozliczalność odnosi się głównie do demokratycznego nadzoru nad polityką i działaniami organów publicznych, a kontrola publiczna dotyczy kontroli finansowych i kontroli wykonania zadań przeprowadzanych w zakresie realizacji polityk i przeznaczonych na ten cel publicznych środków finansowych, a także ich związku z procesem rozliczalności. Zob. sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania” z 2014 r. (<http://eca.europa.eu>).

17 Zob. również art. 163 rozporządzenia finansowego.

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1).

19 Podobne przepisy zostały sformułowane w rozporządzeniach finansowych dotyczących Europejskich Funduszy Rozwoju.

- c) Rozporządzenie ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych stanowi, że²⁰:
- (i) Decyzje w sprawie finansowania powinny zawierać w załączniku opis każdego działania, określający jego cele, główne działania, oczekiwane rezultaty, metody wdrażania, budżet i indykatorywny harmonogram oraz system monitorowania efektywności wdrażania (preambuła, motyw 5).
 - (ii) Zewnętrzne działania Unii w ramach instrumentów powinny przyczyniać się do osiągnięcia konkretnych rezultatów (obejmujących efekty, wyniki i wpływ); rezultaty działań zewnętrznych Unii i skuteczność konkretnego instrumentu należy monitorować i oceniać na podstawie uprzednio zdefiniowanych, jasnych, przejrzystych i – w stosownych przypadkach – właściwych dla danego państwa i mierzalnych wskaźników (preambuła, motyw 12).
 - (iii) Programy działania uszczegóławiają – dla poszczególnych działań – wyznaczone cele, oczekiwane wyniki i główne działania (art. 2).
 - (iv) Począwszy od 2015 r., Komisja co roku przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z realizacji celów każdego rozporządzenia, z wykorzystaniem wskaźników pozwalających zmierzyć osiągnięte wyniki i skuteczność odpowiedniego instrumentu. W sprawozdaniu rocznym ocenia się rezultaty unijnej pomocy finansowej, w miarę możliwości z wykorzystaniem konkretnych i mierzalnych wskaźników odzwierciedlających rolę pomocy w realizacji celów poszczególnych instrumentów (art. 13).

20 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych (Dz.U. L 77 z 15.3.2014, s. 95).

3. Przegląd przeprowadzony przez Trybunał

20

Celem przeglądu było przedstawienie w jednym dokumencie głównych obszarów ryzyka określonych przez Trybunał w odniesieniu do podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy. Ukazano w nim również zagrożenia zidentyfikowane przy wykorzystaniu doświadczeń Trybunału z kontroli dotyczących działań zewnętrznych. Przegląd ten jest wyjątkowo istotny w kontekście trwających obecnie dyskusji związanych ze stosowanymi przez Komisję ramami wykonania (zob. pkt 5) oraz wdrażaniem ram osiągnięcia rezultatów w zakresie unijnych działań na rzecz współpracy międzynarodowej i rozwoju (zob. pkt 11).

21

Myśl przewodnią przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu stanowiło pytanie: czy Komisja odpowiednio uwzględniła główne zagrożenia wpisane w podejście zorientowane na rezultaty w zakresie unijnych działań na rzecz współpracy międzynarodowej i rozwoju?

22

Trybunał prowadził prace nad przeglądem w okresie od października 2014 r. do stycznia 2015 r. Prace te objęły przegląd dokumentacji otrzymanej od instytucji UE i innych głównych ofiarodawców pomocy wielostronnej i dwustronnej, a także wywiady z pracownikami Komisji UE, w tym pracownikami delegatury UE w Kambodży, oraz z urzędnikami dwóch organizacji międzynarodowych i kilku organów wdrażających. Zbadano również sprawozdania specjalne opublikowane przez Trybunał w ostatnich latach w celu zilustrowania stwierdzonych głównych obszarów ryzyka konkretnymi przykładami. Ze względu na duży zasięg czasowy działań na rzecz rozwoju przykłady te niekiedy dotyczą działań podjętych kilka lat temu.

23

Na podstawie prac związanych z przeglądem Trybunał stwierdził dziewięć głównych obszarów ryzyka, które przedstawiono szczegółowo i opatrzone przykładami w dalszej części sprawozdania. Są one związane z następującymi zagadnieniami:

- a) konsekwentne stosowanie terminologii dotyczącej osiągnięcia rezultatów (część 4.1),
- b) ustalenie jasnego łańcucha rezultatów (część 4.2),
- c) wyższy poziom złożoności z powodu włączenia zagadnień przekrojowych (część 4.3),
- d) harmonizacja instrumentów i ram stosowanych przez partnerów działających na rzecz rozwoju (część 4.4),
- e) sprawozdawczość i ocena w zakresie osiągnięcia rezultatów (część 4.5),
- f) konsolidacja danych i przegląd osiągniętych rezultatów (część 4.6),
- g) jakość danych (część 4.7),
- h) położenie nacisku na wynik budżetowy (część 4.8),
- i) zmiany w kontekście działań UE (część 4.9).

4.1. Sformułowanie celów i wskaźników

4.1.1. Terminologia

24

Z uwagi na liczbę i różnorodność podmiotów zaangażowanych we wdrażanie nowych ram osiągnięcia rezultatów w zakresie unijnych działań na rzecz rozwoju i współpracy lub podmiotów związanych z tym procesem, istotne jest, by mogły one stosować wspólną i spójną terminologię.

25

Trybunał stwierdził jednak, że terminologia związana z osiągnięciem rezultatów nie zawsze stosowana jest w sposób konsekwentny (zob. **ramka 1**).

26

Brak przejrzystych i konsekwentnie stosowanych terminów może doprowadzić do nieporozumień wśród stron zaangażowanych w unijne działania na rzecz rozwoju i współpracy, w szczególności w kontekście oceny tych działań.

Przykłady problemów terminologicznych

Podczas gdy rozporządzenie ustanawiające wspólne zasady i procedury wdrażania unijnych instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych²¹ stanowi, że rezultaty obejmują efekty, wyniki i wpływ (zob. pkt 19), w planie zarządczym DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid na 2014 r. zastosowano odmienną kategoryzację, w której wyniki obejmują rezultaty i oddziaływanie²².

W rozporządzeniach przewidziano wprawdzie konkretne, wymierne, wykonalne, stosowne i określone w czasie cele (ang. *specific, measurable, achievable, relevant and timed* – SMART), to jednak w opracowanym przez DG EuropeAid podręczniku monitorowania zorientowanego na rezultaty, który stanowi dokument referencyjny dla wszystkich działań monitorowania zorientowanego na rezultaty tej dyrekcji, jest mowa o obiektywnie weryfikowalnych wskaźnikach SMART. Pomyłono w nim zatem pojęcia „celów” i „wskaźników”. Na podobnej zasadzie w okólniku budżetowym Komisji na 2014 r. cele SMART określono jako „warunki minimalne, które muszą zostać spełnione przez cele i wskaźniki”²³.

Mimo że rozporządzenia przewidują uprzednio zdefiniowane, jasne, przejrzyste i – w stosownych przypadkach – właściwe dla danego państwa i mierzalne wskaźniki, niekiedy wykorzystywane są inne zestawy kryteriów jakości. W wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego na 2012 r. DG EuropeAid stwierdziła²⁴: „Istnieją różne zestawy kryteriów służących ocenie jakości wskaźników: wskaźniki SMART są konkretne, wymierne, wykonalne, stosowne i określone w czasie. Kryteria CREAM odnoszą się do wskaźników, które są jasne, istotne, opłacalne, stosowne i możliwe do monitorowania (ang. *clear, relevant, economic, adequate and monitorable*). W wytycznych DG Eurostat na temat wskaźników położono nacisk na logikę, istotność, możliwość ustalenia wartości docelowych, częstotliwość gromadzenia danych, stosowność oraz możliwości w zakresie dokładności szacunków. Wskaźniki RACER odnoszą się do wskaźników, które są istotne, zaakceptowane, wiarygodne, proste i miarodajne”.

21 Rozporządzenie (UE) nr 236/2014.

22 Zob. np. logika interwencji w kontekście Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju w sekcji 4.1.4 planu zarządczego DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid na 2014 r.

23 Komisja Europejska – „Budget circular for 2014 – Standing instructions” (Okólnik budżetowy na 2014 r. – Stałe instrukcje), 14 grudnia 2012 r.

24 „Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support” (Wytyczne w zakresie wsparcia budżetowego – Planowanie, koncepcja i zarządzanie – Nowoczesne podejście do wsparcia budżetowego), wrzesień 2012 r.

4.1.2. Dostosowanie dokumentów i spójność

27

Określenie celów i związanych z nimi wskaźników w sposób jasny i spójny we wszystkich odnośnych dokumentach ułatwia ich zrozumienie i zwiększa prawdopodobieństwo, że zostaną one osiągnięte.

4. Główne obszary ryzyka

28

Cele i wskaźniki dotyczące unijnych działań w zakresie rozwoju i współpracy zostały przedstawione w wielu różnych dokumentach. Do dokumentów tych należą:

- a) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- b) ogólne cele rozwoju (zob. część 2.1.1),
- c) rozporządzenia w sprawie instrumentów na rzecz finansowania działań zewnętrznych²⁵,
- d) opracowane przez Komisję strategie regionalne i krajowe oraz dokumenty Komisji dotyczące wieloletniego planowania orientacyjnego,
- e) roczne programy działania załączone do decyzji Komisji w sprawie finansowania,
- f) umowy w sprawie finansowania z krajami partnerskimi, porozumienia administracyjne/porozumienia o wkładzie finansowym z organizacjami międzynarodowymi, umowy o dofinansowanie i umowy o udzielenie dotacji z organizacjami i usługodawcami pozarządowymi,

- g) opisy zadań (lub oświadczenia programowe) w ramach procedury budżetowej,
- h) roczne plany zarządcze i roczne sprawozdania z działalności opracowane przez odnośne dyrekcje generalne Komisji.

29

Obsługa administracyjna wszystkich powyższych dokumentów, które zostały opracowane przez różne organy i które podlegają odmiennym cyklom i procedurom dotyczącym ich zatwierdzenia, prowadzi siłą rzeczy do dostosowywania celów i wskaźników, a w niektórych przypadkach – do niespójności. W tym kontekście – w konsekwencji działania pilotażowego dotyczącego sprawozdawczości na temat rezultatów przeprowadzonego przez Komisję w 2014 r. podczas opracowywania ram osiągnięcia rezultatów – stwierdzono, że w przypadkach, w których ramy logiczne istniały zarówno na poziomie decyzji, jak i na poziomie umowy, „poziom spójności między nimi był – w najlepszym przypadku – niejednoznaczny”²⁶.

30

W ramach poprzednich kontroli Trybunał stwierdził również brak spójności między dokumentami, w których określone są cele i wskaźniki (zob. **ramka 2**).

25 Dz.U. L 77 z 15.3.2014.

26 Ramy logiczne to dokument, w którym przedstawiane są cele, działania i zasoby projektu. Zazwyczaj zawiera on również główne założenia, na których opiera się projekt, oraz informacje na temat tego, w jaki sposób projekt będzie monitorowany, z uwzględnieniem zastosowania wskaźników.

Przykłady niespójności między dokumentami

„Roczne sprawozdania z działalności zawierają siedem wskaźników dla Azji Środkowej. Mimo iż mają one ogólne znaczenie dla powodzenia pomocy rozwojowej UE w Azji Środkowej, różnią się one od wskaźników określonych w regionalnym dokumencie strategicznym oraz w wieloletnich programach orientacyjnych. Nie są one również bezpośrednio powiązane z zakładanymi wynikami nowej strategii Rady na rzecz partnerstwa z Azją Środkową”²⁷.

27 Sprawozdanie specjalne nr 13/2013 pt. „Pomoc rozwojowa UE dla Azji Środkowej”, pkt 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Główne obszary ryzyka

31

Niespójności w sposobie określania celów i wskaźników mogą sprawić, że niejasne będzie, na jakiej podstawie należy oceniać to, co zostało osiągnięte.

4.1.3. Wyznaczanie celów SMART i jasnych wskaźników

32

Wyznaczanie konkretnych, wymiernych, osiągalnych, odpowiednich i określonych w czasie celów (SMART) stanowi wymóg prawny odnoszący się do wszystkich działań unijnych w zakresie rozwoju i współpracy. Ponadto rezultaty unijnych działań zewnętrznych – w tym tych dotyczących rozwoju i współpracy – i skuteczność poszczególnych instrumentów powinny być monitorowane i oceniane na podstawie uprzednio zdefiniowanych, jasnych, przejrzystych i – w stosownych przypadkach – właściwych dla danego państwa i mierzalnych wskaźników (zob. pkt 19)²⁸.

28 W kwietniu 2014 r. Parlament Europejski wezwał do przyjęcia konkretnych, wymiernych, osiągalnych, odpowiednich i określonych w czasie wartości odniesienia we wszystkich programach w ramach działu 4 – „Globalny wymiar Europy” – wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Zob. decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2012, sekcja III – Komisja i agencje wykonawcze – nr ref. P7_TA-PROV(2014)0287.

Wykres 2

Potrzeba określenia celów SMART i jasnych wskaźników

		Cele SMART	Jasne wskaźniki
Rezultaty	Wkład		
	Działania		
	Produkty		
	Wynik		
	Oddziaływanie		

4. Główne obszary ryzyka

33

Podczas wcześniejszych kontroli Trybunał często stwierdzał, że ustalone cele były zbyt mało precyzyjne lub nierealistyczne (zob. **ramka 3**). Na podobnej zasadzie Trybunał dochodził nierzadko do wniosku, że wskaźniki nie zostały określone lub były niejasne (zob. **ramka 4**). Nawet jeśli wskaźniki zostały jasno określone, ich interpretacja może być niejednoznaczna, a ich wartość może znacznie różnić się w zależności od kontekstu, w którym zostały one zastosowane (zob. **ramka 5**).

34

Z działania pilotażowego dotyczącego sprawozdawczości na temat rezultatów – przeprowadzonego przez Komisję w 2014 r. podczas opracowywania ram osiągnięcia rezultatów – wynika również, że w wielu przypadkach ramy logiczne istniały na poziomie decyzji i umowy, jednak te były one dobrej

jakości. Cele nie były bowiem zgodne z kryteriami SMART, a wskaźniki nie zostały precyzyjnie określone lub opierały się na niejasnych źródłach danych.

35

Podobnie jak naruszanie przepisów rozporządzeń, brak celów SMART i jasnych wskaźników utrudnia monitorowanie wyników i ocenę osiągniętych rezultatów. Wpływa to negatywnie na rozliczalność i kontrolę publiczną. Brak precyzyjnie określonych celów od początku interwencji pociąga za sobą również ryzyko, że jej rezultaty będą ograniczone.

Ramka 3

Przykład celów, które były zbyt mało precyzyjne lub nierealistyczne

„Brak jasnej definicji celów projektu odnosi się głównie do planowanych urządzeń, poziomu ich funkcjonowania (ilość i jakość) oraz populacji docelowej mającej skorzystać z rezultatów projektu. Brak jasnych i skwantyfikowanych działań znacznie utrudniał Komisji monitorowanie postępów w trakcie realizacji, a następnie pomiar i sprawdzenie, czy osiągnięte rezultaty były trwałe w czasie [...]”²⁹.

„Cele są często również zbyt ambitne, w szczególności w przypadku projektów organizacji pozarządowych, które dysponują skromnym budżetem i mają stosunkowo krótki okres realizacji. Szczególnie dotyczyło to projektów organizacji pozarządowych finansowanych z instrumentu żywnościowego – okres ich realizacji wynosił około 20 miesięcy, a w praktyce został skrócony do 15 miesięcy, ponieważ w pierwszych miesiącach prowadzone były przetargi i działania przygotowawcze. W niektórych przypadkach interwencje opierają się na bezzasadnych założeniach dotyczących warunków niezbędnych do pomyślnej realizacji, np. zdolności instytucjonalnych i zarządczych władz krajowych lub lokalnych, jakości infrastruktury wiejskiej lub dostępności odpowiedniego personelu (np. specjalistów w dziedzinie żywienia, pracowników upowszechniających wiedzę rolniczą)”³⁰.

29 Sprawozdanie specjalne nr 13/2012 pt. „Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej na rzecz dostępu do wody pitnej i podstawowej infrastruktury sanitarnej w krajach Afryki Subsaharyjskiej”, pkt 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Sprawozdanie specjalne nr 1/2012 pt. „Skuteczność pomocy rozwojowej Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego w Afryce Subsaharyjskiej”, pkt 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Główne obszary ryzyka

Ramka 4

Przykłady wskaźników, których nie opracowano lub były niejasne

„W umowach w sprawie finansowania nie uwzględniono wskaźników wydajności dla bezpośredniego wsparcia finansowego (DFS) PEGASE, co utrudnia ESDZ, Komisji i państwom członkowskich ocenę konkretnych rezultatów wsparcia [...]. Brak wskaźników wydajności utrudnia także wykazanie rezultatów w celu przyciągnięcia nowych środków. Ponadto nie jest to zgodne z wyraźnym wymogiem zawartym w rozporządzeniu w sprawie ENPI stanowiącym, że w celu monitorowania należy opracowywać wskaźniki wydajności dla wszystkich form wsparcia ENPI”³¹.

„[...] w Kirgistanie program informacyjny o bezpieczeństwie żywnościowym zawierał ogólne wskaźniki, takie jak: »informacje na temat bezpieczeństwa żywnościowego są z reguły oceniane jako dokładne i przekazywane w odpowiednim czasie«, »szkoli się odpowiednią liczbę pracowników« lub »przydatność prognoz dotyczących upraw«”³².

31 Sprawozdanie specjalne nr 14/2013 „Bezpośrednie wsparcie finansowe Narodowej Władzy Palestyńskiej przez Unię Europejską”, pkt 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Sprawozdanie specjalne nr 13/2013, pkt 52.

Ramka 5

Przykład zmieniającej się istotności wskaźników

UE zapewnia wsparcie budżetowe dla Kambodży na rzecz rozwoju sektora edukacji w tym kraju. W ostatnich latach reputacja egzaminów szkolnych dla klasy 12 w Kambodży została osłabiona z racji występowania przypadków oszustw i korupcji. Wskaźnik zdawalności był wówczas na poziomie około 80%. W 2014 r. władze Kambodży podjęły próby przeciwdziałania nieprawidłowościom w egzaminach aż do całkowitego ich wyeliminowania, w szczególności wprowadzając środki zapobiegające oszukiwaniu w ośrodkach testowych. Wskaźnik zdawalności w przypadku pierwszego egzaminu zorganizowanego w sierpniu 2014 r. wyniósł 25%, a po egzaminie poprawkowym, który odbył się w październiku, wskaźnik zdawalności ogółem za 2014 r. wzrósł do poziomu 41% kandydatów. Jest to w przybliżeniu połowa wartości wskaźnika odnotowanego za rok 2013. Na pierwszy rzut oka zmiana wartości wskaźnika mogłaby świadczyć o pogorszeniu sytuacji. Tymczasem można ją również potraktować jako odzwierciedlenie zwiększenia rzetelności i wiarygodności egzaminów.

4.1.4. Obranie za cel zaangażowania kraju partnerskiego w przeprowadzenie reform

36

Aby cele danego działania były istotne z punktu widzenia potrzeb rozwojowych, powinny one odpowiadać osiągnięciu określonego rezultatu, tj. wystąpieniu wymiernej zmiany wynikającej z podjętego działania.

4. Główne obszary ryzyka

37

Podczas wcześniejszych kontroli Trybunał stwierdził, że cele działań unijnych są niekiedy określone w formie zobowiązania, które kraj partnerski musi podjąć w danym momencie. Niemniej w niektórych przypadkach, nawet jeśli określony cel został zrealizowany, tj. nawet jeśli wydaje się, że kraj partnerski spełnił planowane zobowiązanie, działanie to odniosło niewielki skutek na przestrzeni czasu lub w ogóle nie przyniosło ono efektu. Innymi słowy, nie przyniosło ono istotnego rezultatu w zakresie rozwoju (zob. **ramka 6**).

38

Skuteczność działań unijnych w zakresie pomocy rozwojowej i koordynacji może zostać ograniczona, jeśli pozorne zaangażowanie kraju partnerskiego w osiągnięcie rezultatów, niepoparte dowodami na to, że faktycznie przeprowadzane są znaczące reformy, uznawane jest za wystarczający warunek przekazania środków.

Ramka 6

Przykład interwencji, w której zaangażowanie kraju partnerskiego w przeprowadzenie reform nie przełożyło się na rezultaty w zakresie rozwoju

„Komisja wypłaciła środki w ramach wsparcia budżetowego dla Kirgistanu w trzech transzach, z których każda została poprzedzona oceną postępów w zakresie osiągania celów zarządzania finansami publicznymi. Komisja oceniła, że postępy były powolne, jednak zezwoliła na wypłatę każdej z trzech transz, głównie dlatego, że uważała, iż władze Kirgistanu wciąż deklarowały gotowość do przeprowadzania dalszych reform. Nie było jasnego dowodu popierającego tę opinię. Podstawą uzasadnienia decyzji Komisji o wypłatach środków jest jej ocena gotowości krajów partnerskich do przeprowadzenia reform, a nie faktycznie poczyniony postęp”³³.

„Komisji nie udało się zagwarantować, by kwestie poruszane na spotkaniach podkomitetu znalazły kontynuację w formie rzeczywistych działań egipskich władz. Nawet gdy omawiane zagadnienia trafiały na listę planowanych działań pod koniec spotkań podkomitetu, zazwyczaj nie były one realizowane. Przykładowo spotkanie podkomitetu w 2009 r. zaowocowało umieszczeniem na liście działań następującego punktu: »zbadanie możliwości użycia pomocy technicznej UE w celu udzielenia porad Egipcjom w zakresie prawodawstwa dotyczącego organizacji pozarządowych w państwach członkowskich«. Temat ten nie doczekał się kontynuacji. [...] Skrytykowanie przez Komisję w sprawozdaniu okresowym łamanie praw człowieka nie wiązało się z żadnymi konsekwencjami w postaci groźby zawieszenia lub zmniejszenia unijnej pomocy”³⁴.

³³ Sprawozdanie specjalne nr 13/2013, pkt 57.

³⁴ Sprawozdanie specjalne nr 4/2013 pt. „Współpraca UE i Egiptu w zakresie sprawowania rządów”, pkt 39 i 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Główne obszary ryzyka

4.2. Utworzenie łańcucha rezultatów

4.2.1. Powiązanie działań i rezultatów w formie jasnego i logicznego łańcucha

39

Aby uzyskać oczekiwane rezultaty, należy określić stosowne działania, a zatem ustalić jasny, logiczny związek między działaniami, produktami, wynikiem i oddziaływaniem^{35,36}. Utworzenie tego rodzaju logicznego łańcucha ma również zasadnicze znaczenie dla wykazania, w jaki sposób interwencje unijne w zakresie rozwoju i współpracy przyczyniają się do osiągnięcia rezultatów³⁷.

40

W niektórych wcześniejszych sprawozdaniach specjalnych Trybunału oraz sprawozdaniach oceniających opracowanych przez Komisję stwierdzono, że powiązanie między działaniem a rezultatami nie zawsze było jasno określone (zob. **ramka 7**).

41

W przypadku niektórych działań w umowach w sprawie finansowania można określić warunki dokonywania płatności w zależności od osiągniętych rezultatów, wprowadzając bezpośrednie powiązanie między nimi. W ten sposób, poprzez przekazywanie całkowitej lub częściowej płatności za całkowite lub częściowe osiągnięcie rezultatów, tworzone są zachęty do poprawy wyników^{38,39}. Podczas poprzednich kontroli Trybunał stwierdzał niekiedy, że tego rodzaju powiązanie nie zostało wprowadzone ani nie było wymagane (zob. **ramka 8**).

42

Wobec braku jasnego powiązania między działaniami – lub warunkami dokonania płatności – i ich zamierzonymi rezultatami cele interwencji mogą zostać pominięte, co wpływa negatywnie na skuteczność pomocy. Co więcej, ogranicza to również zdolność UE do wykazania i wyjaśnienia rezultatów swoich działań. Na podobnej zasadzie polityki, które sprawiają wrażenie odrębnych, mogą w rzeczywistości być ściśle ze sobą powiązane⁴⁰. Podczas opracowywania koncepcji działania w kontekście danej polityki może zdarzyć się, że nie zostanie poświęcona wystarczająca uwaga jego możliwym rezultatom. Przykładowo projekt mógł przyczynić się do osiągnięcia celów związanych z kwestią zdrowia, takich jak zwalczanie malarii, podczas gdy określone dla niego cele dotyczą wyłącznie poprawy dostępu do bezpiecznej wody pitnej.

- 35 „Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit” (Analiza instrumentów prawnych i wniosków z ocen zarządzanych przez Wspólną Jednostkę ds. Oceny) – część 1 sprawozdania końcowego: końcowe sprawozdanie podsumowujące, lipiec 2011 r., ppkt (vi): „Określenie jasnego i logicznego łańcucha w rozporządzeniach ma kluczowe znaczenie. Strukturze takiej sprzyja unikanie nieustrukturyzowanych wykazów działań i niejasnych powiązań między działaniami, produktami i ich zakładanym oddziaływaniem. Związki między poszczególnymi ogniwami łańcucha powinny być jasne i logiczne, tak aby uniknąć luk w logice oraz niepowiązanych produktów i oddziaływania” – zob. ocena DEVCO 1292.
- 36 Szczegółowy opis łańcucha rezultatów przedstawiono w opracowaniu „Results-based Management Handbook” (Podręcznik zarządzania opartego na rezultatach) autorstwa Grupy Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, październik 2011 r., s. 14.
- 37 „Study on the uptake of learning from EuropeAid’s strategic evaluations into development policy and practice” (Analiza wykorzystania wniosków z ocen strategicznych DG EuropeAid na potrzeby polityk i praktyk w zakresie rozwoju), sprawozdanie końcowe, czerwiec 2014 r., ppkt (vii).
- 38 Commission Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support (Wytyczne Komisji w zakresie wsparcia budżetowego – Podręcznik – Nowoczesne podejście do wsparcia budżetowego), wrzesień 2012 r.
- 39 Zob. Konkluzje Rady w sprawie wspólnego stanowiska UE na czwarte forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy (Pusan, 29 listopada – 1 grudnia 2011 r.) – 3124. posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych (rozwoj), Bruksela, 14 listopada 2011 r.: „UE wzywa kraje partnerskie i partnerów rozwojowych, aby zwiększyli nacisk na zharmonizowane i oparte na rezultatach warunki udzielania pomocy”.
- 40 Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector – Final report

Przykłady niejasnego powiązania między działaniem a rezultatami

„W przypadku 24 zbadanych interwencji występują jasne odniesienia do strategii EPS, pod egidą której odbywa się współpraca. Wyraźne nawiązania do co najmniej jednego celu EPS występują w dokumentach programowych, a interwencje są zgodne z dokumentami strategicznymi. Niemniej jednak w dokumentach objętych przeglądem nie wykazano ani nie wyjaśniono w sposób jednoznaczny, jak cele te zostaną osiągnięte za pośrednictwem konkretnych interwencji oraz jak planowane interwencje przyczynią się do osiągnięcia rezultatów⁴¹.”

„Programy wsparcia budżetowego w Malawi i Rwandzie zawierają odniesienia do celów krajowych strategii ograniczania ubóstwa oraz polityk i programów sektorowych. Nie ma w nich wzmianki o sposobie, w jaki mają przyczynić się do osiągnięcia celów rządu⁴².”

41 Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) (Ocena unijnego wsparcia na rzecz dwóch regionów europejskiej polityki sąsiedztwa (wschód i południe)) – sprawozdanie końcowe – część 1, czerwiec 2013 r., s. 24.

42 Sprawozdanie specjalne nr 1/2012, pkt 53.

Przykłady interwencji finansowych z zastosowaniem nieskutecznych warunków dokonania płatności

„Jednym z celów dwóch ukierunkowanych programów wsparcia budżetowego było przyczynienie się do poprawy zarządzania finansami publicznymi (ZFP). W programach nie przewidziano jednak żadnych powiązań z rządowym planem reformowania ZFP ani nie określono, które priorytety mają być wspierane. Nie wiadomo, w jaki sposób w ramach tego typu programów można osiągnąć taki cel, biorąc pod uwagę to, że środki zostały przekazane w jednej transzy o stałej wysokości, nieuwarunkowanej osiągnięciem wyników ani wymogami dotyczącymi dialogu politycznego⁴³.”

„W projektach inwestycyjnych dotyczących infrastruktury drogowej Komisja stosuje warunki w sposób, który w niewielkim stopniu zachęca kraje partnerskie do ich przestrzegania. Ustanowione warunki nie są prawnie wiążące, a w porozumieniach finansowych przedstawia się je jako »działania towarzyszące«, które mają być podejmowane przez kraj partnerski. W praktyce Komisja na ogół zatwierdza umowy o roboty budowlane zawierane między krajami partnerskimi a wykonawcami niezależnie od tego, czy takie działania towarzyszące zostały podjęte. W konsekwencji jest zobowiązana do wpłacania środków z EFR na podstawie tych umów i ma niewielkie możliwości skłonienia kraju partnerskiego do spełnienia warunków⁴⁴.”

43 Sprawozdanie specjalne nr 9/2013 pt. „Wsparcie UE na rzecz sprawowania rządów w Demokratycznej Republice Konga”, pkt 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Sprawozdanie specjalne nr 17/2012 pt. „Wkład finansowy z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) na rzecz budowy trwałej sieci dróg w Afryce Subsaharyjskiej”, pkt 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Główne obszary ryzyka

4.2.2. Wkład w rezultaty a przypisywanie rezultatów

43

Interwencje unijne w zakresie rozwoju i współpracy przeprowadzane są w złożonym środowisku, w którym poza pomocą unijną wpływ – pozytywny lub negatywny – na osiągnięcie rezultatów ma wielu innych darczyńców i wiele czynników zewnętrznych. Z tego względu oprócz wyznaczenia związku przyczynowego między działaniami unijnymi na rzecz rozwoju i współpracy a ich rezultatami (zob. część 4.2.1) pożądane mogłoby okazać się dokonanie oceny siły tego powiązania, tj. tego, która część rezultatów może zostać przypisana działaniom UE.

44

Niemniej jednak, jak wskazano w dokumencie roboczym służb Komisji „Torowanie drogi ku unijnym ramom osiągnięcia rezultatów w zakresie rozwoju i współpracy” (zob. pkt 7), „trudno jest zmierzyć wkład rezultatów z jednego poziomu hierarchii w realizację innego poziomu”, czyli od produktu do wyniku i od wyniku do oddziaływania. Istotnie, choć produkty interwencji mogą zazwyczaj być w dużej mierze przypisane tej interwencji, trudno o stwierdzenie takiego powiązania w przypadku jej wyniku, a w jeszcze mniejszym stopniu odnosi się to do oddziaływania, jak wynika z kontroli przeprowadzonych przez Trybunał (zob. **ramka 9**).

45

W przypadku interwencji dotyczących wsparcia budżetowego na ogół nie jest natomiast możliwe wyodrębnienie produktów z uwagi na zamienność unijnego wsparcia finansowego w ramach budżetu kraju partnerskiego. Z budżetu kraju partnerskiego wspiera się bowiem strategię rozwoju całego państwa, a produkty interwencji unijnych polegających na udzieleniu wsparcia budżetowego są związane ze zmianami polityk i usług rządowych, które nie są wyłącznie konsekwencją programu wsparcia budżetowego, lecz wynikają też z różnych innych działań i decyzji rządu, innych programów pomocy [...] oraz czynników zewnętrznych, niezwiązanych z działalnością rządu⁴⁵. Zostało to dobrze ukazane w kompleksowych ramach oceny na potrzeby oceny wsparcia budżetowego opracowanych przez OECD (zob. **załącznik**).

46

W rezultacie nawet w tych przypadkach, w których można określić jasne, logiczne powiązanie między działaniem a rezultatami, może być trudno ocenić – lub ocena taka może nie być możliwa – którą część rezultatów należy przypisać interwencjom UE, a którą interwencjom innych darczyńców lub innym czynnikom. Z tego względu należy raczej mówić o wkładzie w osiągnięcie rezultatów, a nie przypisywać ich osiągnięcie interwencjom unijnym. Poza aspektami technicznymi kwestia ta odnosi się również do zagadnienia o charakterze w większym stopniu politycznym – poczucia odpowiedzialności za rezultaty. W sytuacji gdy w interwencji zaangażowanych jest wiele stron, w tym UE, kraje partnerskie i inni darczyńcy, niektóre ze stron mogą bowiem przypisywać sobie te same pozytywne rezultaty lub nie poczuwać się do odpowiedzialności za rezultaty negatywne.

(Ocena tematyczna wsparcia Komisji Europejskiej na rzecz sektora zdrowia) – część 1, sierpień 2012 r., ppkt (xiv).

- 45 OECD – sieć oceny rozwoju w ramach Komitetu Pomocy Rozwojowej – Evaluating Budget Support Methodological Approach (Ocena wsparcia budżetowego – podejście metodyczne), s. 11. Zob. również s. 12 w odniesieniu do wyników wsparcia budżetowego: „Wyniki są rezultatem całego zestawu polityk, strategii, i działań związanych z wydatkowaniem podejmowanych przez rząd [...], reakcji/odpowiedzi odnośnych zainteresowanych stron na zmiany w kształtowaniu polityki publicznej i w decyzjach o przydziale zasobów oraz wpływu innych czynników zewnętrznych. Wyniki te są zatem jedynie częściowo efektem udzielonego wsparcia budżetowego. Związek przyczynowo-skutkowy między udzielonym wsparciem budżetowym a wynikami będzie zatem (znacznie) osłabiony przez wpływ innych czynników”.

Przykład trudności w przypisywaniu rezultatów interwencji UE

„Trybunał nie może ocenić, w jakim stopniu programy wsparcia budżetowego UE w Malawi i Rwandzie przyczyniły się do osiągnięcia wyników programów rządowych z powodu wielu złożonych dodatkowych czynników [...]”⁴⁶.

46 Sprawozdanie specjalne nr 1/2012, pkt 57.

4.3. Wyższy poziom złożoności z powodu włączenia zagadnień przekrojowych

47

W komunikacie zatytułowanym „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian” (zob. pkt 18) Komisja zaproponowała, by działania UE w poszczególnych krajach partnerskich skoncentrowane były na maksymalnie trzech sektorach. Nakierowanie interwencji UE na niewielką liczbę sektorów może zwiększyć oddziaływanie pomocy i przyciągnąć dalsze środki, a także ułatwić zarządzanie pomocą unijną nie tylko krajom partnerskim, ale także Komisji i delegaturom UE⁴⁷.

48

Równocześnie, jak wynika z unijnych instrukcji dotyczących opracowywania dokumentów planowania wieloletniego na okres programowania 2014–2020, w zobowiązaniach w zakresie polityki dotyczącej danego sektora należy również uwzględnić dziewięć zagadnień przekrojowych, takich jak propagowanie praw człowieka, równość płci, demokracja, dobre zarządzanie, prawa dziecka, prawa osób niepełnosprawnych, prawa ludności tubylczej, równowaga ekologiczna i przeciwdziałanie HIV/AIDS⁴⁸ (zob. **ramka 10**).

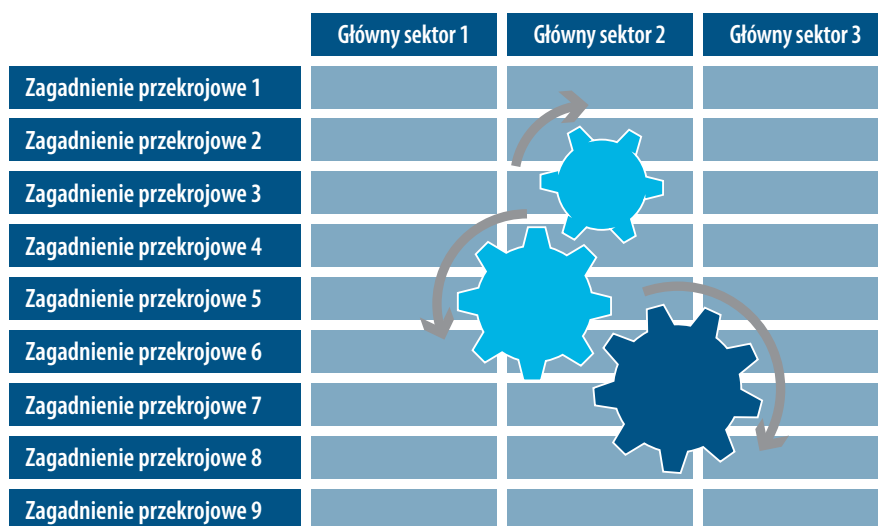
47 Instrukcje dotyczące programowania 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju – na lata 2014–2020, opracowane wspólnie przez ESDZ i Komisję.

48 Zob. również np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020, które stanowi, że „We wszystkich programach uwzględnia się zagadnienia przekrojowe określone w konsensusie europejskim na rzecz rozwoju. Ponadto w stosownych przypadkach uwzględnia się kwestie zapobiegania konfliktom, godnej pracy i zmian klimatu” (art. 3).

4. Główne obszary ryzyka

Wykres 3

Główne sektory i zagadnienia przekrojowe



49

W poprzednich sprawozdaniach oceniających Komisji podkreślono trudności w uwzględnianiu problematyki praw człowieka za pośrednictwem działań unijnych na rzecz rozwoju (zob. **ramka 11**).

50

Uwzględnianie zagadnień przekrojowych w ramach interwencji UE może sprawić, że ustalenie ważności celów tych interwencji stanie się bardziej złożone. Większa złożoność z powodu włączenia zagadnień przekrojowych do programów unijnych stanowi dodatkowe ryzyko w zakresie osiągnięcia rezultatów i informowania o nich.

Ramka 10

Włączanie zagadnień przekrojowych do programów – przykład Kambodży

W opracowanym przez Komisję wieloletnim programie indykatywnym dla Kambodży na lata 2014–2020 przewidziano trzy główne sektory: rolnictwo/gospodarowanie zasobami naturalnymi, edukacja/umiejętności i dobre sprawowanie władzy. Założono w nim również uwzględnienie kilku zagadnień przekrojowych: równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet, odżywiania, środowiska naturalnego oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Przykłady trudności w uwzględnianiu zagadnień przekrojowych – przypadek praw człowieka

„UE podejmowała starania, aby w większym stopniu wyrazić swoje zaangażowanie w kwestię praw człowieka i uwzględnić ją na etapie planowania, w tym w regionalnych dokumentach strategicznych, dwustronnych planach działania i programach tematycznych. Zagadnienia praw człowieka i demokracji stanowią zasady przewodnie dokumentów programowych. Niemniej jednak można zauważyć zjawisko „rozmywania się” elementu związanego z kwestiami demokracji i praw człowieka w miarę wzrostu szczegółowości poziomów cyklu, czyli w miarę przechodzenia od ogólnych postulatów politycznych poprzez ramy polityki do planowanie, wybór instrumentów, przydział środków i wybór projektów. To „rozmywanie się” przybiera różne formy, takie jak: (i) brak spójnej strategii nakierowanej na rozwiązywanie problemów za pomocą konkretnych interwencji, (ii) ograniczone środki na aspekty związane z demokracją i prawami człowieka w innych istotnych sektorach tematycznych, (iii) skłonność do ograniczania prac związanych z prawami człowieka do instrumentów tematycznych⁴⁹.

„Analiza teoretyczna sześciu konkretnych obszarów, w ramach których Komisja Europejska (KE) próbowała uwzględnić kwestię praw człowieka, wykazuje, że w miarę zwiększania się szczegółowości poziomów cyklu zachodzi zjawisko »rozmywania się« elementu związanego z tą kwestią [...]. Towarzyszy temu brak choćby podstawowego systemu monitorowania i oceny postępów w uwzględnianiu kwestii praw człowieka. »Rozmywanie się« tej kwestii związane jest z oporem politycznym w krajach partnerskich, ale również z istotnymi uchybieniami wewnętrznymi na poziomie UE, takimi jak ograniczony wpływ polityczny i brak spójności w procesie podejmowania decyzji co do umiejscowienia i wagi kwestii związanych z prawami człowieka w wewnętrznych działaniach UE. Trudności UE dotyczące połączenia wartości z interesami zostały szeroko udokumentowane i były powszechnie krytykowane przez media i społeczeństwo obywatelskie. Dzięki arabskiej wiosnie zwrócono wreszcie uwagę na ograniczenia podejścia »stabilizacja a prawa człowieka«, a tym samym mogą otworzyć się nowe perspektywy w zakresie bardziej odpowiedzialnego podejścia do uwzględniania kwestii praw człowieka⁵⁰.

49 „Evaluation of the European Union’s Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)” (Ocena unijnego wsparcia na rzecz dwóch regionów europejskiej polityki sąsiedztwa (wschód i południe)) – sprawozdanie końcowe – część 1, czerwiec 2013 r., s. 62.

50 „Ocena tematyczna wsparcia Komisji Europejskiej na rzecz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności (z uwzględnieniem solidaryzowania się z ofiarami represji)” – sprawozdanie końcowe – część 1, grudzień 2011 r., s. 15.

4. Główne obszary ryzyka

4.4. Harmonizacja instrumentów i ram stosowanych przez różnych partnerów działających na rzecz rozwoju

4.4.1. Dostosowanie do ram osiągnięcia rezultatów istniejących w krajach partnerskich

51

W myśl zasad uzgodnionych na międzynarodowych forach wysokiego szczebla darczyńcy, w tym UE, powinni w jak największym stopniu polegać na ramach sprawozdawczości i monitorowania zorientowanych na rezultaty istniejących w krajach partnerskich (zob. część 2.1.2). Darczyńcy powinni w szczególności zminimalizować wykorzystanie dodatkowych ram, powstrzymując się od wprowadzania wskaźników wykonania, które nie są spójne ze strategiami rozwojowymi tych krajów⁵¹.

52

We wcześniejszych sprawozdaniach oceniających Komisji stwierdzono jednak problemy wynikające z braku dostosowania między ramami stosowanymi przez darczyńców a tymi wykorzystywanymi przez kraje partnerskie (zob. **ramka 12**).

53

Nakładanie na kraje partnerskie licznych i zróżnicowanych pod względem rodzaju i poziomu obowiązków sprawozdawczych i warunków dokonywania płatności przez różnych darczyńców może okazać się obciążeniem niemożliwym do pokonania. Sytuacja ta wpływa niekorzystnie zarówno na wydajność pomocy, jak i na jej skuteczność.

51 Partnerstwo z Pusanu w sprawie skutecznej współpracy na rzecz rozwoju.

Ramka 12

Przykład braku dostosowania do ram osiągnięcia rezultatów istniejących w kraju partnerskim

„[...] ramy oceny wykonania zadań, którym daleko do rzeczywiście zharmonizowanego instrumentu ustanowionego z inicjatywy rządu, stały się »sumą indywidualnych preferencji i wymagań wszystkich partnerów działających na rzecz rozwoju«. [...] Faktyczne poczucie odpowiedzialności ze strony rządu zostało utracone, a proces oceny z wykorzystaniem tych ram przekształcił się w niewiele więcej niż obowiązkową procedurę, której należy przestrzegać, by móc w dalszym ciągu otrzymywać wsparcie budżetowe [...]. Wraz z utratą poczucia odpowiedzialności i zaangażowania znacząco wzrosły koszty transakcji związanych z dorocznym procesem oceny i związanym z nim dialogiem politycznym. Tego rodzaju wrażenie odniosły wszystkie istotne zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono wywiady. Najbardziej dobitnym dowodem tego faktu jest stały wzrost liczby wskaźników dodawanych do ram”⁵².

52 „Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future” (Wspólna ocena wsparcia budżetowego dla Tanzanii: wyciągnięte wnioski i zalecenia na przyszłość), sprawozdanie końcowe: część 1, 2013 r., pkt 74–75.

4. Główne obszary ryzyka

4.4.2. Harmonizacja instrumentów stosowanych przez interesariuszy działających na rzecz rozwoju

54

We wcześniejszych sprawozdaniach specjalnych Trybunału stwierdzono problemy związane z brakiem harmonizacji instrumentów stosowanych przez partnerów działających na rzecz rozwoju (zob. **ramka 13**).

55

Zaniechanie harmonizacji tych instrumentów może wpływać negatywnie na skuteczność i wydajność monitorowania i sprawozdawczości w zakresie rezultatów.

Ramka 13

Przykłady problemów wynikających z braku zharmonizowania instrumentów stosowanych przez partnerów działających na rzecz rozwoju

„Z szacunków dokonanych w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) wynika, że finansowaniem działań związanych ze zmianami klimatu zajmuje się ponad 50 międzynarodowych funduszy publicznych, 45 rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla oraz 6 000 funduszy *private equity*, przy czym każdy ma osobną strukturę zarządzania. Bank Światowy przestrzega, że tego typu fragmentacja może ograniczyć ogólną skuteczność finansowania działań w tym zakresie [...]. Do wypłaty środków na działania związane ze zmianami klimatu Komisja i państwa członkowskie wykorzystują zarówno kanały dwustronne, jak i wielostronne. Liczba kanałów wielostronnych wykorzystywanych w 2010 r. wyniosła 22.

[...] Nie próbowano też ograniczyć rozproszenia środków na działania związane ze zmianami klimatu, choć taka sytuacja wiąże się z poważnym ryzykiem niewydajności, niewystarczającej rozliczalności oraz rozdrobnienia pomocy”⁵³.

53 Sprawozdanie specjalne nr 17/2013 pt. „Finansowanie przez UE działań związanych ze zmianami klimatu w kontekście pomocy zewnętrznej”, pkt 57–58 i pkt 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Postępowanie w sytuacji współistnienia odmiennych struktur rozliczalności

56

W odniesieniu do działań unijnych na rzecz rozwoju i współpracy Komisja Europejska powierza organizacjom międzynarodowym niektóre zadania związane z wykonywaniem budżetu w ramach zarządzania pośredniego⁵⁴. W przypadku tych zadań podstawę rozliczalności stanowią odnośne struktury stosowane przez daną organizację międzynarodową, obejmujące

zarządzanie, ramy osiągnięcia rezultatów⁵⁵ i kontrolę zewnętrzną, a także przepisy unijne dotyczące kontroli i rozliczalności.

57

Podczas wcześniejszych kontroli Trybunał stwierdził, że współistnienie różnych struktur rozliczalności w odniesieniu do zadań objętych zarządzaniem pośrednim sprawowanym przez organizacje międzynarodowe powoduje niekiedy powstawanie luk w rozliczalności (zob. **ramka 14**).

54 Rozporządzenie finansowe, art. 58 – metody wykonywania budżetu.

55 Zob. np. „Results-based Management Handbook” (Podręcznik zarządzania opartego na rezultatach) Grupy Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, „Integrated results framework” (Zintegrowane ramy osiągnięcia rezultatów) Funduszu Ludnościowego ONZ lub „Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results” (Podręcznik planowania, monitorowania i oceny rezultatów w zakresie rozwoju) Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

4. Główne obszary ryzyka

Ramka 14

Przykład wyraźnej struktury rozliczalności – ONZ

„Mimo iż Komisja sprawdza systemy zarządzania finansami swoich partnerów ze strony ONZ (stosując analizę opartą na czterech filarach), musi ona opierać się na sprawozdaniach ONZ, aby potwierdzić, że systemy kontroli funkcjonowały w praktyce i że osiągnięto założone rezultaty. W momencie przeprowadzania kontroli Komisji nie udało się uzyskać odpowiednich informacji w tym zakresie od ONZ”⁵⁶.

„Komisja nie uzyskuje terminowo ze sprawozdań ONZ odpowiednich informacji. Duża część sprawozdań wciąż przekazywana jest ze znacznym opóźnieniem, nie jest wystarczająco szczegółowa oraz koncentruje się na działaniach, a nie na rezultatach”⁵⁷.

56 „Przegląd horyzontalny mechanizmów rozliczalności i kontroli publicznej UE: luki, nakładanie się funkcji i wyzwania” z 2014 r., ramka 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Sprawozdanie specjalne nr 3/2011 „Wydajność i skuteczność pomocy UE przekazywanej za pośrednictwem Organizacji Narodów Zjednoczonych w krajach dotkniętych konfliktami”, pkt IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Uchybienia w ocenie i sprawozdawczości na temat rezultatów

58

W przepisach prawnych dotyczących monitorowania, oceny i kontroli przewidziano dwa odmienne rodzaje harmonogramów:

- a) **harmonogram okresowy:** przykładowo art. 318 TFUE stanowi, że Komisja przedkłada corocznie [...] sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach, w szczególności w odniesieniu do wskazań udzielonych przez Parlament Europejski i Radę w kontekście dorocznej procedury udzielania absolutorium;

- b) **harmonogram oparty na działaniach:** przykładowo art. 18 ust. 3 stanowi, że wyniki uzyskane podczas realizacji wieloletnich programów, w przypadku których uruchomione zasoby przekraczają 5 000 000 EUR, są okresowo poddawane ocenie zgodnie z harmonogramem, który umożliwia uwzględnienie wyników tej oceny przy podejmowaniu każdej decyzji w sprawie przedłużenia, modyfikacji lub zawieszenia programu.

59

We wcześniejszych sprawozdaniach z kontroli Trybunał ustalił, że w niektórych przypadkach dokonanie oceny, czy osiągnięte zostały cele danego projektu lub programu, nie było możliwe przed jego ukończeniem, co utrudniło przeprowadzenie oceny okresowej w zakresie osiągnięcia rezultatów (zob. **ramka 15**).

4. Główne obszary ryzyka

60

Trybunał stwierdził również uchybienia dotyczące terminowego przedstawiania ocen. Przeprowadzenie ocen strategicznych trwało bowiem o wiele dłużej niż planowano, a oceny programów były niekiedy przekładane w czasie lub anulowane⁵⁸. W niedawnym badaniu zleconym przez Komisję zidentyfikowano przypadki „istotnego braku powiązania” między ocenami a procesem kształtowania polityki, planowaniem, monitorowaniem i zarządzaniem zorientowanym na osiągnięcie rezultatów. Wskazano w nim przede wszystkim na przypadki, w których nie zostały wykorzystane wyciągnięte wcześniej wnioski, ponieważ wyniki ocen nie zostały zsynchronizowane z procesem decyzyjnym [...] lub ponieważ do czasu udostępnienia ustaleń kontekst zdążył już się zmienić⁵⁹.

61

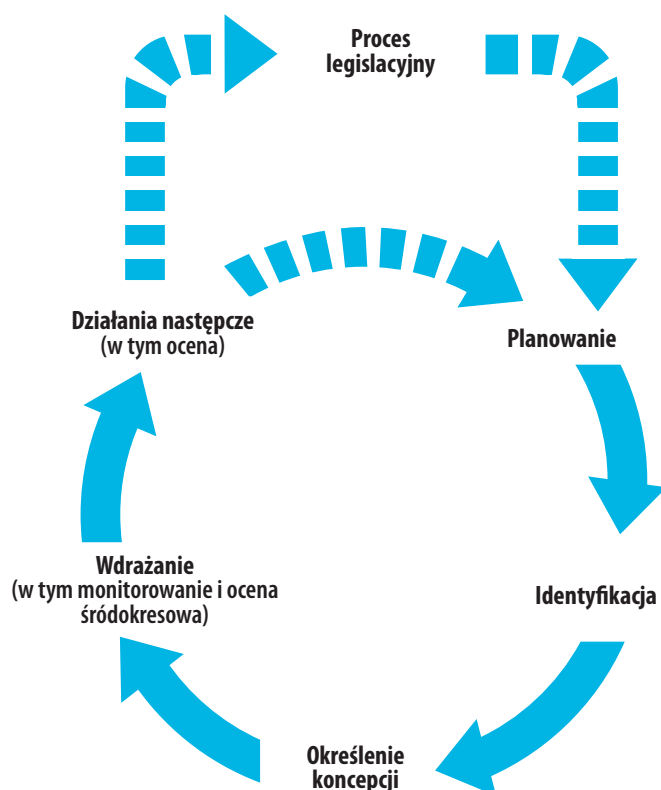
Uchybienia w sprawozdawczości na temat rezultatów i harmonogramie ocen mogą uniemożliwić uwzględnienie istotnej wiedzy i wyciągniętych wniosków w sprawozdawczości i procesach decyzyjnych.

58 Sprawozdanie specjalne 18/2014 pt. „Systemy oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty stosowane przez EuropeAid”, pkt 27–29 (<http://eca.europa.eu>).

59 „Study on the uptake of learning from EuropeAid’s strategic evaluations into development policy and practice” (Analiza wykorzystania wniosków z ocen strategicznych DG EuropeAid na potrzeby polityki i praktyk w zakresie rozwoju), sprawozdanie końcowe, czerwiec 2014, ppkt (vii).

Wykres 4

Przebieg działania



4. Główne obszary ryzyka

Ramka 15

Przykład rezultatów, które mogły zostać poddane ocenie jedynie na koniec danego działania

„Trybunał ocenił skuteczność 19 projektów objętych próbą, porównując cele planowane w umowie w sprawie wkładu finansowego z faktycznymi osiągnięciami. [...] Z powodu niewystarczających informacji rezultaty nie mogły zostać ocenione w następujących przypadkach: [...] jeden z dużych projektów obejmował fundusz powierniczy, którego cele określone w umowie w sprawie wkładu finansowego dotyczyły funduszu jako całości, a zatem miały charakter bardziej ogólny. Chociaż określono bardziej szczegółowe cele dla projektów objętych umową w sprawie wkładu finansowego, mogło nie być jasnego związku między osiągnięciem celów projektu a ogólnymi celami ujętymi w umowie w sprawie wkładu finansowego. W konsekwencji skuteczność można będzie ocenić dopiero wówczas, gdy fundusz zostanie zamknięty, co jeszcze nie nastąpiło w momencie kontroli”⁶⁰.

60 Sprawozdanie specjalne nr 3/2011, pkt 25 i 27b.

4.6. Konsolidacja danych i sprawozdawczość

62

W celu zademonstrowania, czego dokonano dzięki unijnym politykom rozwoju, dane na temat rezultatów osiągniętych w ramach działań UE na rzecz rozwoju i współpracy muszą zostać zebrane i skonsolidowane z wykorzystaniem systemów informacyjnych, a także przedstawione i rozpowszechnione za pośrednictwem odpowiednich kanałów sprawozdawczości.

63

Niemniej jednak we wcześniejszych sprawozdaniach z kontroli Trybunał stwierdził problemy związane ze zdolnością systemów informacyjnych do gromadzenia danych dotyczących osiągniętych rezultatów (zob. **ramka 16**). W 2014 r. Komisja wskazała również, że aby umożliwić UE prowadzenie sprawozdawczości na temat rezultatów, należy w większym stopniu usprawnić i rozwinąć systemy i narzędzia służące do gromadzenia danych⁶¹.

64

Informacje na temat działań UE na rzecz pomocy rozwojowej i współpracy stanowią podstawę wielu różnych sprawozdań, z których główne to:

- a) roczne sprawozdanie finansowe Komisji oraz sprawozdanie Komisji z zarządzania budżetem i finansami⁶²,
- b) roczne sprawozdanie z działalności DG EuropeAid oraz sprawozdanie podsumowujące Komisji⁶³,
- c) roczna sprawozdawczość przedstawiana Komitetowi Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD zgodnie z dyrektywami DAC⁶⁴,
- d) miesięczny przesył danych do rejestru danych inicjatywy na rzecz przejrzystości pomocy (ang. International Aid Transparency Initiative, IATI) zgodnie z normami IATI⁶⁵,
- e) roczne sprawozdanie oceniające finanse Unii, oparte na uzyskanych rezultatach⁶⁶,

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

62 Rozporządzenie finansowe, w szczególności art. 141–142.

63 Rozporządzenie finansowe, w szczególności art. 66 ust. 9.

64 „Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire” (Dyrektywy w sprawie zharmonizowanej sprawozdawczości na temat statystyki dotyczącej systemu sprawozdawczości wierzycieli (CRS) i rocznego kwestionariusza Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC)) wraz z addendum – nr ref. DCD/DAC(2013)15/FINAL z 11 czerwca 2013 r.

65 Strona internetowa inicjatywy na rzecz przejrzystości pomocy (www.iatiregistry.org).

66 Art. 318 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- f) sprawozdanie roczne na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji,
- g) regularne aktualizacje strony internetowej Komisji „EU Aid Explorer”⁶⁷.

65

Obecnie w większości z tych sprawozdań nacisk położono na działania, lecz w żadnym z nich nie przedstawiono skonsolidowanych danych na temat rezultatów osiągniętych za pośrednictwem tych działań⁶⁸. Brak skonsolidowanych sprawozdań na temat rezultatów i przeglądu rezultatów osiągniętych dzięki pomocy UE może wpłynąć negatywnie na proces podejmowania decyzji i rozliczalność.

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

68 W szczególności w rocznym sprawozdaniu oceniającym finanse Unii opartym na uzyskanych rezultatach nie przedstawia się w sposób jasny, w jakim stopniu główne cele UE zostały osiągnięte. Zob. „Report on the evaluation of the Union’s finances based on the results achieved: a new tool for the European Commission’s improved discharge procedure” (Sprawozdanie oceniające finanse Unii oparte na uzyskanych wynikach: nowe narzędzie Komisji Europejskiej mające na celu usprawnienie procedury udzielania absolutorium) – A7-0068/2014 z 30 stycznia 2014 r.

Przykład uchybień w systemie informacyjnym DG EuropeAid

„Głównym narzędziem stosowanym przez Komisję do prowadzenia sprawozdawczości pomiędzy delegaturami a EuropeAid jest sprawozdanie z zarządzania pomocą zewnętrzną [...]. Jednakże w sprawozdaniach tych zostały szeroko opisane podjęte działania i problemy napotkane w trakcie realizacji. Ponadto przedstawione informacje do pewnego stopnia pokrywają się z tymi dostępnymi w komputerowym systemie informacyjnym (CRIS). Sprawozdania podają niewiele informacji na temat faktycznych wyników pomocy albo w formie ocen dokonanych przez samą delegaturę, albo za pomocą sprawozdań na temat wyników ocen przeprowadzonych po zakończeniu interwencji na rzecz pomocy. [...]”⁶⁹.

„[...] CRIS nie może być również z łatwością wykorzystywany do obliczania całkowitej kwoty wydatków na daną politykę ani całkowitej kwoty sfinansowanej z danego instrumentu finansowego. Lista dziedzin stosowana do powiązania zapisów z wielu modułów CRIS z daną dziedziną obejmuje strefy geograficzne (np. Azję), instrumenty finansowe [...] i polityki tematyczne (np. bezpieczeństwo żywnościowe).

Sytuacja ta powoduje, że konsolidacja zawartych w CRIS danych – zwłaszcza danych finansowych – do celów sprawozdawczych jest szczególnie skomplikowana. Sytuacja ta jest szkodliwa z punktu widzenia wydajności i skuteczności CRIS jako narzędzia sprawozdawczości i zarządzania”⁷⁰.

69 Sprawozdanie specjalne nr 1/2011 pt. „Czy decentralizacja procesu zarządzania pomocą zewnętrzną przez Komisję z centrali Komisji do jej delegatur przyczyniła się do poprawy w dziedzinie udzielania pomocy?”, pkt 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Sprawozdanie specjalne nr 5/2012 „CRIS – Wspólny system informacyjny RELEX (Common RELEX Information System)”, pkt 40–41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Główne obszary ryzyka

4.7. Jakość danych

66

Monitorowanie rezultatów i ich ocena wymagają zgromadzenia wystarczających, istotnych, wiarygodnych i aktualnych danych. Zgodnie ze zobowiązaniami poczynionymi na forach wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy (zob. część 2.1.2) przy gromadzeniu danych należy w jak największym stopniu polegać na ramach sprawozdawczości i monitorowania zorientowanych na rezultaty istniejących w krajach partnerskich.

67

Niemniej jednak we wcześniejszych kontrolach przeprowadzonych przez Trybunał i ocenach dokonanych przez Komisję stwierdzano niekiedy, że źródła danych nie zapewniały wystarczających, istotnych, wiarygodnych i aktualnych informacji na temat rezultatów (zob. **ramka 17**). Gromadzenie danych jest czasem kosztowne, zwłaszcza w przypadku spisów ludności, i w związku z tym kraje partnerskie nie przeprowadzają ich często.

68

Brak wystarczających, istotnych, wiarygodnych i aktualnych danych może znacząco osłabić jakość i wiarygodność sprawozdawczości na temat rezultatów.

Ramka 17

Przykłady uchybień w jakości danych

„Z reguły we wskaźnikach stosowanych przez Komisję kładzie się stosowny nacisk na milenijne cele rozwoju, jednakże nie poświęca się dostatecznie dużo uwagi wskaźnikom dotyczącym jakości kształcenia. Niemniej jednak wykorzystywane przez Komisję systemy informacji zarządczej w zakresie edukacji krajowej nie przekazują w sposób systematyczny wystarczających, rzetelnych i aktualnych informacji”⁷¹.

71 Sprawozdanie specjalne nr 12/2010 pt. „Pomoc Unii Europejskiej na rzecz rozwoju edukacji bazowej w Afryce Subsaharyjskiej i Azji Południowej”, pkt V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Wynik budżetowy

69

W ubiegłych latach pojawiły się naciski na zwiększenie środków przeznaczonych na unijne działania na rzecz rozwoju i współpracy, w szczególności w kontekście zobowiązania do osiągnięcia celu ODA ustalonego na szczeblu międzynarodowym, zakładającego stosunek ODA/DNB równy 0,7%, do 2015 r.⁷².

72 „Państwa członkowskie zobowiązują się do osiągnięcia poziomu ODA/DNB równego 0,7% do roku 2015, podczas gdy te, które już ten cel osiągnęły, zobowiązują się pozostać powyżej tego poziomu; państwa członkowskie, które przystąpiły do UE po roku 2002 dołożą starań, aby osiągnąć poziom ODA/DNB równy 0,33% do roku 2015” – zob. konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 16–17 czerwca 2005 r. – nr ref. 10255/1/05 REV 1, pkt 27.

4. Główne obszary ryzyka

70

Art. 317 TFUE stanowi, że Komisja wykonuje budżet zgodnie z rozporządzeniami finansowymi i z uwzględnieniem zasad należytego zarządzania finansami. Art. 38 ust. 3 rozporządzenia finansowego stanowi, że Komisja dołącza do projektu budżetu m.in. informacje o wskaźnikach wykonania z poprzedniego roku oraz o wskaźnikach wykonania na rok bieżący.

71

Wynik budżetowy może być traktowany jako cel sam w sobie i w ten sposób jest czasem określany w planach zarządczych Komisji (zob. **ramka 18**).

72

Z tego względu mogą wystąpić trudności w pogodzeniu potrzeby wykonania budżetu z potrzebą wykonania go zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami (skuteczność, wydajność i oszczędność)⁷³. Osiągnięcia i niepowodzenia związane z wykonaniem budżetu są bardziej widoczne niż te związane z wykonaniem zadań (rezultatów). W związku z tym może pojawić się naturalna skłonność do koncentrowania się na wykonaniu budżetu kosztem uwzględniania rezultatów, jak wynika z ustaleń Trybunału zawartych w jego sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu za rok budżetowy 2013 r.: „Przy wydatkowaniu środków UE w okresie programowania 2007–2013 więcej uwagi poświęcano absorpcji (konieczności wydania środków) i zgodności formalnej niż dobrym wynikiem”⁷⁴.

73

Obranie za cel wyniku budżetowego i skoncentrowanie się na tej kwestii może wpłynąć negatywnie na należyte zarządzanie finansami i osiągnięcie rezultatów.

73 „Jednym z odwiecznych pytań [...] jest, jak pogodzić długofalowy charakter współpracy na rzecz rozwoju – wymagający planowania wieloletniego – ze zwykłą praktyką corocznego wygasania środków przeznaczonych na pomoc. W wielu krajach będących członkami DAC ogólne procedury rządowe wymagają, by środki przeznaczone w budżecie na dany rok zostały wypłacone w ciągu tego roku budżetowego lub aby przynajmniej w ciągu tego roku zostały na nie zaciągnięte zobowiązania, a środki zostały wypłacone niedługo potem. W rezultacie w niektórych krajach podmioty zarządzające pomocą działają pod znaczną presją, by w krótkim czasie zaciągnąć zobowiązania na środki i je wypłacić. Tym samym nacisk kładzie się w większym stopniu na wkład finansowy działań pomocowych aniżeli na pożądane skutki i rzeczywiste rezultaty” – zob. OECD – Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) – „Managing aid: practices of DAC Member countries” (Zarządzanie pomocą: praktyki krajów będących członkami DAC) – nr ref. DCD/DAC(2004)40.

74 Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2013, pkt 10.56 (Dz.U. C 398 z 12.11.2014).

4. Główne obszary ryzyka

Ramka 18

Przykład celu polegającego na wykonaniu budżetu

W planie zarządczym DG EuropeAid na 2014 r. określono następujący cel dla Europejskiego Funduszu Rozwoju w Afryce⁷⁵: „poziomy wykonania budżetu – utrzymanie wysokiego poziomu wykonania budżetu łącznie z płatnościami w ramach wsparcia budżetowego”.

W odniesieniu do instrumentów finansowania zewnętrznego innych niż Europejski Fundusz Rozwoju w planie tym zawarto również załącznik zatytułowany „Należyte zarządzanie finansami i skuteczne wykorzystanie zasobów KE”, w którym określonych zostało kilka wskaźników i celów szczegółowych w zakresie wykonania budżetu:

	Wskaźnik	Cel (na 2014 r.)
1	Wykonanie wstępnej rocznej prognozy finansowej – płatności	od 90% do 110%
2	Wykonanie wstępnej rocznej prognozy finansowej – umowy	od 90% do 110%
3	Wykonanie wstępnej rocznej prognozy finansowej – decyzje	od 90% do 110%

75 Plan zarządczy na 2014 r. – Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid.

4.9. Zmiany w kontekście działań unijnych

4.9.1. Zarządzanie ryzykiem i wybór warunków wdrażania

74

Unijne działania na rzecz rozwoju i współpracy są realizowane w dużej liczbie krajów o różnym poziomie rozwoju. Wiele z tych krajów charakteryzują krytyczne warunki społeczne, polityczne czy humanitarne lub zmienne warunki bezpieczeństwa. Wybór warunków wdrażania działania umożliwiającego osiągnięcie jego celów powinien opierać się na zakładanej zdolności do osiągnięcia rezultatów w skuteczny i wydajny sposób przy uwzględnieniu kontekstu działania. W niektórych przypadkach wybór trybu realizacji, który wydaje się bardziej ryzykowny, może być niekiedy spowodowany oczekiwaniem, że doprowadzi on do osiągnięcia lepszych rezultatów lub do ich osiągnięcia w krótszym czasie.

4. Główne obszary ryzyka

75

Wsparcie budżetowe dobrze ilustruje tę sytuację. Wsparcie może co prawda zostać opracowane jako środek umożliwiający dostarczenie większej ilości pomocy w bardziej przewidywalny sposób niż zakłada to tradycyjne podejście oparte na projektach, często jest jednak ono przyznawane krajom, które posiadają słabe systemy zarządzania finansami publicznymi (ZFP). Z uwagi na fakt, że środki przekazywane w ramach operacji wsparcia budżetowego są łączone z innymi środkami budżetowymi w budżecie krajowym (tzw. „zamiennosc”), są one narażone na te same problemy dotyczące ZFP, co środki krajowe, w tym ryzyko nadużyć finansowych i korupcji⁷⁶. Co więcej, rezultaty osiągnięte za pośrednictwem wsparcia budżetowego i trwałość tych rezultatów może zostać zagrożona w sytuacji niestabilności politycznej w kraju partnerskim, na przykład z powodu nieuwzględnienia takich kwestii jak dobre sprawowanie rządów, poważne problemy gospodarcze i społeczne lub prawa człowieka. Decyzja

o przekazaniu unijnego wsparcia budżetowego powinna zatem być podejmowana zależnie od konkretnego przypadku i poparta oceną oczekiwanych korzyści i potencjalnych zagrożeń⁷⁷.

76

W poprzednich sprawozdaniach z kontroli Trybunał niekiedy stwierdzał, że wybór trybu realizacji pomocy nie został poprzedzony odpowiednią analizą zagrożeń związanych z oczekiwanymi korzyściami (zob. **ramka 19**).

77

Brak zestawienia oczekiwanych korzyści z potencjalnymi słabymi stronami wybranych trybów realizacji może spowodować, że wybrany zostanie niewłaściwy tryb lub że budżet unijny narażony zostanie na niewspółmiernie wysokie ryzyko.

76 Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdania roczne za rok budżetowy 2011, pkt 7.10 (Dz.U. C 344 z 12.11.2012).

77 COM(2011) 638 final z dnia 13 października 2011 r. „Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich”.

Przykłady braku analizy ryzyka w odniesieniu do wybranego trybu realizacji

„[...] Komisja, przed podjęciem decyzji o współpracy z danym organem ONZ, nie wykazuje w sposób przekonujący, że oceniła, czy korzyści z tej współpracy równoważą ewentualne wady tego rozwiązania. Wybór poszczególnych organów ONZ nie jest poparty wystarczającymi dowodami, że taka metoda przekazywania pomocy jest bardziej wydajna i skuteczna niż inne”⁷⁸.

78 Sprawozdanie specjalne nr 15/2009, pkt III.

4. Główne obszary ryzyka

4.9.2. Czynniki zewnętrzne

78

Większość unijnych działań na rzecz rozwoju i współpracy jest zaplanowana tak, by przyniosły one rezultaty w ciągu kilku lat. W tym czasie na działania wpływ wywrzeć mogą znaczne zmiany lub brak stabilności w takich dziedzinach, jak:

- a) kontekst polityczny lub gospodarczy na poziomie kraju partnerskiego – tak stało się na przykład w przypadku Egiptu⁷⁹, Demokratycznej Republiki Konga⁸⁰ i Palestyny⁸¹ – lub na poziomie projektu (zob. **ramka 20**),

- b) kontekst rozwoju w przypadku katastrof naturalnych, np. na Haiti w styczniu 2010 r., gdy stolicę kraju i jej okolice dotknęło trzęsienie ziemi o sile 7,0 stopni w skali Richtera⁸²,
- c) unijne systemy zarządzania pomocą i jej kontroli (zob. **ramka 21**).

79

Tego rodzaju zmiany w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy mogą utrudnić śledzenie rezultatów i prowadzenie sprawozdawczości na ten temat w sposób konsekwentny i konstruktywny.

79 Sprawozdanie specjalne nr 4/2013.

80 Sprawozdanie specjalne nr 9/2013.

81 Sprawozdanie specjalne nr 14/2013.

82 Sprawozdanie specjalne nr 13/2014 „Wsparcie UE na rzecz odbudowy Haiti po trzęsieniu ziemi” (<http://eca.europa.eu>).

Ramka 20

Przykład braku stabilności w gospodarczym kontekście projektu

W Kambodży Komisja sfinansowała projekt, w którym zastosowano technologię wykorzystywania odpadów do generowania energii (ang. Waste to Energy) w sektorze polerowania ryżu. Niemniej jednak w ostatnich latach w Kambodży przeprowadzono znaczne inwestycje w większe i bardziej wydajne łuszcarnie ryżu, co spowodowało czterokrotny wzrost mocy przerobowych w latach 2009–2013⁸³. Obecnie oczekuje się, że większość przedsiębiorstw zajmujących się polerowaniem ryżu wymaga systemów o większej mocy niż te pierwotnie zaplanowane w ramach propagowania projektu i o wiele bardziej kosztownych. Z tego względu zasadność pierwotnych celów projektu została ograniczona i prawdopodobnie nie zostaną one zrealizowane w taki sposób, jak początkowo planowano.

83 Nota Banku Światowego w sprawie polityki rozwoju handlu – „Turning Cambodia into a leading rice exporter” (Przeobrażenie Kambodży w głównego eksportera ryżu), wrzesień 2013 r.

Ramka 21

Przykład zmian w systemach zarządzania i kontroli

W dniu 1 stycznia 2015 r. grupa wsparcia dla Ukrainy oraz dykcja ds. sąsiedztwa, będące dotychczas częścią DG EuropeAid, zostały włączone do Dykcji Generalnej ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia, DG NEAR (zwanej wcześniej Dykcją Generalną ds. Rozszerzenia, DG ELARG)⁸⁴. Zmiana ta będzie miała wpływ na zakres geograficzny ram osiągnięcia rezultatów DG EuropeAid oraz na sposób, w jaki rezultaty polityki sąsiedztwa są monitorowane i przedstawiane w sprawozdaniach.

84 Protokół z 2104. posiedzenia Komisji z dnia 5 listopada 2014 r. – PV(2014) 2104.

5.1. Wnioski

80

Na podstawie przeprowadzonego przeglądu Trybunał zidentyfikował dziewięć głównych obszarów ryzyka związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy.

- a) Stosowanie niespójnej terminologii dotyczącej osiągania rezultatów czy też brak jasnego, logicznego związku między działaniami, produktami, wynikiem i oddziaływaniem może doprowadzić do nieporozumień i utrudnić dokonanie oceny tego, co zostało osiągnięte (część 4.1 i 4.2).
- b) Większa złożoność spowodowana włączeniem zagadnień przekrojowych do programów unijnych stanowi dodatkowe ryzyko w zakresie osiągania rezultatów i informowania o nich (część 4.3).
- c) Brak zharmonizowania instrumentów udzielania pomocy, ram osiągania rezultatów i struktur rozliczalności stosowanych przez partnerów działających na rzecz rozwoju wiąże się z ryzykiem niewydajności i lukami w zakresie rozliczalności (część 4.4).
- d) Uchybienia w ocenie i sprawozdawczości na temat rezultatów mogą uniemożliwić uwzględnienie istotnej wiedzy i wyciągniętych wniosków w sprawozdawczości i procesach decyzyjnych (część 4.5).
- e) Brak przeglądu rezultatów osiągniętych dzięki pomocy UE czy skonsolidowanych sprawozdań na ten temat może wpłynąć negatywnie na proces podejmowania decyzji i rozliczalność (część 4.6).

- f) Brak wystarczających, istotnych, wiarygodnych i aktualnych danych może znacząco osłabić jakość i wiarygodność sprawozdawczości na temat rezultatów (część 4.7).
- g) Obranie za cel wyniku budżetowego i skoncentrowanie się na tej kwestii może wpłynąć negatywnie na należyte zarządzanie finansami i osiągnięcie rezultatów (część 4.8).
- h) Zmiany w kontekście działań mogą utrudnić osiągnięcie rezultatów lub osłabić ich trwałość oraz sprawić, że ocena tego, co zostało osiągnięte, będzie bardziej skomplikowana (część 4.9).

81

Z przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu wynika, że Komisja prawidłowo określiła te obszary ryzyka w szeregu dokumentów. Przegląd dowiódł też celowości działań, które podejmuje Komisja, aby zacząć stosować unijne ramy osiągania rezultatów w zakresie rozwoju i współpracy.

82

Niemniej jednak, aby w pełni wykorzystać potencjał inicjatyw Komisji na rzecz ulepszenia powyższych ram, konieczne są dodatkowe działania.

5. Wnioski i zalecenia

5.2. Zalecenia

83

W celu ograniczenia stwierdzonych zagrożeń Trybunał formułuje następujące zalecenia.

Zalecenie 1 Ulepszenie wytycznych dotyczących stosowania terminologii oraz formułowania celów i wskaźników

Komisja powinna ulepszyć wytyczne, tak aby zapewnić stosowanie spójnej terminologii dotyczącej rezultatów (produktów, wyników, oddziaływania), a w odpowiednich przypadkach formułowanie celów spełniających kryteria SMART i jasnych wskaźników w odniesieniu do interwencji na wszystkich poziomach.

Zalecenie 2 Utworzenie jasnego powiązania między działaniami a oczekiwanymi rezultatami

Za pośrednictwem wewnętrznych wytycznych, praktycznych narzędzi, procesu koncepcyjnego i procesów monitorowania Komisja powinna zapewnić, by działania i oczekiwane rezultaty były jasno powiązane i by uwzględnione były w nich zagadnienia przekrojowe.

Zalecenie 3 Usprawnienie systemu informacyjnego do celów sprawozdawczości na temat rezultatów oraz uwzględnienie w nim wyciągniętych wniosków

Komisja powinna usprawnić swój system informacyjny, tak aby móc skutecznie konsolidować rezultaty swoich interwencji i prowadzić sprawozdawczość na ten temat. System ten należy uzupełnić o sposoby umożliwiające Komisji dokonanie oceny działań w celu wyciągnięcia wniosków, które można zastosować przy opracowywaniu późniejszych przepisów, planów lub koncepcji działań w odnośnych dziedzinach.

Zalecenie 4 Zapewnienie dostępności i jakości danych

We wszystkich interwencjach Komisja powinna ocenić dostępność i jakość danych, a także dążyć do tego, by dane, które posiada, były wystarczające, istotne, wiarygodne i aktualne. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w opracowanych przez nią systemach i wytycznych.

Zalecenie 5 Dokonanie oceny zagrożeń wpisanych w dany tryb realizacji przed przyznaniem środków finansowych

Przed przyznaniem środków finansowych i podczas rozważania oczekiwanych rezultatów Komisja powinna również ocenić zagrożenia wpisane w wybrany tryb realizacji.

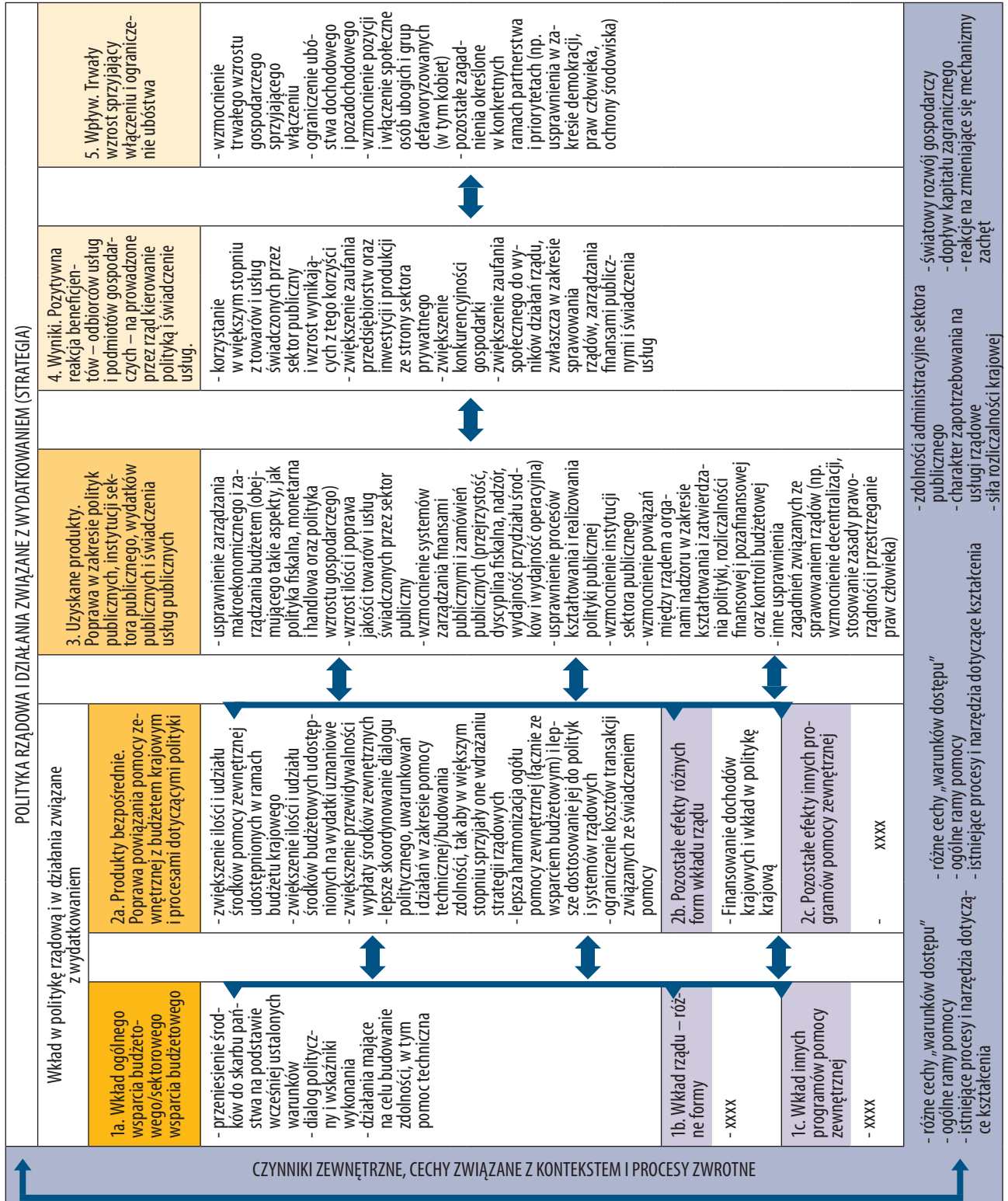
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczył Karel PINXTEN, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 17 listopada 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Kompleksowe ramy oceny na potrzeby oceny wsparcia budżetowego



Streszczenie

III

Charakter przeglądu Trybunału pozwala na przytoczenie przykładów, które niekiedy odnoszą się do działań podjętych kilka lat temu. Dotyczy to w szczególności przykładów wsparcia budżetowego, w którym uwzględniono szereg zagrożeń dzięki przyjęciu w 2012 r. zmienionych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego (zob. odpowiedzi przedstawione poniżej do różnych ramek), oraz przykładów dotyczących dokumentów wieloletniego programowania (dokumentów strategicznych lub programów orientacyjnych). Odnośnie do tych ostatnich Komisja pragnie podkreślić, że systematycznie uwzględniała wskaźniki w dokumentach programowania na okres 2014–2020.

1. Wstęp

07

Ramy osiągnięcia rezultatów stanowią jedno z narzędzi służących przedstawianiu sprawozdań na temat rezultatów na poziomie produktu i na poziomie bezpośredniego wyniku. Oceny są źródłem opinii na temat przyczynowego, logicznego łańcucha między różnymi poziomami rezultatów aż do poziomu wpływu i osiągnięcia „celów strategicznych w zakresie rozwoju”, czy to na szczeblu państwowym, czy też światowym. Ponadto podjęto kilka inicjatyw w celu usprawnienia całego systemu monitorowania i oceny, aby poprawić podejście Komisji zorientowane na rezultaty.

10

Dokument roboczy służb Komisji w sprawie ram monitorowania, oceny i sprawozdawczości zawiera opis różnych istniejących ram służących monitorowaniu i ocenie wdrażania wieloletnich ram finansowych (WRF) oraz sprawozdawczości w tym zakresie. Jeżeli chodzi o cele i wskaźniki, w dokumencie opisano, co zostało ustanowione w aktach prawnych ustanawiających instrumenty finansowania na lata 2014–2020 i uzupełnione w budżetowych oświadczeniach programowych z 2014 r. i 2015 r. oraz przedstawiono narzędzia monitorowania, oceny i sprawozdawczości uwzględnione w rocznych planach zarządczych i rocznych sprawozdaniach z działalności. W przypadku instrumentów pomocy zewnętrznej dokument odnosi się również do nowych ram osiągnięcia rezultatów jako jednego z narzędzi monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wdrażania WRF.

3. Przegląd własny

22

Charakter przeglądu Trybunału pozwala na przytoczenie przykładów, które niekiedy odnoszą się do działań podjętych kilka lat temu. Dotyczy to w szczególności przykładów dokumentów wieloletniego programowania (dokumentów strategicznych lub programów orientacyjnych), co do których Komisja pragnie podkreślić, że systematycznie uwzględniała wskaźniki w dokumentach programowania na okres 2014–2020, oraz przykładów wsparcia budżetowego, w którym uwzględniono szereg zagrożeń dzięki przyjęciu w 2012 r. zmienionych wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego.

Komisja powołuje się również na swoje odpowiedzi na przedmiotowe sprawozdania specjalne Trybunału oraz na dodatkowe odpowiedzi na uwagi Trybunału przedstawione w niniejszym sprawozdaniu w odniesieniu do niektórych przykładów celem pokreślenia jednego lub większej liczby aspektów, jakie uznaje za szczególnie znaczące w kontekście swojej odpowiedzi na te uwagi.

4. Kluczowe obszary zagrożeń

26

Komisja zdaje sobie sprawę z potrzeby zapewnienia spójności pod względem stosowanej terminologii i zgadza się z Trybunałem w tym względzie. W dokumencie roboczym służb Komisji z dnia 26 marca 2015 r. zatytułowanym „Launching the EU International Cooperation and Development Results framework” (Rozpoczęcie stosowania unijnych ram osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju) stosuje się terminologię „nakłady-produkty-wyniki-wpływ”, która odpowiada stosowanej w praktyce międzynarodowej terminologii OECD-DAC w odniesieniu do wyników i jest również zgodna z terminologią stosowaną w przypadku instrumentów finansowania na lata 2014–2020. Taka sama terminologia ma zastosowanie w nowym wzorze dokumentu dotyczącego działań (mającym zastosowanie od dnia 1 stycznia 2015 r.) oraz w nowym podręczniku monitorowania zorientowanego na rezultaty („Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting” – Podręcznik dotyczący przeglądów i wsparcia na rzecz sprawozdawczości w zakresie rezultatów na koniec projektu w kontekście monitorowania zorientowanego na rezultaty) (marzec 2015 r.).

Ramka 1

Terminologia stosowana w rocznym planie zarządczym DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju jest zgodna z terminologią przewidzianą w ogólnych instrukcjach Sekretariatu Generalnego i DG ds. Budżetu dotyczących sporządzania planów zarządczych przez dyrekcje generalne i służby Komisji.

Zagrożenia przedstawione w przykładzie opisanym w ramce 1 odnoszą się do terminologii stosowanej w podręczniku monitorowania zorientowanego na rezultaty, mającym zastosowanie do poprzedniego systemu monitorowania zorientowanego na rezultaty, który przestał obowiązywać wiosną 2014 r. Zastąpiono go wprowadzonym wiosną 2015 r. nowym systemem monitorowania zorientowanego na rezultaty oraz nowym podręcznikiem monitorowania zorientowanego na rezultaty, który nie zawiera już takiego odniesienia i jest w pełni zgodny z używanym w praktyce międzynarodowej językiem stosującym odniesienie „SMART” do celów, a nie do wskaźników. W związku z tym Komisja wprowadzi zmiany w kolejnym okólniku budżetowym.

Ponadto Komisja zamierza doprecyzować język i instrukcje dotyczące celów i wskaźników, jakie mają być stosowane w kontekście okólnika budżetowego.

Komisja zgadza się, że cele i oczekiwane rezultaty powinny być w jak największym stopniu skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, realne i terminowe (ang. *specific, measurable, achievable, relevant and timed* – SMART), lecz uważa również, że w wielu przypadkach trudno jest to wdrożyć. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których oczekiwane rezultaty mogą zostać w sposób wiarygodny zmierzone jedynie pod względem jakościowym i nie można przedstawić ich ilościowo, co odnosi się między innymi do rezultatów szeroko zakrojonych strategii politycznych lub instrumentów finansowania.

Ramy osiągnięcia rezultatów przez przedsiębiorstwa są z natury ukierunkowane na rezultaty ilościowe, jak wspomniano w dokumencie roboczym służb Komisji „Launching the EU International Cooperation and Development Results framework” (Rozpoczęcie stosowania unijnych ram osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju). Wskaźniki przedstawione w unijnych ramach osiągnięcia rezultatów określono, na ile to było możliwe, według kryteriów RACER (ang. *relevant, accepted, credible, easy, and robust* – istotne, zaakceptowane, wiarygodne, proste i mierzalne) – zgodnie z wytycznymi Eurostatu dotyczącymi wskaźników, do których odniósł się Trybunał.

29

Komisja zgadza się, że ogromna różnorodność dokumentów, na które powołuje się Trybunał, zwiększa ryzyko występowania niespójności. Biorąc pod uwagę, że dokumenty są przyjmowane na różnych etapach procesu kształtowania polityki oraz cyklu zarządzania projektami i programami (w tym na etapie programowania), prowadzi to z konieczności do korekt i wyznaczania bardziej szczegółowych rodzajów ukierunkowania na etapie wdrażania.

Komisja podjęła środki mające na celu ograniczenie zagrożeń wymienionych przez Trybunał. W ramach programowania w okresie 2014–2020 krajowe, regionalne i tematyczne dokumenty programowania poddawano systematycznemu przeglądowi w celu zapewnienia odpowiedniej jakości (tj. mierzalności) i rozsądnej liczby oczekiwanych rezultatów i wskaźników (zob. dokumenty programowania zamieszczone pod adresem: http://eeas.europa.eu/around/index_en.htm).

Celem przeglądu wzoru dokumentu dotyczącego działań (obowiązującego od dnia 1 stycznia 2015 r.) oraz trwającego przeglądu powiązanych dokumentów wewnętrznej grupy ds. zapewnienia jakości jest zapewnienie właściwego uwzględnienia oczekiwanych rezultatów i wskaźników w dokumentach dotyczących działań.

Ponadto służby Komisji pracują nad poprawą systemu monitorowania i oceny, w tym nad zapewnieniem możliwości korekt, które mogą być konieczne w procesie wdrażania działań, oraz elastyczności wymaganej na potrzeby wdrożenia takich korekt w celu dostosowania się do zmieniających się krajowych kontekstów i strategii politycznych.

32

Komisja podjęła i podejmuje środki mające na celu ograniczenie zagrożeń wymienionych przez Trybunał. Zobacz odpowiedź Komisji do pkt 29.

Ramka 4

Zgodnie z zaleceniem nr 2 w sprawie opracowania wskaźników wydajności, sformułowanym przez Trybunał w sprawozdaniu specjalnym nr 14/2013, Komisja stworzyła ramy zorientowane na rezultaty, które obejmują wskaźniki służące monitorowaniu postępów Palestyńskiej Władzy Narodowej we wdrażaniu jej reform.

Ramy zorientowane na rezultaty, które zostały opracowane we współpracy z Bankiem Światowym i z państwami członkowskimi UE w ramach lokalnej strategii rozwoju, zostały uzgodnione z Palestyńską Władzą Narodową na mocy protokołu ustaleń podpisanego w dniu 25 marca 2015 r. Do obszarów objętych etapem pilotażowym należą wskaźniki makroekonomiczne/budżetowe, zarządzanie finansami publicznymi, reforma administracji publicznej (obejmująca środki służące reintegracji niepracujących urzędników służby cywilnej ze Strefy Gazy), kształcenie, ochrona zdrowia i ochrona socjalna. Ocena etapu pilotażowego zostanie przeprowadzona na przełomie 2015/2016 r., a na kolejnym etapie można by wprowadzić dodatkowe sektory. Z powyższego wynika, że wskaźniki zostały ustalone, co jest zgodne z rozporządzeniem w sprawie ENPI.

Ramka 5

Komisja postrzega ten przypadek jako przykład sytuacji, w której ostatecznie musiała dostosować pojmowanie danego wskaźnika do warunków szczególnego kontekstu lokalnego i w związku z tym zaakceptować dostosowanie wartości docelowej wskaźnika. Przykład ten pokazuje, jakie znaczenie ma ciągłe przykładanie wagi do takich sytuacji, ale nie wiąże się z ryzykiem, którym Komisja może zarządzać w inny sposób niż przedstawiony w omówionym przykładzie.

38

Reformy instytucjonalne są długim i trudnym procesem, w ramach którego udzielanie rządowi kraju partnerskiego pomocy w stopniowym osiągnięciu postępów może mieć trwalszy charakter niż szybkie korzyści uzyskane z projektu. Zobacz odpowiedź do ramki 6.

Ramka 6

Komisja zauważa, że wskazane płatności (z czerwca 2008 r., grudnia 2010 r. i lipca 2011 r.) w znacznym stopniu poprzedzają nową politykę w zakresie wsparcia budżetowego, w ramach której wprowadzono dużo bardziej rygorystyczną ocenę kryteriów kwalifikowalności, w szczególności kryterium zarządzania finansami publicznymi. Zagrożenie, jakie ten przykład ma ilustrować, jest ograniczone dzięki stosowaniu wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego z 2012 r. i od momentu stosowania tych wytycznych.

W swojej odpowiedzi na ustalenia Trybunału Komisja zauważyła również, że „należy dokonać rozróżnienia między kryteriami kwalifikowalności do otrzymania wsparcia budżetowego, które wymagają całościowego podejścia opartego na wiarygodności i pozytywnym wdrażaniu i które z zasady mają charakter ogólny, a szczegółowymi warunkami związanymi ze zmiennymi transzami, które istotnie muszą być jasne i konkretne [...]. Darczyńcy muszą być świadomi złożoności reform i muszą określić cele, które są bardziej rozsądne i lepiej rozłożone na etapy. Na przykład postępy w zakresie reformy zarządzania finansami publicznymi w obu państwach [Kirgistanie i Egipcie] otrzymujących wsparcie budżetowe są wolniejsze, niż oczekiwano. Plany reform w zakresie zarządzania finansami publicznymi, które pierwotnie w dużej mierze były przygotowywane przez zewnętrznych darczyńców, faktycznie były zbyt ambitne i zbyt nisko oszacowano lokalne zdolności do ich wdrożenia. Aby temu zaradzić, skorygowano plany reform i działania w zakresie zarządzania finansami publicznymi, tak aby były bardziej realistyczne, oraz zapewniono dodatkową pomoc techniczną”.

W rezultacie omawiany przypadek stanowi przykład raczej zbyt ambitnych celów. Ponadto należy podkreślić, że reforma systemu zarządzania finansami publicznymi jest procesem długoterminowym. W trzyletnim okresie realizacji jednej operacji lata można wykręcić jedynie bardzo ograniczone rezultaty.

Przypadek Egiptu dotyczy raczej przykładu, w którym problemem nie jest określenie zaangażowania kraju partnerskiego w przeprowadzanie reform (zob. tytuł sekcji 4.1.4), ale – w kontekście wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego z 2012 r. – warunek wstępny wypłaty związany z zasadniczymi elementami, takimi jak prawa człowieka.

W następstwie konkluzji Rady z sierpnia 2013 r./lutego 2014 r. i zaleceń Trybunału Komisja ukierunkowała swoją pomoc w szczególności na interwencje społeczno-gospodarcze i wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego.

Od 2011 r. nie podjęto w Egipcie żadnej nowej operacji wsparcia budżetowego, a od 2012 r. nie dokonano żadnej wypłaty wsparcia budżetowego na rzecz żadnej z pięciu prowadzonych operacji wsparcia budżetowego.

Ramka 7 – Akapit drugi

Operacje wsparcia budżetowego prowadzone w Malawi i Rwandzie zostały rozpoczęte przed 2010 r. i w znacznym stopniu poprzedzają nową politykę w zakresie wsparcia budżetowego, w ramach której wprowadzono dużo bardziej rygorystyczne podejście do wyjaśniania powiązania między operacją finansowaną przez UE a polityką krajową.

Zagrożenie, jakie ten przykład ma ilustrować, jest ograniczone dzięki stosowaniu wytycznych z 2012 r. i od momentu stosowania tych wytycznych.

Ramka 8

Operacje stanowiły ukierunkowane środki nadzwyczajne w zakresie wsparcia budżetowego, które miały umożliwić osiągnięcie makroekonomicznej stabilizacji kraju służącej realizacji ogólnego celu, jakim jest wzmocnienie Demokratycznej Republiki Konga w obliczu kryzysu gospodarczego i żywnościowego; w konsekwencji analizę rezultatów należy rozpatrywać w tym kontekście.

Plan reformy zarządzania finansami publicznym, do którego odnosi się Trybunał, został faktycznie wspomniany w umowie finansowej i jego opracowanie stanowiło jeden z celów pośrednich pomiaru postępów.

Przedmiotem kwalifikowalności, tzn. uwarunkowania osiągnięciem wyników, są również transze o stałej wysokości. Dlatego też warunki dokonania płatności były powiązane z celami obejmującymi usprawnienia w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

46

Wkłady UE w rezultaty osiągane przez dany kraj w zakresie rozwoju będą zgłaszane jako rezultaty osiągane przez dany kraj objęty wsparciem, a zatem przy zastosowaniu podejścia opartego na wkładzie (zob. dokument roboczy służb Komisji z marca 2015 r. „Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework” (Rozpoczęcie stosowania unijnych ram osiągania rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju). Taki wkład można określić ilościowo, korzystając z dwóch metod aktualnie stosowanych przez darczyńców:

- „metody ogólnej”, w ramach której zgłaszane byłyby raczej całkowite (lub ogólne) rezultaty osiągnięte przez UE we współpracy z innymi podmiotami (takimi jak rząd kraju partnerskiego i inni darczyńcy), a nie rezultaty związane z udziałem w finansowaniu zapewnionym przez UE;
- „metody proporcjonalnej”, w ramach której rezultaty byłyby zgłaszane w oparciu o udział UE w całkowitym finansowaniu. W ramach tego podejścia rezultaty projektów i programów są obliczane na podstawie proporcjonalnego udziału równego poziomowi wkładu finansowego wniesionego przez UE. W tym podejściu sprawozdawczość opiera się w sposób dorozumiany na bezpośrednim związku przyczynowym między udostępnionym finansowaniem a uzyskanymi rezultatami.

Na poziomie zagregowanym, podobnie jak w przypadku sprawozdawczości opartej na nowych ramach osiągania rezultatów, należy wybrać jedną metodę. Ponieważ szczegółowe informacje budżetowe dotyczące wkładów wnoszonych przez inne podmioty, w tym rządy będące partnerami, nie zawsze są łatwo dostępne na potrzeby obliczenia proporcjonalnych rezultatów, Komisja opowiedziała się za sprawozdawczością opartą na ogólnym podejściu jako jedynym w danym momencie realnym wariantem zgłaszania osiągniętych rezultatów w zagregowany sposób. Jak określono również w dokumencie roboczym służb Komisji z marca 2015 r., ogólna metoda byłaby także bardziej odpowiednia z perspektywy skuteczności pomocy z uwagi na silny nacisk, jaki w ramach tej metody kładzie się na odpowiedzialność państwa.

Ramka 9

Możliwa jest wprowadzić ogólną ocenę tego, czy polityka krajowa, na rzecz której zapewniono wsparcie w ramach programu wsparcia budżetowego, przyczyniła się do osiągnięcia pewnych dobrze określonych rezultatów na szczeblu krajowym, jednak niemożliwe jest przyporządkowanie konkretnego odsetka rezultatu do finansowania ze strony UE.

Ramka 11

Przykład opisany w ramce 11 dotyczy raczej niedostatecznego włączenia perspektywy praw człowieka do programów, a nie większej złożoności wynikającej z uwzględniania zagadnień przekrojowych lub dodatkowych zagrożeń dla właściwego określania celów i wskaźników oraz dla powiązanego zarządzania rezultatami.

Ramka 14 – Akapit drugi

W 2015 r. Komisja wprowadziła szczegółowe przepisy dotyczące przedstawiania sprawozdań w zakresie rezultatów przez partnerów wdrażających UE w ramach ogólnych warunków porozumienia administracyjnego (obejmującego Bank Światowy w charakterze partnera wdrażającego) oraz porozumienia „PAGODA”, obejmującego wszystkie organizacje podane ocenie opartej na filarach – w tym agencje ONZ. Powinno to zapewnić większą dostępność danych dotyczących rezultatów w sprawozdaniach z postępu prac i sprawozdaniach końcowych przekazywanych przez partnerów UE odpowiedzialnych za wdrażanie.

59

Fakt, iż w niektórych przypadkach, ze względu na charakter danego projektu lub programu, rezultaty można zidentyfikować i przedstawić w sprawozdaniu dopiero na koniec projektu lub programu, a zatem niemożliwa jest okresowa ocena stopnia osiągnięcia tych rezultatów, nie prowadzi w nieunikniony sposób do niedostatecznej sprawozdawczości w zakresie rezultatów. W takich przypadkach można ustalać cele pośrednie lub poziomy referencyjne, które pomocne są w śledzeniu, czy dany projekt lub program jest na dobrej drodze do zapewnienia skutecznego osiągnięcia rezultatów.

60

Komisja podjęła już działania mające na celu poprawę ocen poprzez:

- opracowanie i wydanie publikacji „Evaluation Policy for the European Union development cooperation” (Polityka w zakresie oceny na potrzeby współpracy rozwoju Unii Europejskiej) (2014 r.);
- poprawę jakości planowania, wdrażania, monitorowania i oceny projektów i programów (w toku);
- zwiększenie zaangażowania kierownictwa w strategiczne oceny już na etapie początkowym (w toku);
- zastosowanie zasady „po pierwsze ocena” zgodnie z komunikatem COM(2013) 686 final.

Ramka 15

Komisja nie uznaje tego przykładu za przypadek uchybienia w ocenie lub sprawozdawczości na temat rezultatów w odniesieniu do całego działania, którego skuteczność można z definicji ocenić wyłącznie pod koniec wdrażania lub po wdrożeniu wszystkich jego elementów składowych lub podprojektów.

65

W 2015 r. Komisja wyda swoje pierwsze skonsolidowane sprawozdanie na temat rezultatów w odniesieniu do pomocy udzielonej w kontekście unijnych strategii politycznych w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju. Dokument ten będzie stanowił sprawozdanie będące uzupełnieniem sprawozdania rocznego.

Ramka 16 – Akapit trzeci

Usprawnione systemy monitorowania i sprawozdawczości oraz wdrożenie operacyjnego systemu zarządzania informacjami (zastępującego również system CRIS) w znacznym stopniu zintensyfikują wykorzystywanie przez DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju systemów informacyjnych na potrzeby sprawozdawczości, a w szczególności sprawozdawczości w zakresie rezultatów.

Ramka 17

Uchybienia w krajowych systemach gromadzenia danych i zarządzania informacjami w państwach, którym UE udziela pomocy, stanowią nieodłączny czynnik wynikający ze statusu tych państw jako państw rozwijających się oraz stały przedmiot obaw wszystkich darczyńców. Problem ten można rozwiązać w sposób trwały wyłącznie poprzez stworzenie odpowiednich krajowych systemów danych statystycznych. Ten czynnik ryzyka jest ograniczany ze strony UE w ramach udzielanego przez UE wsparcia sektorowego i innych rodzajów wsparcia. Można go jednak wyeliminować w sposób wystarczający tylko dzięki trwałym wspólnym działaniom podejmowanym przez państwo i wspólnotę darczyńców.

72

W WRF 2014–2020 wprowadzono szereg nowych funkcji, służących w szczególności lepszemu wykonaniu programów wydatków. Na tej podstawie celem inicjatywy Komisji kierowanej przez wiceprzewodniczącą do spraw budżetu i zasobów ludzkich Kristalinę Georgiewą jest odejście od wydatkowania i przejście na budżet UE ukierunkowany na rezultaty. Ma to na celu stworzenie warunków dla dalszego udoskonalenia wykonania budżetu pod względem zarówno rezultatów programu, jak i należytego zarządzania finansami w ramach wyważonego i kompleksowego podejścia. Celem tego działania jest ograniczenie ryzyka związanego z koncentrowaniem się na wykonywaniu budżetu ze szkodą dla rezultatów programu, w tym na obszarach wydatkowania i metodach, za pomocą których w ramach budżetu UE możliwe jest maksymalizowanie rezultatów i rygorystyczne stosowanie opłacalnych kontroli na potrzeby zwiększonej zgodności.

73

Komisja eliminuje ryzyko dzięki wieloletniemu procesowi programowania, 24-miesięcznemu planowaniu wdrażania poszczególnych działań oraz wewnętrznej grupie ds. zapewnienia jakości. Działania te są uzupełniane o dalsze środki, takie jak zapowiadane unijne ramy osiągania rezultatów. Zobacz także odpowiedź do pkt 29.

75

W przypadku programów wsparcia budżetowego Komisja opracowała ramy zarządzania ryzykiem w celu identyfikowania i ograniczania najpoważniejszych czynników ryzyka. Ramy zarządzania ryzykiem uwzględnia się w procesie podejmowania decyzji, szczególnie w ramach wzmocnionego zarządzania, za pośrednictwem wewnętrznego Komitetu Sterującego ds. Wsparcia Budżetowego. Ramy zarządzania ryzykiem mają systematyczny wpływ na dialog polityczny z krajami partnerskimi na szczeblu strategicznym, a ponadto służą koncentracji na kwestiach kluczowych. Ramy zarządzania ryzykiem są wykorzystywane do osiągnięcia równowagi pomiędzy oczekiwanymi korzyściami, określonymi w dokumencie dotyczącym działania, a identyfikowanymi zagrożeniami oraz zawierają propozycje działań ograniczających.

Z wewnętrznej analizy (sprawozdanie na temat wsparcia budżetowego z 2013 r. i 2014 r.) wynika, że w porównaniu z państwami nieotrzymującymi wsparcia z budżetu UE państwa otrzymujące wsparcie z budżetu UE wyraźnie wykazują lepsze, ulegające stałej poprawie wyniki w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

Zagrożenie, jakie ten przykład ma ilustrować, jest ograniczone dzięki stosowaniu wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego z 2012 r. i od momentu stosowania tych wytycznych.

Ramka 19

W 2015 r. Komisja postanowiła, że decyzja o podjęciu współpracy z daną organizacją międzynarodową działającą w charakterze partnera wdrażającego będzie podejmowana indywidualnie, w oparciu o zintensyfikowaną ocenę.

Ramka 20

Komisja uznaje, że zmiany w kontekście politycznym i gospodarczym stanowią zagrożenia pod względem rezultatów, jakie mają zostać osiągnięte. Tego rodzaju zagrożenia stanowią powód, dla którego analiza kontekstu jest istotnym elementem procesu identyfikacji i określania norm realizowanego przez służby Komisji i delegatury Unii podczas przygotowywania projektów i programów.

W celu dostosowania się do nieprzewidzianych zmian kontekstu pomocy konieczne jest zapewnienie pewnego poziomu elastyczności na etapie wdrażania. Zostało to zapewnione dzięki uproszczeniu powiązanych przepisów i procedur, począwszy od lipca 2014 r. Działania prowadzące do uproszczenia obejmowały zmiany dotyczące stosowania wskaźników, pozwalające na uwzględnienie modyfikacji konkretnych priorytetów lub modyfikacji w odniesieniu do gromadzenia i dostępności danych.

Nie można jednak wykluczyć, że pierwotne cele danego projektu mogą nie zostać osiągnięte, a w takim przypadku należy je dostosować do zmieniających się okoliczności i zmieniającego się kontekstu.

Ramka 21

Reorganizacja przeprowadzona w styczniu 2015 r. sama w sobie nie wpłynie ani na określenie celów, ani na osiągnięcie powiązanych rezultatów w ramach konkretnych działań.

Niezależnie od własnej organizacji administracyjnej i zgodnie z przepisami wspólnego rozporządzenia wykonawczego dotyczącego państw objętych ENI (w szczególności art. 12 i 13) Komisja będzie przestrzegała obowiązku monitorowania realizacji projektów i przedkładania sprawozdań państwom członkowskim, Parlamentowi Europejskiemu i innym instytucjom UE.

Komisja będzie składała sprawozdania w oparciu o ramy osiągnięcia rezultatów również w odniesieniu do krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa, zgodnie z konkluzjami Rady nr 9145/15 z dnia 26.05.2015 r. W ramach nowego systemu monitorowania zorientowanego na rezultaty (ROM) wprowadzono specjalne narzędzie służące zapewnianiu wsparcia na rzecz „sprawozdawczości w zakresie rezultatów na koniec projektu”, aby pomóc w konsolidowaniu danych dotyczących rezultatów na koniec projektu, w szczególności w odniesieniu do wskaźników opartych na uzgodnionych ramach osiągnięcia rezultatów.

Jeżeli chodzi o ocenę, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia posiada własną jednostkę ds. oceny zajmującą się od 2015 r. zarówno regionami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, jak i regionami objętymi europejską polityką rozszerzenia.

5. Wnioski i zalecenia

80 a)

Służby Komisji pracowały na różnych poziomach nad zapewnieniem spójnej terminologii: wytyczne dotyczące wskaźników sektorowych z 2013 r., wzór dokumentu dotyczącego działań i powiązane wytyczne mające zastosowanie od dnia 1 stycznia 2015 r., a także nowe ramy osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju oraz powiązane instrukcje i wytyczne dotyczące sprawozdawczości w oparciu o ramy osiągnięcia rezultatów.

Ponadto służby Komisji realizują proces wzmocnienia wsparcia na rzecz wewnętrznych systemów zapewnienia jakości w przypadku tych aspektów poszczególnych dokumentów dotyczących działań, które Komisja uznaje za ważne zarówno w odniesieniu do monitorowania i sprawozdawczości w zakresie wdrażania, wyników i rezultatów, jak i w odniesieniu do oceny działań.

Dokumenty te są również zgodne z terminologią stosowaną w podstawowych rozporządzeniach stanowiących ramy prawne dla pomocy zewnętrznej UE.

Komisja zgadza się, że utworzenie „jasnego, logicznego łańcucha” między nakładami a oddziaływaniem ma ogromne znaczenie na poziomie projektu. Aspekt ten został wzmocniony dzięki wprowadzeniu wzoru dokumentu dotyczącego działań z dniem 1 stycznia 2015 r. Utworzenie jasnego, logicznego łańcucha na poziomie strategicznym lub polityki nigdy nie odzwierciedli jednak złożoności kontekstu rozwoju. W zakresie oceny na poziomie międzynarodowym stosowanie ram logiki liniowej na takim poziomie strategicznym/polityki staje się zatem coraz trudniejsze.

80 b)

Włączenie zagadnień przekrojowych wiąże się z szeregiem wyzwań pod względem odpowiedniego formułowania celów szczegółowych i rezultatów działań oraz gromadzenia odpowiednich danych pozwalających na monitorowanie ich realizacji.

80 c)

Wydawałoby się, że ryzyko mało wydajnych działań i luk, na które wskazuje Trybunał, występuje najczęściej na szczeblu krajowym. Jest to dowodem znaczenia, jakie ma dostosowywanie się przez darczyńców do systemu/polityki/ram osiągnięcia rezultatów obowiązujących w danym kraju jako preferowane podejście w porównaniu z podejściem polegającym wyłącznie na harmonizacji wśród darczyńców. Wskazał na to Trybunał w pkt 17 lit. a) i b).

Stosując wspomniane podejście, Komisja podejmowała już znaczne wysiłki w kontekście planowania wieloletniego na okres programowania 2014–2020 w celu jak najlepszego dostosowania się do polityki i ram obowiązujących w danym kraju i zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w Pusanie w sprawie skuteczności pomocy. Było to także podejście stosowane przez Komisję podczas tworzenia nowych ram osiągnięcia rezultatów przez przedsiębiorstwa. Na szczeblu krajowym Komisja wspólnie z innymi darczyńcami popiera definiowanie własnych ram osiągnięcia rezultatów przez dany kraj i postrzega wspólne programowanie z państwami członkowskimi UE jako jeden ze sposobów promowania takich ram.

80 h)

Zmiany w kontekście działań mogą prowadzić do zmian wykorzystywanych wskaźników lub wstępnych wartości docelowych wskaźników.

Zalecenie 1

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja prowadziła już prace nad zapewnieniem spójnej terminologii: wytyczne dotyczące wskaźników sektorowych z 2013 r., wzór dokumentu dotyczącego działań i powiązane wytyczne mające zastosowanie od dnia 1 stycznia 2015 r. oraz nowe ramy osiągnięcia rezultatów w zakresie międzynarodowej współpracy i rozwoju oraz powiązane instrukcje i wytyczne dotyczące sprawozdawczości w oparciu o ramy osiągnięcia rezultatów.

Wszystkie te dokumenty są zgodne z terminologią stosowaną w podstawowych rozporządzeniach.

Ponadto służby Komisji realizują proces wzmacniania wsparcia na rzecz wewnętrznych systemów zapewnienia jakości w odniesieniu do tych aspektów poszczególnych dokumentów dotyczących działań; będą one również kontynuowały udoskonalanie swoich ogólnych wytycznych dotyczących zarządzania projektami i programami oraz modułów szkolenia pracowników w tym obszarze.

Zalecenie 2

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Przez ostatnie dwa lata Komisja przygotowywała różne środki na rzecz wzmocnienia swoich systemów, wytycznych i procesów w tym kontekście. Zobacz również odpowiedź dotycząca zalecenia 1.

Komisja zgodziła się (zob. odpowiedź do pkt 80), że utworzenie „jasnego, logicznego łańcucha” między nakładami a oddziaływaniem ma ogromne znaczenie na poziomie projektu.

Zalecenie 3

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Prowadzone są działania na rzecz poprawy całego systemu monitorowania i oceny, zwiększające również zdolność Komisji w zakresie identyfikowania wniosków (zob. także odpowiedzi Komisji na sprawozdanie specjalne Trybunału nr 18/2014).

Jeżeli chodzi w szczególności o system informacyjny, działania podejmowane dotychczas przez Komisję – przed opracowaniem pierwszych modułów nowego operacyjnego systemu informacyjnego, który ma obejmować także sprawozdawczość w zakresie rezultatów – obejmują utworzenie wstępnego systemu służącego zapewnieniu skonsolidowanej sprawozdawczości w zakresie rezultatów do celów jej pierwszego sprawozdania na temat rezultatów z 2015 r.

W oczekiwaniu na nowy system, a także zgodnie z jednym z zaleceń Trybunału zawartym w jego sprawozdaniu specjalnym nr 18/2014 w sprawie oceny i monitorowania zorientowanego na rezultaty, Komisja jest na ostatnim etapie opracowywania szczegółowego modułu informacyjnego dotyczącego ocen, który

zgodnie z planem ma zostać wdrożony w pierwszej połowie 2016 r. Przyczyni się to do znacznej poprawy zdolności Komisji w zakresie identyfikowania doświadczeń istotnych w kontekście realizowania poszczególnych celów.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja zintensyfikowała już swoje działania w tym względzie, jak wspomniała w swojej odpowiedzi na zalecenie 1.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wdrożenie zalecenia będzie stanowiło część ogólnej oceny zagrożeń właściwych danemu działaniu (np. wybór konkretnego trybu realizacji, zob. również sekcja 2 „Zagrożenia i założenia” wzoru dokumentu dotyczącego działań mającego zastosowanie od dnia 1 stycznia 2015 r.).

W przypadku programów wsparcia budżetowego Komisja opracowała ramy zarządzania ryzykiem w celu identyfikowania i ograniczania najpoważniejszych czynników ryzyka. Ramy zarządzania ryzykiem uwzględnia się w procesie podejmowania decyzji, szczególnie w ramach wzmocnionego zarządzania, za pośrednictwem wewnętrznego Komitetu Sterującego ds. Wsparcia Budżetowego. Ramy zarządzania ryzykiem mają systematyczny wpływ na dialog polityczny z krajami partnerskimi na szczeblu strategicznym. Ramy zarządzania ryzykiem są wykorzystywane do oceny równowagi, jaką należy zapewnić między oczekiwanymi korzyściami a przewidywanym działaniem w celu zidentyfikowania czynników ryzyka i zaproponowania środków ograniczających te czynniki ryzyka.

Z wewnętrznej analizy (sprawozdanie na temat wsparcia budżetowego z 2013 r. i 2014 r.) wynika, że w porównaniu z państwami nieotrzymującymi wsparcia z budżetu UE państwa otrzymujące wsparcie z budżetu UE wyraźnie wykazują lepsze, ulegające stałej poprawie wyniki w zakresie zarządzania finansami publicznymi.

W 2015 r. Komisja postanowiła, że decyzja o podjęciu współpracy z daną organizacją międzynarodową działającą w charakterze partnera wdrażającego będzie podejmowana indywidualnie, w oparciu o zintensyfikowaną ocenę.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

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

Trybunał przeprowadził przegląd, w którym wskazał dziewięć obszarów ryzyka związanych z przyjęciem podejścia zorientowanego na rezultaty w unijnych działaniach na rzecz rozwoju i współpracy. Wynika z niego, że Komisja prawidłowo określiła te obszary ryzyka. Przegląd dowiódł też celowości inicjatyw, które podejmuje Komisja w celu poprawy rezultatów w zakresie unijnych działań na rzecz współpracy i rozwoju. Niemniej jednak, aby w pełni wykorzystać potencjał tych inicjatyw, konieczne są dodatkowe działania. W tym celu Trybunał przedstawia szereg zaleceń.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji