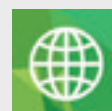


Raportul special

Analiza riscurilor aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2015

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-3393-6 | ISSN 1831-0966 | doi:10.2865/999629 | QJ-AB-15-019-RO-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-3377-6 | ISSN 1977-5806 | doi:10.2865/93431 | QJ-AB-15-019-RO-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-3387-5 | ISSN 1977-5806 | doi:10.2865/42374 | QJ-AB-15-019-RO-E |

© Uniunea Europeană, 2015

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a anexei de la pagina 41, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorul drepturilor de autor.

Printed in Luxembourg

Raportul special**Analiza riscurilor aferente
unei abordări axate pe
rezultate pentru acțiunile
UE de dezvoltare și
cooperare**

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4)
al doilea paragraf TFUE]

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III, specializată pe domeniile de cheltuieli aferente acțiunilor externe. Camera de audit III este condusă de domnul Karel Pinxten, membru al Curții de Conturi, care este și membru raportor pentru acest raport. Auditul a fost condus de Philippe Froidure, director în cadrul Camerei III, cu sprijinul lui Hubert Devillé, asistent al directorului.



De la stânga la dreapta: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Puncte

| | |
|-------|--|
| I-V | Sinteză |
| 1-12 | 1. Introducere |
| 1-5 | 1.1. De ce sunt importante rezultatele |
| 6 | 1.2. Ce este un rezultat? |
| 7-12 | 1.3. Cadrul general referitor la rezultatele UE în materie de dezvoltare și cooperare |
| 13-19 | 2. O politică axată pe rezultate și cadrul normativ |
| 13-18 | 2.1. Contextul politicii |
| 14-15 | 2.1.1. Obiective de nivel înalt în materie de dezvoltare |
| 16-17 | 2.1.2. Forumuri la nivel înalt privind eficacitatea ajutorului |
| 18 | 2.1.3. Comunicări ale UE |
| 19 | 2.2. Contextul juridic și normativ |
| 20-22 | 3. Analiza noastră |
| 23-79 | 4. Principalele domenii de risc |
| 24-38 | 4.1. Formularea obiectivelor și a indicatorilor |
| 24-26 | 4.1.1. Terminologia |
| 27-31 | 4.1.2. Alinierea documentelor și consecvența acestora |
| 32-35 | 4.1.3. Stabilirea unor obiective SMART și a unor indicatori clari |
| 36-38 | 4.1.4. Definirea ca obiectiv a angajamentului unei țări partenere de a implementa reformele |
| 39-46 | 4.2. Definirea unui lanț al rezultatelor |
| 39-42 | 4.2.1. Corelarea acțiunilor și a rezultatelor prin intermediul unui lanț logic și clar |
| 43-46 | 4.2.2. Contribuția la rezultate în raport cu atribuirea meritelor |
| 47-50 | 4.3. Complexitatea crescută ca urmare a integrării unor aspecte transversale |

| | |
|-------|--|
| 51-57 | 4.4. Armonizarea instrumentelor și a cadrelor între partenerii de dezvoltare |
| 51-53 | 4.4.1. Alinierea la cadrele țărilor partenere privind rezultatele |
| 54-55 | 4.4.2. Armonizarea instrumentelor utilizate de părțile interesate din domeniul dezvoltării |
| 56-57 | 4.4.3. Gestionarea juxtaponerii unor structuri de răspundere diferite |
| 58-61 | 4.5. Deficiențe în evaluarea și raportarea rezultatelor |
| 62-65 | 4.6. Consolidarea și raportarea datelor |
| 66-68 | 4.7. Calitatea datelor |
| 69-73 | 4.8. Rezultatul bugetar |
| 74-79 | 4.9. Modificări ale contextului acțiunilor UE |
| 74-77 | 4.9.1. Gestionarea riscurilor și alegerea metodelor de punere în aplicare |
| 78-79 | 4.9.2. Factori exogeni |
| 80-83 | 5. Concluzii și recomandări |
| 80-82 | 5.1. Concluzii |
| 83 | 5.2. Recomandări |

Anexă — Cadrul global de evaluare utilizat pentru evaluările programelor de sprijin bugetar

Răspunsul Comisiei

I

Uniunea Europeană alocă anual resurse substanțiale programelor de asistență acordată pentru dezvoltarea celor mai sărace țări din lume. Pentru a asigura credibilitatea asistenței pentru dezvoltare, este esențial să se poată demonstra rezultatele obținute cu ajutorul acestor resurse.

II

Recent, Parlamentul European și Consiliul și-au reafirmat interesul față de o recentrare pe rezultate a politicilor UE în materie de dezvoltare și de cooperare, acestea fiind axate în prezent pe activități. La rândul său, în decembrie 2013, Comisia a publicat un document de lucru al serviciilor sale intitulat *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework* (Pregătirea terenului pentru un cadru al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării) și a prezentat acest cadru în martie 2015, într-un alt document de lucru al serviciilor sale, intitulat *Launching the EU International Cooperation and Development Results framework* (Lansarea cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale).

III

În urma examinării realizate, am identificat nouă domenii de risc principale aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare.

IV

Analiza noastră a arătat că aceste domenii de risc fuseseră corect identificate de Comisie într-o gamă largă de documente. De asemenea, această analiză a pus în lumină interesul acțiunilor întreprinse de Comisie pentru a lansa un cadru al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale.

V

Este însă nevoie de măsuri suplimentare pentru a se valorifica pe deplin potențialul inițiativelor Comisiei de a îmbunătăți rezultatele UE în materie de dezvoltare și cooperare. În acest context, am formulat o serie de recomandări pe care Comisia ar trebui să le ia în considerare.

1.1. De ce sunt importante rezultatele

01

Programele prin care se acordă asistență pentru dezvoltarea celor mai sărace țări din lume beneficiază de resurse substanțiale. Subliniind faptul că nu există nicio sursă unică de date referitoare la finanțarea dezvoltării, Comisia a estimat totuși, în iulie 2014, că resursele cumulate puse la dispoziția țărilor în curs de dezvoltare pe parcursul deceniului 2002-2011 s-au ridicat la aproximativ 2,171 miliarde de dolari americani, cifră care include fondurile publice și private naționale și internaționale.

02

Ca parte a angajamentului de atingere a obiectivului convenit la nivel internațional privind un raport AOD/VNB de 0,7 % în 2013 pentru asistența oficială pentru dezvoltare (AOD), cheltuielile nete colective în materie de AOD efectuate de UE (inclusiv la nivelul statelor membre) au fost de 56,5 miliarde de euro, ceea ce reprezintă un raport AOD/VNB de 0,43 % din venitul național brut colectiv al UE¹.

03

Sumele care urmează să fie puse la dispoziție pentru dezvoltare și cooperare în perioada 2014-2020 se ridică la 19 661 de milioane de euro din bugetul general al UE² și la 30 506 milioane de euro pentru țările ACP din Fondul european de dezvoltare³.

04

Pentru a asigura credibilitatea ajutorului pentru dezvoltare, în special în ceea ce privește instrumentele utilizate, metodele de acordare a ajutorului și fondurile în cauză, este esențial să se poată demonstra rezultatele obținute cu ajutorul acestui sprijin.

05

Răspunderea pentru gestiunea finanțelor publice reprezintă de asemenea o chestiune importantă. Într-un raport publicat în ianuarie 2014, Parlamentul European subliniază faptul că „întocmirea bugetului pe activități [este] în continuare principiul fundamental pentru stabilirea bugetului Uniunii” și regretă faptul că o parte dintre propunerile pentru perioada de programare 2014-2020 sunt în continuare „în mod fundamental bazate pe intrări (orientate pe cheltuieli) și, prin urmare, sunt axate încă mai degrabă pe conformitatea cu normele decât pe performanță”. De asemenea, în opinia Parlamentului, cadrul de performanță utilizat de Comisie pentru cadrul financiar multianual 2014-2020 ar trebui să cuprindă următoarele trei elemente principale⁴:

- (a) realizarea obiectivelor programelor (rezultate);
- (b) buna gestiune a programelor de către Comisie și statele membre;
- (c) contribuția rezultatelor programelor și a bunei gestiuni la realizarea obiectivelor principale ale Uniunii.

- 1 SWD(2014) 235 final — *EU Accountability Report 2014 on Financing for Development - Review of progress by the EU and its Member States* (Raportul pentru 2014 privind răspunderea UE în materie de finanțare pentru dezvoltare – Examinarea progresului înregistrat de UE și de statele membre).
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, ianuarie 2015.
- 3 Publicația Comisiei intitulată *Multiannual Financial Framework 2014-2020 and EU Budget 2014 — The figures* (Cadrul financiar multianual 2014-2020 și bugetul UE pe 2014 – în cifre).
- 4 Raport referitor la evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute: un nou instrument pentru procedura îmbunătățită de descărcare de gestiune a Comisiei Europene – A7-0068/2014, 30 ianuarie 2014.

1. Introducere

1.2. Ce este un rezultat?

06

Un rezultat este o consecință măsurabilă care rezultă, în mod direct sau indirect, dintr-o relație cauză-efect. O abordare axată pe rezultate în materie de dezvoltare și cooperare se bazează pe principiul conform căruia accentul intervențiilor din acest domeniu ar trebui să fie pus pe obținerea de rezultate, mai degrabă decât pe gestionarea activităților sau a proceselor. În general, rezultatele acoperă trei categorii⁵:

(a) realizări: ceea ce se produce sau se realizează cu resursele alocate unei intervenții (de exemplu, cursuri de formare profesională pentru șomeri, drumuri construite etc.);

(b) efecte: schimbare care apare în urma unei intervenții și care este legată, de regulă, de obiectivele intervenției respective. Efectele pot fi așteptate sau neașteptate, pozitive sau negative (de exemplu, participanți la cursuri care obțin un loc de muncă, îmbunătățirea accesului la o anumită zonă ca urmare a construcției unui drum etc.);

(c) impact: consecințele socioeconomice pe termen mai lung care pot fi observate după o anumită perioadă de la finalizarea unei intervenții și care pot afecta atât destinatarii direcți ai intervenției, cât și destinatarii indirecti.

5 În scopul prezentului raport, terminologia pentru aceste trei categorii de rezultate va fi utilizată astfel cum apare aceasta în instrumentele de finanțare a acțiunii externe. Este posibil ca, în alte documente ale UE, termeni similari să fie utilizați în mod diferit.

Figura 1

Noțiunea de rezultate



1.3. Cadrul general referitor la rezultatele UE în materie de dezvoltare și cooperare

07

În afară de mecanismele existente care vizează măsurarea și raportarea rezultatelor, Comisia a luat inițiativa notabilă de a publica, în decembrie 2013, un document de lucru al serviciilor sale intitulat „Pregătirea terenului pentru un cadru al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării”. Această inițiativă viza:

„definirea proceselor [...] instituite de Comisie pentru a concretiza angajamentul asumat în cadrul «agendei schimbării» de a-și consolida capacitatea de monitorizare și de raportare a rezultatelor operaționale obținute prin punerea în aplicare a proiectelor și a programelor în materie de dezvoltare și cooperare finanțate de UE”⁶.

6 SWD(2013) 530 final din 10 decembrie 2013.

1. Introducere

08

Acest document de lucru al serviciilor Comisiei lua în considerare concluziile unui studiu realizat de Comisie în 2013, care avea drept obiectiv analiza lecțiilor desprinse din experiența a cinci agenții de dezvoltare care implementau deja, la acel moment, propriul cadru privind rezultatele. Studiul prezenta o abordare preliminară pentru elaborarea unui cadru global al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării. Cadru respectiv era descris astfel:

„un cadru al rezultatelor este un instrument utilizat de diferiți parteneri de dezvoltare pentru a măsura rezultatele obținute în raport cu obiectivele de dezvoltare strategică. Acest cadru poate fi considerat un mod de articulare a diferitelor niveluri, sau lanțuri, de rezultate preconizate în urma punerii în aplicare a unei strategii, a unui program sau a unui proiect specific”.

09

Cadru UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării va avea două obiective principale: el va fi utilizat atât ca instrument de asigurare a răspunderii de gestiune, pentru a informa părțile interesate cu privire la rezultatele obținute, cât și ca instrument de gestiune, pentru a furniza date privind performanța care să stea la baza deciziilor în materie de gestiune.

10

În iunie 2014, Comisia a publicat un alt document de lucru al serviciilor sale, care avea drept obiectiv descrierea, pe de o parte, a cadrului de monitorizare, evaluare și raportare valabil până la sfârșitul următorului cadru financiar multianual, derivat pe baza instrumentelor juridice care sprijină următoarea generație de programe, și, pe de altă parte, a eforturilor suplimentare ale

Comisiei pentru definitivarea acestui cadru – așa-numitul „cadru MORE”. Pentru fiecare domeniu de politică, acest document de lucru al serviciilor Comisiei conține o prezentare generală a obiectivelor generale și specifice ale instrumentelor și descrie indicatorii principali corespunzători fiecărui obiectiv, mecanismele de monitorizare, precum și calendarul și conținutul evaluărilor și al raportării⁷.

11

În aprilie 2014, Parlamentul European și-a exprimat sprijinul pentru „eforturile depuse în continuare de Comisie în vederea tranziției de la o abordare bazată pe resursele utilizate la o abordare bazată pe performanțe și pe efecte”⁸. În luna mai 2014, Consiliul a salutat documentul de lucru al serviciilor Comisiei din decembrie 2013 intitulat „Pregătirea terenului pentru un cadru al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării” și și-a exprimat interesul față de „rezultatele etapei-pilot, în vederea finalizării în timp util a cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării, astfel încât raportul privind rezultatele obținute în 2014 să poată fi prezentat în primul semestru al anului 2015”⁹.

12

În martie 2015, Comisia a publicat un nou document de lucru al serviciilor sale intitulat „Lansarea cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale”. Acest document avea ca scop transpunerea abordărilor definite în documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 2013 (a se vedea punctul 7) în planuri operaționale, care să permită Direcției Generale Cooperare Internațională și Dezvoltare să prezinte rapoarte anuale, începând cu 2015, în care să demonstreze modul în care fondurile cheltuite contribuie la realizarea obiectivelor de politică¹⁰.

- 7 SWD(2014) 200 final din 26 iunie 2014, *Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes* (Prezentare generală a cadrelor de monitorizare, de raportare și de evaluare pentru programele din cadrul financiar multianual 2014-2020), anexat la Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute.
- 8 Decizia Parlamentului European din 3 aprilie 2014 privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2012, secțiunea III – Comisia și agențiile executive – ref. P7_TA-PROV(2014)0287, secțiunea „Relații externe”, punctul 264.
- 9 Concluziile Consiliului privind cadrul UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării – reuniunea Consiliului Afaceri Externe (Dezvoltare) al Uniunii Europene, 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 final din 26 martie 2015.

2. O politică axată pe rezultate și cadrul normativ

2.1. Contextul politicii

13

Articolul 17 din Tratatul privind Uniunea Europeană stabilește rolul Comisiei pe scena internațională. Comisia colaborează în special cu Organizația Națiunilor Unite (ONU) și cu Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) în probleme legate de cooperarea pentru dezvoltare. În acest context, sunt convenite obiective de nivel înalt în materie de dezvoltare, precum și principii care vizează creșterea eficacității ajutorului¹¹.

2.1.1. Obiective de nivel înalt în materie de dezvoltare

14

În septembrie 2000, Adunarea Generală a ONU a adoptat Declarația Mileniului a Organizației Națiunilor Unite, prin care toți membrii s-au angajat să creeze un nou parteneriat mondial cu scopul de a reduce sărăcia extremă și au stabilit o serie de obiective definite în timp – termenul-limită fiind anul 2015 – care sunt cunoscute, în general, sub denumirea de „Obiective de dezvoltare ale mileniului” (ODM).

15

În iunie 2012, în cadrul Conferinței Rio+20, s-a convenit asupra lansării unui proces de elaborare a unui set de „obiective de dezvoltare durabilă” (ODD), care se vor baza pe Obiectivele de dezvoltare ale mileniului¹². În septembrie 2013, liderii mondiali și-au reafirmat angajamentul de a atinge țintele stabilite în cadrul ODM și au convenit asupra organizării unei

reuniuni la nivel înalt în luna septembrie 2015, în vederea adoptării unui nou set de obiective care să continue realizările Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului¹³. În prezent, în cadrul unor diferite procese, se află în derulare discuții la nivel mondial cu privire la agenda mai extinsă pentru perioada de după 2015. În luna decembrie 2014, secretarul general al Organizației Națiunilor Unite a publicat un raport de sinteză cu privire la agenda de dezvoltare durabilă pentru perioada de după 2015^{14, 15}.

2.1.2. Forumuri la nivel înalt privind eficacitatea ajutorului

16

Comisia Europeană și statele membre ale UE au participat la mai multe forumuri la nivel înalt care vizau îmbunătățirea eficacității programelor de ajutor pentru dezvoltare:

- (a) Declarația de la Roma privind armonizarea (2003);
- (b) Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului (2005);
- (c) Agenda pentru acțiune de la Accra (2008);
- (d) Parteneriatul de la Busan pentru o cooperare eficace în scopul dezvoltării (2011);
- (e) prima reuniune la nivel înalt a Parteneriatului mondial privind o cooperare eficace pentru dezvoltare: „Elaborarea unei agende inclusive de dezvoltare pentru perioada de după 2015” (reuniune desfășurată la Ciudad de Mexico în 2014).

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

12 Documentul final Rio+20, intitulat *The Future We Want* (Viitorul pe care ni-l dorim).

13 Organizația Națiunilor Unite – Adunarea Generală a ONU – Punerea în aplicare și urmărirea integrată și coordonată a rezultatelor conferințelor și a reuniunilor la nivel înalt ale ONU în domeniile economic și social și în domeniile conexe – Urmărire date textelor adoptate cu prilejul Summitului mileniului – ref. A/68/L.4.

14 Organizația Națiunilor Unite – Adunarea Generală a ONU – *The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives, and protecting the planet* (Drumul spre demnitate până în 2030: eradicarea sărăciei, transformarea vieților tuturor și protejarea planetei) – Raport de sinteză al secretarului general al ONU referitor la agenda de dezvoltare durabilă pentru perioada de după 2015 – ref. A/69/700.

15 A se vedea și COM(2015) 44 din 5 februarie 2015: „Un parteneriat mondial pentru eradicarea sărăciei și dezvoltare durabilă în perioada ulterioară anului 2015”.

2. O politică axată pe rezultate și cadrul normativ

17

În cadrul acestor forumuri, donatorii și țările partenere au ajuns la un consens, convenind asupra unei serii de principii referitoare la rezultatele dezvoltării, inclusiv:

- (a) consolidarea capacității guvernelor țărilor partenere de a-și asuma un rol de conducere mai puternic și răspunderea pentru rezultatele dezvoltării;
 - (b) colaborarea cu țările partenere pentru a se baza, în măsura posibilului, pe cadrele acestor țări utilizate pentru raportarea și monitorizarea axate pe rezultate;
 - (c) armonizarea cerințelor donatorilor în materie de monitorizare și de raportare;
 - (d) îmbunătățirea gestionării rezultatelor de către donatori și țările partenere;
 - (e) concentrarea atenției asupra rezultatelor dezvoltării.
- (a) Declarația comună a Consiliului și a reprezentanților guvernelor statelor membre referitoare la Consensul european privind dezvoltarea (ref. 14820/05 din 24 februarie 2006);
 - (b) Ajutarea țărilor în curs de dezvoltare pentru a face față crizei [COM(2009) 160 din 8 aprilie 2009];
 - (c) Un plan de acțiune al UE în douăsprezece puncte în sprijinul Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului [COM(2010) 159 din 21 aprilie 2010];
 - (d) Cadrul operațional privind eficacitatea ajutorului – Secretariatul General al Consiliului (ref. 18239/10 din 11 ianuarie 2011);
 - (e) Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării [COM(2011) 637 din 13 octombrie 2011];
 - (f) O viață decentă pentru toți: eradicarea sărăciei și crearea unui viitor durabil pentru planetă [COM(2013) 92 din 27 februarie 2013];

2.1.3. Comunicări ale UE

18

Angajamentul Uniunii Europene față de obiectivele de dezvoltare convenite la nivel internațional și față de îmbunătățirea eficacității ajutorului a fost documentat în mai multe declarații și comunicări publice, toate acestea exprimând, într-un fel sau în altul, importanța rezultatelor dezvoltării și cooperării:

- (g) Perioada de după 2015: către o abordare cuprinzătoare și integrată privind finanțarea destinată eradicării sărăciei și dezvoltării durabile [COM(2013) 531 din 16 iulie 2013].

2. O politică axată pe rezultate și cadrul normativ

2.2. Contextul juridic și normativ

19

Principalele dispoziții referitoare la răspunderea pentru rezultate și la auditul finanțelor publice¹⁶ pot fi identificate în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în regulamentele financiare aplicabile bugetului general al UE și fondurilor europene de dezvoltare, precum și în Regulamentul privind normele și procedurile comune pentru punerea în aplicare a instrumentelor Uniunii pentru finanțarea acțiunii externe.

(a) Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede următoarele:

- (i) Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport de evaluare a finanțelor Uniunii, bazat pe rezultatele obținute [articolul 318 alineatul (2)];
- (ii) Curtea de Conturi își poate prezenta în orice moment observațiile, în special sub forma unor rapoarte speciale [articolul 287 alineatul (4)]¹⁷;

(b) Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii (Regulamentul financiar) prevede următoarele^{18, 19}:

- (i) pentru toate sectoarele de activitate incluse în buget trebuie stabilite obiective specifice, măsurabile, realizabile, relevante și încadrate în timp. Realizarea acestor obiective se monitorizează prin indicatori de performanță pentru fiecare activitate [articolul 30 alineatul (3)];

(ii) pentru a îmbunătăți procesul decizional, instituțiile trebuie să efectueze evaluări *ex ante* și *ex post* ale tuturor programelor și activităților care implică cheltuieli semnificative [articolul 30 alineatul (4)];

(iii) Comisia trebuie să anexeze la proiectul de buget o serie de documente, inclusiv rapoarte de activitate care conțin informații privind realizarea tuturor obiectivelor stabilite anterior specifice, măsurabile, realizabile, relevante și încadrate în timp pentru diversele activități, precum și noi obiective măsurate prin indicatori [articolul 38 alineatul (3) litera (e) punctul (i)], o justificare completă care include o analiză costuri-beneficii pentru schimbările propuse la nivelul creditelor [articolul 38 alineatul (3) litera (e) punctul (ii)], precum și un sumar al rezultatelor evaluării în cazul în care acestea sunt relevante pentru modificările din buget [articolul 38 alineatul (3) litera (e) punctul (v)];

(iv) ordonatorul de credite delegat trebuie să prezinte instituției sale un raport anual de activitate cu privire la îndeplinirea sarcinilor care îi revin, raport care cuprinde informații financiare și de gestionare și care indică rezultatele operațiunilor în raport cu obiectivele stabilite, riscurile aferente operațiunilor respective, utilizarea resurselor furnizate, precum și funcționarea eficientă și eficientă a sistemelor de control intern [articolul 66 alineatul (9)];

(v) rapoartele speciale ale Curții de Conturi trebuie să fie transmise de îndată Parlamentului European și Consiliului (articolul 163).

16 Noțiunea de „răspundere” (*accountability*) privește mai ales controlul democratic al politicilor și al activităților organismelor publice, în timp ce noțiunea de „audit al finanțelor publice” privește auditurile financiare și ale performanței referitoare la politicile și la fondurile publice aferente, precum și legătura acestora cu procesul de asigurare a răspunderii de gestiune. A se vedea raportul Curții de Conturi Europene intitulat „O analiză panoramică a mecanismelor UE în materie de asigurare a răspunderii de gestiune și de audit al finanțelor publice: lacune, suprapuneri și provocări”, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 A se vedea, de asemenea, articolul 163 din Regulamentul financiar.

18 Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

19 Regulamentele financiare referitoare la fondurile europene de dezvoltare conțin dispoziții similare.

- (c) Regulamentul privind normele și procedurile comune pentru punerea în aplicare a instrumentelor Uniunii pentru finanțarea acțiunii externe prevede următoarele²⁰:
- (i) deciziile de finanțare trebuie să includă în cadrul unei anexe descrierea fiecărei acțiuni, precizând pentru fiecare acțiune obiectivele, principalele activități, rezultatele preconizate, metodele de punere în aplicare, bugetul și calendarul orientativ și mecanismele pentru monitorizarea rezultatelor (preambul, considerentul 5);
 - (ii) acțiunea externă a Uniunii în temeiul instrumentelor trebuie să contribuie la obținerea unor rezultate clare (acoperind realizările, efectele și impactul); rezultatele acțiunii externe a Uniunii și eficiența unui instrument specific trebuie monitorizate și evaluate pe baza unor indicatori predefiniți, clari, transparentți și, după caz, specifici fiecărei țări și măsurabili (preambul, considerentul 12);
 - (iii) programele de acțiune trebuie să specifice pentru fiecare acțiune în parte obiectivele urmărite, rezultatele preconizate și principalele activități (articolul 2);
 - (iv) începând cu 2015, Comisia trebuie să prezinte Parlamentului European și Consiliului un raport anual privind realizarea obiectivelor fiecărui regulament prin intermediul unor indicatori, măsurând rezultatele obținute și eficiența instrumentului relevant; raportul respectiv trebuie să evalueze rezultatele asistenței financiare din partea Uniunii utilizând, pe cât posibil, indicatori specifici și măsurabili privind contribuția acestei asistențe la realizarea obiectivelor instrumentelor (articolul 13).

²⁰ Regulamentul (UE) nr. 236/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de stabilire a normelor și procedurilor comune pentru punerea în aplicare a instrumentelor Uniunii pentru finanțarea acțiunii externe (JO L 77, 15.3.2014, p. 95).

20

Analiza pe care am realizat-o are drept obiectiv prezentarea, într-un singur document, a unei imagini de ansamblu a ceea ce Curtea consideră a fi principalele domenii de risc aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE în materie de dezvoltare și cooperare. De asemenea, analiza noastră ilustrează aceste riscuri pe baza experienței dobândite de Curte în cadrul auditurilor sale în domeniul acțiunilor externe. Această analiză are o importanță deosebită în contextul discuțiilor actuale referitoare la cadrul de performanță al Comisiei (a se vedea punctul 5) și la punerea în aplicare a cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale (a se vedea punctul 11).

21

Analiza noastră a fost structurată în jurul următoarei întrebări: a abordat Comisia în mod corespunzător riscurile principale implicate de o abordare axată pe rezultate pentru măsurile UE privind dezvoltarea și cooperarea?

22

Activitățile pe care le-am desfășurat au avut loc în perioada octombrie 2014-ianuarie 2015 și au inclus o verificare a documentației instituțiilor UE și a altor donatori principali de ajutor multilateral și bilateral, precum și interviuri cu personalul Comisiei Europene, inclusiv cu personalul delegației UE în Cambodgia, și cu funcționari din două organizații internaționale și din mai multe organisme responsabile de implementare. De asemenea, a avut loc o trecere în revistă a rapoartelor speciale ale Curții de Conturi Europene publicate în ultimii ani, pentru a ilustra, cu exemple specifice, domeniile de risc principale identificate. Din cauza calendarului acțiunilor de dezvoltare, unele dintre aceste exemple privesc uneori acțiuni care au avut loc cu mai mulți ani în urmă.

4. Principalele domenii de risc

23

Pe baza analizei sale, Curtea a identificat nouă domenii de risc principale, care sunt detaliate și ilustrate mai jos. Acestea privesc:

- (a) utilizarea consecventă a terminologiei referitoare la rezultate (secțiunea 4.1);
- (b) definirea unui lanț clar al rezultatelor (secțiunea 4.2);
- (c) complexitatea crescută ca urmare a integrării unor aspecte transversale (secțiunea 4.3);
- (d) armonizarea instrumentelor și a cadrelor între partenerii de dezvoltare (secțiunea 4.4);
- (e) raportarea și evaluarea rezultatelor (secțiunea 4.5);
- (f) consolidarea datelor și sinteza rezultatelor (secțiunea 4.6);
- (g) calitatea datelor (secțiunea 4.7);
- (h) accentul pus pe rezultatul bugetar (secțiunea 4.8); și
- (i) modificările apărute în contextul acțiunilor UE (secțiunea 4.9).

4.1. Formularea obiectivelor și a indicatorilor

4.1.1. Terminologia

24

Având în vedere numărul și diversitatea părților asociate sau implicate în punerea în aplicare a unui nou cadru al UE privind dezvoltarea și cooperarea, este esențial ca acestea să poată utiliza o terminologie comună și consecventă.

25

Curtea a constatat însă că terminologia referitoare la rezultate nu este întotdeauna utilizată în mod consecvent (a se vedea **caseta 1**).

26

Lipsa de claritate și de consecvență în ceea ce privește terminologia utilizată poate cauza neînțelegeri și confuzie la nivelul părților implicate în activitățile UE de dezvoltare și de cooperare, în special în contextul evaluării acțiunilor.

4. Principalele domenii de risc

Casetă 1

Exemple de probleme terminologice

Deși Regulamentul privind normele și procedurile comune pentru punerea în aplicare a instrumentelor Uniunii pentru finanțarea acțiunii externe²¹ prevede că rezultatele acoperă realizările, efectele și impactul (a se vedea punctul 19), planul de gestiune al EuropeAid pentru 2014 utilizează o clasificare diferită, conform căreia efectele includ rezultatele și impactul²².

Regulamentele prevăd obiective specifice, măsurabile, realizabile, relevante și încadrate în timp (SMART), însă Manualul EuropeAid privind monitorizarea axată pe rezultate, care reprezintă un document de referință pentru toate activitățile EuropeAid de monitorizare axată pe rezultate, se referă la „SMART OVI”, unde „OVI” înseamnă „indicatori verificabili în mod obiectiv” (*objectively verifiable indicators*), ceea ce creează confuzie între obiective și indicatori. În mod similar, circulara Comisiei privind bugetul pentru 2014 se referă la criteriile SMART drept „condiții minime care trebuie îndeplinite de obiective și de indicatori”²³.

Deși regulamentele prevăd indicatori predefiniți, clari, transparentți și, după caz, specifici fiecărei țări și măsurabili, sunt utilizate însă, în unele cazuri, și alte seturi de criterii de calitate, astfel cum a subliniat EuropeAid în orientările sale din 2012 privind sprijinul bugetar²⁴: „Există diferite seturi de criterii pentru a evalua calitatea indicatorilor: indicatorii SMART sunt specifici, măsurabili, realizabili, realiști și încadrați în timp (*specific, measurable, achievable, realistic, time-limited*). Criteriile CREAM se referă la indicatori clari, relevanți, economici, adecvați și care pot fi monitorizați (CREAM – *clear, relevant, economic, adequate, monitorable*). Orientările Eurostat privind indicatorii se concentrează pe logică, relevanță, posibilitatea de a stabili un nivel-țintă, frecvența colectării de date, caracterul adecvat și posibilitatea de estimare a preciziei. Indicatorii RACER se referă la indicatori care sunt relevanți, acceptați, credibili, simpli și robuști (RACER – *relevant, accepted, credible, easy, robust*).”

21 Regulamentul (UE) nr. 236/2014.

22 A se vedea, de exemplu, logica intervenției referitoare la Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD) din secțiunea 4.1.4 a planului de gestiune al EuropeAid pentru 2014.

23 Comisia Europeană, *Budget circular for 2014 — Standing instructions* (Circulara privind bugetul pe 2014 – Instrucțiuni permanente), 14.12.2012.

24 *Budget Support Guidelines — Programming, Design and Management — A modern approach to Budget Support* (Orientări privind sprijinul bugetar – Programare, concepere și gestionare – O abordare modernă a sprijinului bugetar), septembrie 2012.

4.1.2. Alinierea documentelor și consecvența acestora

27

Obiectivele, împreună cu indicatorii aferenți, sunt mai ușor de înțeles și mai susceptibile să fie realizate dacă sunt formulate într-un mod clar și consecvent în toate documentele care prezintă legături între ele.

4. Principalele domenii de risc

28

Obiectivele și indicatorii legați de acțiunile UE în materie de dezvoltare și cooperare sunt specificați într-o gamă variată de documente. Printre acestea se numără:

- (a) Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;
- (b) obiectivele de nivel înalt în materie de dezvoltare (a se vedea secțiunea 2.1.1);
- (c) regulamentele privind instrumentele pentru finanțarea acțiunii externe²⁵;
- (d) strategiile Comisiei vizând diferite regiuni și țări și documentele orientative de programare multianuală;
- (e) programele de acțiune anuale anexate la deciziile de finanțare ale Comisiei;
- (f) acordurile de finanțare încheiate cu țările partenere, acordurile administrative/de contribuție încheiate cu organizații internaționale, acordurile de grant și contractele încheiate cu organizații guvernamentale și cu prestatori de servicii;

(g) fișe de activitate (sau fișe de program) ca parte din procedura bugetară;

(h) planurile anuale de gestionare și rapoartele anuale de activitate ale direcțiilor generale de resort din cadrul Comisiei.

29

Administrarea tuturor acestor documente, care provin de la diferite autorități și fac obiectul unor cicluri și proceduri de adoptare diferite, conduce în mod obligatoriu la adaptări ale obiectivelor și ale indicatorilor și, în unele cazuri, la neconcordanțe. În acest sens, un exercițiu-pilot privind raportarea rezultatelor, desfășurat de Comisie în 2014 în contextul pregătirii cadrului privind rezultatele, a arătat că, în cazul în care existau cadre logice atât la nivel decizional, cât și la nivelul contractelor, „gradul de consecvență dintre acestea era, în cel mai bun caz, mixt”²⁶.

30

În cadrul unor audituri anterioare, Curtea a constatat neconcordanțe între documentele în care erau definite obiectivele și cele în care erau stabiliți indicatorii (a se vedea **caseta 2**).

25 JO L 77 2014, 15.3.2014.

26 Un cadru logic este un document care prezintă o imagine de ansamblu a obiectivelor, activităților și resurselor proiectului. În general, acest cadru prezintă și ipotezele esențiale pe care se bazează proiectul și furnizează informații referitoare la modul în care acesta va fi monitorizat, inclusiv prin intermediul utilizării unor indicatori.

Exemplu de neconcordanțe între documente

„Rapoartele anuale de activitate conțin șapte indicatori pentru Asia Centrală. Chiar dacă prezintă o relevanță generală pentru succesul asistenței pentru dezvoltare acordate de UE Asiei Centrale, acești indicatori sunt diferiți față de cei stabiliți în documentul de strategie regională și în programele indicative; mai mult, ei nu sunt direct legați de rezultatele care sunt estimate a decurge din noua strategie a Consiliului privind parteneriatul pentru Asia Centrală.”²⁷

27 Raportul special nr. 13/2013: „Asistența pentru dezvoltare acordată de UE Asiei Centrale”, punctul 79 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principalele domenii de risc

31

Neconcordanțele în ceea ce privește formularea obiectivelor și a indicatorilor pot da naștere unor confuzii legate de ceea ce ar trebui utilizat ca bază pentru evaluarea rezultatelor obținute.

4.1.3. Stabilirea unor obiective SMART și a unor indicatori clari

32

Stabilirea unor obiective specifice, măsurabile, realizabile, relevante și încadrate în timp (SMART) reprezintă o cerință legală pentru toate activitățile UE în materie de dezvoltare și cooperare. În plus, rezultatele acțiunii externe a UE, inclusiv cadrul UE privind dezvoltarea și cooperarea, și eficiența unui anumit instrument ar trebui monitorizate și evaluate pe baza unor indicatori predefiniți, clari, transparentți și, după caz, specifici fiecărei țări și măsurabili (a se vedea punctul 19)²⁸.

28 În aprilie 2014, Parlamentul European a solicitat adoptarea unor criterii de referință specifice, măsurabile, realizabile, relevante și delimitate în timp pentru toate programele încadrate la rubrica 4 din Cadrul financiar multianual 2014-2020 – Europa în lume. A se vedea Decizia Parlamentului European din 3 aprilie 2014 privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2012, secțiunea III – Comisia și agențiile executive – ref. P7_TA-PROV(2014)0287.

Figura 2 Necesitatea unor obiective SMART și a unor indicatori clari

| | | Obiective SMART | Indicatori clari |
|-----------|------------|-----------------|------------------|
| Rezultate | Intrări | | |
| | Activități | | |
| | Realizări | | |
| | Efecte | | |
| | Impact | | |

4. Principalele domenii de risc

33

În cadrul unor audituri anterioare, Curtea a constatat frecvent că obiectivele stabilite erau prea vagi sau nerealiste (a se vedea **caseta 3**). În mod similar, Curtea a constatat adesea că indicatorii lipseau sau erau neclari (a se vedea **caseta 4**). Chiar și în cazul în care indicatorii sunt bine definiți, interpretarea lor poate fi relativă, iar valoarea lor poate varia semnificativ în funcție de contextul în care sunt utilizați (a se vedea **caseta 5**).

34

De asemenea, exercițiul-pilot privind raportarea rezultatelor, desfășurat de Comisie în 2014 în contextul pregătirii cadrului privind rezultatele, a arătat că, în multe cazuri, acolo unde existau cadre logice în decizii și în contracte, calitatea acestora era îndoielnică: mai precis, obiectivele nu îndeplineau criteriile SMART, iar indicatorii nu erau bine definiți ori se bazau pe surse de date neclare.

35

Pe lângă faptul că reprezintă o încălcare a regulamentelor, nestabilirea unor obiective SMART și a unor indicatori clari subminează monitorizarea performanței și evaluarea rezultatelor, în detrimentul asigurării răspunderii de gestiune și al auditului finanțelor publice. De asemenea, există riscul ca rezultatele unei intervenții să fie limitate dacă obiectivele sale nu sunt bine stabilite încă de la început.

Caseta 3

Exemplu de obiective care sunt prea vagi sau nerealiste

„Lipsa unei definiții clare a obiectivelor proiectului se referă în principal la echipamentele prevăzute și la nivelul lor de funcționare (din punct de vedere cantitativ și calitativ), precum și la populația vizată, care se estimează că va beneficia de rezultatele proiectului. Lipsa unor indicatori clari și cuantificați a prejudiciat în mod semnificativ capacitatea Comisiei de a monitoriza progresele în cursul punerii în aplicare a proiectelor și, ulterior, de a măsura și de a verifica dacă rezultatele obținute se mențineau în timp [...]”²⁹

„De asemenea, obiectivele sunt uneori excesiv de ambițioase, în special în cazul proiectelor implementate de ONG-uri, care dispun de bugete modeste și care au o perioadă de implementare relativ scurtă. Acest aspect s-a manifestat în special în cazul proiectelor ONG finanțate în cadrul Mecanismului privind produsele alimentare: acestea au avut la dispoziție circa 20 de luni pentru implementare, care în practică au fost reduse mai degrabă la 15 luni, deoarece primele luni au fost alocate achizițiilor și altor activități pregătitoare. În unele cazuri, intervențiile se bazează pe presupuziții nerezonabile privind condițiile necesare pentru o implementare reușită, de exemplu capacitățile instituționale și de gestionare ale autorităților naționale sau locale, calitatea infrastructurii rurale sau disponibilitatea unei forțe de muncă adecvate (de exemplu, nutriționiști și consultanți agricoli).”³⁰

29 Raportul special nr. 13/2012: „Asistența pentru dezvoltare acordată de Uniunea Europeană în domeniul alimentării cu apă potabilă și în cel al accesului la instalații sanitare de bază în Africa Subsahariană”, punctul 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Raportul special nr. 1/2012: „Eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare în domeniul securității alimentare acordat de Uniunea Europeană în Africa Subsahariană”, punctul 52 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principalele domenii de risc

Caseta 4

Exemple de indicatori lipsă sau neclari

„Niciun indicator de performanță nu a fost inclus în acordurile de finanțare pentru sprijinul financiar direct acordat prin PEGASE, ceea ce îngreunează evaluarea de către SEAE, Comisie și statele membre a rezultatelor concrete ale sprijinului [...]. De asemenea, lipsa indicatorilor de performanță face mai dificilă demonstrarea rezultatelor obținute în scopul atragerii de noi fonduri. În plus, această lipsă constituie o încălcare a cerinței explicite a Regulamentului privind IEVP de a se stabili indicatori de performanță în scopuri de monitorizare pentru toate formele de asistență acordată prin IEVP.”³¹

„[...] în Kârgâzstan, programul de informare privind securitatea alimentară conținea indicatori vagi, precum «informațiile privind securitatea alimentară sunt considerate a fi, în general, exacte și furnizate la timp», «un număr corespunzător de persoane beneficiază de formare» și «utilitatea previziunilor privind recoltele».”³²

31 Raportul special nr. 14/2013: „Sprijinul financiar direct acordat Autorității Palestiniene de Uniunea Europeană”, punctul 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Raportul special nr. 13/2013, punctul 52.

Caseta 5

Exemplu de relevanță variabilă a indicatorilor

Uniunea Europeană acordă sprijin bugetar Cambodgiei pentru dezvoltarea sectorului educațional din această țară. În ultimii ani, examenele de absolvire pentru învățământul cu durata de 12 ani din Cambodgia au fost subminate de fraudă și corupție. Ratele de promovare erau de aproximativ 80 %. În 2014, autoritățile din Cambodgia s-au angajat să prevină și, în cele din urmă, să elimine neregulile existente în cadrul acestor examene, în special prin introducerea unor măsuri în centrele de examen în vederea împiedicării fraudelor. Un prim examen organizat în august 2014 s-a soldat cu o rată de promovare de 25 %; un al doilea examen organizat în octombrie pentru cei care nu promovaseră a condus la o rată de promovare totală de 41 % pentru anul 2014, ceea ce reprezintă aproximativ jumătate din rata de promovare înregistrată în anul 2013. La o primă analiză, variația acestui indicator ar putea fi interpretată ca o deteriorare; ea poate fi considerată însă, în același timp, ca reflectând o îmbunătățire a fiabilității și credibilității examenelor.

4.1.4. Definirea ca obiectiv a angajamentului unei țări partenere de a implementa reformele

36

Pentru ca obiectivele unei acțiuni să fie semnificative din perspectiva dezvoltării, acestea ar trebui să corespundă obținerii unui rezultat sau, altfel spus, unei schimbări măsurabile care rezultă din acțiunea în cauză.

4. Principalele domenii de risc

37

În cadrul auditurilor sale anterioare, Curtea a constatat că obiectivele acțiunilor UE sunt uneori formulate sub forma unui angajament care urmează să fie asumat de o țară parteneră la un moment dat. Cu toate acestea, în unele cazuri, chiar dacă obiectivul declarat a fost realizat – altfel spus, chiar dacă țara parteneră pare să fie respectat angajamentul preconizat –, acțiunea nu a avut de fapt niciun efect sau a avut un efect nesemnificativ în timp; cu alte cuvinte, acțiunea respectivă nu a condus la obținerea niciunui rezultat semnificativ în materie de dezvoltare (a se vedea **caseta 6**).

38

Eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare acordat de UE și a acțiunilor sale de coordonare poate fi subminată în cazul în care angajamentul aparent al țării partenere în ceea ce privește obținerea rezultatelor este considerat o condiție suficientă pentru plată, fără nicio dovadă suplimentară care să ateste punerea în aplicare efectivă a unor reforme semnificative.

Caseta 6

Exemplu de intervenție în care angajamentul țării partenere de a pune în aplicare reforme nu a fost transpus în rezultate în materie de dezvoltare

„Comisia a efectuat plățile aferente sprijinului bugetar în Kârgâzstan în trei tranșe, fiecare dintre acestea fiind precedată de o evaluare a progreselor înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor [care țin de gestionarea finanțelor publice]. Comisia a apreciat progresele ca fiind lente, dar a justificat plata fiecăreia dintre cele trei tranșe în principal deoarece a considerat că guvernul kârgâz și-a menținut angajamentele cu privire la continuarea reformelor. Nu existau însă dovezi clare în acest sens. O parte esențială a raționamentului Comisiei care a stat la baza deciziilor sale de plată are drept temei mai degrabă aprecierea acesteia cu privire la angajamentul țărilor partenere de a aplica reforme decât evaluarea progreselor efectiv realizate.”³³

„Comisia nu a reușit să se asigure că autoritățile egiptene dădeau curs, în practică, prin intermediul unor acțiuni concrete, problemelor pe care le ridica cu ocazia dialogului derulat în cadrul subcomisiei. Chiar și atunci când, la sfârșitul reuniunii, aceste probleme erau acceptate pe lista acțiunilor care urmau să fie întreprinse, nu se dădea în general curs punerii lor în aplicare. De exemplu, una dintre acțiunile incluse pe listă de subcomisie în 2009 era «explorarea posibilității de a utiliza asistența tehnică furnizată de UE cu scopul de a acorda consultanță Egiptului pe tema legislației care se aplică ONG-urilor în statele membre», dar această acțiune nu a fost niciodată implementată. [...] Comisia nu a pus în practică opțiunea de a reduce sau de a suspenda asistența acordată de UE ca modalitate de a da un curs criticilor pe care le-a adus în rapoartele intermediare cu privire la încălcările drepturilor omului.”³⁴

³³ Raportul special nr. 13/2013, punctul 57.

³⁴ Raportul special nr. 4/2013: „Cooperarea Uniunii Europene cu Egiptul în domeniul guvernantei”, punctele 39 și 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principalele domenii de risc

4.2. Definirea unui lanț al rezultatelor

4.2.1. Corelarea acțiunilor și a rezultatelor prin intermediul unui lanț logic și clar

39

Pentru a se obține rezultatele preconizate, trebuie să se identifice acțiunile adecvate și să se stabilească astfel o legătură clară și logică între activități, realizări, efecte și impact^{35,36}. De asemenea, definirea unui astfel de lanț logic este esențială pentru a se demonstra modul în care intervențiile UE în materie de dezvoltare și cooperare contribuie la rezultate³⁷.

40

O serie de rapoarte speciale anterioare ale Curții și unele rapoarte de evaluare ale Comisiei au arătat că legătura dintre acțiune și rezultate nu a fost întotdeauna stabilită în mod clar (a se vedea **caseta 7**).

41

În cazul anumitor acțiuni, în acordurile de finanțare pot fi stabilite condiții de plată bazate pe rezultate, care stabilesc deci o legătură directă între efectuarea plăților și obținerea rezultatelor, cu scopul de a crea stimulente pentru ameliorarea performanței prin intermediul unei plăți integrale sau parțiale, în funcție de gradul de realizare a rezultatelor^{38,39}. În cadrul unor audituri anterioare, Curtea a constatat uneori că o astfel de legătură nu a fost realizată sau pusă în aplicare (a se vedea **caseta 8**).

42

În absența unei legături clare între acțiuni – sau condițiile de plată – și rezultatele lor preconizate, se pot pierde din vedere obiectivele intervențiilor, acest lucru fiind în detrimentul eficacității ajutorului; capacitatea UE de a demonstra și de a răspunde pentru rezultatele acțiunilor sale este de asemenea subminată. În mod similar, politici care par să fie separate pot fi, în realitate, strâns legate între ele⁴⁰. Atunci când este concepută o acțiune în contextul unei politici date, rezultatele eventuale ale acesteia în ceea ce privește alte politici pot să nu fie suficient luate în considerare; de exemplu, un proiect ar putea contribui la realizarea unor obiective legate de sănătate, cum ar fi combaterea malariiei, chiar dacă obiectivele sale declarate vizează numai îmbunătățirea accesului la surse sigure de apă potabilă.

- 35 *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit* (Studiu privind instrumentele juridice și lecțiile învățate din evaluările gestionate de Uniunea de evaluare comună) – Raport final volumul 1: Raport de sinteză final, iulie 2011, p. vi: „Formularea lanțurilor clare și logice în regulamente este esențială. Aceasta poate fi încurajată prin evitarea listelor nestructurate de activități și a legăturilor neclare dintre activități, realizări și impacturile lor preconizate. Relația dintre diferitele etape ale lanțului ar trebui să fie clară și logică, pentru a se evita lacunele care pot apărea la nivelul logicii sau realizările ori impacturile «orfane».” – ref. evaluarea DEVCO 1292.
- 36 O explicație detaliată privind lanțul de rezultate figurează în Manualul de gestiune bazat pe rezultate al Grupului pentru dezvoltare al Organizației Națiunilor Unite, octombrie 2011, p. 14.
- 37 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (Studiu privind asimilarea învățămintelor desprinse din evaluările strategice ale EuropeAid în politica și practica în materie de dezvoltare), Raport final, iunie 2014, p. vii.
- 38 Orientările Comisiei privind sprijinul bugetar – Ghid executiv – O abordare modernă a sprijinului bugetar, septembrie 2012.
- 39 A se vedea concluziile Consiliului privind Poziția comună a Uniunii Europene pentru cel de al patrulea forum la nivel înalt privind eficacitatea ajutorului (Busan, 29 noiembrie-1 decembrie 2011) – Cea de a 3124-a reuniune a Consiliului Afaceri Externe (Dezvoltare), Bruxelles, 14 noiembrie 2011: „UE invită țările partenere și partenerii pentru dezvoltare să pună un accent mai mare asupra condiționalității bazate pe armonizare și rezultate”.
- 40 *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector* (Evaluarea tematică a sprijinului acordat de Comisia Europeană în sectorul sănătății) – Raport final – volumul 1, august 2012, p. xiv.

4. Principalele domenii de risc

Caseta 7

Exemple de legături neclare între acțiuni și rezultate

„În cele 24 de intervenții examinate, strategia privind politica europeană de vecinătate (PEV) este menționată în mod clar ca fiind cadrul în care are loc cooperarea. În documentele de programare se face trimitere în mod clar la unul sau mai multe obiective PEV, iar intervențiile sunt în conformitate cu documentele strategice. Cu toate acestea, documentația examinată nu indică și nici nu explică în mod clar modul în care vor fi îndeplinite obiectivele prin intermediul intervențiilor specifice, nici modul în care intervențiile programate vor contribui la obținerea rezultatelor.”⁴¹

„Programele de sprijin bugetar din Malawi și Rwanda fac referire la obiectivele strategiilor naționale pentru reducerea sărăciei și ale politicilor și programelor sectoriale. Ele nu specifică modul în care intenționează să contribuie la îndeplinirea obiectivelor guvernului.”⁴²

41 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)* [Evaluarea sprijinului Uniunii Europene acordat pentru două regiuni din cadrul politicii europene de vecinătate (Est și Sud)] – Raport final – volumul 1, iunie 2013, p. 24.

42 Raportul special nr. 1/2012, punctul 53.

Caseta 8

Exemple de intervenții financiare însoțite de condiții de plată ineficace

„Unul dintre obiectivele celor două programe de sprijin bugetar specific a fost de a contribui la îmbunătățirea gestiunii finanțelor publice. Cu toate acestea, programele nu stabileau nicio corelație cu planul guvernului de reformă a gestiunii finanțelor publice și nici nu identificau prioritățile pe care trebuiau să le sprijine. Este neclar modul în care programele de acest tip pot atinge un astfel de obiectiv, având în vedere că plata fondurilor s-a efectuat într-o tranșă fixă unică, fără să fie condiționată de îndeplinirea unor criterii legate de performanță sau a unor cerințe legate de dialogul politic.”⁴³

„În ceea ce privește proiectele de investiții în infrastructura rutieră, modul în care Comisia utilizează condițiile nu stimulează țările partenere la un nivel suficient pentru ca acestea să le respecte. Condițiile stabilite nu au forță juridică obligatorie, ci sunt prezentate în cadrul acordurilor de finanțare drept «măsuri însoțitoare» pe care țara parteneră trebuie să le adopte. În practică, Comisia aprobă, în general, contractele de lucrări încheiate între țările partenere și contractanți, indiferent dacă aceste măsuri însoțitoare au fost sau nu adoptate. Comisia are ulterior obligația de a furniza, prin FED, finanțare pentru aceste contracte și autoritatea de care dispune pentru a obliga țara parteneră să respecte condițiile este una redusă.”⁴⁴

43 Raportul special nr. 9/2013: „Sprijinul pentru guvernanta acordat de Uniunea Europeană în Republica Democratică Congo”, punctul 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Raportul special nr. 17/2012: „Contribuția Fondului european de dezvoltare (FED) la o rețea rutieră sustenabilă în Africa Subsahariană”, punctul 27 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principalele domenii de risc

4.2.2. Contribuția la rezultate în raport cu atribuirea meritelor

43

Intervențiile UE în materie de dezvoltare și cooperare au loc într-un mediu complex, în care numeroși alți donatori și factori exogeni, în plus față de intervenția UE, contribuie – în mod pozitiv sau negativ – la obținerea rezultatelor. Din acest motiv, dar și pentru stabilirea unei legături cauzale între acțiunile UE în materie de dezvoltare și cooperare și rezultatele acestora (a se vedea secțiunea 4.2.1.), ar putea fi de dorit să se evalueze țaria acestei legături sau, altfel spus, ce parte din rezultate poate fi atribuită acțiunii UE.

44

Cu toate acestea, așa cum a subliniat și Comisia în documentul de lucru al serviciilor sale intitulat „Pregătirea terenului pentru un cadru al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării” (a se vedea punctul 7), „este dificil să se măsoare contribuția pe care o are un anumit nivel al ierarhiei rezultatelor la nivelul următor”, mai precis de la realizări la efecte și de la efecte la impact. Într-adevăr, astfel cum a constatat și Curtea în cadrul unor audituri (a se vedea **caseta 9**), realizările obținute în urma unei intervenții pot fi atribuite în general acesteia, dar acest lucru nu este valabil întotdeauna și în cazul efectelor și chiar și mai puțin în ceea ce privește impactul.

45

În cazul special al intervențiilor de sprijin bugetar, realizările sunt în general imposibil de identificat, din cauza fungibilității sprijinului financiar acordat de UE în bugetul țării partenere. De fapt, acest buget sprijină întreaga strategie de dezvoltare a țării partenere, iar realizările obținute cu ajutorul intervențiilor UE în materie de sprijin bugetar sunt deci legate de schimbări ale politicilor și serviciilor publice, care nu sunt o consecință doar a programului de sprijin bugetar, ci și a altor diferite acțiuni și decizii ale guvernului, a altor programe de asistență externă și a factorilor neguvernamentali externi⁴⁵. Această situație este ilustrată foarte bine în cadrul global de evaluare al OCDE utilizat pentru evaluările programelor de sprijin bugetar (a se vedea **anexa**).

46

Prin urmare, chiar și atunci când se poate stabili o legătură clară și logică între acțiune și rezultate, poate fi dificil, dacă nu imposibil, să se evalueze care parte din rezultate este consecința intervențiilor UE și care parte se datorează intervențiilor altor donatori sau altor factori. Din acest motiv, este mai relevant să se discute din punctul de vedere al contribuției la rezultate decât al atribuirii meritelor pentru aceste rezultate. În afară de aspectele sale tehnice, această problemă se referă și la chestiunea mai politică referitoare la apropierea rezultatelor. Într-adevăr, atunci când sunt implicate numeroase părți interesate, inclusiv UE, țări partenere și alți donatori, există posibilitatea ca mai mulți actori să revendice aceleași rezultate pozitive sau ca nimeni să nu își asume responsabilitatea pentru cele negative.

45 Rețeaua pentru evaluarea asistenței pentru dezvoltare din cadrul Comitetului de asistență pentru dezvoltare al OCDE – *Evaluating Budget Support Methodological Approach* („O abordare metodologică pentru evaluarea sprijinului bugetar”), pagina 11. A se vedea și pagina 12 cu privire la efectele sprijinului bugetar: „Efectele sunt rezultatul întregului set de politici, de strategii și de acțiuni de cheltuieli ale guvernului [...], al reacțiilor/răspunsurilor părților interesate relevante la schimbările din procesul decizional public și la deciziile privind alocarea resurselor, precum și al influenței altor factori externi. Aceste efecte sunt influențate numai parțial de sprijinul bugetar acordat. Relația causală dintre sprijinul bugetar acordat și efecte va fi, prin urmare, diluată (semnificativ) de alți factori determinanți.”

4. Principalele domenii de risc

Caseta 9

Exemplu de dificultăți legate de stabilirea măsurii în care rezultatele pot fi atribuite intervenției UE

„Curtea nu poate evalua măsura în care programele de sprijin bugetar ale UE din Malawi și Rwanda au contribuit la rezultatele programelor guvernamentale, deoarece există factori multipli și complecși care au intervenit [...]”⁴⁶

⁴⁶ Raportul special nr. 1/2012, punctul 57.

4.3. Complexitatea crescută ca urmare a integrării unor aspecte transversale

47

În comunicarea sa intitulată „Creșterea impactului politicii UE în domeniul dezvoltării: o agendă a schimbării” (a se vedea punctul 18), Comisia a propus ca activitățile UE din fiecare țară parteneră să fie concentrate în cel mult trei sectoare. Concentrarea intervențiilor UE pe un număr mic de sectoare poate conduce la creșterea impactului și a efectului de mobilizare al acestor intervenții și poate contribui la facilitarea gestionării asistenței UE, nu numai pentru țările partenere, ci și pentru Comisie și delegațiile UE⁴⁷.

48

Între timp, conform instrucțiunilor UE referitoare la elaborarea documentelor de programare multianuală pentru perioada de programare 2014-2020, angajamentele în materie de politică sectorială trebuie să ia în considerare, printre altele, nouă aspecte transversale, și anume: promovarea drepturilor omului, egalitatea de șanse între femei și bărbați, democrația, buna guvernare, drepturile copilului, persoanele cu handicap, populațiile indigene, susținabilitatea mediului și combaterea HIV/SIDA⁴⁸ (a se vedea **caseta 10**).

⁴⁷ Documentul comun al SEAE și al Comisiei intitulat *Instructions for the programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-20* [Instrucțiuni privind programarea celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare (FED) și a Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare (ICD) – 2014-2020].

⁴⁸ A se vedea, de asemenea, Regulamentul (UE) nr. 233/2014 privind Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD), care prevede următoarele: „[a] spectele transversale, astfel cum sunt definite în Consensul european, se integrează în toate programele. În plus, se integrează, după caz, prevenirea conflictelor, munca decentă și schimbările climatice.” (articolul 3).

4. Principalele domenii de risc

Figura 3

Sectoare prioritare și aspecte transversale

| | Sectorul prioritar 1 | Sectorul prioritar 2 | Sectorul prioritar 3 |
|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Aspectul transversal 1 | | | |
| Aspectul transversal 2 | | | |
| Aspectul transversal 3 | | | |
| Aspectul transversal 4 | | | |
| Aspectul transversal 5 | | | |
| Aspectul transversal 6 | | | |
| Aspectul transversal 7 | | | |
| Aspectul transversal 8 | | | |
| Aspectul transversal 9 | | | |

49

În rapoartele sale de evaluare anterioare, Comisia a subliniat dificultățile întâmpinate în ceea ce privește integrarea drepturilor omului în acțiunile de dezvoltare ale UE (a se vedea **casetă 11**).

50

Integrarea aspectelor transversale în intervențiile UE poate complica stabilirea unei ordini de prioritate a obiectivelor acestor intervenții. Complexitatea crescută rezultată în urma integrării unor aspecte transversale în programele UE reprezintă un risc suplimentar pentru obținerea și raportarea rezultatelor.

Casetă 10

Integrarea aspectelor transversale într-un program – exemplul Cambodgiei

Programul indicativ multianual al Comisiei pentru Cambodgia pentru perioada 2014-2020 prevede trei sectoare prioritare: agricultură/gestionarea resurselor naturale, educație/competențe și buna guvernare. De asemenea, programul prevede integrarea mai multor aspecte transversale: egalitatea de șanse între femei și bărbați și autonomizarea femeilor, nutriție, mediu și tehnologii ale informației și comunicațiilor.

Exemple de dificultăți întâmpinate în ceea ce privește tratarea aspectelor transversale: cazul drepturilor omului

„UE a urmărit să își transpună angajamentul asumat și să integreze drepturile omului la nivel de programare, inclusiv în documentele de strategie regională, în planurile de acțiune bilaterală și în programele tematice. Drepturile omului și democrația sunt consacrate în documentele de politică drept principii directoare. Cu toate acestea, se poate observa un fenomen de «diluare» a componentei reprezentate de democrație și de drepturile omului pe măsură ce ciclul se dezvoltă «în aval», mai precis de la nivelul angajamentelor politice generale înspre definirea cadrelor de politică, trecând prin etapele de programare, de alegere instrumentelor, de alocare a fondurilor și de selectare a proiectelor. «Diluarea» apare sub diferite forme, cum ar fi: (i) lipsa unei strategii coerente pentru abordarea problemelor prin intermediul unor intervenții concrete; (ii) finanțarea limitată pentru aspecte legate de democrație și de drepturile omului în alte sectoare tematice importante; (iii) tendința de a limita activitățile legate de drepturile omului la instrumentele tematice.”⁴⁹

„Analiza documentară a șase domenii concrete în care Comisia Europeană a urmărit să integreze drepturile omului indică un fenomen de «diluare» a componentei drepturilor omului pe măsură ce ciclul se deplasează «în aval» [...]. Situația este agravată de lipsa unor sisteme uniforme, chiar și elementare, pentru a monitoriza și a evalua progresele înregistrate în ceea ce privește integrarea. Această diluare este legată de rezistența politică a țărilor partenere, dar și de deficiențe interne majore constatate la nivelul UE, cum ar fi influența politică limitată și lipsa de uniformitate în procesul decizional în ceea ce privește locul și importanța drepturilor omului în acțiunea externă a UE. Dificultățile UE legate de reconcilierea valorilor și a intereselor au fost documentate pe larg și au făcut obiectul unor critici din partea mass-mediei și a societății civile. «Primăvara arabă» a revelat limitele abordării de tip «ori stabilitate ori drepturile omului» și poate deschide perspective pentru o abordare mai serioasă față de integrarea drepturilor omului.”⁵⁰

49 Evaluarea sprijinului Uniunii Europene acordat pentru două regiuni din cadrul politicii europene de vecinătate (Est și Sud) – Raport final – volumul 1, iunie 2013, p. 62.

50 *Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)* [Evaluare tematică a sprijinului acordat de Comisia Europeană cu privire la drepturile omului și la libertățile fundamentale (inclusiv solidaritatea cu victimele represiunii)] – Raport final – volumul 1, decembrie 2011, p. 15.

4. Principalele domenii de risc

4.4. Armonizarea instrumentelor și a cadrelor între partenerii de dezvoltare

4.4.1. Alinierea la cadrele țărilor partenere privind rezultatele

51

În conformitate cu principiile convenite în cadrul forumurilor internaționale la nivel înalt, donatorii, inclusiv UE, ar trebui să se bazeze, în măsura în care acest lucru este posibil, pe cadrele țărilor partenere pentru raportarea și monitorizarea axate pe rezultate (a se vedea secțiunea 2.1.2). În special, donatorii ar trebui să reducă la minimum recurgerea la cadre suplimentare, evitând să solicite introducerea unor indicatori de performanță care nu sunt în concordanță cu strategiile naționale de dezvoltare ale țărilor respective⁵¹.

52

Cu toate acestea, în unele rapoarte de evaluare anterioare, Comisia a semnalat probleme referitoare la nealinierea dintre cadrele donatorilor și cele ale țărilor partenere (a se vedea **caseta 12**).

53

Atunci când țările partenere se confruntă cu diferite tipuri și niveluri ale obligațiilor de raportare și ale condițiilor de plată impuse de diferiți donatori, acestea pot prezenta o sarcină imposibil de gestionat, care poate compromite eficiența și eficacitatea ajutorului.

51 Parteneriatul de la Busan pentru o cooperare eficace în scopul dezvoltării.

Caseta 12

Exemplu al nealinierei cu cadrul țării partenere privind rezultatele

„[...] departe de a fi un cadru cu adevărat armonizat, coordonat de guvern, cadrul de evaluare a performanței (CEP) s-a transformat în «totalul sumei preferințelor și cerințelor individuale ale partenerilor de dezvoltare». [...] Răspunderea efectivă a guvernului s-a pierdut, iar procesul de evaluare aferent CEP a fost redus la o simplă obligație, care trebuie respectată pentru a asigura continuitatea plăților de sprijin bugetar [...]. Odată cu această pierdere a răspunderii și a angajamentului, costurile tranzacțiilor asociate cu procesul de evaluare anuală și cu dialogul corespunzător în materie de politici au crescut semnificativ. Aceasta este și percepția raportată în unanimitate de toate părțile interesate relevante care au fost intervievate. Ea se manifestă cel mai evident în creșterea continuă a numărului de indicatori incluși în CEP.”⁵²

52 *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future* (Evaluarea comună a sprijinului bugetar acordat Tanzaniei: lecții învățate și recomandări pentru viitor) – Raport final: volumul 1, 2013, punctele 74-75.

4. Principalele domenii de risc

4.4.2. Armonizarea instrumentelor utilizate de părțile interesate din domeniul dezvoltării

54

În mai multe rapoarte speciale anterioare, Curtea a identificat probleme legate de lipsa de armonizare a instrumentelor utilizate de partenerii de dezvoltare (a se vedea **caseta 13**).

55

Nearmonizarea instrumentelor utilizate de partenerii de dezvoltare poate fi în detrimentul eficienței și al eficacității monitorizării și raportării rezultatelor.

Caseta 13

Exemple de probleme cauzate de lipsa de armonizare a instrumentelor utilizate de partenerii de dezvoltare

„Programul Organizației Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) a estimat că există peste 50 de fonduri publice internaționale, 45 de piețe ale carbonului și 6 000 de fonduri de capital privat (fonduri de investiții în societăți necotate) care furnizează finanțare pentru combaterea schimbărilor climatice, fiecare cu propria structură de governanță. Așa cum a remarcat Banca Mondială, fragmentarea de acest gen riscă să reducă eficacitatea la nivel mondial a finanțării combaterii schimbărilor climatice [...]. Comisia și statele membre fac apel atât la canale bilaterale, cât și la canale multilaterale pentru a furniza finanțare pentru combaterea schimbărilor climatice. În 2010, au fost utilizate nu mai puțin de 22 de canale multilaterale.

[...] Nu s-a făcut nicio încercare de a se reduce proliferarea fondurilor prin care se finanțează combaterea schimbărilor climatice, proliferare care antrenează existența unor riscuri serioase de ineficiență, de incertitudini privind cui îi revine răspunderea de gestiune și de fragmentare a ajutorului [...]”⁵³

⁵³ Raportul special nr. 17/2013: „Finanțarea acordată de UE pentru combaterea schimbărilor climatice în contextul ajutorului extern”, punctele 57 și 58 și punctul 68 (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3. Gestionarea juxtapunerii unor structuri de răspundere diferite

56

În contextul acțiunilor UE privind dezvoltarea și cooperarea, Comisia Europeană încredințează unor organizații internaționale anumite sarcini de execuție bugetară, în cadrul mecanismului de gestiune indirectă⁵⁴. În aceste cazuri, răspunderea de gestiune se bazează pe structurile de răspundere ale organizației internaționale în cauză, care includ governanța, cadrele privind rezultatele⁵⁵ și auditul extern, precum și pe propriile mecanisme ale UE în materie de audit și de asigurare a răspunderii de gestiune.

57

În cadrul unor audituri anterioare, Curtea a constatat că juxtapunerea unor structuri de răspundere diferite pentru sarcini care fac obiectul gestiunii indirecte prin organizații internaționale a creat uneori lacune la nivelul răspunderii de gestiune (a se vedea **caseta 14**).

⁵⁴ Regulamentul financiar, articolul 58 – Metode de execuție bugetară.

⁵⁵ A se vedea, de exemplu, Manualul de gestiune bazată pe rezultate al Grupului pentru dezvoltare al Organizației Națiunilor Unite, cadrul integrat privind rezultatele al Fondului Națiunilor Unite pentru Populație sau Manualul privind Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare referitor la planificarea, monitorizarea și evaluarea rezultatelor dezvoltării.

4. Principalele domenii de risc

Caseta 14

Exemplu de arhitectură distinctă pentru asigurarea răspunderii – Organizația Națiunilor Unite

„Deși Comisia verifică sistemele de gestiune financiară utilizate de partenerii săi ONU (prin metoda de analiză a celor patru piloni), Comisia depinde de rapoartele ONU pentru confirmarea funcționării în practică a sistemelor de control și a obținerii de rezultate. La momentul desfășurării auditului, Comisia nu reușise încă să obțină informații adecvate de la ONU în acest sens.”⁵⁶

„[...] rapoartele elaborate de ONU nu furnizează Comisiei informații suficiente și în timp util. O mare parte dintre rapoarte sunt în continuare transmise cu întârziere, nu sunt suficient de detaliate și pun accentul mai curând pe activități decât pe rezultate.”⁵⁷

56 Analiza panoramică din 2014: „O analiză panoramică a mecanismelor UE în materie de asigurare a răspunderii de gestiune și de audit al finanțelor publice: lacune, suprapuneri și provocări”, caseta 1 (<http://eca.europa.eu>).

57 Raportul special nr. 3/2011: „Eficiența și eficacitatea contribuțiilor UE canalizate prin organizații ONU în țări afectate de conflicte”, punctul IV (<http://eca.europa.eu>).

4.5. Deficiențe în evaluarea și raportarea rezultatelor

58

Dispozițiile legale privind monitorizarea, evaluarea și auditarea rezultatelor prevăd două tipuri diferite de calendare:

- (a) **calendarul periodic:** de exemplu, conform articolului 318, Comisia trebuie să prezinte anual un raport de evaluare a finanțelor Uniunii bazat pe rezultatele obținute, în special raportându-se la indicațiile date de Parlamentul European și de Consiliu în contextul procedurii anuale de descărcare de gestiune;

- (b) **calendarul bazat pe acțiuni:** de exemplu, conform articolului 18 alineatul (3) din normele de aplicare a Regulamentului financiar, rezultatele programelor multianuale ale căror resurse alocate depășesc 5 000 000 de euro trebuie să fie evaluate periodic în conformitate cu un calendar care să permită luarea în considerare a concluziilor evaluării respective pentru orice decizie privind reînnoirea, modificarea sau suspendarea programului.

59

Într-o serie de rapoarte de audit anterioare, Curtea a constatat că, în anumite cazuri, realizarea proiectelor sau a obiectivelor programelor nu putea fi evaluată înainte de finalizarea acestora, ceea ce era de natură să submineze evaluarea periodică a obținerii rezultatelor (a se vedea **caseta 15**).

4. Principalele domenii de risc

60

De asemenea, Curtea a constatat deficiențe în ceea ce privește realizarea la timp a evaluărilor: mai precis, evaluările strategice durau mai mult decât era planificat, iar unele evaluări ale programelor erau uneori amânate sau anulate⁵⁸. Un studiu recent comandat de Comisie a identificat, de asemenea, „deconectări importante” între evaluări și elaborarea politicilor, programare, monitorizare și gestionarea axată pe rezultate. În special, studiul a identificat oportunități ratate – în ceea ce privește asimilarea cunoștințelor –, în care lecțiile învățate anterior au fost ignorate din cauza nesincronizării constatărilor evaluărilor cu procesul decizional al conducerii sau din cauza faptului că, până la punerea la dispoziție a constatărilor, contextul se schimbase deja⁵⁹.

61

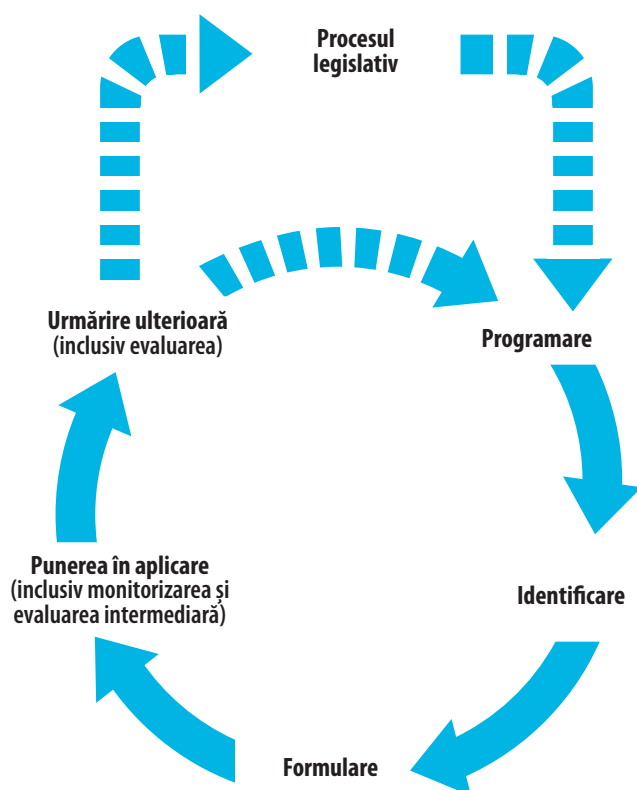
Deficiențele constatate în ceea ce privește calendarul de raportare a rezultatelor și de evaluare pot împiedica integrarea cunoștințelor relevante dobândite și a lecțiilor învățate în procesele decizionale și de raportare.

58 Raportul special nr. 18/2014: „Sistemul de evaluare și sistemul de monitorizare axată pe rezultate implementate în cadrul EuropeAid”, punctele 27-29 (<http://eca.europa.eu>).

59 Studiu privind asimilarea învățămintelor desprinse din evaluările strategice ale EuropeAid în politica și practica în materie de dezvoltare, Raport final, iunie 2014, p. vii.

Figura 4

Durata ciclului unei acțiuni



4. Principalele domenii de risc

Caseta 15

Exemplu de rezultate care puteau fi evaluate numai la finalul acțiunii în cauză

„Curtea a evaluat eficacitatea a 19 proiecte incluse în eșantion, comparând obiectivele avute în vedere în acordul privind contribuția financiară cu realizările efective. [...] Din cauza insuficienței informațiilor, rezultatele nu au putut fi evaluate în următoarele cazuri: [...] unul dintre proiectele majore era un fond fiduciar, ale cărui obiective, așa cum au fost stabilite în acordul privind contribuția financiară, se refereau la fond în ansamblul său, având deci un caracter mai general. Deși s-au stabilit obiective mai specifice pentru proiectele subiacente fondului, nu poate exista o corelație clară între îndeplinirea obiectivelor proiectelor și obiectivele generale formulate în acordul privind contribuția financiară. În consecință, eficacitatea nu se poate evalua decât după închiderea fondului, ceea ce nu se întâmplase încă la momentul desfășurării auditului.”⁶⁰

60 Raportul special nr. 3/2011, punctul 25 și punctul 27 litera (b).

4.6. Consolidarea și raportarea datelor

62

Pentru a demonstra rezultatele obținute de politicile de dezvoltare ale UE, datele privind rezultatele obținute de acțiunile UE în materie de dezvoltare și cooperare trebuie colectate și consolidate cu ajutorul unor sisteme de informații și prezentate și diseminate prin intermediul canalelor de raportare corespunzătoare.

63

Într-o serie de rapoarte de audit anterioare, Curtea a constatat însă probleme în ceea ce privește capacitatea sistemelor de informații ale EuropeAid de a colecta date referitoare la rezultate (a se vedea **caseta 16**). În 2014, Comisia a subliniat de asemenea faptul că, pentru ca UE să poată raporta cu privire la rezultate, sistemele și instrumentele de colectare a datelor trebuie să fie raționalizate și rafinate în continuare⁶¹.

64

Datele referitoare la activitățile UE privind ajutorul și cooperarea pentru dezvoltare servesc drept bază pentru o varietate largă de rapoarte, cele mai importante fiind:

- (a) conturile anuale și raportul Comisiei privind gestiunea bugetară și financiară⁶²;
- (b) raportul anual de activitate al EuropeAid și raportul de sinteză al Comisiei⁶³;
- (c) raportul anual prezentat Comitetului de asistență pentru dezvoltare (CAD) din cadrul OCDE, în conformitate cu directivele CAD⁶⁴;
- (d) o contribuție lunară de date la registrul de date al Inițiativei internaționale privind transparența ajutoarelor (IATI), în conformitate cu standardele IATI⁶⁵;
- (e) raportul anual privind evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute⁶⁶;

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

62 Regulamentul financiar, în special articolele 141 și 142.

63 Regulamentul financiar, în special articolul 66 alineatul (9).

64 *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire* (Directive reunite privind raportarea statistică pentru sistemul de notificare al țărilor creditoare și chestionarul CAD anual) și actele adiționale la acestea – referință DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Site-ul Inițiativei internaționale privind transparența ajutoarelor (www.iatiregistry.org).

66 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articolul 318.

4. Principalele domenii de risc

- (f) raportul anual privind politicile de dezvoltare și asistență externă ale Uniunii Europene și punerea în aplicare a acestora;
- (g) actualizări periodice ale site-ului web „EU Aid Explorer” al Comisiei⁶⁷.

65

În prezent, majoritatea acestor rapoarte se concentrează pe activități și niciunul dintre acestea nu conține date consolidate privind rezultatele obținute de aceste activități per ansamblu⁶⁸. Un număr insuficient de rapoarte consolidate și lipsa unei imagini de ansamblu referitoare la rezultatele obținute de ajutorul acordat de UE pot afecta procesul decizional și asigurarea răspunderii de gestiune.

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

68 În special, raportul anual referitor la evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute nu prezintă o perspectivă clară asupra măsurii în care au fost realizate obiectivele principale ale Uniunii. A se vedea Raportul referitor la evaluarea finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute: un nou instrument pentru procedura îmbunătățită de descărcare de gestiune a Comisiei Europene – A7-0068/2014, 30.1.2014.

Caseta 16

Exemplu de deficiențe constatate în sistemul de informații al EuropeAid

„Principalul instrument utilizat de Comisie pentru a realiza raportarea de la delegații către EuropeAid este constituit de raportul de monitorizare a asistenței externe (*External Assistance Monitoring Report - EAMR*) [...]. Însă ele furnizează, în marea lor parte, doar o descriere a activităților desfășurate și a problemelor întâmpinate în implementare. În plus, informațiile prezentate în rapoarte se suprapun, într-o anumită măsură, cu informațiile disponibile în CRIS. Indicațiile pe care le oferă aceste rapoarte cu privire la rezultatele efective ale ajutorului furnizat sunt puține la număr, întrucât nu cuprind evaluări care să fi fost realizate de delegație, și nici nu raportează cu privire la rezultatele evaluărilor realizate după finalizarea intervențiilor de furnizare a ajutorului [...]⁶⁹”

„[...] Sistemul CRIS nu permite calcularea cu ușurință a sumei totale cheltuite pentru o anumită politică sau a sumei totale finanțate prin intermediul unui anumit instrument financiar. Astfel, lista de domenii utilizată pentru a clasifica într-un domeniu dat fișele din numeroase module CRIS conține atât zone geografice (Asia, de exemplu), cât și instrumente financiare [...] și politici tematice (precum securitatea alimentară).

Ca urmare a acestei situații, agregarea datelor – în special a datelor financiare – din sistemul CRIS în vederea întocmirii de raportări reprezintă un proces deosebit de problematic. Acest lucru afectează eficiența și eficacitatea CRIS ca instrument de raportare și de gestionare.⁷⁰”

69 Raportul special nr. 1/2011: „Deconcentrarea gestionării de către Comisie a asistenței externe de la serviciile sale centrale către delegații a condus la îmbunătățirea furnizării ajutorului?”, punctul 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Raportul special nr. 5/2012: „Sistemul informațional comun pentru relațiile externe (CRIS)”, punctele 40 și 41 (<http://eca.europa.eu>).

4. Principalele domenii de risc

4.7. Calitatea datelor

66

Monitorizarea și evaluarea rezultatelor presupun colectarea unor date suficiente, relevante, fiabile și recente. În conformitate cu angajamentele asumate în cadrul forumurilor la nivel înalt privind eficacitatea ajutorului (a se vedea secțiunea 2.1.2), colectarea datelor ar trebui să se bazeze într-o măsură cât mai mare posibil pe propriile cadre ale țărilor partenere referitoare la raportarea și monitorizarea axate pe rezultate.

67

Totuși, auditurile anterioare ale Curții și evaluările Comisiei au arătat uneori că sursele de date nu au furnizat în timp util informații suficiente, relevante și fiabile privind rezultatele (a se vedea **caseta 17**). Colectarea datelor este uneori costisitoare – în special în cazul recensămintelor – și, prin urmare, nu este realizată frecvent de țările partenere.

68

Lipsa unor date suficiente, relevante, fiabile și actualizate poate diminua semnificativ calitatea și fiabilitatea rezultatelor raportate.

Caseta 17

Exemple de deficiențe privind calitatea datelor

„În general, indicatorii utilizați de Comisie se concentrează într-un grad adecvat pe Obiectivele de dezvoltare ale mileniului, deși nu se acordă o atenție suficientă indicatorilor pentru calitatea educației. Trebuie însă avut în vedere că sistemele naționale de informații de gestiune pe care se bazează Comisia pentru domeniul educației nu furnizează în mod consecvent informații suficiente, fiabile și suficient de prompte.”⁷¹

⁷¹ Raportul special nr. 12/2010: „Ajutorul pentru dezvoltare acordat de UE în domeniul educației de bază în Africa Subsahariană și în Asia de Sud”, punctul V (<http://eca.europa.eu>).

4.8. Rezultatul bugetar

69

În anii trecuți, au existat o serie de presiuni pentru a majora sumele alocate acțiunilor UE în materie de dezvoltare și cooperare, în special în contextul angajamentului de realizare, până în 2015, a țintei acceptate la nivel internațional privind un raport AOD/VNB de 0,7 %⁷².

⁷² „Statele membre se angajează să realizeze obiectivul unui raport AOD/VNB de 0,7 % până în 2015, iar statele membre care au atins deja acest obiectiv se angajează să rămână peste nivelul respectiv; statele membre care au aderat la UE după 2002 vor depune toate eforturile pentru a-și crește raportul AOD/VNB la 0,33 % până în 2015” – a se vedea punctul 27 din concluziile Președinției Consiliului European din 16 și 17 iunie 2005 de la Bruxelles – referință 10255/1/05 REV 1.

4. Principalele domenii de risc

70

Astfel cum se precizează la articolul 317 TFUE, Comisia trebuie să execute bugetul în conformitate cu regulamentele financiare și în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare. Astfel cum se precizează la articolul 38 alineatul (3) din Regulamentul financiar, Comisia trebuie să anexeze la proiectul de buget anual, printre altele, informații privind rata de execuție în cadrul activității din exercițiul anterior și rata de execuție pentru exercițiul în curs.

71

Rezultatul bugetar poate fi perceput ca fiind un obiectiv în sine și uneori este menționat ca atare în planurile de gestiune ale Comisiei (a se vedea **caseta 18**).

72

Din acest motiv, poate exista o tensiune între nevoia de a executa bugetul și nevoia de executare a acestuia în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare (eficacitate, eficiență și economie)⁷³. În special, realizările și eșecurile în ceea ce privește execuția bugetară sunt vizibile mai direct decât realizările obținute în ceea ce privește performanța (rezultatele). Din acest motiv, poate exista o tendință naturală de a se pune accentul pe execuția bugetului în detrimentul concentrării pe rezultate, astfel cum a constatat Curtea în Raportul său anual referitor la execuția bugetului privind exercițiul financiar 2013: „În cursul perioadei de programare 2007-2013, accentul a fost pus pe absorbția fondurilor (necesitatea de a cheltui fondurile) și pe conformitatea utilizării acestora, mai degrabă decât pe o bună performanță”⁷⁴.

73

Concentrarea pe rezultatul bugetar ca obiectiv poate fi în detrimentul bunei gestiuni financiare și al obținerii rezultatelor.

73 „O întrebare care revine constant [...] se referă la modul în care poate fi reconciliat caracterul pe termen lung al cooperării pentru dezvoltare, care presupune orizonturi de planificare multianuale, pe de o parte, și practica obișnuită constând în alocarea anuală a ajutorului, pe de altă parte. În multe țări membre ale CAD, procedurile administrative generale prevăd că fondurile alocate într-un anumit exercițiu financiar trebuie să fie plătite în exercițiul respectiv sau, cel puțin, angajate în exercițiul respectiv și cheltuite ulterior. Prin urmare, în anumite țări, responsabilii de gestionarea ajutoarelor își desfășoară activitatea în condiții de presiuni puternice de a angaja și a cheltui fondurile rapid, ceea ce încurajează un accent nejustificat de puternic asupra resurselor financiare în locul unei concentrări pe efectele dorite și pe rezultatele reale ale activităților de dezvoltare.” – A se vedea documentul CAD din cadrul OCDE – Gestionarea ajutorului: practicile țărilor membre ale CAD – referință DCD/DAC(2004)40.

74 Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2013, punctul 10.56 (JO C 398, 12.11.2014).

4. Principalele domenii de risc

Caseta 18

Exemplu de obiectiv privind execuția bugetară

Planul de gestiune al EuropeAid pentru 2014 stabilește următorul obiectiv pentru Fondul european de dezvoltare (FED) în Africa⁷⁵: „Niveluri de execuție bugetară – Menținerea unor niveluri ridicate de execuție bugetară, inclusiv în ceea ce privește plățile constând în sprijin bugetar”.

De asemenea, în ceea ce privește instrumentele de finanțare externă altele decât FED, planul de gestiune al EuropeAid include o anexă intitulată *Sound financial management and effective use of EC resources* (Buna gestiune financiară și utilizarea eficace a resurselor CE), care stabilește mai mulți indicatori și niveluri-țintă pentru execuția bugetară:

| | Indicator | Nivel-țintă (2014) |
|---|---|---------------------|
| 1 | Executarea previziunilor financiare anuale inițiale: plăți | De la 90 % la 110 % |
| 2 | Executarea previziunilor financiare anuale pentru contracte | De la 90 % la 110 % |
| 3 | Executarea previziunilor financiare anuale pentru decizii | De la 90 % la 110 % |

75 Planul de gestiune pe 2014 – Direcția Generală Dezvoltare și Cooperare – EuropeAid.

4.9. Modificări ale contextului acțiunilor UE

4.9.1. Gestionarea riscurilor și alegerea metodelor de punere în aplicare

74

Acțiunile UE în materie de dezvoltare și cooperare sunt puse în aplicare într-un număr mare de țări cu niveluri diferite de dezvoltare, multe dintre acestea fiind caracterizate de condiții sociale, politice sau umanitare critice sau chiar de situații volatile în materie de securitate. Alegerea unei metode de punere în aplicare a ajutorului pentru realizarea obiectivelor unei acțiuni ar trebui să se bazeze pe capacitatea preconizată a metodei respective de a furniza rezultatele într-un mod eficace și eficient, având în vedere contextul acțiunii. În unele cazuri, alegerea unei metode de punere în aplicare care poate părea mai riscantă decât altele poate fi motivată de speranța că aceasta va produce rezultate mai bune sau mai rapide.

4. Principalele domenii de risc

75

Srijinul bugetar ilustrează foarte bine această situație. Într-adevăr, în timp ce srijinul bugetar poate fi conceput ca mijloc de furnizare a unor volume mari de ajutor într-un mod mai previzibil decât abordarea tradițională bazată pe proiecte, acesta este frecvent acordat unor țări care dispun de sisteme slabe de gestiune a finanțelor publice. Dat fiind că fondurile transferate în cadrul acțiunilor de srijin bugetar sunt contopite cu alte resurse bugetare în bugetul țării respective (principiu cunoscut sub numele de „fungibilitate”), acestea sunt expuse la aceleași deficiențe în materie de gestiune a finanțelor publice, inclusiv la riscuri de fraudă și corupție⁷⁶. În plus, rezultatele obținute prin intermediul srijinului bugetar și sustenabilitatea acestor rezultate pot fi puse în pericol în caz de instabilitate politică în țara parteneră, de exemplu atunci când buna guvernare, probleme economice și sociale majore sau drepturile omului nu au fost luate în considerare în mod corespunzător. Decizia de a acorda un srijin bugetar din partea UE ar trebui să fie luată deci de la caz la caz și să fie susținută de o evaluare a beneficiilor preconizate și a riscurilor potențiale⁷⁷.

76

În rapoartele de audit precedente, Curtea a constatat uneori că alegerea unei metode de punere în aplicare a ajutorului nu a fost precedată de o analiză adecvată a riscurilor asociate în raport cu avantajele preconizate (a se vedea **caseta 19**).

77

Nerealizarea unei comparații între beneficiile preconizate și dezavantajele potențiale ale metodelor de punere în aplicare selectate poate conduce la alegerea greșită a unei metode sau la expunerea bugetului UE la riscuri nejustificat de ridicate.

76 Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2011, punctul 7.10 (JO C 344, 12.11.2012).

77 COM(2011) 638 final din 13 octombrie 2011 - „Abordarea viitoare a srijinului bugetar al UE destinat țărilor terțe”.

Caseta 19

Exemple ale lipsei unei analize a riscurilor pentru metoda de punere în aplicare selectată

„[...] Comisia nu demonstrează în mod convingător că a evaluat avantajele în raport cu dezavantajele înainte de a lua hotărârea de a coopera cu o organizație ONU. Decizia de a recurge la o organizație ONU nu se fundamentează pe dovezi suficiente care să demonstreze că această abordare este mai eficientă și mai eficace decât alte modalități de furnizare a ajutorului.”⁷⁸

78 Raportul special nr. 15/2009, punctul III.

4. Principalele domenii de risc

4.9.2. Factori exogeni

78

Majoritatea acțiunilor UE în materie de dezvoltare și cooperare sunt planificate cu scopul producerii de rezultate pe o perioadă de câțiva ani. În acest timp, acțiunile pot cunoaște schimbări majore sau se pot confrunta cu o instabilitate în ceea ce privește:

- (a) contextul politic sau economic la nivelul țării partenere – acesta a fost, de exemplu, cazul în Egipt⁷⁹, Republica Democratică Congo⁸⁰ și Palestina⁸¹ – sau la nivel de proiect (a se vedea **caseta 20**);

- (b) contextul de dezvoltare în situațiile de dezastre naturale, cum a fost cazul, de exemplu, în Haiti în luna ianuarie 2010, când capitala și zona înconjurătoare au fost lovite de un cutremur cu magnitudinea de 7,0 grade pe scara Richter⁸²; sau
- (c) sistemele UE de control și de gestiune a ajutorului (a se vedea **caseta 21**).

79

Astfel de modificări ale contextului acțiunilor UE de dezvoltare și cooperare pot îngreuna identificarea și comunicarea rezultatelor într-un mod coerent și pertinent.

79 Raportul special nr. 4/2013.

80 Raportul special nr. 9/2013.

81 Raportul special nr. 14/2013.

82 A se vedea Raportul special nr. 13/2014: „Sprijinul acordat de UE pentru reabilitare ca urmare a cutremurului din Haiti” (<http://eca.europa.eu>).

Caseta 20

Exemplu de instabilitate în contextul economic al unui proiect

În Cambodgia, Comisia a finanțat un proiect pentru a promova tehnologia de valorificare energetică a deșeurilor în sectorul albirii orezului. Trebuie precizat că, în ultimii ani, Cambodgia a beneficiat de investiții majore pentru mori de orez mai mari și mai eficiente, care au condus la o creștere a capacității de până la patru ori în perioada 2009-2013⁸³. În prezent, se estimează că majoritatea morilor de orez vor avea nevoie de sisteme mai puternice decât cele planificate inițial pentru promovare în cadrul proiectului, acestea implicând costuri mult mai ridicate. Din acest motiv, obiectivele inițiale ale proiectului și-au pierdut din relevanță și este posibil ca acestea să nu fie realizate în conformitate cu planificarea inițială.

83 Notă de politică a Băncii Mondiale privind dezvoltarea comerțului, *Turning Cambodia into a leading rice exporter* (Transformarea Cambodgiei într-un exportator de orez de talie mondială), septembrie 2013.

Caseta 21

Exemplu de modificări aduse sistemelor de gestiune și de control

La 1 ianuarie 2015, Grupul de sprijin pentru Ucraina și direcția Vecinătate au fost transferate de la EuropeAid la Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea – DG NEAR (anterior Direcția Generală Extindere – DG ELARG)⁸⁴. Acest lucru va afecta atât acoperirea geografică a cadrului EuropeAid privind rezultatele, cât și modul de monitorizare și de raportare a rezultatelor politicii de vecinătate.

84 Procesul-verbal al celei de a 2104-a reuniuni a Comisiei, organizată miercuri, 5.11.2014 – PV(2014)2104.

5.1. Concluzii

80

Pe baza examinării realizate, am identificat nouă domenii de risc principale aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare.

- (a) Utilizarea unei terminologii inconsecvente referitoare la rezultate sau nestabilirea unui lanț clar și logic între acțiuni, realizări, efecte și impact pot reprezenta o sursă de confuzie și pot submina evaluarea rezultatelor obținute (secțiunile 4.1 și 4.2).
- (b) Creșterea complexității ca urmare a integrării unor aspecte transversale în programele UE reprezintă un risc suplimentar pentru obținerea și raportarea rezultatelor (secțiunea 4.3).
- (c) Lipsa unei armonizări între instrumentele de furnizare a ajutorului, cadrele privind rezultatele și structurile în materie de asigurare a răspunderii de gestiune ale partenerilor de dezvoltare poate genera ineficiențe și lacune la nivelul răspunderii de gestiune (secțiunea 4.4).
- (d) Deficiențele constatate în ceea ce privește evaluarea și raportarea rezultatelor pot împiedica integrarea cunoștințelor relevante dobândite și a lecțiilor învățate în procesele decizionale și de raportare (secțiunea 4.5).
- (e) Un număr insuficient de rapoarte consolidate și lipsa unei imagini de ansamblu referitoare la rezultatele obținute de ajutorul acordat de UE pot afecta procesul decizional și asigurarea răspunderii de gestiune (secțiunea 4.6).

- (f) Lipsa unor date suficiente, relevante, fiabile și actualizate poate diminua semnificativ calitatea și fiabilitatea rezultatelor raportate (secțiunea 4.7).
- (g) Concentrarea pe rezultatul bugetar ca obiectiv poate fi în detrimentul bunei gestiuni financiare și al obținerii rezultatelor (secțiunea 4.8).
- (h) Modificările apărute în contextul acțiunilor pot submina obținerea rezultatelor sau sustenabilitatea acestora și pot îngreuna evaluarea rezultatelor obținute (secțiunea 4.9).

81

Analiza noastră a arătat că aceste domenii de risc fuseseră corect identificate de Comisie într-o gamă largă de documente. De asemenea, această analiză a pus în lumină interesul acțiunilor întreprinse de Comisie pentru a lansa un cadru al UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale.

82

Este însă nevoie de măsuri suplimentare pentru a se valorifica pe deplin potențialul inițiativelor Comisiei de a îmbunătăți rezultatele UE în materie de dezvoltare și cooperare.

5. Concluzii și recomandări

5.2. Recomandări

83

Pentru a atenua riscurile identificate, formulăm o serie de recomandări, prezentate în continuare.

Recomandarea 1 Îmbunătățirea orientărilor privind utilizarea terminologiei și formularea obiectivelor și a indicatorilor

Comisia ar trebui să își îmbunătățească orientările pentru a asigura utilizarea consecventă a terminologiei referitoare la rezultate (realizări, efecte și impacturi) și, după caz, ar trebui să formuleze obiective SMART și indicatori clari pentru intervențiile sale la toate nivelurile.

Recomandarea 2 Stabilirea unei legături clare între acțiuni și rezultatele preconizate

Prin intermediul orientărilor sale interne, al instrumentelor practice și al proceselor de elaborare și de monitorizare a proiectelor, Comisia ar trebui să se asigure că se stabilește o legătură clară între acțiuni și rezultatele preconizate, inclusiv în ceea ce privește aspectele transversale.

Recomandarea 3 Îmbunătățirea sistemului de informații pentru raportarea rezultatelor și integrarea lecțiilor învățate

Comisia ar trebui să își îmbunătățească sistemul de informații pentru a putea consolida și comunica în mod eficace rezultatele intervențiilor sale. Acest demers ar trebui să fie completat cu măsuri care să permită Comisiei să identifice, în cadrul activităților sale de evaluare, lecții utile pentru conceperea ulterioară a legislației, a programelor sau a acțiunilor în domeniile în cauză.

Recomandarea 4 Asigurarea disponibilității și a calității datelor

În toate intervențiile sale, Comisia ar trebui să evalueze disponibilitatea și calitatea datelor și ar trebui să depună eforturi pentru a dispune de date suficiente, relevante, fiabile și actualizate cu privire la rezultatele obținute. Acest lucru ar trebui să se reflecte în sistemele și orientările sale.

Recomandarea 5 Evaluarea riscurilor inerente unei modalități anume de punere în aplicare înainte de angajarea resurselor financiare

Înainte de angajarea resurselor sale financiare și atunci când examinează rezultatele preconizate, Comisia ar trebui să evalueze și riscurile inerente alegerii unei metode anume de punere în aplicare.

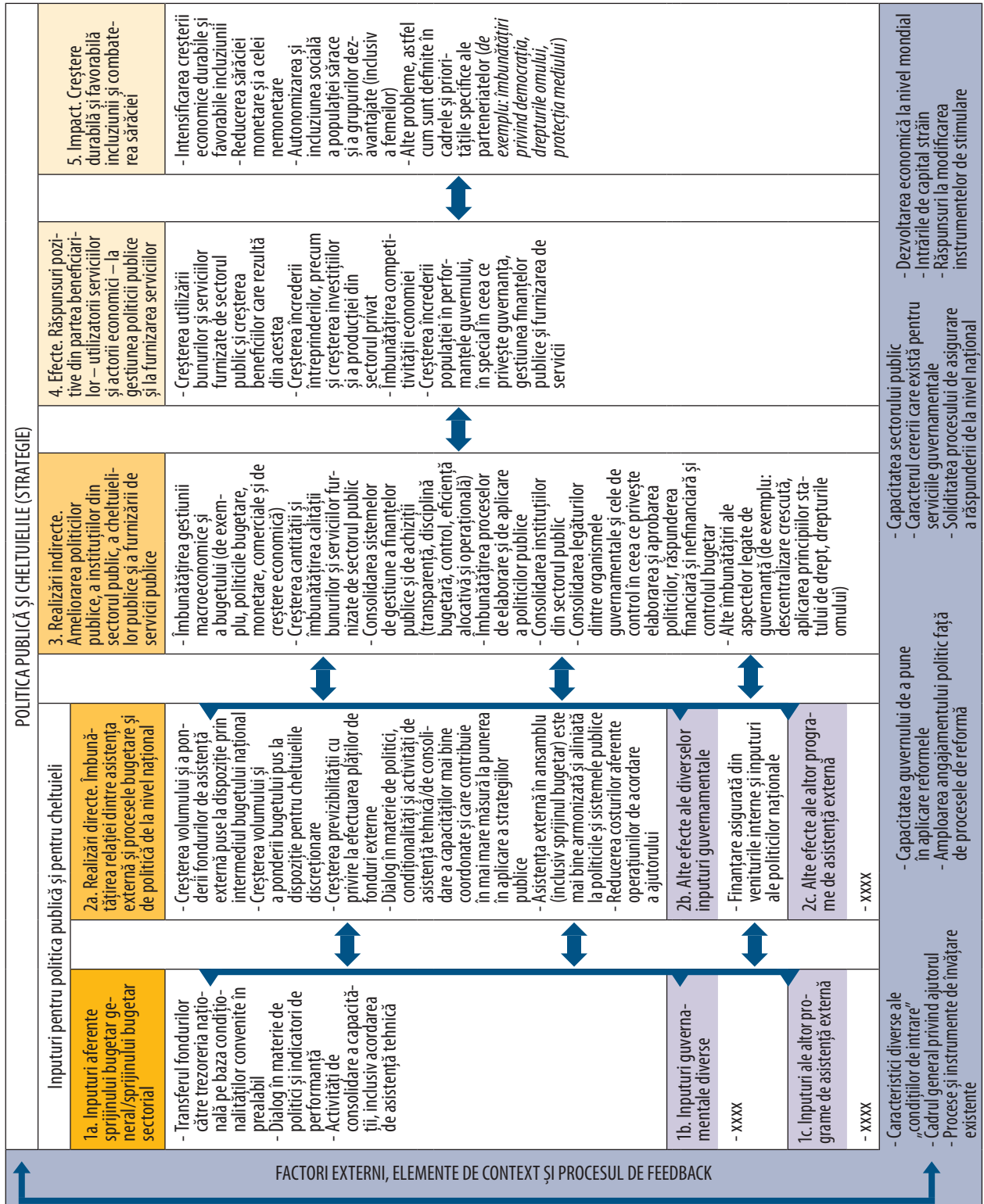
Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 17 noiembrie 2015.

Pentru Curtea de Conturi



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Anexă Cadrul global de evaluare utilizat pentru evaluările programelor de sprijin bugetar



Sursă: OCDE – Rețeaua CAD pentru evaluarea asistenței pentru dezvoltare – *Evaluating Budget Support Methodological Approach* (O abordare metodologică pentru evaluarea sprijinului bugetar).

Sinteză

III

Natura examinării efectuate de către Curte presupune faptul că aceasta include exemple care uneori se referă la acțiuni întreprinse în urmă cu câțiva ani. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește exemplele referitoare la sprijinul bugetar, pentru care o serie de riscuri au fost abordate prin adoptarea, în 2012, a orientărilor revizuite privind sprijinul bugetar (a se vedea răspunsurile oferite la mai multe dintre rubricile de mai jos), precum și pentru exemplele referitoare la documentele de programare multianuală (documente de strategie sau programe indicative), pentru care Comisia ar dori să sublinieze faptul că a inclus în mod sistematic indicatori în documentele de programare pentru perioada 2014-2020.

1. Introducere

07

Cadrul privind rezultatele este unul dintre instrumentele de raportare a rezultatelor la nivel de realizări și de rezultate directe. Evaluările oferă aprecieri referitoare la lanțul de cauzalitate logică dintre diferitele niveluri de rezultate și impactul și realizarea „obiectivelor de dezvoltare strategică”, atât la nivel de țară, cât și la nivel mondial. În plus, au fost adoptate mai multe inițiative pentru a îmbunătăți întregul sistem de monitorizare și de evaluare, precum și abordarea orientată spre rezultate a Comisiei.

10

Documentul de lucru al serviciilor Comisiei (SWD) privind „cadrul MORE” descrie diferitele cadre existente pentru monitorizarea, evaluarea și raportarea cu privire la punerea în aplicare a cadrului financiar multianual (CFM). În ceea ce privește obiectivele și indicatorii, acest document de lucru al serviciilor Comisiei descrie ce măsuri au fost stabilite în actele legislative de instituire a instrumentelor de finanțare aferente perioadei 2014-2020 și completate în conformitate cu declarațiile referitoare la programele bugetare pentru exercițiile financiare 2014 și 2015, precum și instrumentele de monitorizare, evaluare și raportare, astfel cum sunt cuprinse în planurile anuale de gestionare (PAG) și în rapoartele anuale de activitate (RAA). Pentru instrumentele de

asistență externă, documentul se referă, de asemenea, la noul cadru privind rezultatele ca fiind unul dintre instrumentele de monitorizare și de raportare privind punerea în aplicare a CFM.

3. Analiza noastră

22

Natura analizei efectuate de către Curte presupune faptul că aceasta include exemple care uneori se referă la acțiuni întreprinse în urmă cu câțiva ani. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește exemplele referitoare la documentele de programare multianuală (documente de strategie sau programe indicative), pentru care Comisia ar dori să sublinieze faptul că a inclus în mod sistematic indicatori în documentele de programare pentru perioada 2014-2020, precum și în ceea ce privește exemplele referitoare la sprijinul bugetar, pentru care o serie de riscuri au fost abordate prin adoptarea, în 2012, a orientărilor revizuite privind sprijinul bugetar.

De asemenea, Comisia face referire la răspunsurile sale la rapoartele speciale vizate ale Curții și la răspunsurile suplimentare la observațiile Curții din prezentul raport cu privire la anumite exemple, pentru a sublinia unul sau mai multe aspecte pe care le consideră în mod specific relevante în contextul răspunsului său la observațiile respective.

4. Principalele domenii de risc

26

Comisia este conștientă și împărtășește opinia Curții cu privire la necesitatea de a asigura coerența în ceea ce privește terminologia utilizată. În documentul de lucru al serviciilor Comisiei (SWD) din 26 martie 2015 intitulat *Launching the EU International Cooperation and Development Results framework* (Lansarea cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale), se folosește terminologia intrări-realizări-efecte-impact, care corespunde terminologiei practicate de OCDE/CAD pe plan internațional cu privire la rezultate și care este, de asemenea, în concordanță cu cea utilizată în instrumentele de finanțare pentru perioada 2014-2020. Aceeași terminologie este utilizată în cadrul noului model de document de acțiune (aplicabil de la 1 ianuarie 2015), precum și în cadrul noului manual

de monitorizare axată pe rezultate (denumit în continuare „Manualul privind analiza monitorizării axate pe rezultate și sprijinirea raportării rezultatelor la încheierea proiectelor”) din luna martie 2015.

Caseta 1

Terminologia utilizată în planul anual de gestionare al EuropeAid este în conformitate cu cea prevăzută în instrucțiunile generale ale Secretariatului General al Comisiei și ale Direcției Generale Buget pentru stabilirea planurilor de gestionare de către direcțiile generale și serviciile Comisiei.

Riscul menționat în exemplul prezentat în caseta 1 se referă la terminologia utilizată în Manualul de monitorizare axată pe rezultate, care se aplică sistemului de monitorizare axată pe rezultate anterior, care s-a încheiat în primăvara anului 2014. Acesta a fost înlocuit cu un nou sistem de monitorizare axată pe rezultate, iar în primăvara anului 2015 a fost introdus un nou manual de monitorizare axată pe rezultate, care nu mai conține o asemenea trimitere și este pe deplin conform cu terminologia aplicată la nivel internațional, care aplică trimiterea SMART la obiective, și nu la indicatori. Prin urmare, Comisia va modifica următoarea circulară bugetară.

În plus, Comisia intenționează să precizeze limba și instrucțiunile referitoare la obiectivele și indicatorii care urmează să fie utilizați în contextul circularii bugetare.

Comisia este de acord cu faptul că obiectivele și rezultatele preconizate ar trebui, pe cât posibil, să fie SMART, dar consideră, de asemenea, că, în multe cazuri, acest lucru este dificil de pus în aplicare. Acest fapt este valabil, în special, în cazul în care rezultatele așteptate pot fi măsurate în mod rezonabil numai în termeni calitativi și nu pot fi cuantificate, acesta fiind cazul, printre altele, pentru rezultatele unor ample politici sau instrumente de finanțare.

Prin însăși natura lor, cadrele privind rezultatele întreprinderilor se concentrează asupra rezultatelor cantitative, astfel cum se menționează în documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Lansarea cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale”. Indicatorii din EU RF au fost stabiliți, pe cât posibil, prin urmărirea criteriilor RACER („relevante, acceptate, credibile, simple și robuste”) - astfel cum figurează în orientările Eurostat privind indicatorii, menționate de Curte.

29

Comisia este de acord cu faptul că varietatea largă a documentelor la care face referire Curtea sporește riscul de inconsecvențe. Ținând seama de faptul că documentele sunt adoptate în diferite etape ale procesului de elaborare a politicilor și ale ciclului de gestionare a programului și a proiectului (inclusiv faza de programare), trebuie făcute ajustări și sunt necesare tipuri de interes mai specifice în ceea ce privește punerea în aplicare.

Comisia a luat măsuri pentru a reduce riscurile menționate de Curte. Astfel, în exercițiul de programare 2014-2020, la nivel național, regional și tematic, documentele de programare au fost analizate în mod sistematic pentru a se asigura că rezultatele preconizate și indicatorii sunt de o calitate adecvată (adică măsurabili) și într-un număr rezonabil (a se vedea documentele de programare la adresa http://eeas.europa.eu/around/index_ro.htm).

Revizuirea modelului de document de acțiune (în vigoare de la 1 ianuarie 2015) și revizuirea în curs a documentelor interne ale Grupului de sprijin al calității urmăresc să garanteze că rezultatele preconizate și indicatorii sunt incluși în mod corespunzător în documentele de acțiune.

În plus, serviciile Comisiei lucrează la îmbunătățirea sistemului de monitorizare și de evaluare, inclusiv la marja de ajustare care ar putea fi necesară pentru punerea în aplicare a acțiunilor și la flexibilitatea necesară pentru a pune în aplicare astfel de ajustări în vederea adaptării la politicile și contextele naționale aflate în continuă evoluție.

32

Comisia a luat măsuri și ia măsuri în continuare pentru a reduce riscurile menționate de Curte. A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 29.

Caseta 4

În conformitate cu recomandarea Curții de Conturi referitoare la elaborarea unor indicatori de performanță din Raportul special nr. 14/2013, Comisia a elaborat un cadru orientat către rezultate, care include indicatori de monitorizare a progreselor înregistrate de Autoritatea Palestiniană în ceea ce privește reformele.

Cadrul orientat către rezultate, care a fost elaborat în cooperare cu Banca Mondială și cu statele membre ale UE în cadrul strategiei de dezvoltare locală a UE, a fost convenit cu Autoritatea Pales-tiniană prin intermediul unui memorandum de înțelegere semnat la 25 martie 2015. Domeniile vizate în etapa-pilot includ indicatorii fiscali/macro-economici, gestionarea finanțelor publice, reforma administrației publice (inclusiv măsuri care vizează reintegrarea funcționarilor civili șomeri din Gaza), educația, sănătatea și protecția socială. O evaluare a etapei-pilot va avea loc la sfârșitul anului 2015 sau la începutul anului 2016, alte domenii putând fi adăugate în etapa următoare. Textul de mai sus arată că indicatorii au fost stabiliți, ceea ce este în conformitate cu Regulamentul privind IEVP.

Caseta 5

Comisia consideră că acest caz reprezintă un exemplu în care, în cele din urmă, a trebuit să adapteze înțelegerea indicatorului la condițiile de context local și, în consecință, să accepte adaptarea valorii-țintă a indicatorului. Acest exemplu demonstrează cât de important este să se acorde în permanență atenție acestor situații, dar nu se referă la un risc pe care Comisia îl poate gestiona altfel decât în acest mod.

38

Reformele instituționale sunt un proces îndelungat și dificil, în care sprijinul acordat guvernului unei țări partenere pentru a progresa pas cu pas poate fi mai durabil decât un proiect cu beneficii rapide. A se vedea răspunsul la caseta 6.

Caseta 6

Comisia observă că plățile menționate (iunie 2008, decembrie 2010, iulie 2011), provin, în mare parte, de dinainte de noua politică privind sprijinul bugetar, care a introdus o evaluare mult mai riguroasă a criteriilor de eligibilitate, în special în ceea ce privește criteriul gestionării finanțelor publice. Riscul pe care îl ilustrează acest exemplu este redus odată cu aplicarea orientărilor din 2012 privind sprijinul bugetar.

În răspunsul său la constatările Curții, Comisia a observat, de asemenea, că „trebuie făcută o distincție, pe de o parte, între criteriile de eligibilitate pentru sprijinul bugetar, care necesită o abordare holistică bazată pe credibilitate și punerea în aplicare pozitivă și care sunt, prin natura lor, generale și, pe de altă parte, condițiile specifice, legate de tranșe variabile, care trebuie să fie clare și specifice. Donatorii trebuie să recunoască complexitatea reformelor și să definească obiective care să fie mai rezonabile și mai bine etapizate. De exemplu, progresele realizate în materie de reformă în domeniul gestionării finanțelor publice în ambele țări, Kârgâzstan și Egipt, care primesc sprijin bugetar, au fost mai lente decât s-a preconizat. Într-adevăr, planurile de reformă a gestionării finanțelor publice, pregătite inițial, în mare măsură, de către donatorii externi, au fost mult prea ambițioase și au subestimat capacitățile locale de a le pune în aplicare. Pentru a remedia acest aspect, au fost revizuite reformele în domeniul gestionării finanțelor publice și planurile de acțiune pentru a fi mai realiste și s-a acordat asistență tehnică suplimentară.”

Ca urmare, cazul este mai degrabă un exemplu de obiective prea ambițioase. În plus, trebuie subliniat faptul că reforma sistemului de gestionare a finanțelor publice este un proces de durată. În cadrul unei operațiuni cu o durată de trei ani, poate fi detectat doar un număr limitat de rezultate.

Cazul Egiptului se referă, mai degrabă, la un exemplu de situație în care nu este vorba despre definirea angajamentului unei țări partenere față de punerea în aplicare a reformelor ca obiectiv (a se vedea titlul secțiunii 4.1.4), însă, în ceea ce privește orientările din 2012 privind sprijinul bugetar, despre o condiție prealabilă pentru plățile legate de elemente esențiale precum drepturile omului.

În urma concluziilor Consiliului din perioada august 2013-februarie 2014 și a recomandărilor Curții, Comisia și-a concentrat asistența asupra intervențiilor socioeconomice și a sprijinului acordat societății civile.

Nu s-au înregistrat noi operațiuni de sprijin bugetar în Egipt din 2011 și nu s-au efectuat plăți de sprijin bugetar pentru niciuna dintre cele cinci operațiuni de sprijin bugetar în curs demarate în 2012.

Caseta 7 – Al doilea alineat

Operațiunile de sprijin bugetar din Malawi și Rwanda sunt datate înainte de 2010 și, în mare parte, înainte de a se adopta o nouă politică în materie de sprijin bugetar, care a introdus o abordare mult mai riguroasă pentru a clarifica legătura dintre operațiunile finanțate de UE și politicile naționale.

Riscul care este ilustrat de acest exemplu este redus odată cu aplicarea orientărilor din 2012.

Caseta 8

Operațiunile au vizat măsurile de sprijin bugetar de urgență, care să permită stabilizarea macroeconomică a țării, cu obiectivul global de susținere a Republicii Democratice Congo în criza economică și alimentară și, prin urmare, analiza rezultatelor trebuie privită în acest context.

Planul de reformă a gestionării finanțelor publice la care face referire Curtea a fost într-adevăr menționat în acordul de finanțare, iar instituirea acestuia a fost unul dintre reperatele de evaluare a progreselor înregistrate.

De asemenea, tranșele fixe se supun criteriilor de eligibilitate, adică celor legate de performanță. Prin urmare, condițiile de plată erau legate de obiective, inclusiv în ceea ce privește îmbunătățirile la nivelul gestionării finanțelor publice.

46

Contribuțiile UE la rezultatele privind dezvoltarea țării vor fi raportate drept rezultate de țară sprijinite, optând astfel pentru o abordare a contribuției (a se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei din martie 2015 intitulat „Lansarea cadrului UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale”). Pentru a cuantifica aceste contribuții, pot fi utilizate două metode, care sunt aplicate în prezent de către donatori:

- „metoda globală”, în cazul în care ar fi raportată valoarea totală a rezultatelor obținute de UE împreună cu alții (cum ar fi guvernul țării partenere și alți donatori), mai degrabă decât rezultatele legate de ponderea finanțării acordate de UE;
- „metoda proporțională”, în cazul în care rezultatele vor fi raportate pe baza contribuției UE la finanțarea totală. În cadrul acestei abordări, rezultatele proiectelor și ale programelor sunt calculate ca o parte proporțională egală cu nivelul de resurse financiare furnizate de UE. În cadrul acestei abordări, raportarea are loc implicit pe baza unei legături de cauzalitate directă dintre finanțarea acordată și rezultatele obținute.

La nivel agregat, la fel ca în cazul raportării pe baza noului cadru privind rezultatele, trebuie să se aleagă o metodă. Întrucât informațiile detaliate despre buget privind intrările și activitățile realizate de alții, inclusiv de guvernele partenere, nu sunt întotdeauna ușor accesibile pentru a permite recalcularea rezultatelor în mod proporțional, Comisia a optat pentru raportare, ca urmare a abordării globale ca fiind în prezent singura opțiune realistă de a raporta rezultatele obținute în mod agregat. De asemenea, astfel cum figurează în documentul de lucru al serviciilor sale din martie 2015, metoda generală ar fi, de asemenea, mai adecvată din punctul de vedere al eficacității ajutorului, punându-se accentul pe asumarea responsabilității de către fiecare țară.

Caseta 9

Întrucât, în general, este posibil să se evalueze dacă o politică națională care i s-a oferit sprijin prin intermediul unui program de sprijin bugetar a contribuit la anumite rezultate bine definite la nivel de țară, nu este posibil să se atribuie un anumit procentaj din rezultat finanțării din partea UE.

Caseta 11

Exemplul prezentat în caseta 11 se concentrează mai degrabă pe insuficiența de a integra perspectiva drepturilor omului în cadrul programelor decât pe complexitatea sporită datorată integrării chestiunilor transversale sau pe riscurile rezultate suplimentare adecvate pentru definirea obiectivelor, a indicatorilor și a măsurării rezultatelor conexe.

Caseta 14 – Al doilea alineat

În 2015, Comisia a introdus dispoziții specifice privind raportarea rezultatelor de către partenerii UE de punere în aplicare în condițiile generale ale acordului de administrație (care acoperă Banca Mondială ca partener de punere în aplicare) și ale acordului „PAGODA” care acoperă toate organizațiile, inclusiv agențiile ONU. Acest lucru ar trebui să asigure o mai mare disponibilitate a datelor privind rezultatele din rapoartele intermediare și cele finale transmise de către partenerii de punere în aplicare ai UE.

59

Faptul că, în anumite cazuri, în funcție de natura proiectului sau a programului, rezultatele pot fi identificate și raportate doar la sfârșitul proiectului sau a programului și, prin urmare, nu permit o evaluare periodică a realizării acestora, nu duce în mod inevitabil la raportarea slabă cu privire la rezultate. În astfel de cazuri, se pot identifica etapele sau criteriile de referință care contribuie la stabilirea etapei de desfășurare a proiectului sau a programului pentru a obține rezultate eficiente.

60

Comisia a luat deja măsuri pentru a îmbunătăți evaluările prin:

- elaborarea și lansarea documentului intitulat „Politica de evaluare pentru cooperarea pentru dezvoltare a Uniunii Europene” (2014);
- îmbunătățirea calității planificării, punerii în aplicare, monitorizării evaluării proiectelor și programelor (în curs);
- creșterea implicării consiliului de administrație în evaluările strategice deja aflate în faza inițială (în curs); și
- aplicarea principiului „a evalua înainte de a acționa”, în conformitate cu comunicarea COM(2013) 686.

Caseta 15

Comisia nu consideră exemplul dat drept un caz de deficiență în raportarea rezultatelor sau a evaluării cu privire la acțiunea în ansamblu, a cărei eficacitate nu poate fi evaluată, prin definiție, decât spre sfârșitul anului sau după punerea în aplicare a tuturor componentelor sau a subproiectelor sale.

65

În 2015, Comisia va publica primul său raport privind rezultatele consolidate în ceea ce privește asistența oferită în contextul politicilor UE de dezvoltare și cooperare internațională. Acesta va fi întocmit sub forma unui raport complementar raportului anual.

Caseta 16 – Al treilea alineat

Sistemele de monitorizare și de raportare îmbunătățite, precum și punerea în aplicare a unui sistem de gestionare a informațiilor operaționale (care înlocuiește, de asemenea, sistemul CRIS) vor intensifica în mod semnificativ utilizarea de către EuropeAid a sistemelor informatice în materie de raportare, în special pentru raportarea rezultatelor.

Caseta 17

Punctele slabe ale sistemelor naționale de colectare a datelor și de gestionare a informațiilor în țările în care UE oferă asistență reprezintă un factor care este inerent statutului în curs de dezvoltare al țărilor în cauză și un subiect de preocupare permanentă din partea tuturor donatorilor. Acest lucru poate fi abordat în mod durabil numai prin instituirea unor sisteme statistice naționale adecvate. Acest factor de risc este atenuat în ceea ce privește UE întrucât acesta este cuprins în domeniile de sprijin pe care îl oferă Uniunea Europeană. Totuși, această chestiune poate fi abordată în mod satisfăcător doar prin eforturi colective susținute din partea țării și a comunității de donatori.

72

CFM 2014-2020 introduce o serie de elemente noi, în special pentru a stimula performanța programelor de cheltuieli. Pe această bază, o inițiativă a Comisiei, condusă de doamna Kristalina Georgieva, vicepreședinte pentru buget și resurse umane, vizează trecerea de la un buget bazat pe cheltuieli către un buget al UE axat pe rezultate. Obiectivul este de a crea condițiile necesare pentru consolidarea în continuare a performanței bugetare, atât în ceea ce privește rezultatele programului, cât și buna gestiune financiară a fondurilor într-un mod echilibrat și cuprinzător. Aceasta are ca scop reducerea riscului de a pune accentul pe execuția bugetară în detrimentul rezultatelor programului, inclusiv pentru domeniile și metodele aferente cheltuielilor prin care bugetul UE poate maximiza rezultatele și pentru aplicarea în mod riguros a controalelor eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru a îmbunătăți conformitatea.

73

Comisia abordează acest risc prin intermediul unei programări multianuale, al planificării cu 24 de luni înainte a punerii în aplicare a acțiunilor individuale și prin procesul intern al Grupului de sprijin al calității. Aceste acțiuni sunt completate de măsuri suplimentare, cum ar fi viitorul cadru al UE privind rezultatele. A se vedea și răspunsul la punctul 29.

75

Pentru programele de sprijin bugetar, Comisia a elaborat un cadru de gestionare a riscurilor care să identifice riscurile majore și să le atenueze. Cadrul de gestionare a riscurilor este luat în considerare în procesul de luare a deciziilor, în special în ceea ce privește guvernanta consolidată prin Comitetul intern de coordonare pentru sprijin bugetar. Cadrul de gestionare a riscurilor alimentează sistematic dialogul în materie de politică cu țările partenere la nivel strategic, precum și prin concentrarea pe aspectele esențiale. Cadrul de gestionare a riscurilor este utilizat pentru a stabili un echilibru între beneficiile preconizate, astfel cum sunt definite în documentul de acțiune, și riscurile identificate. Acesta propune, de asemenea, măsuri de atenuare.

Analiza internă (raportul privind sprijinul bugetar pentru 2013 și 2014) reflectă faptul că țările cărora li se acordă sprijinul bugetar al UE arată, în mod clar, o mai bună performanță și îmbunătățirea gestionării finanțelor publice în comparație cu beneficiarii de sprijin nebugetar.

Riscul care este ilustrat de acest exemplu este redus odată cu aplicarea orientărilor din 2012 privind sprijinul bugetar.

Caseta 19

În 2015, Comisia a decis să intensifice, de la caz la caz, evaluarea subiacentă cu privire la colaborarea cu o organizație internațională ca partener de punere în aplicare.

Caseta 20

Comisia recunoaște că schimbările în contextul politic și economic reprezintă riscuri cu privire la rezultatele care trebuie atinse. Acest tip de riscuri sunt motivul pentru care analiza contextului este o caracteristică importantă a procesului standard de identificare și de formulare aplicat de serviciile Comisiei și de delegațiile UE în pregătirea proiectelor și a programelor.

În vederea adaptării la schimbările neprevăzute de contextul ajutorului, în etapa de punere în aplicare, este necesar un anumit grad de flexibilitate. Acest lucru a fost asigurat prin simplificarea normelor și a procedurilor începând din iulie 2014. Aceste măsuri de simplificare au inclus modificări cu privire la utilizarea indicatorilor, astfel încât modificările priorităților specifice sau cu privire la colectarea și disponibilitatea datelor să poată fi luate în considerare.

Cu toate acestea, nu se poate exclude faptul că obiectivele inițiale ale proiectului nu pot fi atinse, caz în care acestea trebuie să fie adaptate la circumstanțele și contextul aflate în continuă evoluție.

Caseta 21

Reorganizarea din ianuarie 2015 nu va afecta nici definirea obiectivelor, nici realizarea rezultatelor corespunzătoare în cadrul unor acțiuni specifice.

Comisia, indiferent de propria organizare administrativă, în conformitate cu dispozițiile din Regulamentul comun de punere în aplicare, care acoperă țările IEVP (în special articolele 12 și 13), va respecta obligațiile care îi revin pentru a monitoriza punerea în aplicare a proiectelor și a raporta statelor membre, Parlamentului European și altor instituții ale UE.

Comisia va raporta pe baza cadrului privind rezultatele, precum și pentru țările vecine, în conformitate cu concluziile Consiliului nr. 9145/15 din 26.5.2015. Un instrument specific, menit să ofere sprijin pentru „sfârșitul anului de raportare a rezultatelor proiectului”, a fost pus în practică în cadrul noului sistem de monitorizare axată pe rezultate pentru a contribui la consolidarea datelor privind încheierea rezultatelor proiectelor, în special în ceea ce privește indicatorii bazați pe cadrul rezultatelor convenite.

În ceea ce privește evaluarea, DG NEAR aplică propria funcție de evaluare, abordând, începând cu anul 2015, atât țările din vecinătatea UE, cât și regiunile implicate în procesul de aderare.

5. Concluzii și recomandări

80 (a)

La diferite niveluri, serviciile Comisiei au depus eforturi pentru a asigura o terminologie consecventă: orientarea din 2013 privind indicatorul la nivel de sector, modelul de document de acțiune și orientările aferente, aplicabile începând cu 1 ianuarie 2015, noul cadru privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale, precum și instrucțiunile și orientările pentru raportare pe baza cadrului privind rezultatele.

De asemenea, serviciile Comisiei urmează să consolideze sprijinul oferit pentru asigurarea internă a calității cu privire la aceste aspecte ale documentelor de acțiune individuale, considerate importante de către Comisie atât pentru monitorizarea, raportarea cu privire la punerea în aplicare, performanță și rezultate, cât și pentru evaluarea acțiunilor.

Toate acestea sunt, de asemenea, în conformitate cu terminologia utilizată în regulamentele de bază, care constituie cadrul de reglementare pentru asistența externă a UE.

Comisia este de acord cu faptul că instituirea „unui lanț clar și logic” de la acțiuni la impact este extrem de importantă la nivel de proiect. Acest aspect a fost accentuat odată cu introducerea modelului de document de acțiune la 1 ianuarie 2015. Cu toate acestea, stabilirea unui lanț clar și logic, atât la nivel strategic, cât și la nivel politic nu va reflecta niciodată complexitatea contextului de dezvoltare. În cadrul evaluării internaționale, utilizarea cadrului logic linear la nivel strategic/de politică este, prin urmare, din ce în ce mai contestată.

80 (b)

Integrarea unor aspecte transversale prezintă într-adevăr mai multe probleme pentru formularea adecvată a obiectivelor specifice și a rezultatelor acțiunilor, precum și pentru colectarea de date corespunzătoare care să permită monitorizarea punerii în aplicare a acestora.

80 (c)

Riscul de inconsecvențe și lacunele pe care le subliniază Curtea par mai prezente la nivel de țară. Acest lucru demonstrează importanța alinierii donatorilor la sistemul național/politica/cadrul privind rezultatele, ca abordare preferată în comparație cu simpla armonizare între donatori, așa cum s-a evidențiat deja de către Curte la punctul 17 literele (a) și (b).

Prin aplicarea acestei abordări, Comisia a depus deja eforturi importante în contextul programării multianuale 2014-2020 pentru a se alinia cât mai mult posibil la politicile și cadrele naționale, în conformitate cu angajamentele de la Busan privind eficacitatea ajutorului. Acest lucru a coincis cu abordarea Comisiei cu privire la instituirea noului cadru dedicat rezultatelor întreprinderilor. La nivel de țară, Comisia împreună cu alți donatori este în favoarea definirii cadrelor naționale privind rezultatele și consideră că programarea în comun cu statele membre ale UE reprezintă unul dintre mijloacele de promovare a acestor cadre.

80 (h)

Schimbările în contextul unor acțiuni ar putea duce la schimbări ale indicatorilor utilizați sau ale valorilor-țintă inițiale ale indicatorilor.

Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea și a luat deja măsuri pentru a asigura o terminologie consecventă: orientarea din 2013 privind indicatorul la nivel de sector, modelul de document de acțiune și orientările aferente, aplicabile începând cu 1 ianuarie 2015, noul cadru privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale, precum și instrucțiunile și orientările pentru raportare pe baza cadrului privind rezultatele.

Toate acestea sunt în conformitate cu terminologia utilizată în regulamentele de bază.

Serviciile Comisiei sunt, de asemenea, în curs de a consolida sprijinul ca parte din asigurarea internă a calității cu privire la aceste aspecte ale documentelor de acțiune individuale și va continua, de asemenea, să își îmbunătățească orientările generale privind gestionarea proiectelor și a programelor, precum și modulele de formare a personalului în acest domeniu.

Recomandarea 2

Comisia acceptă această recomandare.

Pe parcursul ultimilor doi ani, Comisia s-a aflat în plin proces de pregătire a unor măsuri de consolidare a sistemelor, a orientărilor și a proceselor în acest sens. A se vedea, de asemenea, răspunsul la recomandarea 1.

Comisia este de acord [a se vedea răspunsul la punctul 80 litera (a)] cu faptul că instituirea „unui lanț logic și clar” de la acțiuni la impact este extrem de importantă la nivel de proiect.

Recomandarea 3

Comisia acceptă această recomandare.

Acțiunile sunt în curs de derulare pentru a îmbunătăți întregul sistem de monitorizare și de evaluare, consolidând, în același timp, capacitatea Comisiei de a identifica învățămintele necesare (a se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la Raportul special nr. 18/2014 al Curții).

În ceea ce privește, mai precis, sistemul de informații, printre acțiunile pe care Comisia le-a luat până în prezent se numără instituirea unui sistem preliminar care să asigure raportarea rezultatelor consolidate pentru primul raport din 2015 privind rezultatele, înainte de dezvoltarea primelor module ale noului său sistem de informații operațional, care sunt planificate să includă și raportarea cu privire la rezultate.

Anticipând noul sistem și, de asemenea, în conformitate cu una dintre recomandările Curții din Raportul special nr. 18/2014 privind sistemul de evaluare și sistemul de monitorizare axată pe rezultate, Comisia este în etapa finală de dezvoltare a unui modul de informații specific cu privire la evaluări, prevăzut să intre în producție în prima jumătate a anului 2016, ceea ce va îmbunătăți treptat capacitatea Comisiei de a identifica lecțiile învățate pentru diferite scopuri.

Recomandarea 4

Comisia acceptă această recomandare. Comisia și-a intensificat eforturile depuse în acest sens, astfel cum se menționează în răspunsul la recomandarea 1.

Recomandarea 5

Comisia acceptă această recomandare.

Punerea în aplicare a recomandării va face parte din evaluarea generală a riscurilor inerente unei acțiuni (de exemplu, alegerea unui anumite modalități de punere în aplicare, a se vedea, de asemenea, secțiunea 2 „Riscuri și ipoteze” din modelul de document de acțiune aplicabil începând cu 1 ianuarie 2015).

Pentru programele de sprijin bugetar, Comisia a elaborat un cadru de gestionare a riscurilor care să identifice riscurile majore și să le atenueze. Cadrul de gestionare a riscurilor este luat în considerare în procesul de luare a deciziilor, în special în ceea ce privește guvernarea consolidată prin intermediul Comitetului director pentru sprijinul bugetar intern. Cadrul de gestionare a riscurilor ghidează sistematic dialogul în materie de politică cu țările partenere la nivel strategic. Cadrul de gestionare a riscurilor este utilizat pentru a evalua echilibrul care trebuie asigurat între beneficiile preconizate ale acțiunii, pentru a identifica riscurile și a propune măsuri de reducere a acestora.

Analiza internă (raportul privind sprijinul bugetar pentru 2013 și 2014) reflectă faptul că țările cărora li se acordă sprijinul bugetar al UE arată, în mod clar, o mai bună performanță și îmbunătățirea gestionării finanțelor publice în comparație cu beneficiarii de sprijin nebugetar.

În 2015, Comisia a decis să intensifice, de la caz la caz, evaluarea subiacentă cu privire la colaborarea cu o organizație internațională ca partener de punere în aplicare.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

În urma examinării sale, Curtea a identificat nouă domenii de risc principale aferente unei abordări axate pe rezultate pentru acțiunile UE de dezvoltare și cooperare. Analiza realizată a arătat că aceste domenii de risc fuseseră corect identificate de Comisie și a pus în evidență interesul inițiativelor luate de Comisie pentru a îmbunătăți rezultatele acțiunilor UE în materie de dezvoltare și cooperare. Este însă nevoie de măsuri suplimentare pentru ca aceste inițiative să devină pe deplin eficace. Curtea a formulat o serie de recomandări în acest sens.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații