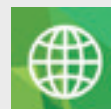


Posebno poročilo

Pregled tveganj za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3404-9	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/549103	QJ-AB-15-019-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3398-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/370085	QJ-AB-15-019-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3391-2	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/55164	QJ-AB-15-019-SL-E

© Evropska unija, 2015
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za uporabo ali reprodukcijo Priloge na str. 41 je treba dobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo**Pregled tveganj za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, ter pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat III, ki je specializiran za porabo na področju zunanjega delovanja. Senat vodi član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten, ki je bil poročevalec za to poročilo. Revizijo je vodil direktor senata III Philippe Froidure, ki mu je pomagal njegov osebni tajnik Hubert Devillé.



Z leve proti desni: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.

Odstavek

I–V	Povzetek
1–12	1. Uvod
1–5	1.1 Zakaj so rezultati pomembni?
6	1.2 Kaj je rezultat?
7–12	1.3 Skupni okvir EU za spremljanje rezultatov pri razvoju in sodelovanju
13–19	2. Politika rezultatov in zakonska podlaga
13–18	2.1 Ozadje politike
14–15	2.1.1 Razvojni cilji na visoki ravni
16–17	2.1.2 Forum na visoki ravni o uspešnosti pomoči
18	2.1.3 Sporočila EU
19	2.2 Zakonska in regulativna podlaga
20–22	3. Naš pregled
23–79	4. Ključna področja tveganja
24–38	4.1 Formulacija ciljev in kazalnikov
24–26	4.1.1 Terminologija
27–31	4.1.2 Usklajenost in doslednost dokumentov
32–35	4.1.3 Določanje ciljev SMART in jasnih kazalnikov
36–38	4.1.4 Opredelitev zaveze partnerske države za izvedbo reform kot cilja
39–46	4.2 Uvedba verige rezultatov
39–42	4.2.1 Povezava ukrepov in rezultatov z jasno logično verigo
43–46	4.2.2 Prispevanje in pripisovanje
47–50	4.3 Povečana zapletenost zaradi vključevanja medsektorskih zadev

51–57	4.4 Uskladitev instrumentov razvojnih partnerjev z okviri
51–53	4.4.1 Uskladitev z okviri partnerskih držav za rezultate
54–55	4.4.2 Usklajevanje instrumentov, ki jih uporabljajo deležniki na področju razvoja
56–57	4.4.3 Obvladovanje soobstoja različnih struktur odgovornosti
58–61	4.5 Slabosti pri vrednotenju in poročanju o rezultatih
62–65	4.6 Združevanje podatkov in poročanje
66–68	4.7 Kakovost podatkov
69–73	4.8 Realizacija proračuna
74–79	4.9 Spremembe okolja ukrepov EU
74–77	4.9.1 Obvladovanje tveganj in izbira modalitet izvajanja
78–79	4.9.2 Zunanji dejavniki
80–83	5. Zaključki in priporočila
80–82	5.1 Zaključki
83	5.2 Priporočila

Priloga — Celovit okvir ocenjevanja za vrednotenja proračunske podpore

Odgovori Komisije

I

EU vsako leto nameni precej sredstev za pomoč razvoju najrevnejših držav na svetu. Za doseganje verodostojnosti razvojne pomoči je nujno, da je mogoče prikazati rezultate, dosežene s temi sredstvi.

II

Pred kratkim sta Evropski parlament in Svet ponovno pokazala interes za preusmeritev težišča politik EU za razvoj in sodelovanje z dejavnosti na rezultate. Poleg tega je decembra 2013 Komisija izdala delovni dokument svojih služb o pripravi okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju z naslovom *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*, marca 2015 pa okvir predstavila v dokumentu o začetku njegove uporabe z naslovom *Launching the EU International Cooperation and Development Results framework*.

III

Med našim pregledom smo odkrili devet ključnih področij tveganja v zvezi s pristopom k delovanju EU na področju razvoja in sodelovanja, ki je usmerjen v rezultate.

IV

Pregled je pokazal, da je Komisija v številnih dokumentih ta področja pravilno opredelila. Pokazal je tudi interes za ukrepe, ki jih Komisija sprejema za začetek uporabe okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju.

V

Da bi se izkoristile vse možnosti pobude Komisije za izboljšanje rezultatov, ki jih EU dosega pri razvoju in sodelovanju, pa so potrebni dodatni ukrepi. V skladu s tem smo pripravili več priporočil, ki bi jih Komisija morala upoštevati.

1.1 Zakaj so rezultati pomembni?

01

Za pomoč pri razvoju najrevnejših držav na svetu se namenja precej sredstev. Komisija je julija 2014 ocenila, da viri, ki so jih imele na voljo države v razvoju v desetletnem obdobju od leta 2002 in ki vključujejo domača in mednarodna javna in zasebna sredstva, skupaj dosegajo približno 2 171 milijard USD, pri tem pa poudarila, da obstaja več virov podatkov o financiranju razvoja.

02

Kot del zaveze za doseganje mednarodno dogovorjenega cilja za uradno razvojno pomoč (URP), v skladu s katerim naj bi leta 2013 razmerje URP/BND znašalo 0,7 %, je skupna poraba EU (vključno s porabo držav članic) za uradno razvojno pomoč znašala 56,5 milijarde EUR, kar je enako razmerju URP/BND v višini 0,43 % skupnega BND EU¹.

03

Načrtovano je bilo, da bo v obdobju 2014–2020 za razvoj in sodelovanje danih na razpolago 19 661 milijonov EUR v okviru splošnega proračuna EU² in 30 506 milijonov EUR v okviru Evropskega razvojnega sklada³ za države AKP.

04

Za doseganje verodostojnosti razvojne pomoči, zlasti v zvezi z uporabljenimi instrumenti, načini zagotavljanja pomoči in sredstvi, je bistveno, da se lahko prikažejo rezultati, doseženi s to pomočjo.

05

Pomembna tema je tudi javna odgovornost. V poročilu, objavljenem januarja 2014, je Evropski parlament opozoril, da je priprava proračuna po dejavnostih še vedno temeljno načelo pri pripravi proračuna Unije, in izrazil obžalovanje, ker nekateri predlogi za programsko obdobje 2014–2020 v bistvu še vedno temeljijo na vložkih (so usmerjeni v odhodke) in so zato še vedno osredotočeni na skladnost s pravili namesto na smotrnost. Opozoril je tudi, da bi moral okvir smotrnosti, ki ga Komisija uporablja za večletni finančni okvir 2014–2020, zajemati naslednje tri glavne elemente⁴:

- (a) doseganje ciljev programa (rezultati);
- (b) dobro upravljanje programov s strani Komisije in držav članic;
- (c) prispevek rezultatov programov in dobrega upravljanja k uresničitvi nju glavnih ciljev Unije.

- 1 Poročilo o odgovornosti EU pri financiranju odgovornosti SWD(2014) 235 final z naslovom *EU Accountability Report 2014 on Financing for Development – Review of progress by the EU and its Member States*.
- 2 http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents, januar 2015.
- 3 Objava Komisije o zneskih v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 in proračunu za leto 2014 z naslovom *Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures*.
- 4 Poročilo o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate: novo orodje za boljši postopek razrešnice Evropski komisiji – A7-0068/2014, 30. januar 2014.

1.2 Kaj je rezultat?

06

Rezultat je merljiva neposredna ali posredna posledica vzročno-posledičnega razmerja. K rezultatom usmerjen pristop k razvoju in sodelovanju temelji na načelu, da bi morale biti bistvo razvojno-sodelovalnih dejavnosti doseganje rezultatov in ne upravljanje dejavnosti ali procesa. Rezultati običajno zajemajo tri kategorije⁵:

(a) dosežek: kar se proizvede ali doseže z viri, dodeljenimi za neki ukrep (npr. opravljeni tečajji usposabljanja za brezposelne, zgrajene ceste);

(b) izid: sprememba, ki je posledica nekega ukrepa in je običajno povezana z njegovimi cilji. Izidi so lahko pričakovani ali nepričakovani, pozitivni ali negativni (npr. udeleženci usposabljanja, ki so se zaposlili, izboljšan dostop do nekega območja zaradi zgrajene ceste);

(c) učinek: dolgoročnejše družbeno-ekonomske posledice, ki jih je mogoče zaznati v nekem obdobju po zaključku ukrepa in ki lahko vplivajo na neposrednega upravičenca ukrepa ali druge posredne upravičence.

5 V tem poročilu uporabljamo terminologijo, ki se za te tri kategorije rezultatov uporablja v instrumentih za financiranje zunanjega delovanja. V drugih dokumentih EU se podobni izrazi lahko uporabljajo drugače.

Slika 1

Pojem rezultatov



1.3 Skupni okvir EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju

07

Poleg obstoječih mehanizmov, namenjenih merjenju rezultatov in poročanju o njih, je Komisija pripravila tudi delovni dokument svojih služb o pripravi okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju z naslovom *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework*. Namen te pobude je:

„[...] opredeliti procese, ki jih izvaja Komisija za uresničitev zaveze iz agende za spremembe, da bo povečala svojo sposobnost za spremljanje operativnih rezultatov, doseženih z izvajanjem projektov in programov razvoja in sodelovanja, ki jih financira EU, in poročanje o njih.“⁶

6 SWD(2013) 530 final z dne 10. decembra 2013.

08

V tem delovnem dokumentu služb Komisije so upoštevane ugotovitve študije, ki jo je Komisija izvedla leta 2013 in je bila namenjena analizi spoznanj, ki jih je pridobilo pet razvojnih agencij, ki so že uporabljale svoje okvire za rezultate. V dokumentu je prikazan preliminaren pristop k pripravi skupnega okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju in opisan okvir:

„Okvir za rezultate je orodje, ki ga različni razvojni partnerji uporabljajo za merjenje doseženih rezultatov v primerjavi s strateškimi razvojnimi cilji. Nanj je mogoče gledati kot na izraz različnih ravni ali zaporedij rezultatov, ki se pričakujejo od izvajanja neke strategije, programa ali projekta.“

09

Okvir EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju ima dva glavna namena. Uporabljal se bo kot orodje za ureničevanje odgovornosti, da bodo deležniki informirani o doseženih rezultatih, in kot orodje za poslovođenje, s katerim se bodo zagotavljali podatki o smotrnosti kot podlaga za odločitve poslovodstva.

10

Junija 2014 je bil izdan še en delovni dokument služb Komisije, namenjen opisu okvira za spremljanje, ocenjevanje in poročanje do konca naslednjega večletnega finančnega okvira – okvira MORE. Okvir je rezultat zakonskih instrumentov, ki podpirajo naslednjo generacijo programov, in dodatnega dela Komisije za njegovo dokončanje. V tem delovnem dokumentu služb Komisije so za vsako področje politike

prikazani pregled splošnih in posebnih ciljev posameznih instrumentov, glavni kazalniki za vsak cilj, ureditev spremljanja ter časovna razporeditev in vsebina vrednotenja in poročanja⁷.

11

Aprila 2014 je Evropski parlament izrekel podporo stalnim prizadevanjem Komisije za prehod od pristopa na podlagi vložkov k pristopu, usmerjenem v smotrnost in učinke⁸. Maja 2014 je Svet izrazil zadovoljstvo z delovnim dokumentom služb Komisije iz decembra 2013 o pripravi okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju z naslovom *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework* in izrazil zanimanje za rezultate pilotne faze, da bi bil okvir EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju pravočasno končan, tako da bi bilo poročilo o rezultatih v letu 2014 lahko predstavljeno v prvem polletju leta 2015⁹.

12

Komisija je marca 2015 izdala nov delovni dokument svojih služb o začetku uporabe okvira EU za rezultate pri mednarodnem sodelovanju in razvoju z naslovom *Launching the EU International Cooperation and Development Results framework*. Namenjen je bil prenosu pristopov, opredeljenih v delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2013 (glej odstavek 7), v operative načrte GD za mednarodno sodelovanje in razvoj, da bi se z letom 2015 uvedlo letno poročanje, katerega namen je prikazati, kako porabljena sredstva prispevajo k doseganju ciljev politike¹⁰.

- 7 Dokument SWD(2014) 200 final z dne 26. junija 2014 o pregledu okvirov za spremljanje, ocenjevanje in poročanje za programe večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 z naslovom *Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014–2020 Programmes*, ki je priloga Poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate.
- 8 Sklep Evropskega parlamenta z dne 3. aprila 2014 o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2012, oddelek III – Komisija in izvajalske agencije, št. P7_TA-PROV(2014) 287, oddelek Zunanji odnosi, odstavek 264.
- 9 Sklepi Sveta o okviru EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju – sestanek Sveta EU – zunanje zadeve (razvoj), 19. maj 2014.
- 10 SWD(2015) 80 final z dne 26. marca 2015.

2. Politika rezultatov in zakonska podlaga

2.1 Ozadje politike

13

Vloga Komisije na mednarodnem prizorišču je določena v členu 17 Pogodbe o Evropski uniji. Komisija pri vprašanih razvojnega sodelovanja sodeluje zlasti z Združenimi narodi in Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). V tem okviru se dogovarjajo o razvojnih ciljih na visoki ravni in načelih za uspešnejšo pomoč¹¹.

2.1.1 Razvojni cilji na visoki ravni

14

Septembra 2000 je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela Milenijsko deklaracijo Združenih narodov, ki članice zavezuje k novemu svetovnemu partnerstvu zaradi zmanjševanja skrajne revščine in določa vrsto časovno opredeljenih ciljev, imenovanih razvojni cilji tisočletja.

15

Junija 2012 so se na konferenci Rio+20 dogovorili, da se začne proces priprave sklopa ciljev trajnostnega razvoja, ki bodo temeljili na razvojnih ciljih tisočletja¹². Septembra 2013 so voditelji sveta obnovili svojo zavezo za doseganje razvojnih ciljev tisočletja in se dogovorili, da bodo septembra 2015 organizirali sestanek na vrhu, na katerem bodo sprejeli nov sklop ciljev, ki bodo temeljili na dosežkih razvojnih ciljev tisočletja¹³. Trenutno v okviru različnih procesov potekajo razgovori na svetovni ravni o širši agendi po letu 2015. Decembra 2014 je generalni sekretar ZN objavil Zbirno poročilo o agendi za trajnostni razvoj po letu 2015^{14, 15}.

2.1.2 Forumi na visoki ravni o uspešnosti pomoči

16

Evropska komisija in države članice EU so sodelovale na več forumih na visoki ravni, namenjenih izboljšanju uspešnosti programov razvojne pomoči, in sicer za pravo:

- (a) Rimske deklaracije o harmonizaciji (2003);
- (b) Pariške deklaracije o učinkovitosti pomoči (2005);
- (c) Agende za ukrepanje iz Akre (2008);
- (d) dokumenta o partnerstvu za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana (2011) in
- (e) komunikéja prvega srečanja svetovnega partnerstva za uspešno razvojno sodelovanje na visoki ravni v Mehiki z naslovom Prizadevanja za vključujočo agendo za razvoj po letu 2015 (2014).

- 11 http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en
- 12 Sklepni dokument konference Rio+20 Prihodnost, ki si jo želimo (*The Future We Want*).
- 13 Dokument Generalne skupščine Združenih narodov št. A/68/L.4 pod točkama dnevnega reda o združenem in usklajenem izvajanju ter nadaljnjih ukrepih na podlagi rezultatov najpomembnejših konferenc ZN in sestankov na vrhu na gospodarskem, socialnem in sorodnih področjih ter o nadaljnjih ukrepih na podlagi rezultatov milenijskega srečanja na vrhu.
- 14 Dokument Generalne skupščine Združenih narodov št. A/69/700 z naslovom Pot do dostojanstva do leta 2030: odprava revščine, preoblikovanje vseh življenj in varstvo planeta – Zbirno poročilo generalnega sekretarja o agendi za trajnostni razvoj po letu 2015 (*The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives, and protecting the planet – Synthesis report of the Secretary General on the post-2015 sustainable development agenda*).
- 15 Glej tudi dokument COM(2015) 44 final z dne 5. februarja 2015 z naslovom Svetovno partnerstvo za izkoreninjenje revščine in trajnostni razvoj po letu 2015.

2. Politika rezultatov in zakonska podlaga

17

Na teh forumih so donatorji in partnerske države dosegli soglasje ter se dogovorili za več načel v zvezi z rezultati razvoja, ki vključujejo:

- (a) krepitev sposobnosti vlad partnerskih držav za intenzivnejše prevzemanje vodilne vloge in odgovornosti za razvojne rezultate;
- (b) sodelovanje s partnerskimi državami, da bi čim več uporabljali njihove okvire za poročanje in spremljanje, usmerjeno v rezultate;
- (c) usklajevanje zahtev donatorjev v zvezi s spremljanjem in poročanjem;
- (d) izboljševanje upravljanja pri donatorjih in državah članicah zaradi doseganja rezultatov;
- (e) krepitev usmeritve v razvojne rezultate.

- (a) skupni izjavi Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta o evropskem soglasju o razvoju (št. 14 820/05 z dne 24. februarja 2006);
- (b) sporočilu Komisije z naslovom Podpora državam v razvoju pri obvladovanju krize (COM(2009) 160 final z dne 8. aprila 2009);
- (c) sporočilu Komisije z naslovom Akcijski načrt EU za podporo razvojnim ciljem tisočletja v dvanajstih točkah (COM(2010) 159 z dne 21. aprila 2010);
- (d) dokumentu Operativni okvir za učinkovitost pomoči, ki ga je pripravil Generalni sekretariat Sveta EU (št. 18 239/10 z dne 11. januarja 2011);
- (e) sporočilu Komisije z naslovom Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe (COM(2011) 637 final z dne 13. oktobra 2011);
- (f) sporočilu Komisije z naslovom Dostojno življenje za vse – Izkoreninjenje revščine in zagotavljanje trajnostne prihodnosti sveta (COM(2013) 92 final z dne 27. februarja 2013);
- (g) sporočilu Komisije z naslovom Razvojni program po letu 2015: celosten in integriran pristop k financiranju ukrepov za izkoreninjenje revščine in trajnostni razvoj (COM(2013) 531 final z dne 16. julija 2013).

2.1.3 Sporočila EU

18

Zavezanost Evropske unije mednarodno dogovorjenim razvojnim ciljem ter doseganju večje uspešnosti pomoči je izražena v več javnih izjavah in sporočilih, ki tako ali drugače omenjajo pomen rezultatov razvoja in sodelovanja, med drugim v:

2. Politika rezultatov in zakonska podlaga

2.2 Zakonska in regulativna podlaga

19

Najpomembnejše določbe o odgovornosti za rezultate in revidiranju javne porabe¹⁶ so v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU), finančnih uredbah za splošni proračun EU in evropske razvojne sklade ter v uredbi Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih pravil in postopkov za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja.

(a) Pogodba o delovanju Evropske unije določa:

- (i) da mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o oceni financ Unije (finančno poročilo iz člena 318(2)), ki temelji na doseženih rezultatih, in
- (ii) da lahko Računsko sodišče kadar koli predloži svoja opažanja, zlasti kot posebna poročila (člen 287(4))¹⁷.

(b) Finančna uredba, ki se uporablja za splošni proračun Unije (finančna uredba)¹⁸, določa¹⁹:

- (i) da je treba za vse sektorje dejavnosti iz proračuna določiti specifične, merljive, dosegljive, ustrezne in časovno opredeljene cilje. Doseganje teh ciljev za posamezne dejavnosti se spremlja s kazalniki smotrnosti (člen 30(3));

- (ii) da bi institucije izboljšale odločanje, morajo izvajati vnaprejšnja in naknadna vrednotenja vseh programov in dejavnosti z veliko porabo (člen 30(4));
- (iii) Komisija mora osnutku proračuna priložiti več dokumentov, med drugim izjave o dejavnostih z informacijami o doseganju vseh prej določenih specifičnih, merljivih, dosegljivih, ustreznih in časovno opredeljenih ciljih za različne dejavnosti ter novih ciljih, ki se merijo s kazalniki (točka (3)(e)(i) člena 38), popolno utemeljitev, vključno z analizo stroškov in koristi predlaganih sprememb v višini odobritev (točka (3)(e)(ii) člena 38) ter povzetek rezultatov vrednotenja, če so pomembni za spremembe proračuna (točka (3)(e)(v) člena 38);
- (iv) odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil mora poročati svoji instituciji o izvajanju svojih nalog v letnem poročilu o dejavnostih, ki vsebuje finančne in upravljalvske informacije, vključno z rezultati glede na določene cilje, s tem povezanimi tveganji, porabi zagotovljenih virov ter učinkovitosti in uspešnosti sistemov notranje kontrole (točka 9 člena 66);
- (v) posebna poročila Računskega sodišča je treba brez odlašanja poslati Evropskemu parlamentu in Svetu (člen 163).

16 Odgovornost pomeni predvsem demokratični nadzor nad politikami in dejavnostmi javnih organov, revidiranje javne porabe pa revidiranje računovodskih izkazov in smotrnosti poslovanja v zvezi s politikami in ustreznimi javnimi sredstvi ter njihovo povezavo s procesom odgovornosti. Glej poročilo Evropskega računskega sodišča Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU, 2014 (<http://eca.europa.eu>).

17 Glej tudi člen 163 finančne uredbe.

18 Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

19 Podobne določbe vsebuje finančna uredba za evropske razvojne sklade.

- (c) Uredba o skupnih pravilih in postopkih za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja²⁰ določa:
- (i) sklepi o financiranju morajo vključevati prilogo z opisom vsakega ukrepa z natančno navedenimi cilji, glavnimi dejavnostmi, pričakovanimi rezultati, načini izvajanja, proračunom in okvirnim časovnim razporedom ter ureditvijo za spremljanje izvajanja (odstavek 5 preambule);
 - (ii) zunanje delovanje Unije na podlagi instrumentov mora prispevati k doseganju jasnih rezultatov (ki vključujejo dosežke, izide in učinke). Rezultate zunanjega delovanja Unije in učinkovitost posameznega instrumenta je treba spremljati in ocenjevati na podlagi vnaprej določenih, jasnih in preglednih kazalnikov, ki so po potrebi prilagojeni posamezni državi in merljivi (odstavek 12 preambule);
 - (iii) v akcijskih programih morajo biti za vsak ukrep natančno navedeni zastavljeni cilji, pričakovani rezultati in glavne dejavnosti (člen 2);
 - (iv) od leta 2015 dalje mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti letno poročilo o doseganju ciljev vsake uredbe na podlagi kazalnikov, s katerimi se merijo doseženi rezultati in učinkovitost posameznega instrumenta. V tem poročilu je treba oceniti rezultate finančne pomoči Unije in za to kolikor mogoče uporabiti specifične in merljive kazalnike pomena pomoči pri doseganju ciljev instrumentov (člen 13).

20 Uredba (EU) št. 236/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o določitvi skupnih pravil in postopkov za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja (UL L 77, 15.3.2014, str. 95).

20

Namen našega pregleda je v enem dokumentu prikazati področja tveganja, povezana s pristopom, usmerjenim v rezultate, ki so po mnenju Sodišča najpomembnejša za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja. Ta tveganja so prikazana tudi na podlagi izkušenj, ki si jih je Sodišče pridobilo z revizijami na področju zunanjega delovanja. Pregled je zlasti pomemben v okviru trenutnih razprav o okviru smotrnosti, ki ga uporablja Komisija (glej odstavek 5), in o uporabi okvira za rezultate za delovanje EU na področju mednarodnega sodelovanja in razvoja (glej odstavek 11).

21

Pri pregledu nas je vodilo vprašanje, ali je Komisija ustrezno obravnavala ključna tveganja za ukrepe EU na področju razvoja in sodelovanja, ki so posledica v rezultate usmerjenega pristopa.

22

Pregled je bil opravljen med oktobrom 2014 in januarjem 2015. Zajemal je pregled dokumentacije institucij EU in drugih najpomembnejših donatorjev več- in dvostranske pomoči ter razgovore z delavci Komisije, vključno z delegacijo EU v Kambodži, ter zaposlenimi v dveh mednarodnih organizacijah in več organih izvajanja. Pregledana so bila tudi posebna poročila Evropskega računskega sodišča, ki so bila objavljena v zadnjih letih, da bi s posameznimi primeri ponazorili odkrita ključna področja tveganja. Zaradi časovnega okvira razvojnega delovanja se ti primeri včasih nanašajo na dejavnosti, izvedene pred več leti.

4. Ključna področja tveganja

23

Sodišče je na podlagi svojih pregledov odkrilo devet ključnih področij tveganja, ki so podrobno prikazana in pona-zorjena v nadaljevanju. Povezana so z:

- (a) doslednostjo pri uporabi terminologije v zvezi z rezultati (del 4.1);
- (b) uvedbo jasne verige rezultatov (del 4.2);
- (c) povečano zapletenostjo zaradi združevanja medsektorskih zadev (del 4.3);
- (d) usklajevanjem instrumentov in okvirov med razvojnimi partnerji (del 4.4);
- (e) poročanjem o rezultatih in njihovem vrednotenju (del 4.5);
- (f) združevanjem podatkov in pregledom rezultatov (del 4.6);
- (g) kakovostjo podatkov (del 4.7);
- (h) osredotočenostjo na realizacijo proračuna (del 4.8) ter
- (i) spremembami v okolju ukrepov EU (del 4.9).

4.1 Formulacija ciljev in kazalnikov

4.1.1 Terminologija

24

Zaradi velikega števila in raznolikosti udeležencev, ki so vključeni v izvajanje novega okvira EU za razvoj in sodelovanje ali povezani z njim, je bistveno, da ti udeleženci lahko dosledno uporabljajo skupno terminologijo.

25

Vendar je Sodišče ugotovilo, da uporaba terminologije, povezane z rezultati, ni vedno dosledna (**okvir 1**).

26

Pomanjkanje jasnosti in skladnosti pri uporabi terminologije lahko povzroči nesporazume in zmedo med tistimi, ki so vključeni v dejavnosti EU na področju razvoja in sodelovanja, zlasti pri vrednotenju ukrepov.

4. Ključna področja tveganja

Okvir 1

Primeri terminoloških problemov

Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih pravil in postopkov za izvajanje instrumentov Unije za financiranje zunanjega delovanja²¹ določa, da rezultati zajemajo dosežke, izide in učinke (glej odstavek 19), toda v načrtu upravljanja EuropeAid za leto 2014 se uporablja drugačna kategorizacija, v skladu s katero izidi vključujejo rezultate in učinke²².

V uredbah so predpisani specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni cilji (cilji SMART), priročnik EuropeAid za v rezultate usmerjeno spremljanje, ki je referenčni dokument za vse dejavnosti v rezultate usmerjenega spremljanja EuropeAid, pa govori o kazalnikih SMART OVI, pri čemer OVI pomeni objektivno preverljive kazalnike. Priročnik torej zamenjuje cilje s kazalniki. Podoben primer je proračunska okrožnica Komisije za leto 2014, v kateri se SMART nanaša na minimalne pogoje, ki jih morajo izpolnjevati cilji in kazalniki²³.

Čprav uredbe predpisujejo vnaprej opredeljene, jasne, pregledne in – kadar je ustrezno – posameznim državam prilagojene ter merljive kazalnike, se včasih uporabljajo drugi sklopi meril kakovosti, kot navaja EuropeAid v svojih smernicah za proračunsko podporo iz leta 2012²⁴, v katerih piše, da se za oceno kakovosti kazalnikov uporabljajo različni sklopi meril in da so kazalniki SMART specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni. Merila CREAM veljajo za kazalnike, ki so jasni, pomembni, gospodarni, ustrezni in ki jih je mogoče spremljati. Navodila za kazalnike Eurostat se osredotočajo na logiko, pomembnost, možnost za določanje ciljev, pogostost zbiranja podatkov, ustreznost in možnost za ocenjevanje natančnosti. Kazalniki RACER so pomembni, sprejeti, verodostojni, enostavni in zanesljivi kazalniki.

21 Uredba (EU) št. 236/2014.

22 Glej na primer logiko ukrepov instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja v delu 4.1.4 načrta upravljanja EuropeAid za leto 2014.

23 Proračunska okrožnica Evropske komisije za leto 2014 z dne 14.12.2012 – Veljavna navodila.

24 Smernice za proračunsko podporo z naslovom *Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support*, september 2012.

4.1.2 Usklajenost in doslednost dokumentov

27

Cilji in kazalniki za te cilje so lažje razumljivi in bodo bolj verjetno doseženi, če so jasno in dosledno izraženi v vseh povezanih dokumentih.

4. Ključna področja tveganja

28

Cilji in kazalniki za delovanje EU na področju razvoja in sodelovanja so opredeljeni v veliko različnih dokumentih, med katere spadajo:

- (a) Pogodba o delovanju Evropske unije;
- (b) razvojni cilji na visoki ravni (glej del 2.1.1);
- (c) uredbe o instrumentih za financiranje zunanjega delovanja²⁵;
- (d) strategije Komisije za posamezne regije in države ter večletni okvirni programski dokumenti;
- (e) letni akcijski programi, priloženi sklepom Komisije o financiranju;
- (f) sporazumi o financiranju s partnerskimi državami, sporazumi z mednarodnimi organizacijami o upravljanju/prispevkih, sporazumi o nepovratnih sredstvih z nevladnimi organizacijami in izvajalci storitev;

(g) izjave o dejavnostih (ali programski izkazi) kot del proračunskega postopka;

(h) letni načrti upravljanja in letna poročila o dejavnostih ustreznih generalnih direktoratsv Komisije.

29

Upravljanje vseh teh dokumentov, ki so jih pripravili različni organi in za sprejemanje katerih veljajo različni ciklusi in postopki, nujno vodi do prilagajanja ciljem in kazalnikom ter v nekaterih primerih do nedoslednosti. V zvezi s tem je bilo pri pilotnem projektu poročanja o rezultatih, ki ga je Komisija izvajala leta 2014 pri pripravi okvira za rezultate, ugotovljeno, da je bila stopnja usklajenosti med logičnimi okviri²⁶, ki so obstajali na ravni odločanja in na ravni pogodb, v najboljšem primeru mešana.

30

Pri prejšnjih revizijah je Sodišče odkrilo tudi nedoslednosti med dokumenti, v katerih so bili določeni cilji, in tistimi, v katerih so bili določeni kazalniki (glej **okvir 2**).

25 ULL 77, 15.3.2014.

26 Logični okvir je dokument s pregledom ciljev, dejavnosti in virov projekta. Običajno so v njem prikazane tudi odločilne predpostavke, na katerih temelji projekt, in informacije o načinu spremljanja projekta, med drugim tudi z uporabo kazalnikov.

Primer nedoslednosti med dokumenti

Letna poročila o dejavnostih vsebujejo sedem kazalnikov za Srednjo Azijo. Čeprav so ti kazalniki na splošno pomembni za uspeh razvojne pomoči EU v Srednji Aziji, so drugačni od tistih, ki so določeni v regionalnem strateškem dokumentu in večletnih okvirnih programih. Poleg tega niso neposredno povezani s pričakovanimi rezultati strategije za novo partnerstvo s Srednjo Azijo²⁷.

²⁷ Odstavek 79 Posebnega poročila št. 13/2013 – Razvojna pomoč EU Srednji Aziji (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna področja tveganja

31

Nedoslednosti pri formulaciji ciljev in kazalnikov lahko privedejo do zmede o tem, kaj naj bi bila osnova za ocenjevanje doseženega.

4.1.3 Določanje ciljev SMART in jasnih kazalnikov

32

Določanje specifičnih, merljivih, dosegljivih, ustreznih in časovno opredeljenih ciljev (ciljev SMART) je zakonska zahteva za vse dejavnosti EU na področju razvoja in sodelovanja. Poleg tega bi bilo treba rezultate zunanjega delovanja EU, vključno z dejavnostmi EU na področju razvoja in sodelovanja, ter učinkovitost posameznih instrumentov spremljati in ocenjevati na podlagi vnaprej opredeljenih, jasnih, preglednih in – kadar je ustrezno – posameznim državam prilagojenih ter merljivih kazalnikov (glej odstavke 19)²⁸.

28 Aprila 2014 je Evropski parlament pozval k sprejetju posebnih, merljivih, dosegljivih, ustreznih in časovno opredeljenih referenčnih meril za vse programe v naslovu 4 (Evropa v Svetu) večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020. Glej Sklep Evropskega parlamenta z dne 3. aprila 2014 o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2012, oddelek III – Komisija in izvajalske agencije, št. P7_TA-PROV(2014)0287.

Slika 2 Potrebnost ciljev SMART in jasnih kazalnikov

		Cilji SMART	Jasni kazalniki
Rezultati	Vložek		
	Dejavnosti		
	Dosežki		
	Izid		
	Učinek		

4. Ključna področja tveganja

33

Pri prejšnjih revizijah je Sodišče pogosto ugotovilo, da so bili cilji preveč nenatančni ali nerealni (glej **okvir 3**). Prav tako je ugotovilo, da kazalnikov ni bilo ali so bili nejasni (glej **okvir 4**). Tudi kadar so kazalniki dobro opredeljeni, je lahko njihova razlaga relativna, njihova vrednost pa precej različna glede na razmere, v katerih se uporabljajo (glej **okvir 5**).

34

Rezultati pilotnega projekta poročanja o rezultatih, ki ga je Komisija izvajala leta 2014 pri pripravi okvira za rezultate, so tudi pokazali, da kakovost logičnih okvirov – če so bili opredeljeni v sklepih in pogodbah – pogosto ni bila dobra, tj. da cilji niso bili cilji SMART, kazalniki pa niso bili dobro opredeljeni ali so temeljili na nejasnih virih podatkov.

35

Neopredelitev ciljev SMART in jasnih kazalnikov je kršitev uredb in ogroža spremljanje smotrnosti in ocenjevanje rezultatov, kar je slabo za odgovornost in revidiranje javne porabe. Obstaja tudi tveganje, da bodo rezultati ukrepa majhni, če njegovi cilji niso dobro opredeljeni od vsega začetka.

Okvir 3

Primer ciljev, ki so bili preveč nenatančni ali nerealni

Pomanjkanje jasno opredeljenih projektnih ciljev je povezano predvsem z načrtovano opremo, ravnijo njene obratovanja (kvantiteta in kvaliteta) ter ciljno populacijo, ki naj bi ji po pričakovanjih koristili projektni rezultati. Pomanjkanje jasnih in količinsko opredeljenih ukrepov je močno oviralo zmožnost Komisije za spremljanje napredka med izvajanjem ter pozneje za merjenje in preverjanje trajnosti doseženih rezultatov²⁹.

Poleg tega so cilji včasih pretirano ambiciozni, predvsem v primeru projektov NVO, ki imajo skromne proračune in precej kratko obdobje izvajanja. To še posebej velja za projekte NVO, financirane iz instrumenta za hrano: NVO so za izvedbo imele približno 20 mesecev časa, v praksi pa se je to obdobje skrajšalo na približno 15 mesecev, saj so v prvih nekaj mesecih potekala javna naročila in druge pripravljalne dejavnosti. Posredovanja v nekaterih primerih temeljijo na nerazumnih predpostavkah o pogojih, ki so potrebni za uspešno izvedbo, npr. o institucionalnih in upravljavskih zmogljivostih nacionalnih ali lokalnih organov, kakovosti podeželske infrastrukture ali razpoložljivosti ustreznega osebja (npr. strokovnjakov za prehrano in osebja za pospeševanje kmetijstva)³⁰.

29 Odstavek 50 Posebnega poročila št. 13/2012 – Razvojnja pomoč Evropske unije za oskrbo s pitno vodo in urejanje osnovnih sanitarnih razmer v podsaharskih državah (<http://eca.europa.eu>).

30 Odstavek 52 Posebnega poročila št. 1/2012 – Uspešnost razvojne pomoči Evropske unije za zanesljivo preskrbo s hrano v podsaharski Afriki (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna področja tveganja

Okvir 4

Primeri manjkajočih ali nejasnih kazalnikov

V sporazume o financiranju za neposredno finančno podporo PEGASE niso bili vključeni kazalniki uspešnosti, zato Evropska služba za zunanje delovanje, Komisija in države članice težje ocenjujejo konkretne rezultate podpore. Ker ni kazalnikov uspešnosti, je tudi težje pokazati rezultate, kar bi lahko pomagalo pri pridobivanju novih sredstev. Poleg tega to ni v skladu z izrecno zahtevo iz uredbe o ENPI, da je treba zaradi spremljanja določiti kazalnike uspešnosti za vse oblike pomoči ENPI³¹.

V Kirgizistanu je imel program informiranja o prehranski varnosti nenatančne kazalnike, kot so „za informacije o prehranski varnosti na splošno šteje, da so točne in pravočasne“, „usposobljeno je ustrezno število uslužben- cev“ in „koristnost napovedi pridelka“³².

31 Odstavek 31 Posebnega poročila št. 14/2013 – Neposredna finančna podpora Evropske unije Palestinski nacionalni oblasti (<http://eca.europa.eu>).

32 Odstavek 52 Posebnega poročila št. 13/2013.

Okvir 5

Primer spreminjajoče se pomembnosti kazalnikov

EU zagotavlja proračunsko podporo Kambodži za razvoj izobraževalnega sektorja. Do nedavnega sta bili za zaključne izpite po 12. letu šolanja značilni goljufanje in korupcija. Izpite je uspešno opravilo približno 80 % dijakov. Leta 2014 so se oblasti odločile, da bodo preprečevale in sčasoma odpravile nepravilnosti pri izpitih, zlasti z uvedbo ukrepov za preprečevanje goljufanja v izpitnih centrih. Prvi izpit, organiziran avgusta 2014, je opravilo 25 % dijakov, po popravnem izpitu oktobra pa se je skupni delež dijakov, ki so leta 2014 uspešno opravili izpit, povečal na 41 %, kar je približno polovica deleža iz leta 2013. Na prvi pogled bi si lahko spremembo tega kazalnika razlagali kot poslabšanje, lahko pa si jo razlagamo tudi kot odraz izboljšane zanesljivosti in verodostojnosti izpitov.

4.1.4 Opredelitev zaveze partnerske države za izvedbo reform kot cilja

36

Cilji nekega ukrepa so pomembni za razvoj samo, če so v korelaciji z doseganjem rezultata, tj. merljive spremembe, ki je posledica tega ukrepa.

4. Ključna področja tveganja

37

Pri prejšnjih revizijah je Sodišče ugotovilo, da so cilji ukrepov EU včasih formulirani kot zaveze, ki jih mora v danem trenutku sprejeti partnerska država. Vendar v nekaterih od teh primerov ukrep sčasoma nima nobenega učinka ali je učinek le majhen, tudi če se na primer zdi, da je partnerska država prevzela pričakovano zavezo. Z drugimi besedami, ukrep ni prinesel nobenih pomembnih razvojnih rezultatov (glej **okvir 6**).

38

Uspešnost delovanja EU na področju razvojne pomoči in usklajevanja je lahko ogrožena, če prikazana zaveza partnerske države za doseganje rezultatov šteje kot zadostni pogoj za plačilo, ne da bi obstajali dokazi o dejanski izvedbi večjih reform.

Okvir 6

Primer ukrepov, pri katerih zaveza partnerske države za izvedbo reform ni prinesla razvojnih rezultatov

Komisija je svojo proračunsko podporo v Kirgizistanu izplačala v treh tranšah, pred vsako pa je bila opravljena ocena napredka pri doseganju ciljev upravljanja javnih financ. Komisija je ocenila, da je bil napredek počasen, vendar je upravičeval izplačilo vsake od treh tranš, zlasti ker je menila, da je vlada Kirgizistana zavezana nadaljnjim reformam. Za tako mnenje ni bilo nobenih jasnih dokazov. Jedro utemeljitev Komisije za njene odločitve o izplačilih temelji na njeni oceni zavezanosti partnerskih držav reformam, ne pa na dejanskem doseženem napredku³³.

Komisiji ni uspelo zagotoviti, da bi egiptovski organi glede vprašanj, ki jih je izpostavila v dialogu v pododboru, nato konkretno ukrepali. Celotno vprašanje izpostavljena med akcijskimi točkami na koncu sestanka, se glede njih običajno ni ukrepalo. Leta 2009 je pododbor na primer kot akcijsko točko vključil „ugotavljanje možnosti za tehnično pomoč EU pri svetovanju Egiptu o zakonodaji o nevladnih organizacijah v državah članicah“. Ukrepanja v zvezi s tem ni bilo. Komisija svojih kritičnih pripomb o kršitvah človekovih pravic iz poročil o napredku ni povezala z možnostjo za zmanjšanje ali ustavitev pomoči EU³⁴.

³³ Odstavek 57 Posebnega poročila št. 13/2013.

³⁴ Odstavka 39 in 41 Posebnega poročila št. 4/2013 – Sodelovanje EU z Egiptom na področju upravljanja (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna področja tveganja

4.2 Uvedba verige rezultatov

4.2.1 Povezava ukrepov in rezultatov z jasno logično verigo

39

Da bi dobili pričakovane rezultate, je treba opredeliti ustrezne ukrepe in tako vzpostaviti jasno logično verigo med dejavnostmi, dosežki, izidom in učinki^{35, 36}. Uvedba take logične verige je bistvena tudi zato, da se prikaže, kako ukrepi EU za razvoj in sodelovanje prispevajo k rezultatom³⁷.

40

V nekaterih prejšnjih posebnih poročilih Računskega sodišča in poročilih Komisije o vrednotenjih je ugotovljeno, da povezava med ukrepi in rezultati ni bila vedno jasna (glej **okvir 7**).

41

Za nekatere ukrepe se pogoji plačila na podlagi rezultatov lahko določijo v sporazumih o financiranju, v katerih je plačilo povezano neposredno z doseganjem rezultatov, da se zagotovi spodbuda za boljše izvajanje, ker je plačilo celotnega ali le delnega zneska odvisno od tega, ali so bili rezultati v celoti ali le delno doseženi^{38, 39}. Pri prejšnjih revizijah je Sodišče včasih ugotovilo, da te povezave ni bilo ali se ni vztrajalo pri njej (glej **okvir 8**).

42

Kadar ni jasne povezave med ukrepi ali pogoji za plačilo in pričakovanimi rezultati teh ukrepov, se lahko cilje ukrepov izgubi izpred oči, kar je slabo za uspešnost pomoči, poleg tega pa škoduje sposobnosti EU za prikaz in utemeljitev rezultatov. Po drugi strani pa so lahko na videz različne politike tesno povezane⁴⁰. Pri pripravi ukrepa v okviru neke politike se lahko zgodi, da se premalo upoštevajo njegovi možni rezultati v okviru druge politike. Na primer, projekt bi lahko prispeval k ciljem na področju zdravja, kot je boj proti malariji, toda navedeni cilji se nanašajo samo na izboljšanje dostopa do varne pitne vode.

- 35 V študiji o zakonskih instrumentih in izkušnjah, pridobljenih z vrednotenji, ki jih je vodila skupna enota za vrednotenje, z naslovom *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit* iz julija 2011 na str. vi zvezka 1 končnega zbirnega poročila piše, da je formulacija jasnih logičnih verig predpisov bistvena. Spodbujati jo je mogoče tako, da se izogibamo nestrukturiranim seznamom dejavnosti in nejasnim povezavam med dejavnostmi, dosežki in njihovimi pričakovanimi učinki. Odnosi med posameznimi členi v verigi bi morali biti jasni in logični, da se izognemo vrzeli v logiki in osirotelim dosežkom ali učinkom. (št. evalvacije DEVCO 1292).
- 36 Podrobno razlago verige rezultatov je mogoče najti na str. 14 v priložniku Skupine ZN za razvoj o upravljanju na podlagi rezultatov iz oktobra 2011.
- 37 Končno poročilo študije o vključevanju znanja, pridobljenega s strateškimi vrednotenji EuropeAid, v razvojno politiko in prakso z naslovom *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* iz junija 2014, str. vii.
- 38 Del I smernic Komisije za proračunsko podporo z naslovom *A modern approach to Budget support*, september 2012.
- 39 Glej sklepe Sveta o skupnem stališču EU za četrti forum na visoki ravni o učinkovitosti pomoči (Busan, od 29. novembra do 1. decembra 2011), 3124. zasedanje Sveta za zunanje zadeve/razvoj, Bruselj, 14. november 2011, v katerih EU poziva partnerske države in razvojne partnerje, naj pripišejo večji pomen usklajenim in na rezultatih temelječim pogojem.
- 40 Končno poročilo o tematskem vrednotenju podpore Evropske komisije zdravstvenemu sektorju z naslovom *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector*, zvezek 1, avgust 2012, str. xiv.

Primeri nejasnih povezav med ukrepi in rezultati

Pri 24 pregledanih ukrepih je strategija evropske sosedске politike jasno navedena kot okvir za sodelovanje. Programski dokumenti se nedvoumno sklicujejo na enega ali več ciljev evropske sosedске politike, ukrepi pa so v skladu z dokumenti o strategiji. Vendar v pregledani dokumentaciji ni prikazano niti eksplicitno pojasnjeno, kako bodo s posameznimi ukrepi doseženi cilji in kako bodo načrtovani ukrepi prispevali k doseganju rezultatov⁴¹.

Programi proračunske podpore v Malaviju in Ruandi se sklicujejo na cilje nacionalnih strategij za zmanjšanje revščine ter sektorskih politik in programov. Ne navajajo pa, kako nameravajo prispevati k doseganju vladnih ciljev⁴².

41 Končno poročilo o vrednotenju podpore Evropske unije dvema regijama, zajetima v evropsko sosedsko politiko (Vzhod in Zahod) z naslovom *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)*, zvezek 1, junij 2013, str. 24.

42 Odstavek 53 Posebnega poročila št. 1/2012.

Primeri finančnih ukrepov z neuspešnimi pogoji za plačila

Eden od ciljev dveh ciljno usmerjenih programov proračunske podpore je bil prispevati k izboljšanju upravljanja javnih financ. Toda programa nista vzpostavila nobenih povezav z vladnim načrtom reforme upravljanja javnih financ ter nista opredelila prednostnih nalog, ki jih bosta podpirala. Ni jasno, kako lahko programa te vrste dosežeta tak cilj, saj so se sredstva dodeljevala v obliki ene same nespremenljive tranše brez kakršnih koli pogojev, povezanih z uspešnostjo, ali zahtev v zvezi z dialogom o politikah⁴³.

Komisija za naložbene projekte za cestno infrastrukturo uporablja pogoje na način, ki državam partnericam daje le malo spodbude k temu, da bi jih izpolnjevale. Postavljeni pogoji niso pravno obvezujoči, ampak so navedeni v sporazumih o financiranju kot „spremljevalni ukrepi“, ki naj jih sprejme država partnerica. Komisija v praksi na splošno potrdi pogodbe za delo med državami partnericami in izvajalci ne glede na to, ali so bili ti spremljevalni ukrepi izvedeni ali ne. Po teh pogodbah mora potem izplačati sredstva ERS in nima veliko orodij, s katerimi bi lahko države partnerice prisilila k izpolnjevanju pogojev⁴⁴.

43 Odstavek 65 Posebnega poročila št. 9/2013 – Podpora EU upravljanju v Demokratični republiki Kongo (<http://eca.europa.eu>).

44 Odstavek 27 Posebnega poročila št. 17/2012 – Prispevek Evropskega razvojnega sklada (ERS) k trajnosti cestnega omrežja v podsaharski Afriki (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna področja tveganja

4.2.2 Prispevanje in pripisovanje

43

Ukrepi EU na področju razvoja in sodelovanja se izvajajo v kompleksnem okolju, v katerem k doseganju rezultatov poleg ukrepov EU pozitivno ali negativno prispeva veliko drugih donatorjev in zunanjih dejavnikov. Zaradi tega in zaradi vzpostavitev vzročne povezave med delovanjem EU na področju razvoja in sodelovanja ter rezultati tega delovanja (glej del 4.2.1) bi lahko bilo zaželeno, da se oceni trdnost te povezave, tj. kateri del rezultatov je mogoče pripisati delovanju EU.

44

Kot je Komisija poudarila v delovnem dokumentu svojih služb o pripravi okvira EU za rezultate pri razvoju in sodelovanju (glej odstavek 7), pa je težko meriti prispevek rezultatov na eni hierarhični ravni k naslednji, tj. rezultatov na ravni dosežkov k ravni izidov in na ravni izidov k ravni učinkov. Dosežke delovanja je sicer običajno mogoče v glavnem pripisati temu delovanju, kar pa pogosto ne drži za njegove izide in še manj za učinek, kot je ugotovilo Sodišče pri nekaterih revizijah (glej **okvir 9**).

45

Posebej pri ukrepih proračunske podpore običajno ni mogoče ugotoviti dosežkov, ker je finančna podpora EU v proračunu partnerske države namenljiva. Proračun partnerske države namreč podpira celotno razvojno strategijo te države, zato so dosežki ukrepov proračunske podpore EU povezani s spremembami vladne politike in storitev, ki niso posledica samo programa proračunske podpore, ampak tudi raznih vladnih ukrepov in odločitev, drugih programov zunanje pomoči in zunanjih dejavnikov, ki niso povezani z vlado⁴⁵. To je dobro prikazano v celovitem okviru OECD za vrednotenje, namenjenem vrednotenju proračunske podpore (glej **Prilogo**).

46

Zato je tudi takrat, kadar je mogoče najti jasno logično povezavo med ukrepi in rezultati, morda težko, če ne nemogoče, oceniti, kateri del rezultatov je mogoče pripisati ukrepom EU in kateri del ukrepom drugih donatorjev ali drugim dejavnikom. Zato je ustrezneje govoriti o prispevanju kot o pripisovanju. To vprašanje poleg teh strokovnih vidikov vključuje tudi politični vidik lastništva rezultatov. Kadar je vključenih veliko partnerjev, med katere spadajo tudi EU, partnerske države in drugi donatorji, si jih lahko več lasti zasluge za iste pozitivne rezultate ali pa nihče ne prevzame odgovornosti za negativne rezultate.

45 Dokument o metodološkem pristopu k vrednotenju proračunske podpore Mreže Odbora za razvojno pomoč OECD za vrednotenje razvoja z naslovom *Evaluating Budget Support – Methodological Approach*, str. 11. Glej tudi str. 12 o izidih proračunske podpore, na kateri piše, da so izidi rezultat celotnega sklopa politik, strategij in ukrepov porabe neke vlade, reakcij/odzivov ustreznih deležnikov na spremembe pri oblikovanju politik in sklepov o dodelitvi virov ter vpliva drugih zunanjih dejavnikov. Zagotovljena proračunska podpora torej le delno vpliva na te izide. Vzročni odnos med zagotovljeno proračunsko podporo in izidi torej (močno) razvojeni zaradi drugih dejavnikov vpliva.

Primeri težav s pripisovanjem rezultatov ukrepu EU

Sodišče ne more oceniti, do kakšne mere so programi proračunske podpore EU v Malaviju in Ruandi prispevali k rezultatom vladnih programov, saj na to vplivajo raznoliki in zapleteni dejavniki⁴⁶.

⁴⁶ Odstavek 57 Posebnega poročila št. 1/2012.

4.3 Povečana zapletenost zaradi vključevanja medsektorskih zadev

47

Komisija je v svojem sporočilu Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe (glej odstavek 18) predlagala, naj se dejavnosti EU v vsaki partnerski državi osredotočijo na največ tri sektorje. Osredotočenost ukrepov EU na majhno število sektorjev lahko poveča njihov učinek in delovanje po načelu vzvoda ter pripomore k ohranjanju obvladljivosti pomoči EU ne samo za partnerske države, ampak tudi za Komisijo in delegacije EU⁴⁷.

48

Obenem pa je treba v skladu z navodili EU za uvedbo večletnih programskih dokumentov za programsko obdobje 2014–2020 pri zavezah sektorske politike upoštevati tudi devet medsektorskih zadev, vključno s spodbujanjem človekovih pravic, enakostjo spolov, demokracijo, dobrim javnim upravljanjem, otrokovimi pravicami ter pravicami invalidov in domorodnih ljudstev, okoljsko trajnostjo in bojem proti HIV/AIDS (glej **okvir 10**)⁴⁸.

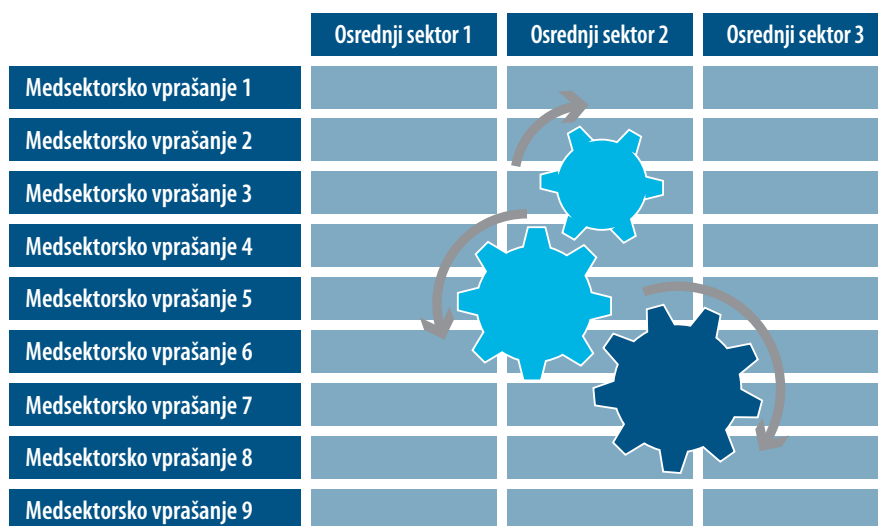
⁴⁷ Skupna navodila Evropske službe za zunanje delovanje in Komisije za načrtovanje programa 11. evropskega razvojnega sklada in Instrumenta za razvojno sodelovanje za obdobje 2014–2020.

⁴⁸ Glej na primer člen 3 Uredbe (EU) št. 233/2014 o instrumentu za razvojno sodelovanje, v katerem je določeno, da se v vse programe vključujejo medsektorska vprašanja, kot so opredeljena v Evropskem soglasju. Poleg tega se po potrebi vključijo področja preprečevanja konfliktov, dostojnega dela in podnebnih sprememb.

4. Ključna področja tveganja

Slika 3

Osrednji sektorji in medsektorska vprašanja



49

V prejšnjih poročilih Komisije o vrednotenju so navedene težave pri vključevanju človekovih pravic v celotno delovanje EU na področju razvoja (glej **okvir 11**).

50

Zaradi vključevanja medsektorskih vprašanj v ukrepe EU lahko postane prednostno razvrščanje ciljev teh ukrepov zapletenejše. Večja zapletenost zaradi vključitve medsektorskih vprašanj v programe EU je dodatno tveganje za doseganje rezultatov in poročanje o njih.

Okvir 10

Vključitev medsektorskih vprašanj v program – primer Kambodže

V večletnem okvirnem programu Komisije za Kambodžo za obdobje 2014–2020 so določeni trije osrednji sektorji: kmetijstvo/upravljanje naravnih virov, izobraževanje/spretnosti in dobro javno upravljanje. Določeno je tudi vključevanje več medsektorskih vprašanj, in sicer enakosti spolov in opolnomočenja žensk, prehrane, okolja ter informacijske in komunikacijske tehnologije.

Primeri težav pri obravnavanju medsektorskih vprašanj – človekove pravice

EU si prizadeva za nadaljnjo preslikavo svoje zaveze in vključitev človekovih pravic na programski ravni, ki vključuje dokumente o regionalni strategiji, dvostranske akcijske načrte in tematske programe. Človekove pravice in demokracija so vgrajene v dokumente o politikah kot vodilna načela. Kljub temu je mogoče opaziti razvodenitev sestavin demokracije in človekovih pravic, ko se ciklus pomika navzdol od širokih političnih obljub do okvira politike in še naprej do načrtovanja programov, izbire instrumentov, dodeljevanja sredstev in izbire projektov. Ta razvodenitev se kaže na več načinov, med drugim s (i) pomanjkanjem koherentne strategije za obravnavanje problemov s konkretnimi ukrepi, (ii) majhnimi sredstvi za elemente demokracije in človekovih pravic v drugih pomembnih tematskih sektorjih ter (iii) težnjo po omejitvi dela v zvezi s človekovimi pravicami na tematske instrumente⁴⁹.

Analiza dokumentacije na šestih konkretnih področjih, na katerih si je Evropska komisija prizadevala za vključitev človekovih pravic, je pokazala razvodenitev sestavine demokracije pri pomikanju ciklusa navzdol. Vse to je združeno z neobstojem celo osnovnih sistemov za spremljanje in vrednotenje napredka pri vključevanju. Ta razvodenitev je povezana s političnim odporom partnerskih držav in s pomembnimi notranjimi slabostmi na ravni EU, kot je omejen politični vpliv in nedosledno odločanje o mestu in pomenu človekovih pravic v zunanjem delovanju EU. Mediji in civilna družba so obširno dokumentirali in kritizirali težave EU z usklajevanjem vrednot in interesov. Arabska pomlad nam je odprla oči glede omejitev pristopa na podlagi stabilnosti v nasprotju s pristopom na podlagi človekovih pravic in bi lahko odprla pot za resnejši pristop k vključevanju človekovih pravic⁵⁰.

49 Končno poročilo o vrednotenju podpore Evropske unije dvema regijama, zajetima v evropsko sosedsko politiko (Vzhod in Zahod) z naslovom *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South)*, zvezek 1, junij 2013, str. 62.

50 Končno poročilo o tematskem vrednotenju podpore Evropske komisije spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s solidarnostjo z žrtvami represije z naslovom *Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression)*, zvezek 1, december 2011, str. 15.

4. Ključna področja tveganja

4.4 Uskladitev instrumentov razvojnih partnerjev z okviri

4.4.1 Uskladitev z okviri partnerskih držav za rezultate

51

V skladu z načeli, dogovorjenimi na mednarodnih forumih na visoki ravni, bi se morali donatorji, vključno z EU, čim bolj zanašati na okvire partnerskih držav za v rezultate usmerjeno poročanje in spremljanje (glej del 2.1.2). Donatorji bi morali zlasti čim manj uporabljati dodatne okvire in ne bi smeli zahtevati, da se uvedejo kazalniki smotrnosti, ki niso skladni z nacionalnimi razvojnimi strategijami držav⁵¹.

52

Toda prejšnja poročila Komisije o vrednotenju so odkrila zadeve v zvezi z neuskkljenostjo okvirov donatorjev in partnerskih držav (glej **okvir 12**).

53

Če partnerske države naletijo na veliko različnih vrst in ravni obvez za poročanje in pogojev za plačila, ki jih določijo razni donatorji, je to lahko neobvladljivo breme, ki škoduje učinkovitosti in uspešnosti pomoči.

51 Partnerstvo za učinkovito razvojno sodelovanje iz Busana.

Okvir 12

Primer pomanjkanja usklajenosti z okvirom partnerske države za rezultate

Okvir za ocenjevanje smotrnosti, ki še zdaleč ni bil resnično usklajen okvir, o katerem bi odločala vlada, se je postopno spremenil v vsoto vseh posameznih preferenc in zahtev razvojnih partnerjev. Vlada je izgubila dejansko lastništvo in proces ocenjevanja v skladu s tem okvirom je postal komaj kaj več kot obvezen proces, ki ga je bilo treba upoštevati, da so se izplačila proračunske podpore nadaljevala. Obenem s to izgubo lastništva in zavzetosti so se močno povečali stroški transakcij v zvezi z procesom letnega ocenjevanja in s tem povezanim političnim dialogom. To opažanje so brez izjeme navedli vsi deležniki, s katerimi so bili opravljeni razgovori. Najbolj očitno se kaže v stalnem naraščanju števila kazalnikov, vključenih v okvir za ocenjevanje smotrnosti⁵².

52 Končno poročilo o skupnem vrednotenju proračunske podpore za Tanzanijo z naslovom *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future*, zvezek 1, 2013, odstavka 74 in 75.

4. Ključna področja tveganja

4.4.2 Usklajevanje instrumentov, ki jih uporabljajo deležniki na področju razvoja

54

V prejšnjih posebnih poročili Evropskega računskega sodišča je mogoče najti vprašanja, povezana s pomanjkanjem usklajenosti instrumentov, ki jih uporabljajo razvojni partnerji (glej **okvir 13**).

55

Neusklajenost instrumentov, ki jih uporabljajo razvojni partnerji, lahko škoduje uspešnosti in učinkovitosti spremljanja rezultatov in poročanja o njih.

Okvir 13

Primeri problemov zaradi neusklajenosti instrumentov, ki jih uporabljajo razvojni partnerji

Po oceni Programa Združenih narodov za razvoj (UNDP) obstaja več kot 50 mednarodnih javnih skladov, 45 trgov ogljika in 6 000 skladov zasebnega kapitala, ki zagotavljajo podnebno financiranje, vsak pa ima svojo upravljavsko strukturo. Svetovna banka pa opozarja, da taka razdrobljenost lahko zmanjša splošno uspešnost podnebnega financiranja. Komisija in države članice za izplačilo podnebnega financiranja uporabljajo dvostranske in večstranske poti. Leta 2010 so uporabile kar 22 večstranskih poti.

Ni prizadevanj za zmanjšanje razdrobljenosti podnebnega financiranja, kar pomeni resno tveganje neučinkovitosti, nezadostno odgovornost in razdrobljenost pomoči⁵³.

⁵³ Odstavki 57, 58 in 68 Posebnega poročila št. 17/2013 – Podnebno financiranje EU v okviru zunanje pomoči (<http://eca.europa.eu>).

4.4.3 Obvladovanje soobstoja različnih struktur odgovornosti

56

Evropska komisija v sklopu delovanja EU na področju razvoja in sodelovanja nekatere naloge v zvezi z izvrševanjem proračuna v okviru posrednega upravljanja prenaša na mednarodne organizacije⁵⁴. Pri teh nalogah temelji odgovornost na strukturah odgovornosti mednarodnih organizacij, in sicer vključno z javnim upravljanjem, okviri za rezultate⁵⁵ in zunanjo revizijo, ter na ureditvah revizije in odgovornosti same EU.

57

Pri prejšnjih revizijah je Sodišče ugotovilo, da je soobstoj različnih struktur odgovornosti za naloge v okviru posrednega upravljanja skupaj z mednarodnimi organizacijami včasih privedel do vrzeli pri odgovornosti (glej **okvir 14**).

⁵⁴ Člen 58 finančne uredbe – Metode za izvrševanja proračuna.

⁵⁵ Glej na primer priročnik Skupine ZN za razvoj o upravljanju na podlagi rezultatov, okvir za vključene rezultate Sklada Združenih narodov za prebivalstvo ali priročnik Programa Združenih narodov za razvoj za načrtovanje, spremljanje in vrednotenje razvojnih rezultatov.

4. Ključna področja tveganja

Okvir 14

Primer ločene sheme odgovornosti – Združeni narodi

Čeprav Komisija (s štiristebno analizo) preverja sisteme finančnega upravljanja svojih partnerjev iz Združenih narodov, se pri potrjevanju praktičnega delovanja nadzornih sistemov in doseganja rezultatov opira na poročila ZN. V času revizije Komisija od ZN še ni uspela pridobiti ustreznih informacij v zvezi s tem⁵⁶.

Komisija iz poročil ZN ne dobi dovolj pravočasnih informacij. Velik delež poročil ima še vedno zamudo, informacije v njih niso dovolj podrobne in osredotočena so na dejavnosti, ne na rezultate⁵⁷.

56 Okvir 1 panoramskega pregleda iz leta 2014 z naslovom Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU (<http://eca.europa.eu>).

57 Odstavek IV Posebnega poročila št. 3/2011 – Učinkovitost in uspešnost prispevkov EU, usmerjenih prek organizacij Združenih narodov v državah, ki so bile prizadete v konfliktih (<http://eca.europa.eu>).

4.5 Slabosti pri vrednotenju in poročanju o rezultatih

58

Zakonske določbe o spremljanju rezultatov, vrednotenju in reviziji določajo dve vrsti izvajanja glede na čas:

- (a) **periodično**: na primer, v členu 318 Pogodbe o delovanju Evropske unije je določeno, da mora Komisija vsako leto predložiti poročilo o oceni financ Unije (finančno poročilo), ki temelji na doseženih rezultatih, zlasti glede na navedbe Evropskega parlamenta in Sveta v okviru postopka razrešnice;

- (b) **glede na ukrep**: na primer, v členu 18.3 pravil uporabe finančne uredbe je določeno, da je treba periodično ovrednotiti rezultate vseh večletnih programov, katerih sredstva presegajo 5 000 000 EUR, v skladu s časovnico, ki omogoča upoštevanje ugotovitev vrednotenja pri vseh odločitvah o obnovi, spremembi ali začasni ustavitvi programa.

59

V prejšnjih revizijskih poročilih je Sodišče ugotovilo, da doseganja ciljev projektov ali programov včasih ni bilo mogoče oceniti, dokler projekti ali programi niso bili končani, kar je škodovalo periodični oceni doseganja rezultatov (glej **okvir 15**).

4. Ključna področja tveganja

60

Sodišče je prav tako odkrilo slabosti pri pravočasnosti vrednotenj, in sicer so strateška vrednotenja pogosto trajala veliko dlje, kot je bilo načrtovano, vrednotenja programov pa so bila včasih prestavljena na kasnejši čas ali odpovedana⁵⁸. V nedavni študiji, ki jo je zahtevala Komisija, so bile odkrite pomembne prekinitev med vrednotenji in formulacijo politik, načrtovanjem programov, spremljanjem in v rezultate usmerjenim upravljanjem. Odkrite so bile izgubljene priložnosti za vključevanje znanja, pri katerih pridobljena spoznanja niso bila upoštevana, ker ugotovitve vrednotenja niso bile usklajene s procesi odločanja posloводства ali ker so se do takrat, ko so ugotovitve postale dosegljive, spremenile razmere⁵⁹.

61

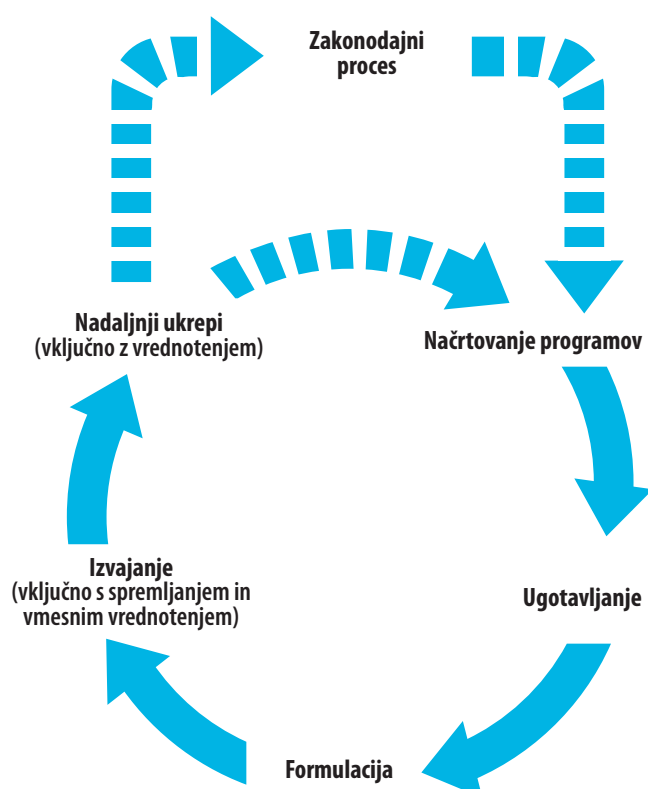
Slabosti pri časovni razporeditvi poročanja o rezultatih in vrednotenja lahko preprečijo vključevanje ustreznega znanja in pridobljenih spoznanj v procese poročanja in odločanja.

58 Odstavki od 27 do 29 Posebnega poročila št. 18/2014 – Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid (<http://eca.europa.eu>).

59 Končno poročilo študije o vključevanju znanja, pridobljenega s strateškimi vrednotenji EuropeAid, v razvojno politiko in prakso z naslovom *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* iz junija 2014, str. vii.

Slika 4

Časovni cikel ukrepa



4. Ključna področja tveganja

Okvir 15

Primer rezultatov, ki jih je bilo mogoče oceniti šele na koncu ukrepa

Sodišče je ocenilo uspešnost vzorca z 19 projekti tako, da je cilje, načrtovane v sporazumu o prispevku, primerjalo z dejanskimi dosežki. Rezultati zaradi premalo informacij niso mogli biti ocenjeni v naslednjih primerih: en velik projekt je bil skrbniški sklad, pri katerem so se cilji, navedeni v sporazumu o prispevku, nanašali na sklad kot celoto, zato so bili bolj splošne narave. Čeprav so bili za s tem povezane projekte določeni bolj specifični cilji, ne more biti jasne povezave med doseganjem ciljev projekta in splošnih ciljev v sporazumu o prispevku. Zato bo uspešnost mogoče oceniti šele, ko bo sklad zaprt, vendar je v času revizije še deloval⁶⁰.

⁶⁰ Odstavka 25 in 27b Posebnega poročila št. 3/2011.

4.6 Združevanje podatkov in poročanje

62

Za prikaz rezultatov, doseženih z razvojnimi politikami EU, je treba z informacijskimi sistemi zbrati podatke o rezultatih, doseženih z delovanjem EU na področju razvoja in sodelovanja, ter jih predstaviti in razširjati po ustreznih kanalih poročanja.

63

Toda v prejšnjih revizijskih poročilih je Sodišče odkrilo probleme v zvezi z zmogljivostjo informacijskih sistemov EuropeAid za zbiranje podatkov o rezultatih (glej **okvir 16**). Leta 2014 je tudi Komisija poudarila, da je treba še naprej racionalizirati in razvijati sisteme in orodja za zbiranje podatkov, da bi EU lahko poročala o rezultatih⁶¹.

64

Podatki o dejavnostih EU na področju razvojne pomoči in sodelovanja so osnova za veliko različnih poročil, med katerimi so najpomembnejša:

- (a) zaključni račun Komisije in njeno poročilo o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju⁶²;
- (b) letno poročilo EuropeAid o dejavnostih in zbirno poročilo Komisije⁶³;
- (c) letna poročila Odboru za razvojno pomoč OECD v skladu z njegovimi navodili⁶⁴;
- (d) mesečni prispevki v register podatkov Pobude za preglednost pri mednarodni pomoči (IATI) v skladu z njenimi standardi⁶⁵;
- (e) letno poročilo o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate⁶⁶;

⁶¹ SWD(2013) 530 final, str. 12.

⁶² Finančna uredba, zlasti člena 141 in 142.

⁶³ Finančna uredba, zlasti člen 66(9).

⁶⁴ Navodila in vprašalnik Odbora za razvojno pomoč OECD za statistično poročanje posojilodajalcev z naslovom *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire' and addendums*, št. DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

⁶⁵ Internetno spletišče Pobude za preglednost pri mednarodni pomoči (International Aid Transparency Initiative – IATI) (www.iatiregistry.org).

⁶⁶ Člen 318 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

4. Ključna področja tveganja

- (f) letno poročilo o razvojni politiki in politiki zunanje pomoči Evropske unije ter njenem izvajanju;
- (g) redna posodabljanja spletišča Komisije *EU Aid Explorer*⁶⁷.

65

Trenutno je večina teh poročil osredotočena na dejavnosti, nobeno pa ne daje združenih podatkov o rezultatih, doseženih s temi dejavnostmi na celotnem področju⁶⁸. Neobstoje zbirnih poročil o rezultatih, doseženih s pomočjo EU, in pregleda teh rezultatov lahko škoduje odločanju in odgovornosti.

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

68 Zlasti letno poročilo o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate ne prikazuje jasno, do katere mere so bili doseženi glavni cilji Unije. Glej Poročilo o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate: novo orodje za boljši postopek razrešnice Evropski komisiji, št. A7-0068/2014, 30.1.2014.

Okvir 16

Primer slabosti v informacijskem sistemu EuropeAid

Glavno orodje poročanja med delegacijami in EuropeAid, ki ga uporablja Komisija, je poročilo o upravljanju zunanje pomoči (EAMR). Vendar ta poročila v veliki meri opisujejo dejavnosti, ki se izvajajo, in probleme, do katerih je prišlo pri izvajanju. Poleg tega se predložene informacije do neke mere prekrivajo z informacijami, ki so na voljo v CRIS. Vsebujejo le malo informacij o dejanskih rezultatih pomoči bodisi v smislu ocen, ki jih izdelata delegacija sama, bodisi s poročanjem o rezultatih ocenjevanj, izvedenih po zaključku intervencij [...]⁶⁹.

CRIS prav tako ni mogoče brez težav uporabljati za izračun celotnega zneska, porabljenega za neko politiko ali financiranega iz nekega finančnega instrumenta. Na seznamu domen, uporabljenih za povezovanje zapisov iz več modulov CRIS z neko domeno, so zmešana zemljepisna območja (na primer Azija), finančni instrumenti [...] in tematske politike (na primer prehranska varnost).

Zaradi tega je konsolidacija podatkov, zlasti finančnih, ki se hranijo v CRIS zaradi poročanja, še posebej zapletena. Tak položaj je slab za učinkovitost in uspešnost CRIS kot orodja za poročanje in upravljanje⁷⁰.

69 Odstavek 59 Posebnega poročila št. 1/2011 – Ali se je z dekoncentracijo upravljanja zunanje pomoči s sedeža Komisije na njene delegacije izboljšala dostava pomoči? (<http://eca.europa.eu>).

70 Odstavka 40 in 41 Posebnega poročila št. 5/2012 – Skupni informacijski sistem RELEX (CRIS) (<http://eca.europa.eu>).

4. Ključna področja tveganja

4.7 Kakovost podatkov

66

Za spremljanje in ocenjevanje rezultatov je treba zbrati zadosti ustreznih, zanesljivih in najnovejših podatkov. V skladu z zavezami, sprejetimi na forumih na visoki ravni o uspešnosti pomoči (glej del 2.1.2), bi morale zbiranje podatkov temeljiti čim bolj na okvirih partnerskih držav za poročanje in spremljanje, usmerjeno v rezultate.

67

Toda pri prejšnjih revizijah, ki jih je opravilo Sodišče, in vrednotenjih, ki jih je opravila Komisija, je bilo včasih ugotovljeno, da podatkovni viri niso zagotavljali zadosti ustreznih, zanesljivih in pravočasnih informacij o rezultatih (glej **okvir 17**). Zbiranje podatkov je včasih drago, zlasti kadar gre za celovito vzorčenje, zato ga partnerske države ne izvajajo pogosto.

68

Pomanjkanje zadostnih količin ustreznih, zanesljivih in najnovejših podatkov lahko zelo zmanjša kakovost in zanesljivost rezultatov, o katerih se poroča.

Okvir 17

Primeri slabosti pri kakovosti podatkov

Na splošno so kazalniki, ki jih uporablja Komisija, primerno usmerjeni v razvojne cilje tisočletja, čeprav se kazalnikom za kakovost izobraževanja ne namenja dovolj pozornosti. Vendar nacionalni informacijski sistemi za upravljanje izobraževanja, na katere se opira Komisija, ne zagotavljajo dosledno zadostnih, zanesljivih in pravočasnih informacij⁷¹.

71 Odstavek V Posebnega poročila št. 12/2010 – Razvojna pomoč EU za osnovno izobraževanje v podsaharski Afriki in južni Aziji (<http://eca.europa.eu>).

4.8 Realizacija proračuna

69

V prejšnjih letih so bile izražene zahteve po povečanju zneskov, namenjenih delovanju EU na področju razvoja in sodelovanja, zlasti v okviru zaveze za doseganje mednarodno dogovorjenega cilja URP, izraženega kot razmerje URP/BND v višini 0,7 % do leta 2015⁷².

72 Države članice se zavezujejo, da bodo do leta 2015 dosegle razmerje ODA/BDP v višini 0,7 %, medtem ko se tiste, ki so to stopnjo že presegle, zavezujejo, da bodo ostale nad to stopnjo; države članice, ki so k EU pristopile po letu 2002 si bodo prizadevale doseči razmerje ODA/BDP v višini 0,33 % do leta 2015. Glej zasedanje Evropskega sveta v Bruslju 16. in 17. junija 2005, odstavek 27 sklepov predsedstva št. 10 255/1/05 REV 1.

4. Ključna področja tveganja

70

Člen 317 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da mora Komisija izvrševati proračun v skladu s finančnimi uredbami in pri tem upoštevati načela dobrega finančnega gospodarjenja. V členu 38(3) finančne uredbe pa je določeno, da mora Komisija osnutku letnega proračuna med drugim priložiti informacije o stopnjah izvrševanja dejavnosti predhodnega leta in stopnjah izvrševanja za tekoče leto.

71

Na realizacijo proračuna je mogoče gledati kot na cilj. Včasih je tak cilj naveden v načrtih upravljanja Komisije (glej **okvir 18**).

72

Zato lahko pride do nasprotja med potrebo po izvršitvi proračuna in potrebo po njegovem izvrševanju v skladu z načelom dobrega finančnega gospodarjenja (uspešnost, učinkovitost in gospodarnost)⁷³. Dosežki in neuspehi pri izvrševanju proračuna so bolj neposredno opazni kot dosežki v zvezi s smotnostjo (rezultati). Zato obstaja normalna težnja po osredotočanju na izvršitev proračuna v škodo osredotočanja na rezultate, kot je ugotovilo Sodišče v svojem letnem poročilu o izvrševanju proračuna za leto 2013. Pri porabi sredstev EU v programskem obdobju 2007–2013 je bil poudarek na črpanju sredstev (potrebi po porabi sredstev) in skladnosti namesto na smotnosti⁷⁴.

73

Osredotočanje na realizacijo proračuna kot cilja lahko škoduje dobremu finančnemu poslovanju in doseganju rezultatov.

73 Ena od stalnih vprašanj je, kako uskladiti dolgoročno naravo razvojnega sodelovanja, ki zahteva večletno načrtovanje, z običajno prakso dodeljevanja sredstev za pomoč, ki zapadejo vsako leto. V mnogih državah članicah Odbora za razvojno pomoč splošni vladni postopki zahtevajo, da se sredstva, dodeljena v nekem proračunskem letu, tudi porabijo v tem letu ali da so vsaj prevzete obveznosti zanje in da so porabljena kmalu zatem. Zato so upravljavci pomoči v nekaterih državah pod velikim pritiskom, da bi hitro prevzeli obveznosti za sredstva in jih izplačali, s čimer prispevajo k neustreznemu poudarjanju finančnih vložkov v razvojne dejavnosti namesto zelenih izidov in dejanskih rezultatov. Glej dokument št. DCD/DAC(2004)40 Odbora OECD za razvojno pomoč o praksah držav članic Odbora pri upravljanju pomoči z naslovom *Managing aid: practices of DAC Member countries*.

74 Odstavek 10.56 Letnega poročila Evropskega računskega sodišča za proračunsko leto 2013 (UL C 398, 12.11.2014).

4. Ključna področja tveganja

Okvir 18

Primer cilja izvršitve proračuna

V načrtu upravljanja EuropeAid⁷⁵ za leto 2014 je za Evropski razvojni sklad v Afriki določen naslednji cilj: Stopnja izvršitve proračuna – Ohraniti visoke stopnje izvršitve proračuna, vključno s plačili proračunske podpore.

Načrt upravljanja EuropeAid za instrumente zunanjega financiranja, ki obstajajo poleg Evropskega razvojnega sklada, vsebuje prilogo o dobrem finančnem poslovanju in uspešni porabi sredstev Evropske komisije z naslovom *Sound financial management and effective use of EC resources*, v kateri je določenih več kazalnikov in ciljnih vrednosti za izvrševanje proračuna:

	Kazalnik	Ciljna vrednost (2014)
1	Izvrševanje prvotnih letnih finančnih napovedi: plačila	90 % do 110 %
2	Izvrševanje letnih finančnih napovedi za pogodbe	90 % do 110 %
3	Izvrševanje letnih finančnih napovedi za sklepe	90 % do 110 %

75 Načrt upravljanja za leto 2014, Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje – EuropeAid.

4.9 Spremembe okolja ukrepov EU

4.9.1 Obvladovanje tveganj in izbira modalitet izvajanja

74

Ukrepi EU na področju razvoja in sodelovanja se izvajajo v veliko državah, ki so na različnih stopnjah razvoja. Za mnoge od njih so značilne kritične družbene, politične ali humanitarne razmere ali celo nestabilen varnostni položaj. Izbira modalitete izvajanja pomoči za doseganje ciljev ukrepa bi morala temeljiti na pričakovani zmožnosti ukrepa za doseganje rezultatov na uspešen in učinkovit način v okolju, v katerem se izvaja. Včasih izbira neke modalitete izvajanja, ki se zdi bolj tvegana kot druge, lahko temelji na pričakovanju, da bo dala boljše ali hitrejše rezultate.

4. Ključna področja tveganja

75

Proračunska podpora dobro ponazarja tak položaj. Lahko se zdi, da je proračunska podpora način za zagotavljanje velikih zneskov pomoči na bolj predvidljiv način, kot je klasični projektni pristop, vendar se pogosto dodeli državam z nerazvitimi sistemi upravljanja javnih financ. Glede na to, da se sredstva, nakazana v okviru ukrepov proračunske podpore, združijo z drugimi proračunskimi viri v proračunu države (kar je znano kot zamenljivost), zanje veljajo enake slabosti pri upravljanju javnih financ, vključno s tveganjem goljufije in korupcije⁷⁶. Poleg tega so lahko rezultati, doseženi s proračunsko podporo, ter njihova trajnost ogroženi, če pride do politične nestabilnosti v partnerski državi, na primer zaradi neupoštevanja dobrega javnega upravljanja, pomembnih gospodarskih in družbenih zadev ali človekovih pravic. Odločitev o zagotovitvi proračunske pomoči EU je torej treba sprejeti za vsak primer posebej, podpreti pa jo je treba z oceno pričakovanih koristi ter morebitnih tveganj⁷⁷.

76

Pri prejšnjih revizijskih poročilih je Sodišče včasih ugotovilo, da pred izbiro neke modalitete izvajanja pomoči ni bila opravljena ustrezna analiza tveganj, do katerih bi lahko prišlo, glede na pričakovane prednosti (glej **okvir 19**).

77

Če se pričakovane koristi ne primerjajo z možnimi slabostmi izbranih modalitet izvajanja, se lahko izbere napačna modaliteta ali povzročijo nerazumno visoka tveganja za proračun EU.

76 Odstavek 7.10 Letnega poročila Evropskega računskega sodišča za proračunsko leto 2011 (UL C 344, 12.11.2012).

77 Dokument COM(2011) 638 final z dne 13. oktobra 2011 – Prihodnji pristop k proračunski podpori EU za tretje države.

Primeri neizvršene analize izbrane modalitete izvajanja

Komisija pred svojo odločitvijo o sodelovanju s posamezno organizacijo ZN ne zagotovi prepričljivih dokazov o tem, da je ocenila, ali prednosti odtehtajo morebitne pomanjkljivosti. Izbira organizacije ZN ne temelji na ustreznih dokazih, da je tak pristop učinkovitejši in uspešnejši kot drugi načini zagotavljanja pomoči⁷⁸.

78 Odstavek III Posebnega poročila št. 15/2009.

4. Ključna področja tveganja

4.9.2 Zunanji dejavniki

78

Večina ukrepov EU na področju razvoja in sodelovanja je načrtovanih tako, da se bodo rezultati dosegali v obdobju več let. V tem času lahko pride do velikih sprememb ali nestabilnosti:

- (a) v političnih ali gospodarskih razmerah na ravni partnerskih držav, kar se je na primer zgodilo v Egiptu⁷⁹, Demokratični republiki Kongo⁸⁰ in Palestini⁸¹, ali projektov (glej **okvir 20**);

- (b) pri razvoju zaradi naravnih nesreč, do česar je prišlo npr. na Haitiju januarja 2010, ko je glavno mesto in okolico prizadel potres z močjo 7,0 na Rihterjevi lestvici⁸², ali

- (c) v sistemih upravljanja in kontrole pomoči EU (glej **okvir 21**).

79

Takšne spremembe pri ukrepih EU na področju razvoja in sodelovanja lahko privedejo do tega, da je težko spremljati rezultate in poročati o njih na dosleden in smiseln način.

79 Posebno poročilo št. 4/2013.

80 Posebno poročilo št. 9/2013.

81 Posebno poročilo št. 14/2013.

82 Posebno poročilo št. 13/2014 – Podpora EU za sanacijo po potresu na Haitiju (<http://eca.europa.eu>).

Okvir 20

Primer nestabilnosti v gospodarskem okolju projekta

V Kambodži je Komisija financirala projekt spodbujanja tehnologije za pridobivanje energije iz odpadkov v sektorju obdelave riža. Vendar pa je v zadnjih letih v Kambodži prišlo do velikih vlaganj v večje in učinkovitejše rižarne, zaradi česar so se med letoma 2009 in 2013 zmogljivosti štirikrat povečale⁸³. Po sedanjih pričakovanjih so za večino rižarn potrebni sistemi z veliko večjo močjo od tistih, ki naj bi jih po prvotnih načrtih spodbujal projekt. Tudi cena teh sistemov je veliko večja. Zato začetni cilji projekta niso več povsem ustrezni in verjetno ne bodo doseženi tako, kot je bilo načrtovano na začetku.

83 Sporočilo Svetovne banke o razvoju Kambodže v vodilnega izvoznika riža z naslovom *Turning Cambodia into a leading rice exporter*, september 2013.

Okvir 21

Primer sprememb v sistemih upravljanja in kontrole

1. januarja 2015 sta bila Skupina Komisije za podporo Ukrajini in Direktorat za sosedstvo premeščena iz EuropeAid v Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja, s kratico GD za sosedstvo in širitvena pogajanja (nekdanji Generalni direktorat za širitev)⁸⁴, kar bo vplivalo na geografsko področje, zajeto v okvir EuropeAid za rezultate, in način spremljanja rezultatov na področju sosedske politike in poročanja o njih.

84 Zapisnik 2104. sestanka Komisije v sredo, 5.11.2014, št. PV(2014) 2104.

5.1 Zaključki

80

Med našim pregledom smo odkrili devet ključnih področij tveganja v zvezi s pristopom k delovanju EU na področju razvoja in sodelovanja, ki je usmerjen v rezultate.

- (a) Uporaba nedosledne terminologije v zvezi z rezultati ali nevpostavitve jasne logične verige med ukrepom, dosežki, izidom in učinkom je lahko vir zmede in lahko škoduje oceni doseženega (dela 4.1 in 4.2).
- (b) Povečanje zapletenosti zaradi vključevanja medsektorskih zadev v programe EU je dodatno tveganje za doseganje rezultatov in poročanje o njih (del 4.3).
- (c) Pomanjkanje usklajenosti med instrumenti razvojnih partnerjev za zagotavljanje pomoči, njihovimi okviri za rezultate in strukturami odgovornosti lahko povzroča neučinkovitost in vrzeli v odgovornosti (del 4.4).
- (d) Slabosti pri vrednotenju in poročanju o rezultatih lahko preprečujejo vključevanje ustreznega znanja in pridobljenih izkušenj v procese poročanja in odločanja (del 4.5).
- (e) Neobstoj zbirnih poročil o rezultatih, doseženih s pomočjo EU, in pregled teh rezultatov lahko škoduje odločanju in odgovornosti (del 4.6).

- (f) Pomanjkanje zadostnih količin ustreznih, zanesljivih in najnovejših podatkov lahko zelo zmanjša kakovost in zanesljivost rezultatov, o katerih se poroča (del 4.7).
- (g) Osredotočanje na realizacijo proračuna kot cilja lahko škoduje dobremu finančnemu poslovanju in doseganju rezultatov (del 4.8).
- (h) Spremembe v okolju ukrepov lahko škodujejo doseganju ali trajnosti rezultatov. Zaradi teh sprememb bi lahko bilo težko oceniti dosežene rezultate (del 4.9).

81

Naš pregled je pokazal, da je Komisija v številnih dokumentih ta področja tveganja pravilno opredelila. Pokazal je tudi interes za ukrepe, ki jih Komisija sprejema za začetek uporabe okvira EU za rezultate na področju razvoja in sodelovanja.

82

Vendar so potrebni dodatni ukrepi, da se izkoristijo vse možnosti pobude Komisije za izboljšanje rezultatov, ki jih EU dosega pri razvoju in sodelovanju.

5. Zaključki in priporočila

5.2 Priporočila

83

Za zmanjšanje ugotovljenih tveganj smo pripravili naslednja priporočila.

Priporočilo 1 Trebaja je izboljšati navodila za uporabo terminologije in formulacijo ciljev in kazalnikov

Komisija bi morala izboljšati svoja navodila, da se zagotovi dosledna uporaba terminologije v zvezi z rezultati (dosežki, izidi, učinki), ter formulirati cilje SMART in jasne kazalnike za svoje ukrepanje na vseh ravneh.

Priporočilo 2 Trebaja je vzpostaviti jasno povezavo med ukrepi in pričakovanimi rezultati

Komisija bi morala z internimi smernicami, praktičnimi orodji, zasnovo projektov in procesi spremljanja zagotoviti, da se vzpostavi jasna povezava med ukrepi in pričakovanimi rezultati, vključno z medsektorskimi zadevami.

Priporočilo 3 Trebaja je izboljšati informacijski sistem za poročanje o rezultatih in pridobljenih spoznanjih

Komisija bi morala izboljšati svoj informacijski sistem, da bi lahko uspešno konsolidirala rezultate svojega ukrepanja in poročala o njih. To bi bilo treba dopolniti z ukrepi, ki bi Komisiji omogočali, da z vrednotenjem odkrije koristna spoznanja za kasnejšo zakonodajo, pripravo programov ali zasnovo ukrepov na ustreznih področjih.

Priporočilo 4 Trebaja je zagotoviti razpoložljivost in kakovost podatkov

Komisija bi morala pri vseh svojih ukrepih oceniti razpoložljivost in kakovost podatkov ter si prizadevati, da bi imela dovolj ustreznih, zanesljivih in najnovejših podatkov o doseženih rezultatih. To bi se moralo kazati v njenih sistemih in navodilih.

Priporočilo 5 Pred prevzemom obveznosti za finančne vire je treba oceniti tveganja, ki izhajajo iz modalitete izvajanja

Komisija bi morala pred prevzemom obveznosti za finančne vire in pri razmisleku o pričakovanih rezultatih oceniti tudi tveganja, ki izhajajo iz nje ne izbire modalitete izvajanja.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi član Računskega sodišča Karel PINXTEN, v Luxembourgu na zasedanju 17. novembra 2015.

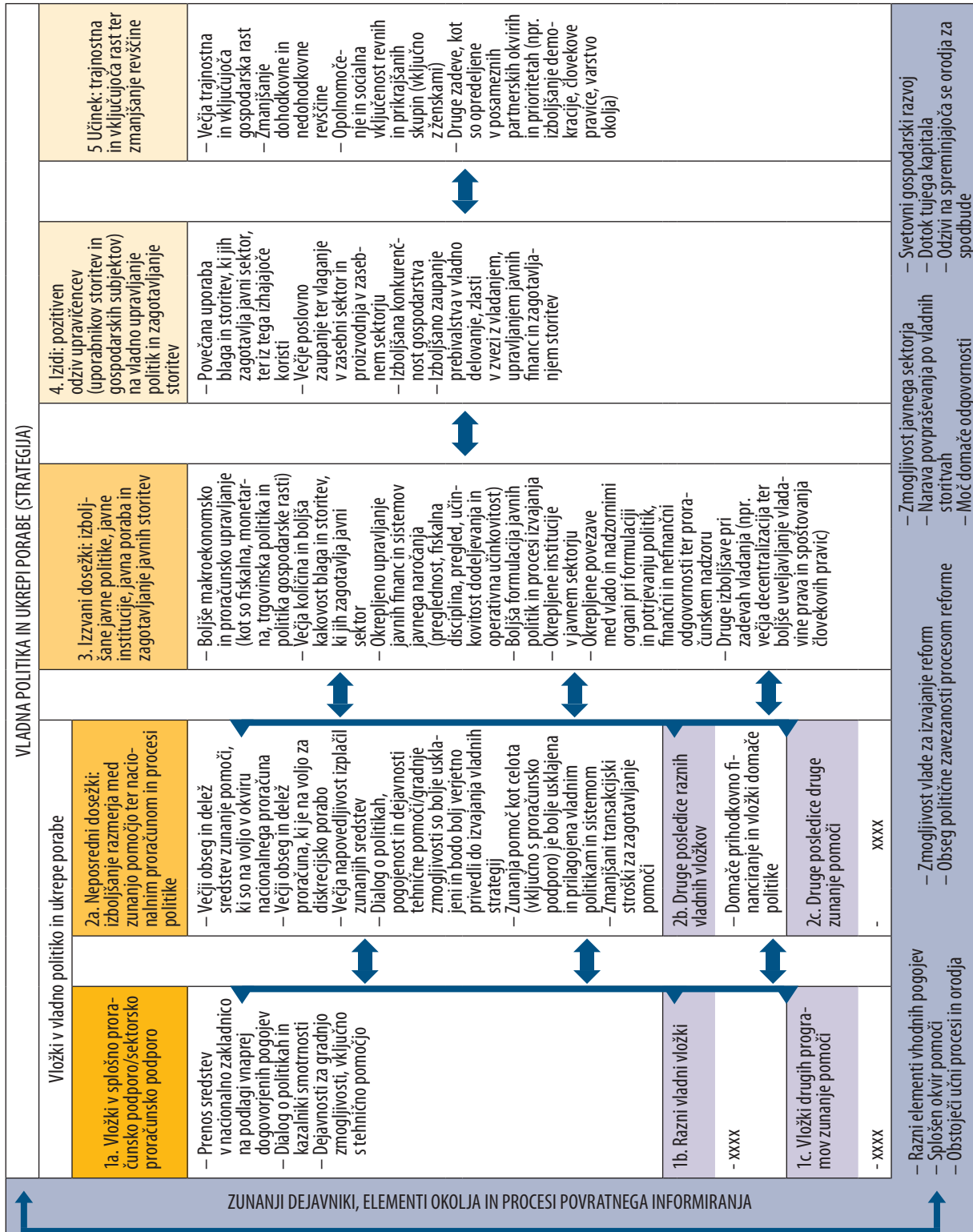
Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Priloga

Celovit okvir ocenjevanja za vrednotenja proračunske podpore



Vir: Dokument o metodološkem pristopu k vrednotenju proračunske podpore Mreže Odbora za razvojno pomoč OECD za vrednotenje razvoja z naslovom *Evaluating Budget Support – Methodological Approach*.

Povzetek

III

Narava pregleda, ki ga opravi Sodišče, je taka, da vključuje primere, ki so včasih povezani z ukrepi, izvedenimi pred več leti. To velja zlasti za primere, povezane s proračunsko podporo, za katero so bila številna tveganja obravnavana s sprejetjem prenovljenih smernic za proračunsko podporo leta 2012 (glej odgovore na različne okvire spodaj), ter za primere, povezane z večletnimi programskimi dokumenti (strateški dokumenti ali okvirni programi), v zvezi s katerimi želi Komisija poudariti, da je v programske dokumente za obdobje 2014–2020 sistematično vključila kazalnike.

1. Uvod

07

Okvir za rezultate je eno od orodij za sporočanje rezultatov na ravni dosežkov in neposrednih izidov. Ocene omogočajo presoje o vzročni logični verigi med različnimi ravnmi rezultatov vse do učinka in dosežka „strateških razvojnih ciljev“ na ravni držav ali svetovni ravni. Sprejetih je bilo več pobud za izboljšanje celotnega sistema spremljanja in ocenjevanja, da bi izboljšali v rezultate usmerjen pristop Komisije.

10

V delovnem dokumentu služb Komisije o „okviru MORE“ so opisani različni obstoječi okviri za spremljanje, ocenjevanje in poročanje o izvajanju večletnega finančnega okvira. V zvezi s cilji in kazalniki je v njem opisano, kaj je bilo določeno v pravnih predpisih, s katerimi so vzpostavljeni instrumenti financiranja za obdobje 2014–2020, in dopolnjeno s proračunskimi programskimi izkazi za leti 2014 in 2015, predstavljena pa so tudi orodja spremljanja, ocenjevanja in poročanja, vključena v letne načrte upravljanja in letna poročila o dejavnostih. V zvezi z instrumenti zunanje pomoči vsebuje tudi sklicevanja na novi okvir za rezultate kot eno od orodij za spremljanje in poročanje o izvajanju večletnega finančnega okvira.

3. Naš pregled

22

Narava pregleda, ki ga opravi Sodišče, je taka, da vključuje primere, ki so včasih povezani z ukrepi, izvedenimi pred več leti. To velja zlasti za primere, povezane z večletnimi programskimi dokumenti (strateški dokumenti ali okvirni programi), v zvezi s katerimi želi Komisija poudariti, da je v programske dokumente za obdobje 2014–2020 sistematično vključila kazalnike, ter za primere, povezane s proračunsko podporo, za katero so bila številna tveganja obravnavana s sprejetjem prenovljenih smernic za proračunsko podporo leta 2012.

Komisija se sklicuje tudi na svoje odgovore na zadevni posebni poročili Sodišča in dodatne odgovore na opažanja Sodišča v tem poročilu v zvezi z nekaterimi od primerov, da bi poudarila enega ali več vidikov, za katere meni, da so še posebno pomembni v povezavi z njenimi odgovori na navedena opažanja.

4. Ključna področja tveganja

26

Komisija se zaveda potrebe po zagotovitvi skladnosti pri uporabi terminologije in se strinja s Sodiščem glede te potrebe. V delovnem dokumentu služb Komisije z dne 26. marca 2015 z naslovom „Začetek izvajanja okvira za rezultate mednarodnega sodelovanja in razvoja EU“ (*Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework*) je uporabljena terminologija vložek-dosežek-izid-učinek, ki ustreza mednarodno uporabljeni terminologiji o rezultatih v OECD-DAC in je skladna tudi s terminologijo, uporabljeno v instrumentih financiranja za obdobje 2014–2020. Enaka terminologija se uporablja v novi predlogi za dokument ukrepanja (ki velja od 1. januarja 2015) in v novem priročniku za v rezultate usmerjeno spremljanje („Priročnik o pregledih v rezultate usmerjenega spremljanja in podpori za poročanje o rezultatih ob zaključku projekta“) (*Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting*) (marec 2015).

Okvir 1

Terminologija, ki se uporablja v letnem načrtu upravljanja EuropeAid, je skladna s terminologijo, predvideno v splošnih navodilih Generalnega sekretariata Komisije in GD za proračun za vzpostavitev načrtov upravljanja v generalnih direktoratih in službah Komisije.

Tveganje, opisano v primeru iz okvira 1, se nanaša na terminologijo, uporabljeno v priročniku za rezultate usmerjeno spremljanje, ki je veljal za prejšnji sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki se je končal spomladi 2014. Nadomestila sta ga nov sistem v rezultate usmerjenega spremljanja in nov priročnik v rezultate usmerjenega spremljanja, uveden spomladi 2015, ki ne vsebuje več takega sklicevanja in je popolnoma skladen z mednarodno uporabljeno terminologijo, po kateri se sklicevanje na SMART uporablja za cilje in ne kazalnike. Komisija bo skladno s tem spremenila naslednjo proračunsko okrožnico.

Poleg tega namerava Komisija natančno opredeliti jezik in navodila, povezana s cilji in kazalniki, ki se bodo uporabljali v okviru proračunske okrožnice.

Komisija se strinja, da morajo biti cilji in pričakovani rezultati čim bolj specifični, merljivi, dosegljivi, realistični in časovno določeni (SMART), vendar meni, da v številnih primerih to ni enostavno izvedljivo. To velja zlasti, kadar je mogoče pričakovane rezultate razumno izmeriti samo v kvalitativnem smislu in jih ni mogoče količinsko opredeliti, kar je med drugim značilno za rezultate splošnih politik ali instrumentov financiranja.

Okviri za rezultate, ki jih uporabljajo podjetja, so po naravi osredotočeni na kvantitativne rezultate, kot je navedeno v delovnem dokumentu služb Komisije o začetku izvajanja okvira za rezultate mednarodnega sodelovanja in razvoja EU. Kazalniki v navedenem dokumentu so bili določeni čim bolj skladno z merili RACER (pomembni, sprejeti, verodostojni, enostavni in zanesljivi), kakor so opredeljeni v navodilih za kazalnike Eurostata, ki jih navaja Sodišče.

29

Komisija se strinja, da veliko različnih dokumentov, ki jih navaja Sodišče, povečuje tveganje za neskladja. Glede na to, da se dokumenti sprejemajo v različnih fazah oblikovanja politike ter ciklusa upravljanja projektov in programov (vključno s fazo načrtovanja programov), so nujno potrebne prilagoditve in bolj specifične vrste osredotočenosti pri izvajanju.

Komisija je sprejela ukrepe za zmanjšanje tveganj, ki jih je navedlo Sodišče. Tako so bili pri načrtovanju programa za obdobje 2014–2020 sistematično pregledani programski dokumenti na državni, regionalni in tematski ravni, da se zagotovita primerna kakovost (tj. merljivost) ter obvladljivo število pričakovanih rezultatov in kazalnikov (glej programske dokumente na spletnem naslovu http://eeas.europa.eu/around/index_sl.htm).

Namen spremembe predloge za dokument ukrepanja (ki velja od 1. januarja 2015) in še nedokončane spremembe povezanih internih dokumentov Skupine za zagotavljanje kakovosti je zagotoviti, da so pričakovani rezultati in kazalniki ustrezno vključeni v dokumente ukrepanja.

Poleg tega si službe Komisije prizadevajo izboljšati sistem spremljanja in ocenjevanja, vključno z možnostjo prilagajanja, ki je morda potrebna pri izvajanju ukrepov, in prožnostjo, ki je potrebna za izvajanje takih prilagoditev glede na spreminjajoče se razmere in politike v državah.

32

Komisija je sprejela in sprejema ukrepe za zmanjšanje tveganj, ki jih je navedlo Sodišče. Glej odgovor Komisije na odstavek 29.

Okvir 4

Komisija je v skladu s priporočilom 2 o razvoju kazalnikov uspešnosti, ki ga je Sodišče navedlo v posebnem poročilu št. 14/2013, pripravila v rezultate usmerjen okvir, ki vključuje kazalnike za spremljanje napredka Palestinske oblasti pri izvajanju reform.

S Palestinsko oblastjo je bil na podlagi memoranduma o soglasju, podpisanega 25. marca 2015, sklenjen dogovor o v rezultate usmerjenem okviru, ki je bil razvit v sodelovanju s svetovno banko in državami članicami EU v okviru strategije lokalnega razvoja EU. Področja, zajeta v poskusni fazi, vključujejo makroekonomske/fiskalne kazalnike, upravljanje javnih financ, reformo javne uprave (vključno z ukrepi v zvezi s ponovno vključitvijo delovno neaktivnih javnih uslužbencev iz Gaze), izobraževanje, zdravstvo in socialno varstvo. Ocena poskusne faze bo izvedena konec leta 2015/v začetku leta 2016, v naslednjo fazo pa bodo morda vključena dodatna področja. Iz zgornjega besedila je razvidno, da so kazalniki vzpostavljeni, kar je v skladu z uredbo o ENPI.

Okvir 5

Po mnenju Komisije je to primer, ko je morala nazadnje razumevanje kazalnika prilagoditi razmeram posebnega lokalnega okolja in skladno s tem sprejeti prilagoditev ciljne vrednosti kazalnika. Ta primer kaže, kako pomembno je stalno spremljati take situacije, vendar se ne nanaša na tveganje, ki ga lahko Komisija obvladuje kako drugače kot na naveden način.

38

Institucionalne reforme so dolgotrajen in zahteven proces, v katerem je lahko zagotavljanje pomoči vladi partnerske države za doseganje postopnega napredka bolj vzdržno kot izvajanje projekta s hitrim učinkom. Glej odgovor na okvir 6.

Okvir 6

Komisija poudarja, da so bila navedena plačila (ki se nanašajo na junij 2008, december 2010 in julij 2011) večinoma izvedena pred novo politiko o proračunski podpori, s katero je bilo uvedeno strožje ocenjevanje meril za upravičenost, zlasti merilo upravljanja javnih financ. Tveganje, ki naj bi bilo predstavljeno v tem primeru, je zmanjšano od uvedbe smernic za proračunsko podporo leta 2012.

Komisija je v odgovoru na opažanja Sodišča poudarila tudi, da „je treba razlikovati med merili za upravičenost do proračunske podpore na eni strani, ki zahtevajo celovit pristop na podlagi verodostojnosti in pozitivnega izvajanja in so po svoji naravi splošna, ter posebnimi pogoji na drugi strani, ki so vezani na spremenljive tranše ter morajo dejansko biti jasni in natančni [...]. Donatorji morajo priznati zapletenost reform in opredeliti cilje, ki so razumnejši in zastavljeni v boljšem zaporedju. Na primer, napredek na področju reforme upravljanja javnih financ je bil v obeh državah (Kirgizistanu in Egiptu), ki sta prejeli proračunsko podporo, počasnejši od pričakovanj. Načrti za reformo upravljanja javnih financ, ki so jih na začetku pripravljali predvsem zunanji donatorji, so bili dejansko preveč ambiciozni in niso dovolj upoštevali lokalnih zmogljivosti za njihovo izvajanje. Da bi popravili stanje, so bile reforme upravljanja javnih financ in akcijski načrti v zvezi s tem spremenjeni tako, da so bili bolj realistični, zagotovljena pa je bila tudi dodatna tehnična pomoč.“

Zato gre v tej zadevi bolj za primer preveč ambicioznih ciljev. Poleg tega je treba poudariti, da je reforma sistema upravljanja javnih financ dolgoročen proces. V triletnem obdobju enega ukrepa se lahko ugotovijo le zelo omejeni rezultati.

V primeru Egipta dejansko ne gre za vprašanje opredelitve zaveze partnerske države za izvedbo reform kot cilja (glej naslov oddelka 4.1.4), temveč za predhodni pogoj za izplačilo v zvezi z bistvenimi elementi, kot so človekove pravice, v smislu smernic za proračunsko podporo iz leta 2012.

Komisija je v skladu s sklepi Sveta iz avgusta 2013/februarja 2014 in priporočili Sodišča svojo pomoč usmerila v družbeno-ekonomske ukrepe in podporo civilni družbi.

V Egiptu od leta 2011 ni bilo novega ukrepa proračunske podpore, od leta 2012 pa ni bilo izvedeno nobeno izplačilo proračunske podpore za kate-rega od petih še trajajočih ukrepov proračunske podpore.

Okvir 7, druga alineja

Ukrepi proračunske podpore v Malaviju in Ruandi segajo v čas pred letom 2010 in so se večinoma začeli izvajati pred novo politiko o proračunski podpori, s katero je bilo uveden precej strožji pristop k pojasnitvi povezave med ukrepom, ki ga financira EU, in nacionalnimi politikami.

Tveganje, ki naj bi bilo predstavljeno v tem primeru, je zmanjšano od uvedbe smernic leta 2012.

Okvir 8

Ukrepi so bili usmerjeni v ukrepe nujne proračunske podpore, da se omogoči makroekonomska stabilizacija države s splošnim ciljem ohranitve Demokratične republike Kongo, ki je v gospodarski in prehranski krizi, zato je treba rezultate analize razlagati ob upoštevanju teh razmer.

Načrt reforme upravljanja javnih financ, na katerega se sklicuje Sodišče, je bil dejansko naveden v sporazumu o financiranju, njegova vzpostavitev pa je bila eden od mejnikov za merjenje napredka.

Nespremenljive tranše so vezane tudi na upravičenost, tj. uspešnost. Pogoji za plačilo so bili torej povezani s cilji, vključno z izboljšanjem upravljanja javnih financ.

46

Prispevki EU k razvojnim rezultatom držav bodo prijavljeni kot podprti rezultati držav, kar pomeni odločitev za pristop prispevanja (glej delovni dokument služb Komisije iz marca 2015 z naslovom „Začetek izvajanja okvira za rezultate mednarodnega sodelovanja in razvoja EU“). Za količinsko opredelitev takega prispevanja sta mogoči dve metodi, ki jih trenutno uporabljajo donatorji:

- „skupna metoda“, po kateri bi se prijavili celotni (ali skupni) rezultati, ki jih je EU dosegla skupaj z drugimi (kot je vlada partnerske države ali drugi donatorji), in ne rezultati, povezani z deležem sredstev, ki jih je zagotovila EU,
- „sorazmerna metoda“, po kateri bi se rezultati prijavili na podlagi deleža EU v skupnih sredstvih. V skladu s to metodo se rezultati projektov in programov izračunajo kot sorazmerni delež, enak stopnji finančnih vložkov, ki jih zagotovi EU. Pri tem pristopu se poročanje izvede izrecno na podlagi neposredne vzročne povezave med zagotovljenimi sredstvi in doseženimi rezultati.

Na zbirni ravni je treba kot v primeru poročanja na podlagi novega okvira za rezultate izbrati eno metodo. Ker niso vedno na voljo podrobne proračunske informacije o vložkih, ki jih zagotovijo drugi, vključno s partnerskimi vladami, da bi se lahko izračunali sorazmerni rezultati, se je Komisija odločila za poročanje na podlagi skupnega pristopa, ki je trenutno edina realistična možnost za zbirno poročanje o doseženih rezultatih. Kot je opisano tudi v delovnem dokumentu služb Komisije iz marca 2015, bi bila skupna metoda primernejša tudi z vidika učinkovitosti pomoči, saj daje velik poudarek lastništvu držav.

Okvir 9

Čeprav je mogoče na splošno oceniti, ali je nacionalna politika, za katero je bila zagotovljena podpora iz programa proračunske podpore, prispevala k določenim dobro opredeljenim rezultatom, doseženim na ravni države, pa sredstvom EU ni mogoče pripisati določenega deleža rezultata.

Okvir 11

Primer, predstavljen v okviru 11, je bolj osredotočen na nezadostno vključevanje vidika človekovih pravic v programe kot na večjo zapletenost zaradi vključevanja medsektorskih vprašanj ali na dodatna posledična tveganja za ustrezno opredelitev ciljev in kazalnikov ter povezano merjenje rezultatov.

Okvir 14, druga alineja

Komisija je leta 2015 v splošne pogoje sporazuma o upravljanju (ki vključuje Svetovno banko kot izvedbenega partnerja) in sporazuma „PAGODA“, ki zajema vse ocenjene stebne organizacije, vključno z agencijami ZN, uvedla posebne določbe o poročanju o rezultatih s strani izvajalskih partnerjev EU. To naj bi zagotovilo večjo razpoložljivost tekočih podatkov o rezultatih in končnih poročil, ki jih posredujejo izvedbeni partnerji EU.

59

Dejstvo, da se lahko rezultati v nekaterih primerih zaradi narave projekta ali programa opredelijo in poročajo šele ob koncu projekta ali programa in zato ne omogočajo periodičnega ocenjevanja njihovega doseganja, ne pomeni nujno, da je poročanje o rezultatih pomanjkljivo. V takih primerih je mogoče opredeliti mejnike ali merila uspešnosti, ki pomagajo ugotoviti, ali je projekt ali program na dobri poti za uspešno doseganje rezultatov.

60

Komisija je že sprejela ukrepe za izboljšanje vrednotenja s:

- pripravo in objavo „Politike vrednotenja za razvojno sodelovanje Evropske unije“ (2014),
- izboljšanjem kakovosti načrtovanja, izvajanja ter spremljanja vrednotenja projektov in programov (v teku),
- povečanjem vključenosti upravljanja v strateške ocene, ki so že v začetni fazi (v teku), in
- uporabo načela „najprej vrednotenje“ v skladu s sporočilom COM(2013) 686 final.

Okvir 15

Komisija meni, da v tem primeru ne gre za pomanjkljivost pri poročanju o rezultatih ali njihovem vrednotenju, kar zadeva celoten ukrep, katerega učinkovitost se lahko po definiciji oceni le proti koncu izvajanja ukrepa ali po izvedbi vseh njegovih elementov ali podprojektov.

65

Komisija bo leta 2015 objavila prvo zbirno poročilo o rezultatih v zvezi s pomočjo, ki se je zagotavljala v okviru mednarodnega sodelovanja in razvojnih politik EU. Dokument bo pripravljen v obliki dopolnilnega poročila k letnemu poročilu.

Okvir 16, tretja alineja

Izboljšani sistemi spremljanja in poročanja ter izvajanje operativnega sistema za upravljanje informacij (ki nadomešča tudi CEIS) bodo znatno povečali uporabo informacijskih sistemov v EuropeAid za poročanje, zlasti poročanje o rezultatih.

Okvir 17

Slabosti nacionalnih sistemov za zbiranje podatkov in upravljanje informacij v državah, ki jim EU zagotavlja pomoč, so dejavnik, ki je značilen za razvojno fazo zadevnih držav in vzbuja stalno zaskrbljenost vseh donatorjev. To je mogoče trajnostno rešiti le z oblikovanjem ustreznih nacionalnih statističnih sistemov. Ta dejavnik tveganja je na strani EU zmanjšan v okviru sektorske in druge podpore, ki jo zagotavlja EU, vendar ga je mogoče zadostno obravnavati le s stalnimi skupnimi prizadevanji države in skupnosti donatorjev.

72

Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 uvaja več novih elementov, zlasti za spodbujanje izvajanja programov porabe. Na tej podlagi je pobuda Komisije, ki jo vodi podpredsednica Kristalina Georgieva, pristojna za proračun in človeške vire, usmerjena v prehod iz porabe na proračun EU, osredotočen na rezultate. Cilj je ustvariti pogoje za nadaljnjo krepitev smotrnosti proračuna v smislu rezultatov programa in dobrega finančnega gospodarjenja s sredstvi na podlagi uravnoveženega in celovitega pristopa. Tako naj bi se zmanjšalo tveganje, da bo osredotočenje na izvršitev proračuna v škodo osredotočenja na rezultate programa, vključno s področji porabe in metodami, s katerimi lahko proračun EU doseže najboljši rezultat, ter dosledno uporabo stroškovno učinkovitih kontrol za večjo skladnost.

73

Komisija obravnava tveganje z večletnim načrtovanjem programov, 24-mesečnim načrtovanjem izvajanja posameznih ukrepov in notranjim postopkom skupine za zagotavljanje kakovosti. Te ukrepe dopolnjujejo dodatni ukrepi, kot je prihodnji okvir za rezultate EU. Glej tudi odgovor na odstavek 29.

75

Komisija je za programe proračunske podpore pripravila okvir za obvladovanje tveganja, namenjen opredelitvi glavnih tveganj in njihovemu zmanjšanju. Okvir za obvladovanje tveganja se upošteva v procesu odločanja, zlasti pri boljšem upravljanju prek notranjega usmerjevalnega odbora za proračunsko podporo. Sistematično zagotavlja informacije za dialog o politikah s partnerskimi državami na strateški ravni ter z osredotočanjem na ključna vprašanja. Uporablja se za doseganje ravnotežja med pričakovanimi koristmi, kot so opredeljene v dokumentu ukrepanja, ter opredeljenimi tveganji in predlaganimi ukrepi za njihovo zmanjšanje.

Notranja analiza (poročilo o proračunski podpori za leti 2013 in 2014) kaže, da države, ki so prejemnice proračunske podpore EU, očitno dosegajo boljšo in izboljšano upravljanje javnih financ v primerjavi z državami, ki niso prejemnice proračunske podpore.

Tveganje, ki naj bi bilo predstavljeno v tem primeru, je zmanjšano od uvedbe smernic za proračunsko podporo leta 2012.

Okvir 19

Komisija se je leta 2015 odločila za vsak primer posebej okrepiti osnovno ocenjevanje, da bi ugotovila, ali bo sodelovala z mednarodno organizacijo kot izvedbenim partnerjem ali ne.

Okvir 20

Komisija priznava, da spremembe v političnem in gospodarskem smislu pomenijo tveganja v smislu doseganja rezultatov. Takšna tveganja so razlog, zakaj je analiza okoliščin pomemben element standardnega procesa opredelitve in oblikovanja, ki ga službe Komisije in delegacije EU uporabljajo pri pripravi projektov in programov.

Za prilagoditev nepredvidenim spremembam v okviru pomoči je potrebna določena stopnja prožnosti med fazo izvajanja. To je bilo zagotovljeno s poenostavitvijo povezanih pravil in postopkov julija 2014. Ti ukrepi poenostavitve so vključevali spremembe v zvezi z uporabo kazalnikov, da se lahko upoštevajo spremembe posameznih prednostnih nalog ali spremembe glede zbiranja in razpoložljivosti podatkov.

Vendar ni mogoče izključiti možnosti, da ne bo mogoče doseči začetnih ciljev projekta, zato jih bo treba v tem primeru prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam in razmeram.

Okvir 21

Reorganizacija iz januarja 2015 kot taka ne bo vplivala niti na opredelitev ciljev niti na doseganje povezanih rezultatov v okviru posameznih ukrepov.

Komisija bo ne glede na svojo upravno organizacijo in v skladu z določbami skupne izvedbene uredbe, ki zajemajo države evropskega instrumenta sosedstva (zlasti člena 12 in 13), spoštovala svoje obveznosti glede spremljanja izvajanja projektov in poročanja državam članicam, Evropskemu parlamentu in drugim institucijam EU.

Komisija bo v skladu s sklepi Sveta št. 9145/15 z dne 26. maja 2015 poročala na podlagi okvira za rezultate tudi za države sosedstva. V okviru novega sistema v rezultate usmerjenega spremljanja je bilo vzpostavljeno posebno orodje za zagotavljanje podpore za „poročanje o rezultatih ob zaključku projekta“ kot pomoč pri združevanju podatkov o rezultatih ob koncu projekta, zlasti v zvezi s kazalniki, ki temeljijo na dogovorjenem okviru za rezultate.

Kar zadeva ocenjevanje, ima GD za sosedstvo in širitvena pogajanja svojo službo za ocenjevanje, ki od leta 2015 obravnava regije sosedstva in regije širitve.

5. Sklepi in priporočila

80(a)

Službe Komisije si na različnih ravneh prizadevajo zagotoviti skladnost terminologije: sektorska navodila za kazalnike iz leta 2013, predloga za dokument ukrepanja in povezane smernice, ki veljajo od 1. januarja 2015, ter novi okvir za rezultate mednarodnega sodelovanja in razvoja EU ter povezana navodila in smernice za poročanje na podlagi okvira za rezultate.

Poleg tega so službe Komisije v procesu krepitve podpore notranjemu zagotavljanju kakovosti v zvezi s temi vidiki posameznih dokumentov ukrepanja, ki so po mnenju Komisije pomembni za spremljanje izvajanja, uspešnosti in rezultatov ter poročanje o njih ter za ocenjevanje ukrepov.

Vsi dokumenti so tudi skladni s terminologijo, uporabljeno v osnovnih uredbah, ki tvorijo regulativni okvir za zunanjo pomoč EU.

Komisija se strinja, da je vzpostavitev „jasne logične verige“ od vložkov do učinka izrednega pomena na ravni projektov. To je bilo okrepljeno z uvedbo predloge za dokument ukrepanja 1. januarja 2015. Vendar vzpostavitev jasne logične verige na ravni strategije ali politike ne bo nikoli izražala zapletenosti razvojnega okolja. V mednarodnih ocenjevalnih krogih se zato vse bolj izpodbija uporaba linearnega logičnega okvira na taki ravni strategije/politike.

80(b)

Vključevanje medsektorskih zadev resnično pomeni več izzivov za ustrezno oblikovanje posebnih ciljev in rezultatov ukrepov ter zbiranje ustreznih podatkov, ki omogočajo spremljanje njihovega izvajanja.

80(c)

Tveganje za neučinkovitost in vrzeli, na katero opozarja Sodišče, se zdi najbolj prisotno na ravni držav. To kaže na pomen uskladitve donatorjev o državnih sistemih/politikah/okvirih za rezultate kot prednostnega pristopa v primerjavi z zgolj usklajevanjem med donatorji, kot je Sodišče že poudarilo v odstavku 17(a) in (b).

Komisija je z uporabo tega pristopa že pokazala pomembna prizadevanja v okviru večletnega načrtovanja programov za obdobje 2014–2020 za čim večjo uskladitev državnih politik in okvirov v skladu z zavezami iz Busana o učinkovitosti pomoči. Tak pristop je Komisija uporabila tudi pri vzpostavitvi novega okvira za rezultate, ki ga uporabljajo podjetja. Komisija na ravni držav skupaj z drugimi donatorji daje prednost opredelitvi okvirov za rezultate, za katere so odgovorne države, in meni, da je skupno načrtovanje programov z državami članicami EU eden od načinov za spodbujanje takih okvirov.

80(h)

Spremembe v okviru ukrepov lahko povzročijo spremembe uporabljenih kazalnikov ali začetnih ciljnih vrednosti kazalnikov.

Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo in si že prizadeva zagotoviti skladnost terminologije: sektorska navodila za kazalnike iz leta 2013, predloga za dokument ukrepanja in povezane smernice, ki veljajo od 1. januarja 2015, ter novi okvir za rezultate mednarodnega sodelovanja in razvoja EU ter povezana navodila in smernice za poročanje na podlagi okvira za rezultate.

Vsi dokumenti so skladni s terminologijo, uporabljeno v osnovnih uredbah.

Poleg tega so službe Komisije v procesu krepitve podpore notranjemu zagotavljanju kakovosti v zvezi s temi vidiki posameznih dokumentov ukrepanja in bodo še naprej izboljševale svoje splošne smernice za upravljanje projektov in programov ter module za usposabljanje osebja na tem področju.

Priporočilo 2

Komisija sprejema to priporočilo.

V zadnjih dveh letih pripravlja različne ukrepe za krepitev svojih sistemov, smernic in postopkov v zvezi s tem. Glej tudi odgovor na priporočilo 1.

Komisija se strinja (glej odgovor na odstavek 80(a)), da je vzpostavitev „jasne logične verige“ od vložkov do učinka izrednega pomena na ravni projektov.

Priporočilo 3

Komisija sprejema to priporočilo.

Izvajajo se ukrepi za izboljšanje celotnega sistema spremljanja in ocenjevanja, s katerimi se bo povečala tudi sposobnost Komisije, da opredeli spoznanja (glej tudi odgovore Komisije na posebno poročilo Sodišča št. 18/2014).

Ukrepi, ki jih je Komisija sprejela do zdaj in se podrobneje nanašajo na informacijske sisteme, vključujejo vzpostavitev predhodnega sistema za zagotovitev poročanja o konsolidiranih rezultatih za prvo poročilo o rezultatih, ki bo leta 2015 objavljeno pred razvojem prvih modulov njenega novega operativnega informacijskega sistema, ki naj bi vključevali tudi poročanje o rezultatih.

Komisija je v pričakovanju novega sistema in v skladu z enim od priporočil iz posebnega poročila Sodišča št. 18/2014 o ocenjevanju in v rezultate usmerjenem spremljanju v zadnji fazi razvoja posebnega informacijskega modula v zvezi z ocenami, ki naj bi se začel uporabljati v prvi polovici leta 2016 in bo postopno izboljšal sposobnost Komisije, da opredeli pridobljena spoznanja za različne ustrezne namene.

Priporočilo 4

Komisija sprejema to priporočilo. Okrepila je tudi prizadevanja v smislu, kot je navedeno v odgovoru na priporočilo 1.

Priporočilo 5

Komisija sprejema to priporočilo.

Izvajanje priporočila bo del splošne ocene tveganj, povezanih z ukrepom (npr. izbira določene modalitete izvajanja, glej tudi oddelek 2 „Tveganja in predpostavke“ predloge za dokument ukrepanja, ki se uporablja od 1. januarja 2015).

Komisija je za programe proračunske podpore pripravila okvir za obvladovanje tveganja, namenjen opredelitvi glavnih tveganj in njihovem zmanjšanju. Okvir za obvladovanje tveganja se upošteva v procesu odločanja, zlasti pri boljšem upravljanju prek notranjega usmerjevalnega odbora za proračunsko podporo. Sistematično zagotavlja informacije za dialog o politikah s partnerskimi državami na strateški ravni. Uporablja se za ocenjevanje ravnovesja, ki ga je treba zagotoviti med pričakovanimi koristmi predvidenega ukrepa, da se opredelijo tveganja in predlagajo ukrepi za njihovo zmanjšanje.

Notranja analiza (poročilo o proračunski podpori za leti 2013 in 2014) kaže, da države, ki so prejemnice proračunske podpore EU, očitno dosegajo boljšo in izboljšano upravljanje javnih financ v primerjavi z državami, ki niso prejemnice proračunske podpore.

Komisija se je leta 2015 odločila za vsak primer posebej okrepiti osnovno ocenjevanje, da bi ugotovila, ali bo sodelovala z mednarodno organizacijo kot izvedbenim partnerjem ali ne.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(* Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Med našim pregledom smo odkrili devet ključnih področij tveganja v zvezi s pristopom k delovanju EU na področju razvoja in sodelovanja, ki je usmerjen v rezultate. Naš pregled je pokazal, da je Komisija ta področja tveganja pravilno opredelila. Pokazal je tudi interes za pobude Komisije za izboljšanje rezultatov, ki jih EU dosega na področju razvoja in sodelovanja. Kljub temu so potrebni nadaljnji ukrepi, da bi se izkoristile vse možnosti teh pobud. V zvezi s tem smo pripravili več priporočil.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije