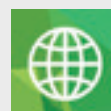


Särskild rapport

## Genomgång av risker med en resultatinriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1

E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-3396-7	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/7609	QJ-AB-15-019-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-3405-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/32817	QJ-AB-15-019-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3438-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/41670	QJ-AB-15-019-SV-E

© Europeiska unionen, 2015  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av bilagan på sidan 41 måste tillstånd begäras direkt från upphovsrättsinnehavaren.

*Printed in Luxembourg*

**Särskild rapport****Genomgång av risker  
med en resultatinriktad  
strategi för EU:s  
utvecklings- och  
samarbetsåtgärder**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III som är specialiserad på utgiftsområdet externa åtgärder. Avdelningen leds av revisionsrättens ledamot Karel Pinxten som också är föredragande ledamot för rapporten. Revisionen leddes av Philippe Froidure, direktör för avdelning III, som fick stöd av sin assistent Hubert Devillé.



*Från vänster till höger: P. Froidure, K. Pinxten, H. Devillé.*

## Punkt

### I-V **Sammanfattning**

### 1-12 **1. Inledning**

#### 1-5 **1.1. Betydelsen av resultat**

#### 6 **1.2. Vad är resultat?**

#### 7-12 **1.3. Det övergripande ramverket för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat**

### 13-19 **2. Resultatpolitik och rättslig bakgrund**

#### 13-18 **2.1. Politisk bakgrund**

##### 14-15 **2.1.1. Utvecklingsmål på hög nivå**

##### 16-17 **2.1.2. Högnivåforum om biståndseffektivitet**

##### 18 **2.1.3. EU-meddelanden**

#### 19 **2.2. Lagar och bestämmelser**

### 20-22 **3. Vår genomgång**

### 23-79 **4. Centrala riskområden**

#### 24-38 **4.1. Formulering av mål och indikatorer**

##### 24-26 **4.1.1. Terminologi**

##### 27-31 **4.1.2. Dokumentsamordning och konsekvens**

##### 32-35 **4.1.3. Fastställande av SMART-mål och tydliga indikatorer**

##### 36-38 **4.1.4. Fastställande av ett partnerlands åtagande att genomföra reformer som ett mål**

#### 39-46 **4.2. Upprättande av resultatkedjan**

##### 39-42 **4.2.1. Sammankoppling av åtgärder och resultat genom en tydlig logisk kedja**

##### 43-46 **4.2.2. Bidrag jämfört med tillskrivning**

#### 47-50 **4.3. Ökad komplexitet på grund av integrering av övergripande frågor**

51-57	<b>4.4. Harmonisering mellan utvecklingspartners instrument och regelverk</b>
51-53	4.4.1. Anpassning till partnerländers resultatramar
54-55	4.4.2. Harmonisering av instrument som används av utvecklingspartner
56-57	4.4.3. Hantering av en kombination av olika ansvarsstrukturer
58-61	<b>4.5. Svagheter i utvärdering och resultatrapportering</b>
62-65	<b>4.6. Konsolidering av uppgifter och rapportering</b>
66-68	<b>4.7. Uppgiftskvalitet</b>
69-73	<b>4.8. Budgetutfall</b>
74-79	<b>4.9. Förändringar i bakgrunden till EU:s åtgärder</b>
74-77	4.9.1. Riskhantering och val av genomförandemetoder
78-79	4.9.2. Yttre faktorer
80-83	<b>5. Slutsatser och rekommendationer</b>
80-82	<b>5.1. Slutsatser</b>
83	<b>5.2. Rekommendationer</b>

**Bilaga — Övergripande utvärderingsram för utvärdering av budgetstöd**

**Kommissionens svar**

## I

EU anslår varje år betydande resurser för att stödja utvecklingen i världens fattigaste länder. För att utvecklingsbiståndet ska vara trovärdigt är det viktigt att påvisa de resultat som uppnåtts med dessa resurser.

## II

På senare tid har Europaparlamentets och rådets intresse när det gäller EU:s utvecklings- och samarbetspolitik förskjutits från åtgärderna till resultaten. I december 2013 utfärdade dessutom kommissionen ett arbetsdokument med titeln *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework* (bana väg för ett ramverk för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat) och i mars 2015 presenterades ramverket i ännu ett arbetsdokument, *Launching the EU International Cooperation and Development Results framework* (lansering av ramverket för resultatet av EU:s internationella utvecklings- och samarbetsåtgärder).

## III

Vid vår genomgång identifierade vi nio centrala riskområden i samband med en resultatriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder.

## IV

Genomgången visade att kommissionen hade identifierat dessa riskområden korrekt i en rad dokument. Den visade också på intresset för de åtgärder som kommissionen vidtar för att införa ett ramverk för EU:s internationella utvecklings- och samarbetsresultat.

## V

Trots detta behöver ytterligare åtgärder vidtas för att utnyttja den fulla potentialen i kommissionens initiativ för att förbättra EU:s utvecklings- och samarbetsresultat. Mot denna bakgrund har vi formulerat en rad rekommendationer som kommissionen bör beakta.

## 1.1. Betydelsen av resultat

### 01

Betydande resurser anslås till att stödja utvecklingen i världens fattigaste länder. I juli 2014 uppskattade kommissionen att utvecklingsländerna under tioårsperioden 2002–2012 haft tillgång till ungefär 2 171 miljarder US-dollar i ackumulerade medel, inklusive inhemsk och internationell offentlig och privat finansiering. Kommissionen betonade samtidigt att det inte finns någon samlad källa till uppgifter om utvecklingsfinansiering.

### 02

Som ett led i åtagandet att uppnå det internationellt överenskomna målet för det offentliga utvecklingsbiståndets andel av BNI på 0,7 %, uppgick EU:s samlade (inklusive medlemsstaternas) nettoutgifter för offentligt utvecklingsbistånd till 56,5 miljarder euro 2013, vilket motsvarar ett offentligt utvecklingsbistånd på 0,43 % av EU:s samlade BNI<sup>1</sup>.

### 03

De belopp som enligt planerna ska göras tillgängliga för utveckling och samarbete under perioden 2014–2020 är 19 661 miljoner euro via EU:s allmänna budget<sup>2</sup>, och 30 506 miljoner euro för AVS-länderna via Europeiska utvecklingsfonden<sup>3</sup>.

### 04

För att utvecklingsbiståndet ska vara trovärdigt, särskilt i fråga om de instrument som används, metoderna för att genomföra biståndet och de medel som berörs, är det viktigt att påvisa de resultat som uppnåtts med biståndet.

### 05

Det offentliga ansvarsutkrävandet är också en viktig fråga. I ett betänkande som offentliggjordes i januari 2014 påpekade Europaparlamentet att "verksamhetsbaserad budgetering fortfarande [är] den grundläggande principen när unionens budget görs upp". Parlamentet beklagade att vissa förslag för programperioden 2014–2020 "fortsätter att i grunden vara inputbaserade (inriktade på utgifter) och därför fortfarande [är] inriktade på regelefterlevnad i stället för på resultat". Parlamentet påpekade också att den resultatram som kommissionen använde för den fleråriga budgetrammen för 2014–2020 borde omfatta följande tre huvudsakliga inslag<sup>4</sup>:

- a) Uppnående av målen för programmet (resultat).
- b) Sund programförvaltning från kommissionens och medlemsstaternas sida.
- c) Hur programresultat och sund förvaltning bidrar till unionens huvudmål.

1 SWD(2014) 235 final – *Accountability Report 2014 on Financing for Development – Review of progress by the EU and its Member States* (EU:s rapport om ansvarsutkrävande 2014 om en översyn av EU:s och dess medlemsstaters framsteg rörande utvecklingsfinansiering).

2 [http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index\\_en.cfm#documents](http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm#documents), januari 2015.

3 Kommissionens publikation: *Multiannual Financial Framework 2014-20 and EU Budget 2014 – The figures* (EU:s fleråriga budgetram 2014–2020 och EU:s budget 2014 – Siffror).

4 Betänkande om utvärderingen av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts: ett nytt verktyg för det förbättrade förfarandet för att bevilja kommissionen ansvarsfrihet, A7-0068/2014, 30.1.2014.



## 1. Inledning

### 1.2. Vad är resultat?

#### 06

Ett resultat är en mätbar konsekvens som – direkt eller indirekt – härleds från ett samband mellan orsak och effekt. En resultatinriktad strategi för utveckling och samarbete bygger på principen att utvecklings- och samarbetsinterventioner bör inriktas på att åstadkomma resultat, snarare än på att förvalta åtgärder eller processer. Resultat omfattar i regel tre kategorier<sup>5</sup>:

a) Output: Det som produceras eller uppnås med de resurser som tilldelas en intervention (t.ex. utbildning av arbetslösa och byggda vägar).

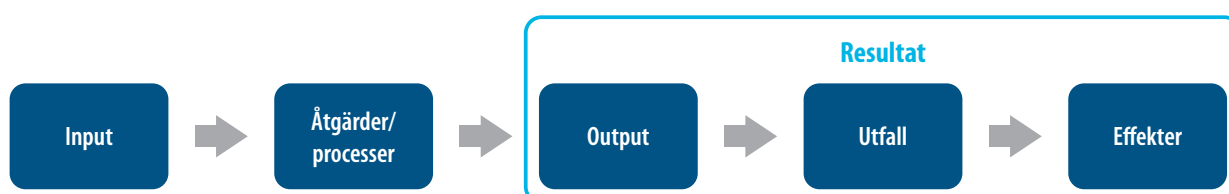
b) Utfall: Förändring som sker till följd av att en intervention genomförs och som vanligtvis hänför sig till dess mål. Utfallet kan vara förväntat eller oförutsett, positivt eller negativt (t.ex. praktikanter som har fått anställning och förbättrad tillgänglighet till ett område på grund av byggandet av en väg).

c) Effekter: Långsiktiga socioekonomiska konsekvenser som kan observeras en viss tid efter en avslutad intervention och som kan beröra de direkta mottagarna av interventionen eller andra indirekta mottagare.

5 I denna rapport använder vi den terminologi för dessa tre kategorier som anges i finansieringsinstrumenten för yttre åtgärder. Liknande termer kanske används annorlunda i andra EU-dokument.

Figur 1

### Begreppet resultat



### 1.3. Det övergripande ramverket för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat

#### 07

I december 2013 tog kommissionen ett betydande initiativ utöver de befintliga mekanismerna för att mäta och redovisa resultat genom att utarbeta arbetsdokumentet *Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework* (bana väg för ett ramverk för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat). Initiativet har följande syfte:

Att beskriva de processer som kommissionen tagit fram för att uppfylla åtagandet i en agenda för förändring om att förbättra möjligheten att övervaka och redovisa operativa resultat som uppnåtts via genomförandet av EU-finansierade program och projekt för utvecklingssamarbete<sup>6</sup>.

6 SWD(2013) 530 final, 10.12.2013.

## 1. Inledning

### 08

Kommissionen gjorde 2013 en studie av fem utvecklingsorgan som redan tillämpade egna resultatramar för att analysera deras erfarenheter. Slutsatserna beaktades i arbetsdokumentet och en preliminär metod för att utarbeta ett övergripande ramverk för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat presenterades. Ramverket beskrivs på följande sätt:

**Ett resultatramverk är ett verktyg som används av olika utvecklingspartner för att mäta de uppnådda resultaten mot strategiska utvecklingsmål. Resultatramverket kan ses som ett uttryck för de olika nivåerna eller kedjorna av resultat som förväntas från genomförandet av en viss strategi, ett visst program eller ett visst projekt.**

### 09

Ramverket för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat har två huvudändamål: att vara ett verktyg för ansvarsutkrävande – för att informera intressenterna om de resultat som har uppnåtts – och ett ledningsverktyg – för att tillhandahålla resultatuppgifter som grund för ledningsbeslut.

### 10

I juni 2014 utfärdade kommissionen ett annat arbetsdokument för att beskriva den ram för övervakning, utvärdering och rapportering fram till slutet av nästa fleråriga budgetram som blir följden av de rättsliga instrument som stöder nästa generation av program samt kommissionens ytterligare arbete för att slutföra ramen. I arbetsdokumentet ges för varje politikområde en översikt

över de allmänna och särskilda målen för instrumenten, de huvudindikatorer som är kopplade till varje mål, övervakningsarrangemangen samt tidsfrister för och innehåll i utvärderingar och rapporter<sup>7</sup>.

### 11

I april 2014 uttryckte Europaparlamentet sitt stöd för "kommissionens fortsatta insatser till förmån för en övergång från en inputbaserad till en resultatbaserad och konsekvensbaserad strategi"<sup>8</sup>. I maj 2014 välkomnade rådet kommissionens arbetsdokument från december 2013 *Paving the way for an EU Development and Cooperation results framework* och uttryckte sitt intresse för "resultaten av pilotfasen inför ett punktligt färdigställande av ramverket för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat, så att rapportering om de resultat som har uppnåtts 2014 kan läggas fram första halvåret 2015"<sup>9</sup>.

### 12

I mars 2015 utfärdade kommissionen ett nytt arbetsdokument med titeln *Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework* (lansering av ramverket för resultatet av EU:s internationella utvecklings- och samarbetsåtgärder). Syftet med detta dokument var att omsätta de strategier som beskrevs i arbetsdokumentet från 2013 (se punkt 7) i operativa planer för generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling för den årliga rapporteringen från och med 2015 för att visa hur använda medel har bidragit till uppnåendet av de politiska målen<sup>10</sup>.

- 7 SWD(2014) 200 final: *Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014–2020 Programmes* (översikt över ramarna för övervakning, rapportering och utvärdering av programmen inom den fleråriga budgetramen 2014–2020), 26.6.2014. Följedokument till kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet med utvärdering av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts.
- 8 Europaparlamentets beslut av den 3 april 2014 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2012, avsnitt III – kommissionen och genomförandeorganen – ref. P7\_TA-PROV(2014)0287, avsnittet Yttre förbindelser, punkt 264.
- 9 Rådets slutsatser om ett ramverk för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat – mötet i rådet (utrikes frågor/utveckling), 19.5.2014.
- 10 SWD(2015) 80 final, 26.3.2015.

# 2. Resultatpolitik och rättslig bakgrund

## 2.1. Politisk bakgrund

### 13

Kommissionens roll på den internationella arenan fastställs i artikel 17 i fördraget om Europeiska unionen. Kommissionen arbetar i synnerhet med FN och OECD (Organisationen för samarbete och utveckling) i utvecklings- och samarbetsfrågor. I detta sammanhang kommer man överens om utvecklingsmål på hög nivå och om principerna för att tillhandahålla ett effektivare bistånd<sup>11</sup>.

### 2.1.1. Utvecklingsmål på hög nivå

### 14

I september 2000 antog FN:s generalförsamling sin millenniedeklaration varigenom dess medlemmar ålades ett nytt globalt partnerskap i syfte att minska den extrema fattigdomen. Dessutom fastställdes en rad tidsbundna mål – som löper ut 2015 – som allmänt kallas för millennieutvecklingsmålen.

### 15

I juni 2012 enades man under konferensen om hållbar utveckling (Rio+20) om att inleda en process för att utveckla en rad mål för hållbar utveckling, som ska bygga vidare på millennieutvecklingsmålen<sup>12</sup>. I september 2013 förnyade världens ledare sitt åtagande om att uppnå millennieutvecklingsmålen och kom överens om att hålla ett toppmöte i september 2015 för att anta en ny uppsättning mål som ska bygga vidare på millennieutvecklingsmålen<sup>13</sup>. Globala

diskussioner pågår för närvarande genom olika processer om den bredare agendan efter 2015. En sammanfattande rapport om agendan för hållbar utveckling efter 2015 offentliggjordes av FN:s generalsekreterare i december 2014<sup>14,15</sup>.

### 2.1.2. Högnivåforum om biståndseffektivitet

### 16

Europeiska kommissionen och EU:s medlemsstater har deltagit i flera högnivåforum som haft till syfte att förbättra effektiviteten i programmen för utvecklingsbistånd:

- a) Romdeklarationen om harmonisering (2003).
- b) Parisförklaringen om biståndseffektivitet (2005).
- c) Accra-handlingsplanen (2008).
- d) Partnerskapet från Busan för effektivt utvecklingssamarbete (2011).
- e) Det första högnivåmötet om det globala partnerskapet för effektivt utvecklingssamarbete i Mexico City: *Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda* (att sträva efter en utvecklingsagenda för alla efter 2015) (2014).

- 11 [http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/policies/international-development-dialogue_en)
- 12 Slutdokumentet från konferensen om hållbar utveckling: *The Future We Want* (den framtid vi vill ha).
- 13 FN:s generalförsamling: *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields – Follow-up to the outcome of the Millennium Summit* (integrerat och samordnat genomförande och uppföljning av resultaten från FN:s stora konferenser och toppmöten på ekonomiska, sociala och relaterade områden – uppföljning av resultaten av millennietoppmötet), ref. A/68/L.4.
- 14 FN:s generalförsamling: *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* (vägen till värdighet fram till 2030: avskaffande av fattigdom, omvandling av alla människors liv och skydd av planeten – sammanfattande rapport från generalsekreteraren om agendan för hållbar utveckling efter 2015), ref. A/69/700.
- 15 Se även COM(2015) 44 final: *Ett globalt partnerskap för fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling efter 2015*, 5.2.2015.

## 2. Resultatpolitik och rättslig bakgrund

### 17

I dessa forum har ett samförstånd vuxit fram mellan givar- och partnerländer, och man har kommit överens om en rad principer avseende utvecklingsresultat, bland annat följande:

- a) Att förstärka partnerlandets egna myndigheters förmåga att ha en mer ledande roll och ta ansvar för utvecklingsresultaten.
  - b) Att arbeta med partnerländerna för att så långt det är möjligt utnyttja partnerländernas ramar för resultatriktad rapportering och övervakning.
  - c) Att harmonisera givarnas övervaknings- och rapporteringskrav.
  - d) Att förbättra givarnas och partnerländernas förvaltning för att uppnå resultat.
  - e) Att öka inriktningen på utvecklingsresultat.
- a) Den gemensamma förklaringen från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar om det europeiska samförståndet om utveckling (ref. 14820/05, 24.2.2006).
  - b) *Att hjälpa utvecklingsländerna hantera finanskrisen* (KOM(2009) 160 slutlig, 8.4.2009).
  - c) *EU:s åtgärdsplan i tolv punkter till stöd för millennieutvecklingsmålen* (KOM(2010) 159, 21.4.2010).
  - d) *En operativ ram för biståndseffektivitet – not från rådets generalsekretariat* (ref. 18239/10, 11.1.2011).
  - e) *Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring* (KOM(2011) 637 slutlig, 13.10.2011).
  - f) *Ett anständigt liv för alla: Att avskaffa fattigdom och ge världen en hållbar framtid* (COM(2013) 92 final, 27.2.2013).
  - g) *Efter 2015: mot en bred och integrerad strategi för finansiering av fattigdomsutrotning och hållbar utveckling* (COM(2013) 531, 16.7.2013).

### 2.1.3. EU-meddelanden

### 18

EU:s åtaganden om internationellt överenskomna utvecklingsmål och om att göra biståndet mer effektivt har dokumenterats i en rad offentliga uttalanden och meddelanden, som alla på det ena eller andra sättet framhåller vikten av resultat av utvecklings- och samarbetsåtgärder:

## 2. Resultatpolitik och rättslig bakgrund

### 2.2. Lagar och bestämmelser

#### 19

Huvudbestämmelserna om ansvarsutkrävande när det gäller resultat och offentlig revision<sup>16</sup> återfinns i fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (EUF-fördraget), i budgetförordningarna om EU:s allmänna budget och Europeiska utvecklingsfonden samt i förordningen om fastställande av gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförandet av unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder.

- a) I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs att
- i) kommissionen på grundval av de resultat som uppnåtts ska överlämna en rapport med utvärdering av unionens finanser till Europaparlamentet och rådet (artikel 318.2), och
  - ii) att revisionsrätten när som helst får framföra iakttagelser i särskilda frågor, speciellt i form av särskilda rapporter (artikel 287.4)<sup>17</sup>.
- b) I förordningen om finansiella regler för unionens allmänna budget (budgetförordningen) föreskrivs följande<sup>18,19</sup>:
- i) Specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål ska fastställas för alla verksamhetsområden som budgeten omfattar. Förverkligandet av dessa mål ska kontrolleras genom resultatindikatorer för varje verksamhet (artikel 30.3).

- ii) För att förbättra möjligheterna att fatta beslut ska institutionerna göra utvärderingar både i förväg och i efterhand av alla program och all verksamhet som ger upphov till stora utgifter (artikel 30.4).
- iii) Kommissionen ska till budgetförslaget bifoga en rad dokument, bland annat verksamhetsförklaringar med uppgifter om förverkligandet av alla tidigare fastställda, specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål för de olika verksamheterna samt nya mål som mäts genom indikatorer (artikel 38.3 e i), en fullständig motivering, inbegripet en kostnads-nyttoanalys i fråga om föreslagna ändringar av anslagsnivån (artikel 38.3 e ii) samt en sammanfattning av utvärderingsresultaten, när detta har relevans för förändringar i budgeten (artikel 38.3 e v).
- iv) Den delegerade utanordnaren ska till sin institution rapportera hur det delegerade ansvaret skötts genom en årlig verksamhetsrapport med uppgifter om de finansiella förhållandena och om förvaltningen. Av verksamhetsrapporten ska det framgå vilka resultat som uppnåtts genom åtgärderna i förhållande till de mål som ställts upp, vilka risker som är förenade med åtgärderna, vilka resurser som utnyttjas och effektiviteten och ändamålsenligheten hos systemen för intern kontroll (artikel 66.9).
- v) Revisionsrättens särskilda rapporter ska utan dröjsmål översändas till Europaparlamentet och rådet (artikel 163).

16 Med ansvarsutkrävande avses främst den demokratiska kontrollen av offentliga organs politik och verksamhet. Med offentlig revision avses finansiell revision och effektivitetsrevision av politik och relaterade offentliga medel samt deras anknytning till processen för ansvarsutkrävande. Se revisionsrättens rapport: *Luckor, överlappningar och utmaningar: En översiktlig analys av EU:s förfarande för ansvarsutkrävande och offentlig revision, 2014* (<http://eca.europa.eu>).

17 Se även artikel 163 i budgetförordningen.

18 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 26.10.2012, s. 1).

19 Liknande bestämmelser finns i budgetförordningarna för Europeiska utvecklingsfonden.

- c) I förordningen om gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförandet av unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder föreskrivs följande<sup>20</sup>:
- i) Finansieringsbeslut bör i en bilaga inbegripa en beskrivning av varje åtgärd, med uppgift om målen för denna, de viktigaste insatserna, de förväntade resultaten, genomförandemetoderna, budgeten, den vägledande tidsplanen samt arrangemangen för kontroll av genomförandet (femte skälet i ingressen).
  - ii) Unionens yttre åtgärder inom ramen för instrumenten bör bidra till tydliga resultat (som omfattar prestationer, resultat och effekter). Resultaten av unionens yttre åtgärder och effektiviteten vad gäller ett specifikt instrument bör övervakas och bedömas på grundval av på förhand fastställda, tydliga, öppna och i förekommande fall landsspecifika och mätbara indikatorer (tolfte skälet i ingressen).
  - iii) För varje åtgärd ska man i handlingsprogrammen ange målen, de förväntade resultaten och de viktigaste insatserna (artikel 2).
  - iv) Kommissionen ska årligen från och med 2015 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om uppnåendet av målen för varje förordning genom indikatorer som mäter av de uppnådda resultaten och det berörda instrumentets effektivitet. Den ska omfatta en bedömning av resultaten av unionens finansiella stöd, i möjligaste mån med användning av specifika och mätbara indikatorer på stödets betydelse för uppnåendet av målen för instrumenten (artikel 13).

20 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 236/2014 av den 11 mars 2014 om fastställande av gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförandet av unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder (EUT L 77, 15.3.2014, s. 95).

### 20

Syftet med vår genomgång är att i ett enda dokument ge en översikt över det som revisionsrätten anser vara de centrala riskområdena med en resultatriktad strategi när det gäller EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder. Den illustrerar även de berörda riskerna utifrån den erfarenhet som revisionsrätten fått genom revisioner inom området yttre åtgärder. Detta är särskilt relevant i samband med de pågående diskussionerna om kommissionens resultatram (se punkt 5) och genomförandet av resultatramen för EU:s internationella samarbets- och utvecklingsåtgärder (se punkt 11).

### 21

Vår genomgång har väglett av följande fråga: Har kommissionen i tillräcklig utsträckning uppmärksammat de centrala risker som är förenade med en resultatriktad strategi när det gäller EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder?

### 22

Vi utförde granskningsarbetet mellan oktober 2014 och januari 2015. Det bestod av en skrivbordsgranskning av dokument från EU:s institutioner och andra stora multilaterala och bilaterala biståndsgivare samt intervjuer med personal vid kommissionen, inbegripet personal från EU:s delegation i Kamboja, och tjänstemän vid två internationella organisationer och flera genomförandeorgan. Vi gick också igenom revisionsrättens särskilda rapporter som offentliggjorts på senare år för att med konkreta exempel illustrera de centrala riskområden som identifierats. Tidsramarna för utvecklingsåtgärder är sådana att exemplen ibland är hämtade från åtgärder som genomfördes för flera år sedan.

## 23

På grundval av granskningsarbetet har revisionsrätten identifierat nio centrala riskområden som beskrivs och illustreras nedan. De gäller följande:

- a) Konsekvent användning av resultatrelaterad terminologi (avsnitt 4.1).
- b) Upprättande av en tydlig resultatkedja (avsnitt 4.2).
- c) Ökad komplexitet på grund av integrering av övergripande frågor (avsnitt 4.3).
- d) Harmonisering av instrument och ramar mellan utvecklingspartner (avsnitt 4.4).
- e) Resultatrapportering och utvärdering (avsnitt 4.5).
- f) Konsolidering av uppgifter och översikt över resultat (avsnitt 4.6).
- g) Uppgiftskvalitet (avsnitt 4.7).
- h) Fokus på budgetutfall (avsnitt 4.8).
- i) Förändringar i bakgrunden till EU:s åtgärder (avsnitt 4.9).

## 4.1. Formulering av mål och indikatorer

### 4.1.1. Terminologi

## 24

Eftersom det är så många och så olikartade parter som medverkar i eller har anknytning till genomförandet av det nya ramverket för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder är det viktigt att de kan använda en gemensam och konsekvent terminologi.

## 25

Revisionsrätten fann dock att den resultatrelaterade terminologin inte alltid används konsekvent (se **ruta 1**).

## 26

En brist på klarhet och konsekvens i den terminologi som används kan leda till missförstånd och förvirring bland dem som medverkar i EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder, särskilt i samband med utvärdering.



### Exempel på terminologiproblem

I förordningen om fastställande av gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförandet av unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder<sup>21</sup> anges att resultat omfattar prestationer, resultat och effekter (se tolfte skälet). En annan kategorisering används dock i förvaltningsplanen för 2014 från generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid, där resultat inbegriper resultat och effekter<sup>22</sup>.

I förordningar föreskrivs specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål (s.k. SMART-mål, *Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed*). I den handbok om resultatnriktad övervakning från generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid som är ett referensdokument för alla generaldirektoratets resultatnriktade övervakningsverksamheter, hänvisar man dock till "SMART OVI", där "OVI" står för objektivt verifierbara indikatorer. Man blandar således ihop mål och indikatorer. I kommissionens budgetskrivelse för 2014 hänvisar man till SMART som minimivillkor som mål och indikatorer ska uppfylla<sup>23</sup>.

I förordningarna föreskrivs användning av i förväg fastställda, tydliga, öppna och – i förekommande fall – landspecifika och mätbara indikatorer. Andra uppsättningar kvalitetskriterier används dock ibland, vilket generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid påpekade i sina riktlinjer 2012 för budgetstöd<sup>24</sup>: Det förekommer olika uppsättningar kriterier för att bedöma kvalitet: SMART-indikatorerna är specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbegränsade (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-limited*). Med CREAM-kriterier avses indikatorer som är tydliga, relevanta, ekonomiska, lämpliga och övervakningsbara (*Clear, Relevant, Economic, Adequate and Monitorable*). I Eurostats riktlinjer för indikatorer inriktar man sig på logik, relevans, möjligheten att fastställa ett mål, täthet i uppgiftsinsamlingen, lämplighet och möjlighet att uppskatta precision. Med RACER-indikatorer avses indikatorer som är relevanta, accepterade, trovärdiga, enkla och stabila (*Relevant, Accepted, Credible, Easy, and Robust*).

21 Förordning (EU) nr 236/2014.

22 Se exempelvis *DCI (Development Cooperation Instrument) intervention logic* (interventionslogiken för instrument för utvecklingssamarbete) i avsnitt 4.1.4 i förvaltningsplanen för 2014 från generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid.

23 Europeiska kommissionen: *Budget circular for 2014 – Standing instructions* (budgetskrivelse – stående instruktioner), 14.12.2012.

24 *Budget Support Guidelines – Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support* (vägledning för budgetstöd – programplanering, utformning och förvaltning – en modern strategi för budgetstöd), september 2012.

#### 4.1.2. Dokumentsamordning och konsekvens

### 27

Mål – och deras indikatorer – är lättare att förstå och troligen att uppnå om de är formulerade på ett tydligt och konsekvent sätt i alla dokument som är relaterade till varandra.

## 4. Centrala riskområden

### 28

Mål och indikatorer för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder specificeras i ett stort antal olika dokument. Bland dessa återfinns följande:

- a) Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- b) Utvecklingsmål på hög nivå (se avsnitt 2.1.1).
- c) Förordningar om instrument för finansiering av yttre åtgärder<sup>25</sup>.
- d) Kommissionens regionala och landsspecifika strategier och fleråriga vägledande programdokument.
- e) Årliga handlingsprogram som fogas till kommissionens finansieringsbeslut.
- f) Finansieringsöverenskommelser med partnerländer, förvaltnings-/bidragsavtal med internationella organisationer, biståndsavtal och kontrakt med icke-statliga organisationer och tjänsteleverantörer.

- g) Verksamhetsförklaringar (eller programförklaringar) som en del av budgetförfarandet.
- h) Årliga förvaltningsplaner och årliga verksamhetsrapporter från kommissionens berörda generaldirektorat.

### 29

Administrationen av alla dessa dokument, som kommer från olika myndigheter och är föremål för varierande antagningscykler och förfaranden, leder av nödvändighet till att mål och indikatorer justeras och i vissa fall till att det uppstår inkonsekvenser. I ett pilotförsök med resultatrapportering som kommissionen genomförde 2014 för att förbereda resultatramen fann man att i de fall det fanns logiska ramar på både besluts- och kontraktsnivå var graden av överensstämmelse mellan dem i bästa fall blandad<sup>26</sup>.

### 30

I tidigare granskningar har revisionsrätten även konstaterat inkonsekvenser mellan mål- och indikatorfastställande dokument (se **ruta 2**).

25 EUT L 77 2014, 15.3.2014.

26 En logisk ram är ett dokument som ger en översikt över ett projekts mål, verksamheter och resurser. I regel beskrivs även kritiska antaganden som projektet bygger på och information ges om hur projektet kommer att övervakas, bland annat genom användning av indikatorer.

### Exempel på inkonsekvenser mellan dokument

”De årliga verksamhetsrapporterna anger sju indikatorer för Centralasien. Även om de generellt sett är relevanta för bedömningen av hur EU:s utvecklingsbistånd i Centralasien har lyckats är dessa indikatorer inte samma som i det regionala strategidokumentet och i de vägledande programmen, och de är inte heller direkt kopplade till de planerade resultaten av rådets nya partnerskapsstrategi för Centralasien.”<sup>27</sup>

27 Särskild rapport nr 13/2013: EU:s utvecklingsbistånd till Centralasien, punkt 79 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Centrala riskområden

### 31

Inkonsekvenser i formuleringen av mål och indikatorer kan leda till förvirring om vad som ska ligga till grund för bedömningen av vad som har uppnåtts

#### 4.1.3. Fastställande av SMART-mål och tydliga indikatorer

### 32

Fastställandet av specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna (SMART) mål är ett rättsligt krav för alla EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder. Dessutom ska resultaten av EU:s yttre åtgärder – inbegripet EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder – och ett visst instruments effektivitet övervakas och bedömas utifrån i förväg fastställda, tydliga, öppna och – i förekommande fall – landspecifika och mätbara indikatorer (se punkt 19)<sup>28</sup>.

28 I april 2014 begärde Europaparlamentet att specifika, mätbara, relevanta och tidsbundna riktmärken skulle antas för alla program inom rubrik 4 – Europa i världen – i den fleråriga budgetramen för 2014–2020. Se Europaparlamentets beslut av den 3 april 2014 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2012, avsnitt III – kommissionen och genomförandeorganen – ref. P7\_TA-PROV(2014)0287.

Figur 2 Behov av SMART-mål och tydliga indikatorer

		SMART-mål	Tydliga indikatorer
Resultat	Input		
	Åtgärder		
	Output		
	Utfall		
	Effekter		

## 4. Centrala riskområden

### 33

I tidigare granskningar har revisionsrätten ofta konstaterat att målen varit för vaga eller orealistiska (se **ruta 3**). Revisionsrätten har också ofta funnit att indikatorer saknats eller varit ottydliga (se **ruta 4**). Även när indikatorer är väldefinierade kan tolkningen av dem vara relativ och deras värde kan variera betydligt beroende på det sammanhang som de används i (se **ruta 5**).

### 34

I det pilotförsök med resultatrapportering som kommissionen genomförde 2014 för att förbereda resultatramen fann man också att i den mån det fanns logiska ramar i beslut och kontrakt var de inte av bra kvalitet, dvs. målen var inte SMART-mål och indikatorerna var antingen inte väldefinierade eller också var de grundade på oklara datakällor.

### 35

Förutom att det strider mot förordningarna undergräver underlåtenheten att fastställa SMART-mål och tydliga indikatorer kontrollen av genomförandet och resultatbedömningen, vilket inverkar negativt på ansvarsutkrävandet och den offentliga revisionen. Resultaten av en intervention riskerar också att begränsas om dess mål inte är väldefinierade från början.

#### Ruta 3

### Exempel på mål som var för vaga eller orealistiska

"Bristen på tydligt fastställda projektmål gäller främst den utrustning som planerades, dess driftsnivå (kvantitet och kvalitet) och vilken målgrupp som förväntades dra nytta av projektresultaten. Bristen på tydliga och kvantifierade åtgärder utgjorde ett stort hinder för kommissionens förmåga att övervaka framsteg under genomförandet och senare att mäta och kontrollera om de uppnådda resultaten var hållbara i ett längre perspektiv (...)."29

"Ibland är målen alltför ambitiösa, särskilt när det gäller frivilligorganisationers projekt som har anspråkslösa budgetar och en relativt kort genomförandeperiod. Detta gällde särskilt frivilligorganisationers projekt som finansierades inom livsmedelsmekanismen: de hade ungefär 20 månader på sig för genomförandet, som i praktiken minskades till cirka 15 månader eftersom de första månaderna ägnades åt upphandling och annan förberedande verksamhet. Ibland bygger insatserna på orimliga antaganden om vilka villkor som krävs för ett framgångsrikt genomförande, t.ex. nationella eller lokala myndigheters institutions- och förvaltningskapacitet, kvaliteten på infrastrukturen i landsbygdsområdet eller tillgång till lämplig personal (t.ex. dietister och jordbruksrådgivare)."30

29 Särskild rapport nr 13/2012: *Europeiska unionens utvecklingsbistånd till dricksvattenförsörjning och grundläggande sanitetstjänster i länder söder om Sahara*, punkt 50 (<http://eca.europa.eu>).

30 Särskild rapport nr 1/2012: *Ändamålsenligheten i Europeiska unionens utvecklingsbistånd till en tryggad livsmedelsförsörjning i Afrika söder om Sahara*, punkt 52 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Centrala riskområden

### Ruta 4

#### Exempel på indikatorer som saknades eller var otydliga

"Inga resultatindikatorer fanns med i finansieringsöverenskommelserna för Pegases direkta ekonomiska stöd, vilket gör det svårare för Europeiska utrikestjänsten, kommissionen och medlemsstaterna att bedöma de konkreta resultaten av stödet (...). Att det saknas resultatindikatorer gör det också svårare att visa på resultat för att locka till sig ny finansiering. Dessutom överensstämmer detta inte med det uttryckliga kravet i EGPI-förordningen att resultatindikatorer ska fastställas i övervakningssyfte för alla former av EGPI-stöd."<sup>31</sup>

"(...) I Kirgizistan var indikatorerna för informationsprogrammet om tryggad livsmedelsförsörjning vaga, till exempel att 'informationen om tryggad livsmedelsförsörjning anses allmänt vara korrekt och lämnas i rätt tid', 'ett lämpligt antal anställda utbildas' och 'nyttan med skördeprognoser'.<sup>32</sup>

31 Särskild rapport nr 14/2013: *Europeiska unionens direkta ekonomiska stöd till den palestinska myndigheten*, punkt 31 (<http://eca.europa.eu>).

32 Särskild rapport nr 13/2013, punkt 52.

### Ruta 5

#### Exempel på att indikatorers relevans förändras

EU tillhandahåller budgetstöd till Kambodja för utveckling av utbildningssektorn. På senare år har skolexamen i årskurs 12 i Kambodja undergrävts av fusk och korruption. Andelen godkända elever var ungefär 80 %. År 2014 började de kambodjanska myndigheterna att försöka förhindra och till sist undanröja oegentligheter i dessa examina, framför allt genom att vidta åtgärder vid provcentralerna för att förhindra fusk. En första examen som organiserades i augusti 2014 ledde till att 25 % godkändes. Genom en andra chans till examen som arrangerades i oktober blev det totala antalet godkända elever 41 %, vilket var ungefär hälften av andelen godkända 2013. Vid första påseende kan förändringen av denna indikator tolkas som en försämring. Den kan dock också ses som en följd av en förbättring av examinationernas tillförlitlighet och trovärdighet.

#### 4.1.4. Fastställande av ett partnerlands åtagande att genomföra reformer som ett mål

### 36

Om målen för en åtgärd ska vara betydande för utvecklingen måste de motsvara uppnåendet av ett resultat, dvs. en mätbar förändring till följd av den berörda åtgärden.

## 4. Centrala riskområden

### 37

I tidigare revisioner har revisionsrätten funnit att målen för EU:s åtgärder ibland formuleras som ett åtagande som ska göras av ett partnerland vid en viss tidpunkt. Även om det angivna målet har uppfyllts, dvs. även om partnerlandet tycks ha gjort det förväntade åtagandet, har åtgärden dock i vissa fall haft ingen eller liten betydande effekt över tiden. Med andra ord ledde den inte till betydande resultat i fråga om utveckling (se **ruta 6**).

### 38

Ändamålsenligheten i EU:s utvecklingsbistånd och samordningsåtgärder kan undergrävas när partnerlandets uppenbara åtagande om att uppnå resultat anses vara ett tillräckligt villkor för betalning, utan ytterligare bevis för att betydande reformer faktiskt genomförs.

#### Ruta 6

### Exempel på en intervention där partnerlandets åtagande att genomföra reformer inte lett till utvecklingsresultat

"Kommissionen betalade ut sitt budgetstöd i Kirgizistan i tre delar, som var och en föregicks av en bedömning av framstegen i uppfyllandet av PFM-målen (målen för förvaltning av offentliga finanser). Kommissionen bedömde att framstegen hade gått långsamt men motiverade utbetalningen av var och en av de tre delarna främst med att den kirgizistanska regeringen var fast besluten att genomföra ytterligare reformer. Det fanns inga klara bevis för detta. En central del av kommissionens motivering till utbetalningsbesluten bygger på dess bedömning av partnerländernas åtaganden om att genomföra reformer snarare än på vilka framsteg som faktiskt har skett."<sup>33</sup>

"Kommissionen lyckades inte garantera att de frågor som den tog upp i dialogen i underkommittén sedan följdes upp av de egyptiska myndigheterna i form av konkreta åtgärder. Även när frågor som hade tagits upp fördes upp som åtgärdsposter i slutet av mötet genomfördes de i regel inte. Till exempel tog underkommittén 2009 med åtgärdsunkten 'utforska möjligheterna att använda EU:s tekniska stöd för att ge råd till Egypten om lagstiftning för frivilligorganisationer i medlemsstaterna'. Detta följdes inte upp. (...) Kommissionen gjorde ingen koppling mellan sin kritik av kränkningar av de mänskliga rättigheterna som framfördes i lägesrapporterna och alternativet att minska eller avbryta EU-stödet."<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Särskild rapport nr 13/2013, punkt 57.

<sup>34</sup> Särskild rapport nr 4/2013: *EU:s samarbete med Egypten på området samhällsstyrning*, punkterna 39 och 41 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Centrala riskområden

### 4.2. Upprättande av resultatkedjan

#### 4.2.1. Sammankoppling av åtgärder och resultat genom en tydlig logisk kedja

### 39

För att uppnå de förväntade resultaten är det nödvändigt att identifiera lämpliga åtgärder och därigenom skapa ett tydligt och logiskt samband mellan åtgärder, output, utfall och effekter<sup>35,36</sup>. Upprättandet av en sådan logisk kedja är också viktigt för att visa hur EU:s utvecklings- och samarbetsinterventioner bidrar till resultat<sup>37</sup>.

### 40

I en del av revisionsrättens tidigare särskilda rapporter och kommissionens utvärderingsrapporter har man funnit att sambandet mellan åtgärder och resultat inte alltid var tydligt fastställt (se **ruta 7**).

### 41

För vissa åtgärder kan resultatbaserade betalningsvillkor vara fastställda i finansieringsavtal där betalning direkt kopplas till uppnåendet av resultat för att skapa incitament till förbättrade prestationer genom full betalning eller delbetalning för fullt eller partiellt uppnående av resultat<sup>38,39</sup>. I tidigare granskningar har revisionsrätten ibland funnit att en koppling inte gjordes eller inte upprätthölls (se **ruta 8**).

### 42

Om det inte finns ett tydligt samband mellan åtgärder – eller villkor för betalning – och deras avsedda resultat kan man tappa interventionernas mål ur sikte, vilket inverkar negativt på biståndseffektiviteten. EU:s kapacitet att visa och redovisa resultaten av sina åtgärder undergrävs också. Till synes separata politikområden kan dessutom i praktiken vara nära förknippade med varandra<sup>40</sup>. När en åtgärd utformas inom ett visst politikområde kanske dess tänkbara resultat för annan politik inte beaktas tillräckligt. Exempelvis kan ett projekt bidra till hälsorelaterade mål, såsom att bekämpa malaria, medan dess angivna mål endast gäller att förbättra tillgången till säkert dricksvatten.

35 *Study on Legal Instruments and Lessons Learned from the Evaluations Managed by the Joint Evaluation Unit – Final Report Volume 1: Final Summary Report* (studie av rättsliga instrument och gjorda lärdomar från utvärderingar som letts av den gemensamma utvärderingsenheten – slutrapport volym 1: sammanfattande slutrapport), juli 2011, s. vi: Det är viktigt att formulera tydliga logiska kedjor i bestämmelser. Detta kan främjas genom att undvika ostrukturerade listor över åtgärder och oklara samband mellan åtgärder, output och deras avsedda effekter. Sambanden mellan varje steg i kedjan bör vara tydliga och logiska för att undvika luckor i logiken och output eller effekter utan samband med åtgärder. – ref. evaluation DEVCO 1292.

36 En utförlig förklaring av resultatkedjan finns i den resultatbaserade förvaltningshandboken från FN:s utvecklingsgrupp, oktober 2011, s. 14.

37 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice, Final report* (studie av hur lärdomar från de strategiska utvärderingar som utförts av generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid utnyttjas i utvecklingspolitik och praxis, slutrapport), juni 2014, s. vii.

38 *Commission Budget Support Guidelines – Executive Guide – A modern approach to Budget support* (kommissionens riktlinjer för budgetstöd – sammanfattande vägledning – en modern metod för budgetstöd), september 2012.

39 Se EU:s gemensamma ståndpunkt vid det fjärde högnivåforumet om biståndseffektivitet (Busan, 29 november–1 december 2011) – rådets slutsatser – 3124:e mötet i rådet (utrikes frågor/utveckling), Bryssel, den 14 november 2011: "EU uppmanar partnerländer och utvecklingsländer att öka betoningen av harmoniserad och resultatbaserad villkorlighet".

40 *Thematic evaluation of the European Commission support to the health sector – Final report – Volume 1* (tematisk utvärdering av kommissionens stöd till hälsosektorn – slutrapport – volym 1), augusti 2012, s. xiv.

### Exempel på ett otydligt samband mellan åtgärd och resultat

I de 24 interventioner som granskats hänvisas tydligt till strategin för den europeiska granskningspolitiken som den övergripande politik under vilken samarbetet äger rum. Hänvisning till ett eller flera mål för den europeiska granskningspolitiken görs tydligt i programplaneringsdokumenten och interventionerna överensstämmer med strategidokumentet. I den granskade dokumentationen visas eller förklaras dock inte på ett uttryckligt sätt hur målen ska uppnås genom de specifika interventionerna och hur de planerade interventionerna kommer att bidra till resultaten.<sup>41</sup>

”Budgetstödprogrammen i Malawi och Rwanda hänvisar till målen i de nationella strategierna för fattigdomsminskning och sektorsstrategierna och sektorsprogrammen. De beskriver inte hur de avser att bidra till regeringens mål.”<sup>42</sup>

41 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) – Final report – Volume 1* (utvärdering av EU:s stöd till två regioner för den europeiska granskningspolitiken (öst och söder) – slutrapport – volym 1), juni 2013, s. 24.

42 Särskild rapport nr 1/2012, punkt 53.

### Exempel på finansiella interventioner med ineffektiva betalningsvillkor

”Ett mål med de två riktade budgetstödprogrammen var att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna. I programmen gjorde man dock inga kopplingar till regeringens plan för reform av förvaltningen av de offentliga finanserna och identifierade inte heller vilka prioriteringar programmen skulle stödja. Det är oklart hur program av denna typ kan uppnå ett sådant mål med tanke på att medlen betalades ut i en enda fast utbetalning utan några resultatrelaterade villkor eller krav på politisk dialog.”<sup>43</sup>

”När det gäller projekt för investeringar i väginfrastruktur utnyttjar kommissionen inte villkoren på ett sätt som ger partnerländerna tillräckliga incitament till att uppfylla dem. De fastställda villkoren är inte rättsligt bindande utan framställs i finansieringsöverenskommelserna som ’kompletterande åtgärder’ som partnerlandet ska åta sig att utföra. I praktiken godkänner kommissionen i allmänhet kontrakt om bygg- och anläggningsarbeten mellan partnerländer och entreprenörer oavsett om dessa kompletterande åtgärder har vidtagits eller inte. Kommissionen är då förpliktad att betala ut EUF-medel i enlighet med dessa kontrakt och har liten möjlighet att förmå partnerlandet att uppfylla villkoren.”<sup>44</sup>

43 Särskild rapport nr 9/2013: *EU:s stöd till en god samhällsstyrning i Demokratiska republiken Kongo*, punkt 65 (<http://eca.europa.eu>).

44 Särskild rapport nr 17/2012: *Europeiska utvecklingsfondens (EUF) bidrag till ett hållbart vägnät i Afrika söder om Sahara*, punkt 27 (<http://eca.europa.eu>).



## 4. Centrala riskområden

### 4.2.2. Bidrag jämfört med tillskrivning

#### 43

EU:s utvecklings- och samarbetsinterventioner äger rum i ett komplicerat sammanhang, där många andra givare och många yttre faktorer, förutom EU:s intervention, bidrar positivt eller negativt till uppnåendet av resultat. Av denna anledning, och även för att fastställa ett orsakssamband mellan EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder och resultaten av dem (se avsnitt 4.2.1.), kan det vara önskvärt att bedöma styrkan i sambandet, det vill säga vilken del av resultaten som kan tillskrivas EU:s åtgärd.

#### 44

I sitt arbetsdokument *Paving the way for an EU development and Cooperation Results Framework* (se punkt 7) påpekade dock kommissionen att det är svårt att mäta bidraget från en nivå i resultathierarkin till nästa, dvs. från output till utfall, och från utfall till effekter. En interventions output kan i regel i stor utsträckning tillskrivas interventionen, men detta är ofta inte fallet med dess utfall, och ännu mindre när det gäller interventionens effekter, vilket revisionsrätten konstaterat i vissa av sina revisioner (se **ruta 9**).

#### 45

När det gäller interventioner i form av budgetstöd är det normalt inte möjligt att identifiera outputen på grund av det sätt på vilket EU:s finansiella stöd fungerar inom partnerlandets budget. Partnerlandets budget stöder i själva verket hela landets utvecklingsstrategi, och outputen från EU:s interventioner i form av budgetstöd gäller därför förändringar i den offentliga politiken och de offentliga tjänsterna, som inte är en konsekvens enbart av budgetstödprogrammet utan även av olika andra regeringsåtgärder och regeringsbeslut, andra program för externt bistånd och yttre icke-regeringsrelaterade faktorer<sup>45</sup>. Detta illustreras väl i OECD:s övergripande ram för utvärdering av budgetstöd (se **bilagan**).

#### 46

Även om ett tydligt logiskt samband mellan åtgärd och resultat kan fastställas kan det följaktligen vara svårt – för att inte säga omöjligt – att bedöma vilken del av resultaten som kan tillskrivas EU:s interventioner och vilka som beror på andra givares interventioner eller på andra faktorer. Därför är det mer relevant att tala om bidrag än tillskrivning. Förutom dess tekniska aspekter är denna fråga också relaterad till den mer politiska frågan om vem som äger resultaten. När många intressenter medverkar, däribland EU, partnerländer och andra givare, kan det faktiskt finnas flera som gör anspråk på samma positiva resultat, eller ingen som erkänner sitt ansvar för negativa resultat.

45 OECD – DAC Network on Development Evaluation – *Evaluating Budget Support Methodological Approach* (DAC-nätverket om utvärdering av utvecklingsinsatser – en metod för att utvärdera budgetstöd), s. 11. Se även sidan 12 om utfallet av budgetstöd: Utfallet är resultaten av hela uppsättningen av regeringens politiska åtgärder, strategier och utgiftsåtgärder, av de berörda intressenternas reaktioner/gensvar på förändringar i den offentliga politiken och besluten om resurstilldelning samt inverkan av andra yttre faktorer. Dessa utfall påverkas således endast delvis av det tillhandahållna budgetstödet. Orsakssambandet mellan det tillhandahållna budgetstödet och utfallet blir därför (kraftigt) utspädd av påverkan från andra faktorer.

### Exempel på svårigheter att tillskriva resultat till EU:s intervention

”Revisionsrätten kan inte bedöma i vilken omfattning EU:s budgetstödprogram i Malawi och Rwanda har bidragit till de statliga programmens resultat eftersom det finns många olika och komplexa faktorer (...).”<sup>46</sup>

46 Särskild rapport nr 1/2012, punkt 57.

### 4.3. Ökad komplexitet på grund av integrering av övergripande frågor

#### 47

I sitt meddelande *Att göra EU:s utvecklingspolitik mer effektiv: en agenda för förändring* (se punkt 18) föreslog kommissionen att EU:s åtgärder i varje partnerland skulle koncentreras till högst tre sektorer. En koncentration av EU:s interventioner till ett litet antal sektorer kan öka deras effekt och hävstångskraft och bidra till att hålla EU:s bistånd hanterligt inte bara för partnerländerna utan även för kommissionen och EU:s delegationer<sup>47</sup>.

#### 48

Enligt EU:s instruktioner för att upprätta fleråriga programdokument för programperioden 2014–2020 ska man vid sektorpolitiska åtaganden även ta hänsyn till nio övergripande frågor, bland annat främjandet av mänskliga rättigheter, jämställdhet mellan kvinnor och män, demokrati, god samhällsstyrning, barns rättigheter, personer med funktionsnedsättningar, urbefolkningar, miljömässig hållbarhet och bekämpning av hiv/aids<sup>48</sup> (se **ruta 10**).

47 Europeiska utrikestjänstens och kommissionens gemensamma dokument: *Instructions for the programming of the 11th European Development Fund (EDF) and the Development Cooperation Instrument (DCI) – 2014-20* (instruktioner för planering av elfte Europeiska utvecklingsfonden och finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete).

48 Se även till exempel förordning (EU) nr 233/2014 om finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete där det föreskrivs att: ”Frågor av övergripande karaktär som har fastställts i det europeiska samförståndet ska integreras i alla program. Dessutom ska konfliktförebyggande, anständigt arbete och klimatförändringar integreras, där så är lämpligt” (artikel 3).

## 4. Centrala riskområden

Figur 3

### Huvudsektorer och frågor av övergripande karaktär

	Huvudsektor 1	Huvudsektor 2	Huvudsektor 3
Övergripande fråga 1			
Övergripande fråga 2			
Övergripande fråga 3			
Övergripande fråga 4			
Övergripande fråga 5			
Övergripande fråga 6			
Övergripande fråga 7			
Övergripande fråga 8			
Övergripande fråga 9			

#### 49

I tidigare utvärderingsrapporter har kommissionen pekat på svårigheterna att integrera mänskliga rättigheter i EU:s utvecklingsåtgärder (se **ruta 11**).

#### 50

Integreringen av övergripande frågor i EU:s interventioner kan göra prioriteringen av dessa interventionsmål mer komplex. Den ökade komplexiteten på grund av integreringen av övergripande frågor i EU:s program utgör en ytterligare risk för uppnåendet och rapporteringen av resultat.

Ruta 10

### Integrering av övergripande frågor i program – exemplet Kambodja

I kommissionens fleråriga vägledande program för Kambodja för perioden 2014–2020 föreskrivs tre huvudsektorer: jordbruk/förvaltning av naturresurser, utbildning/färdigheter och god samhällsstyrning. Där föreskrivs också att flera övergripande frågor ska integreras: jämställdhet och kvinnors egenmakt, nutrition, miljö samt informations- och kommunikationsteknik.

### Exempel på svårigheter att ta itu med övergripande frågor – fallet mänskliga rättigheter

EU har försökt att ytterligare omsätta sitt åtagande och integrera mänskliga rättigheter på programnivå, inklusive i regionala strategirapporter, bilaterala handlingsplaner och tematiska program. Mänskliga rättigheter och demokrati integreras som vägledande principer i policydokumenten. Trots detta kan man observera att demokrati och mänskliga rättigheter "späds ut" när cykeln fortsätter "nedåt", dvs. från breda politiska utfästelser till politiska ramar ned till programplanering, val av instrument, tilldelning av medel och val av projekt. Denna "utspädning" tar sig flera uttryck, bland annat i) avsaknaden av en sammanhängande strategi för att lösa problem genom konkreta interventioner, ii) den begränsade finansieringen av relaterade demokratiska aspekter och aspekter som gäller mänskliga rättigheter i andra viktiga tematiska sektorer, och iii) tendensen att begränsa arbetet med mänskliga rättigheter till tematiska instrument.<sup>49</sup>

Skrivbordsanalysen av sex konkreta områden där Europeiska kommissionen eftersträvat att integrera mänskliga rättigheter visar att komponenten mänskliga rättigheter späds ut när cykeln fortsätter nedåt. Allt detta förvärras av en avsaknad av även de mest grundläggande system för att övervaka och utvärdera framsteg när det gäller integrering. Utspädningen är relaterad till partnerländernas politiska motstånd men också till stora inre svagheter på EU-nivå, såsom begränsad politisk genomslagskraft och inkonsekvent beslutsfattande i fråga om platsen för och vikten av mänskliga rättigheter i EU:s yttre åtgärder. EU:s svårigheter att förena värden och intressen har dokumenterats vitt och brett och kritiserats av medierna och det civila samhället. Arabiska våren var en ögonöppnare om gränserna för strategin "stabilitet kontra mänskliga rättigheter" och kan öppna möjligheter för en mer allvarligt menad strategi för att integrera mänskliga rättigheter.<sup>50</sup>

49 *Evaluation of the European Union's Support to two European Neighbourhood Policy Regions (East and South) – Final report – Volume 1*, juni 2013, s. 62.

50 *Thematic evaluation of the European Commission support to respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (including solidarity with victims of repression) – Final Report – Volume 1* (tematisk utvärdering av kommissionens stöd till mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (inklusive solidaritet med offren för förtryck) – slutrapport – volym 1), december 2011, s. 15.

## 4. Centrala riskområden

### 4.4. Harmonisering mellan utvecklingspartners instrument och regelverk

#### 4.4.1. Anpassning till partnerländernas resultatramar

##### 51

Enligt de principer som överenskomits i internationella forum på hög nivå ska givare, inklusive EU, så långt som möjligt använda partnerländernas ramar för resultatriktad rapportering och övervakning (se avsnitt 2.1.2). Givarna bör i synnerhet minimera användningen av ytterligare ramar och avstå från att begära införandet av resultatindikatorer som inte är förenliga med ländernas nationella utvecklingsstrategier<sup>51</sup>.

##### 52

I tidigare utvärderingsrapporter från kommissionen har man dock funnit problem när det gäller bristande anpassning mellan givares och partnerländers ramar (se **ruta 12**).

##### 53

När partnerländerna möts av många olika typer och nivåer av rapporteringskyldigheter och betalningsvillkor från olika givare, kan dessa utgöra en ohanterlig börda, vilket inverkar negativt på både biståndets ändamålsenlighet och effektivitet.

51 Partnerskapet från Busan för effektivt utvecklingssamarbete.

#### Ruta 12

### Exempel på bristande anpassning till partnerländernas resultatram

Ramen för resultatbedömning (PAF) var allt annat än en regeringsledd och verkligt harmoniserad ram. Den hade utvecklats till "summan av alla utvecklingspartners enskilda önskemål och krav". Regeringens faktiska ansvar hade förlorats och PAF-bedömningsprocessen var föga mer än en obligatorisk process, som man var tvungen att respektera för att utbetalningarna av budgetstödet skulle fortsätta. Samtidigt som ansvaret och engagemanget gått förlorade har det skett en betydande ökning av transaktionskostnaderna för den årliga bedömningsprocessen och den tillhörande politiska dialogen. Denna iakttagelse rapporterades enhälligt av alla berörda intressenter som intervjuats och framgår allra tydligast av den stadiga ökningen av antalet indikatorer som ingår i PAF.<sup>52</sup>

52 *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future – Final Report: Volume 1* (gemensam utvärdering av budgetstöd till Tanzania: lärdomar och rekommendationer för framtiden – slutrapport – volym 1), 2013, punkterna 74–75.

## 4. Centrala riskområden

### 4.4.2. Harmonisering av instrument som används av utvecklingspartner

#### 54

I revisionsrättens tidigare särskilda rapporter konstaterades problem på grund av bristande harmonisering av instrument som används av utvecklingspartner (se **ruta 13**).

#### 55

Underlåtenheten att harmonisera de instrument som används av utvecklingspartnerna kan vara till nackdel för en effektiv och ändamålsenlig resultatövervakning och rapportering.

### Ruta 13

#### Exempel på problem på grund av bristande harmonisering av instrument som används av utvecklingspartner

"Förenade nationernas utvecklingsprogram (UNDP) har uppskattat att det redan finns mer än 50 internationella offentliga fonder, 45 koldioxidmarknader och 6 000 riskkapitalfonder som tillhandahåller klimatfinansiering, var och en med en egen styrningsstruktur. Som Världsbanken noterar innebär denna typ av splittring ett hot som kan göra att klimatfinansieringens övergripande ändamålsenlighet minskar (...). Kommissionen och medlemsstaterna använder både bilaterala och multilaterala kanaler för att betala ut klimatfinansiering. År 2010 använde EU så många som 22 multilaterala kanaler.

(...) Inga försök har gjorts för att minska det stora antalet klimatfonder, vilket medför allvarliga risker för ineffektivitet, otillräcklig ansvarsskyldighet och ett splittrat bistånd (...)"<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Särskild rapport nr 17/2013: EU:s klimatfinansiering inom ramen för bistånd till tredjeländ, punkterna 57–58 och punkt 68 (<http://eca.europa.eu>).

### 4.4.3. Hantering av en kombination av olika ansvarsstrukturer

#### 56

Som en del av EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärd anförtror kommissionen vissa budgetgenomförandeuppgifter under indirekt förvaltning till internationella organisationer<sup>54</sup>. För dessa uppgifter är ansvarsutkrävandet beroende av den berörda internationella organisationens ansvarsstrukturer, inklusive styrning, resultatramar<sup>55</sup> och extern revision samt EU:s egna revisions- och ansvarsbestämmelser.

#### 57

I tidigare revisioner har revisionsrätten funnit att en kombination av olika ansvarsstrukturer för uppgifter under indirekt förvaltning tillsammans med internationella organisationer ibland ger upphov till luckor i ansvarsutkrävandet (se **ruta 14**).

<sup>54</sup> Budgetförordningen, artikel 58 – metoder för genomförande av budgeten.

<sup>55</sup> Se till exempel handboken för resultatbaserad förvaltning från FN:s utvecklingsgrupp, FN:s befolkningsfonds integrerade resultatram eller handboken om planering, övervakning och utvärdering av utvecklingsresultat från FN:s utvecklingsprogram.

## 4. Centrala riskområden

### Exempel på skilda ansvarsstrukturer – FN

”Även om kommissionen kontrollerar sina FN-partners system för ekonomisk förvaltning (genom analys av de fyra pelarna) är kommissionen beroende av FN-rapporter för att bekräfta att kontrollsystemen fungerar i praktiken och att resultat uppnås. Vid tidpunkten för revisionen hade kommissionen inte ännu kunnat få tillräcklig information från FN i detta avseende.”<sup>56</sup>

Kommissionen får inte ”tillräckligt mycket information i tid från FN-rapporter. Många rapporter är fortfarande försenade, inte tillräckligt detaljerade och mer inriktade på åtgärder än på resultat.”<sup>57</sup>

56 Översiktlig analys 2014: *Luckor, överlappningar och utmaningar: En översiktlig analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision*, ruta 15 (<http://eca.europa.eu>).

57 Särskild rapport nr 3/2011: *Effektiviteten och ändamålsenligheten i EU-bidrag som kanaliseras genom FN-organisationer i konfliktdrabbade länder*, punkt IV (<http://eca.europa.eu>).

### 4.5. Svagheter i utvärdering och resultatrapportering

#### 58

I de rättsliga bestämmelserna om resultatövervakning, utvärdering och revision föreskrivs två olika tidsintervall:

- a) **regelbundet tidsintervall:** I exempelvis artikel 318 i EUF-fördraget föreskrivs att kommissionen årligen ska överlämna (...) en rapport med utvärdering av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts, särskilt i förhållande till de uppgifter som Europaparlamentet och rådet lämnat i samband med det årliga förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet.

- b) **åtgärdsbaserat tidsintervall:**

I exempelvis artikel 18.3 i tillämpningsföreskrifterna för budgetförordningen föreskrivs att resultaten av fleråriga program vars resurser överskrider 5 000 000 euro ska utvärderas löpande med bestämda intervall och enligt ett tidsschema som gör det möjligt att ta hänsyn till resultaten av utvärderingen när beslut ska fattas om huruvida programmet ska förlängas, läggas om eller avbrytas.

#### 59

I tidigare revisionsrapporter fann revisionsrätten att uppnåendet av projekt- eller programmål inte kunde bedömas innan de avslutades, vilket undergräver de periodiskt återkommande utvärderingarna av resultat (se **ruta 15**).

## 4. Centrala riskområden

### 60

Revisionsrätten fann också svagheter när det gällde att leverera utvärderingar i tid, dvs. strategiska utvärderingar tog ofta mycket längre tid än planerat och programutvärderingar sköts ibland upp eller ställdes in<sup>58</sup>. I en undersökning nyligen som kommissionen begärt fann man också "betydande glapp" mellan utvärderingar och politikutformning, programplanering, övervakning och resultatnriktad förvaltning. Framför allt konstaterades att man missade möjligheter att ta tillvara tidigare lärdomar eftersom utvärderingsresultaten inte synkroniserades med den förvaltningsmässiga beslutsprocessen, eller därför att sammanhanget hade förändrats vid den tid då resultaten var tillgängliga<sup>59</sup>.

### 61

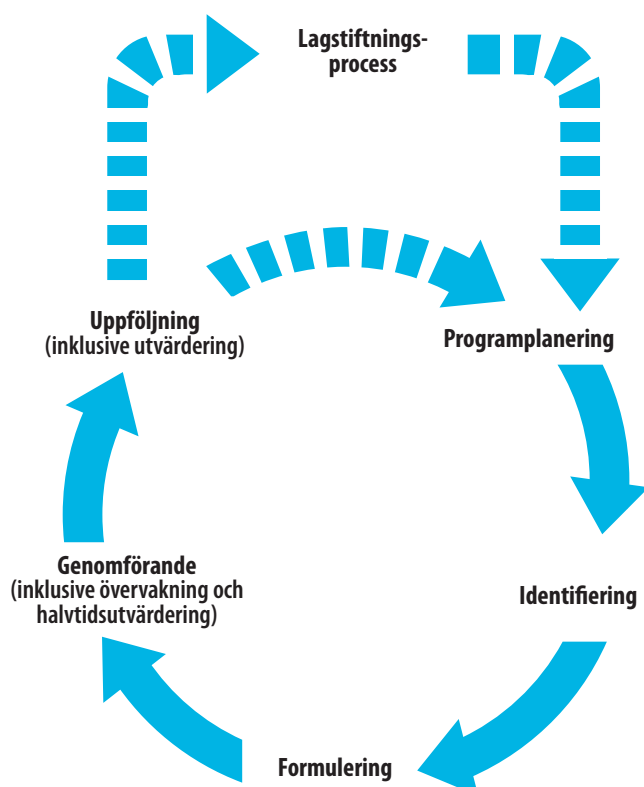
Brister som gäller resultatrapportering och utvärderingarnas punktlighet kan hindra återföringen av relevant kunskap och lärdomar till rapporterings- och beslutsprocesserna.

58 Särskild rapport nr 18/2014: *EuropeAids system för utvärdering och resultatnriktad övervakning*, punkterna 27–29 (<http://eca.europa.eu>).

59 *Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice* (studie om tillvaratagandet av lärdomar från EuropeAids strategiska utvärderingar för utvecklingspolitik och utvecklingspraxis), slutrapport, juni 2014, s. vii.

Figur 4

### Tidscykeln för en åtgärd





### Exempel på resultat som endast kan bedömas i slutet av den berörda åtgärden

”Revisionsrätten bedömde ändamålsenligheten i ett urval av 19 projekt och jämförde de förväntade målen i bidragsöverenskommelsen med det faktiska resultatet. (...) Resultaten kunde inte bedömas på grund av otillräcklig information i följande fall: (...) Ett större projekt var en förvaltningsfond för vilken de mål som angavs i bidragsöverenskommelsen gällde fonden som helhet och därför var mer allmänt hållna. Trots att mer specifika mål hade fastställts för de underliggande projekten kan det inte finnas någon tydlig koppling mellan uppfyllelsen av projektmålen och de allmänna målen i bidragsöverenskommelsen. Därför kan ändamålsenligheten bedömas först när själva fonden avslutas, vilket ännu inte var fallet när granskningen genomfördes.”<sup>60</sup>

60 Särskild rapport nr 3/2011, punkterna 25 och 27 b.

## 4.6. Konsolidering av uppgifter och rapportering

### 62

För att visa de resultat som uppnåtts genom EU:s utvecklingspolitik måste uppgifter om de resultat som uppnåtts genom EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder samlas in och konsolideras genom informationssystem samt presenteras och spridas genom lämpliga rapporteringskanaler.

### 63

I tidigare revisionsrapporter fann revisionsrätten problem med kapaciteten hos det informationssystem som generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid använder för att samla in resultatrelaterade uppgifter (se **ruta 16**). Under 2014 påpekade kommissionen också att om EU ska kunna rapportera resultat måste system och verktyg rationaliseras och utvecklas vidare<sup>61</sup>.

### 64

Uppgifterna om EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder fungerar som grund för ett brett spektrum av rapporter, varav de viktigaste är följande:

- Kommissionens årsredovisning och rapport om budgetförvaltningen och den ekonomiska förvaltningen<sup>62</sup>.
- Den årliga verksamhetsrapporten från generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid och kommissionens sammanfattande rapport<sup>63</sup>.
- Årlig rapportering till OECD:s biståndskommitté (DAC), i enlighet med DAC:s direktiv<sup>64</sup>.
- De uppgifter som varje månad lämnas till IATI-dataregistret, i enlighet med IATI-standarderna<sup>65</sup>.
- Den årliga rapporten med utvärderingen av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts<sup>66</sup>.

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

62 Budgetförordningen, särskilt artiklarna 141–142.

63 Budgetförordningen, särskilt artikel 66.9.

64 *Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire* (direktiv om konvergerad statistikrapportering för rapportsystemet för kreditgivare (CRS) och den årliga DAC-enkäten) samt tilläggen – referens DCD/DAC(2013)15/FINAL, 11.6.2013.

65 Internetplatsen för International Aid Transparency Initiative ([www.iatiregistry.org](http://www.iatiregistry.org)).

66 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 318.

- f) Årsrapporten om genomförandet av Europeiska unionens utvecklings- och biståndspolitik.
- g) Regelbundna uppdateringar av kommissionens webbplats EU Aid Explorer<sup>67</sup>.

### 65

För närvarande är de flesta av dessa rapporter inriktade på åtgärder, och ingen av dem tillhandahåller konsoliderade uppgifter om de totala resultat som uppnåtts genom dessa åtgärder<sup>68</sup>. Om det saknas konsoliderade rapporter om och översikter över de resultat som uppnåtts genom EU:s bistånd kan beslutsfattandet och ansvarsutkrävandet försämrats.

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

68 Den årliga rapporten om utvärderingen av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts ger inte någon tydlig översikt över i vilken omfattning unionens viktigaste mål har uppnåtts. Se betänkandet om utvärderingen av unionens finanser på grundval av de resultat som uppnåtts: ett nytt verktyg för det förbättrade förfarandet för att bevilja kommissionen ansvarsfrihet, A7-0068/2014, 30.1.2014.

### Ruta 16

#### Ett exempel på brister i informationssystemet för GD Utveckling och samarbete – EuropeAid

”Det verktyg kommissionen främst använder för rapporteringen mellan delegationerna och EuropeAid är förvaltningsrapporter om externt bistånd (...). Men rapporterna beskriver utförligt de verksamheter som pågår och vilka problem som uppstår under genomförandet. Dessutom är en del av informationen i dem densamma som i det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris). Rapporterna ger mycket lite information om det faktiska biståndresultatet, både när det gäller bedömningar som delegationerna själva har gjort och när det gäller rapportering om resultatet från utvärderingar som har genomförts efter det att biståndsinsatserna har avslutats. (...)<sup>69</sup>”

Det är ”inte lätt att använda Cristill att beräkna det totala belopp som använts till ett bestämt politikområde eller som finansierats via ett bestämt finansiellt instrument. I den lista över områden som används för att koppla ihop poster från många Cris-moduler till ett bestämt område blandas geografiska områden (Asien till exempel), finansiella instrument (...) och tematiska politikområden (livsmedelsförsörjning till exempel).

Denna situation har lett till att konsolideringen av uppgifter – särskilt finansiella uppgifter – som finns i Cris i rapporteringssyfte har blivit särskilt komplex och gjort att Cris har blivit mindre effektivt och ändamålsenligt som rapporterings- och förvaltningsverktyg.”<sup>70</sup>

69 Särskild rapport nr 1/2011: *Har delegeringen av kommissionens förvaltning av externt bistånd från huvudkontoret till delegationerna lett till ett bättre bistånd?*, punkt 59 (<http://eca.europa.eu>).

70 Särskild rapport nr 5/2012: *Det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris)*, punkterna 40 och 41 (<http://eca.europa.eu>).

## 4. Centrala riskområden

### 4.7. Uppgiftskvalitet

#### 66

Övervakning och bedömning av resultat kräver insamling av tillräckliga, relevanta, tillförlitliga och aktuella uppgifter. I enlighet med åtagandena vid högnivåforumen om biståndseffektivitet (se avsnitt 2.1.2) bör man vid uppgiftsinsamlingen så långt det är möjligt utnyttja partnerländernas egna ramar för resultatriktad rapportering och övervakning.

#### 67

I revisionsrättens tidigare revisioner och kommissionens utvärderingar fann man ibland att uppgiftskällorna inte gav tillräcklig, relevant och tillförlitlig information om resultaten i rätt tid (se **ruta 17**). Uppgiftsinsamling är ibland kostsam – särskilt vid totalurval – och utförs därför inte så ofta av partnerländer.

#### 68

Avsaknad av tillräckliga, relevanta, tillförlitliga och aktuella uppgifter kan kraftigt försämra kvaliteten på och tillförlitligheten hos rapporterade resultat.

#### Ruta 17

### Exempel på brister i uppgiftskvaliteten

”De indikatorer kommissionen använder har i allmänhet en lämplig inriktning på millenniemålen medan indikatorerna för utbildningskvalitet inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet. De nationella förvaltningsystem för information om utbildningssektorn som kommissionen förlitar sig på ger emellertid inte konstant, tillräcklig och tillförlitlig information i rätt tid.”<sup>71</sup>

71 Särskild rapport nr 12/2010: *EU:s utvecklingsbistånd till grundutbildning i Afrika söder om Sahara och i södra Asien*, punkt V (<http://eca.europa.eu>).

### 4.8. Budgetutfall

#### 69

Tidigare år har det förekommit påtryckningar om att öka de belopp som används till EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder, särskilt i samband med åtagandet om att uppnå det internationellt överenskomna målet att det offentliga biståndet ska uppgå till 0,7 % av BNI senast 2015<sup>72</sup>.

72 ”Medlemsstaterna åtar sig att nå biståndsmålet 0,7 % av BNI senast 2015, medan de som har nått detta mål åtar sig att ligga kvar över detta. De medlemsstater som har anslutit sig till EU efter 2002 kommer att sträva efter att senast 2015 ha ett offentligt utvecklingsbistånd på 0,33 % av BNI” – se ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel den 16–17 juni 2005, ref. 10255/1/05 REV 1, punkt 27.

## 4. Centrala riskområden

### 70

I artikel 317 i EUF-fördraget föreskrivs att kommissionen ska genomföra budgeten i enlighet med budgetförordningen och principerna om sund ekonomisk förvaltning. I artikel 38.3 i budgetförordningen föreskrivs att kommissionen till förslaget till årsbudget bland annat ska bifoga uppgifter om genomförandenivåerna för det föregående årets verksamhet och genomförandenivåerna för innevarande år.

### 71

Budgetutfallet kan uppfattas som ett mål i sig och det anges ibland på det sättet i kommissionens förvaltningsplaner (se **ruta 18**).

### 72

Därför kan det finnas spänningar mellan behovet att genomföra budgeten och behovet att genomföra den i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning (ändamålsenlighet, effektivitet och sparsamhet)<sup>73</sup>. Framgångar och misslyckanden i fråga om budgetgenomförandet är mer direkt synliga än framgångar i fråga om prestationer (resultat). Därför kan det finnas en naturlig tendens att fokusera mer på budgetgenomförandet än på resultaten, vilket revisionsrätten konstaterade i sin årsrapport om budgetgenomförandet 2013: "När EU-medel användes under programperioden 2007–2013 låg inriktningen på utnyttjande (behovet av att använda pengarna) och efterlevnad snarare än på goda resultat"<sup>74</sup>.

### 73

Fokuseringen på budgetutfall som mål kan vara till nackdel för sund ekonomisk förvaltning och uppnåendet av resultat.

73 En återkommande fråga är hur utvecklingsarbetets långsiktiga beskaffenhet, som kräver en flerårig planeringshorisont, ska göras förenligt med den normala praxisen med biståndsanslag som löper ut varje år. I många DAC-medlemsländer kräver allmänna myndighetsförhållanden att medel som anslås under ett visst budgetår ska betalas ut under det året eller åtminstone att ett åtagande ska göras det året och pengarna förbrukas kort tid därefter. Följden är att biståndsansvariga i vissa länder arbetar under betydande tryck för att göra åtaganden och betala ut medel snabbt, vilket uppmuntrar till onödig betoning av ekonomisk input till utvecklingsåtgärder i stället för på önskade utfall och verkliga resultat. Se OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd: *Managing aid: practices of DAC Member countries* (biståndsförvaltning: praxis i DAC-medlemsländerna), ref. DCD/DAC(2004)40.

74 Europeiska revisionsrätten: *Årsrapport om budgetgenomförandet 2013*, punkt 10.56 (EUT C 398, 12.11.2014).

## 4. Centrala riskområden

### Ruta 18

#### Exempel på ett budgetgenomförandemål

I förvaltningsplanen från generaldirektoratet för utveckling och samarbete EuropeAid för 2014 fastställs följande mål för Europeiska utvecklingsfonden i Afrika<sup>75</sup>: Nivåerna av budgetgenomförande – Bibehålla höga nivåer av budgetgenomförande, inklusive budgetstödbetalningar.

Generaldirektoratets förvaltningsplan innehåller för andra externt finansierade instrument än Europeiska utvecklingsfonden också en bilaga med titeln *Sound financial management and effective use of EC resources* (sund ekonomisk förvaltning och effektiv användning av kommissionens resurser), där flera indikatorer och mål för budgetgenomförandet fastställs:

	Indikator	Mål (2014)
1	Genomförande av den inledande årliga ekonomiska prognosen: Betalningar	Från 90 % till 110 %
2	Genomförande av den årliga ekonomiska prognosen för kontrakt	Från 90 % till 110 %
3	Genomförande av den årliga ekonomiska prognosen för beslut	Från 90 % till 110 %

75 Management Plan 2014 (förvaltningsplan 2014) – Generaldirektoratet för utveckling och samarbete – EuropeAid.

### 4.9. Förändringar i bakgrunden till EU:s åtgärder

#### 4.9.1. Riskhantering och val av genomförandemetoder

## 74

EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder genomförs i ett stort antal länder med olika nivåer av utveckling, varav många kännetecknas av kritiska sociala, politiska eller humanitära förhållanden eller till och med ett instabilt säkerhetsläge. Den metod som väljs för att genomföra biståndet så att åtgärdens mål uppnås bör bygga på dess förväntade förmåga att ge resultat på ett ändamålsenligt och effektivt sätt med hänsyn till bakgrunden till åtgärden. I vissa fall kan det vara motiverat att välja en genomförandemetod som förefaller riskablare än andra på grund av att den förväntas ge bättre eller snabbare resultat.

## 4. Centrala riskområden

### 75

Budgetstöd är en bra illustration av detta förhållande. Det kan visserligen uppfattas som ett medel att tillhandahålla stora mängder bistånd på ett mer förutsebart sätt än med en traditionell projektstrategi, men budgetstöd ges ofta till länder med bristfälliga system för förvaltning av offentliga finanser. Eftersom medel som överförs som budgetstöd införlivas med andra budgetmedel i landets budget (dvs. medlen är utbytbara eller "fungibla") utsätts de också för samma brister i förvaltningen av offentliga medel, bland annat risk för bedrägeri och korruption<sup>76</sup>. Dessutom kan de resultat som uppnås via budgetstöd och hållbarheten hos dessa resultat riskeras vid politisk instabilitet i partnerlandet, till exempel på grund av bristande hänsyn till gott styre, stora ekonomiska och sociala problem eller mänskliga rättigheter. Beslut om att tillhandahålla EU-budgetstöd bör därför fattas från fall till fall, på grundval av en bedömning av de förväntade fördelarna och potentiella riskerna<sup>77</sup>.

### 76

I tidigare revisionsrapporter har revisionsrätten ibland konstaterat att valet av en metod för biståndsgenombörande inte har föregåtts av en lämplig analys av riskerna beträffande de förväntade fördelarna (se **ruta 19**).

### 77

Om inte de förväntade fördelarna jämförs med de potentiella nackdelarna av de valda genomförandemetoderna kan det leda till att fel metod väljs eller att EU-budgeten utsätts för orimligt höga risker.

76 Europeiska revisionsrätten: *Årsrapport om budgetgenombörandet 2011*, punkt 7.10 (EUT C 344, 12.11.2012).

77 KOM(2011) 638 slutlig, *Det framtida upplägget för budgetstödet från EU till tredjeländer*, 13.10.2011.

### Ruta 19

#### Exempel på avsaknad av riskanalys för den valda genomförandemetoden

Kommissionen kan "inte på ett övertygande sätt visa att den före beslutet att arbeta med FN-organisationen har bedömt om fördelarna uppväger eventuella nackdelar. Valet av en FN-organisation vilar inte på tillräckliga bevis för att denna metod är mer effektiv och ändamålsenlig än andra sätt att genomföra bistånd."<sup>78</sup>

78 Särskild rapport nr 15/2009, punkt III.

## 4. Centrala riskområden

### 4.9.2. Yttre faktorer

#### 78

De flesta av EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder planeras i syfte att ge resultat under en period på flera år. Under denna tid kan åtgärder utsättas för betydande förändringar eller instabilitet när det gäller följande:

- a) Den politiska eller ekonomiska situationen på partnerlandsnivå – vilket till exempel var fallet i Egypten<sup>79</sup>, Demokratiska republiken Kongo<sup>80</sup> och Palestina<sup>81</sup> – eller på projektnivå (se **ruta 20**).

- b) Utvecklingsbakgrunden vid naturkatastrofer, t.ex. i Haiti i januari 2010, då huvudstaden och det omgivande området drabbades av en jordbävning med magnituden 7.0 på Richterskalan<sup>82</sup>.
- c) EU:s förvaltnings- och kontrollsystem för bistånd (se **ruta 21**).

#### 79

Sådana förändringar i bakgrunden till EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder gör det svårt att spåra och rapportera resultat på ett konsekvent och meningsfullt sätt.

79 Särskild rapport nr 4/2013.

80 Särskild rapport nr 9/2013.

81 Särskild rapport nr 14/2013.

82 Särskild rapport nr 13/2014: EU:s återanpassningsstöd efter jordbävningen i Haiti (<http://eca.europa.eu>).

### Ruta 20

#### Exempel på instabilitet i ett projekts ekonomiska bakgrund

I Kambodja finansierade kommissionen ett projekt för att främja teknik för att generera energi från avfall inom risbearbetningssektorn. Under senare år har dock Kambodja fått betydande investeringar i större och effektivare risbearbetningsanläggningar som lett till att kapaciteten ökat fyrfaldigt mellan 2009 och 2013<sup>83</sup>. Man förväntar sig nu att de flesta risbearbetningsanläggningar kräver kraftfullare system än de som enligt de ursprungliga planerna skulle främjas av projektet till mycket högre kostnader. Därför har projektets ursprungliga mål förlorat en del av sin relevans och kommer sannolikt inte att uppnås så som ursprungligen planerades.

83 World Bank policy note on Trade Development – Turning Cambodia into a leading rice exporter (Världsbankens policykommentar om handelsutveckling – att förvandla Kambodja till en ledande risexportör), september 2013.

### Ruta 21

#### Exempel på förändringar i förvaltnings- och kontrollsystemen

Den 1 januari 2015 överfördes kommissionens stödgrupp för Ukraina och direktoratet för grannskapspolitik från generaldirektoratet för samarbete och utveckling EuropeAid till generaldirektoratet för grannskapspolitik och utvidgningsförhandlingar (tidigare generaldirektoratet för utvidgning)<sup>84</sup>. Detta kommer att påverka både den geografiska täckningen för resultatramverket för generaldirektoratet för internationellt samarbete och utveckling och det sätt på vilket grannskapspolitikens resultat övervakas och rapporteras.

84 Protokoll från kommissionens 2104:e möte onsdagen den 5 november 2014 – PV(2014) 2104.

## 5.1. Slutsatser

### 80

På grundval av genomgången identifierade vi nio centrala riskområden i samband med en resultatnriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder.

- a) Användningen av inkonsekvent resultatrelaterad terminologi eller underlåtenhet att upprätta en tydlig logisk kedja mellan åtgärd, output, utfall och effekter kan leda till förvirring och undergräva bedömningen av vad som har uppnåtts (avsnitten 4.1–4.2).
- b) Den ökade komplexiteten på grund av integreringen av övergripande frågor i EU:s program utgör en ytterligare risk för uppnåendet och rapporteringen av resultat (avsnitt 4.3).
- c) Bristen på harmonisering mellan utvecklingspartners instrument för att tillhandahålla bistånd, resultatramar och ansvarsstrukturer kan skapa ineffektivitet och leda till luckor i ansvarsutkrävandet (avsnitt 4.4).
- d) Brister i utvärdering och resultatrapportering kan hindra återföringen av relevant kunskap och lärdomar till rapporterings- och beslutsprocesserna (avsnitt 4.5).
- e) Om det saknas konsoliderade rapporter om eller en översikt över de resultat som uppnåtts genom EU:s bistånd kan beslutsfattandet och ansvarsutkrävandet försämrats (avsnitt 4.6).

- f) Avsaknad av tillräckliga, relevanta, tillförlitliga och aktuella uppgifter kan kraftigt försämra kvaliteten på och tillförlitligheten hos rapporterade resultat (avsnitt 4.7).
- g) Fokuseringen på budgetutfall som mål kan vara till nackdel för sund ekonomisk förvaltning och uppnåendet av resultat (avsnitt 4.8).
- h) Förändringar i bakgrunden till åtgärder kan undergräva uppnåendet av resultat och deras hållbarhet och göra det svårt att bedöma de resultat som uppnåtts (avsnitt 4.9).

### 81

Vår genomgång visade att kommissionen har identifierat dessa riskområden korrekt i en rad dokument. Den visade också intresset för de åtgärder som kommissionen vidtar för att lansera ett ramverk för EU:s utvecklings- och samarbetsresultat.

### 82

Trots detta behöver ytterligare åtgärder vidtas för att utnyttja den fulla potentialen i kommissionens initiativ för att förbättra EU:s utvecklings- och samarbetsresultat.



## 5. Slutsatser och rekommendationer

### 5.2. Rekommendationer

#### 83

Vi lämnar följande rekommendationer för att minska de risker som identifierats.

#### **Rekommendation 1 Förbättra riktlinjerna för terminologianvändning och formuleringen av mål och indikatorer**

Kommissionen bör förbättra sina riktlinjer för att sörja för en konsekvent användning av terminologin för resultat (output, utfall och effekter) och vid behov formulera SMART-mål och tydliga indikatorer för sina interventioner på alla nivåer.

#### **Rekommendation 2 Fastställa ett tydligt samband mellan åtgärder och förväntade resultat**

Kommissionen bör genom sina interna riktlinjer, praktiska verktyg, projektutformnings- och övervakningsprocesser se till att det finns ett tydligt samband mellan åtgärder och förväntade resultat, inklusive övergripande frågor.

#### **Rekommendation 3 Förbättra informationssystemet för rapportering av resultat och gjorda lärdomar**

Kommissionen bör förbättra sitt informationssystem för att effektivt kunna konsolidera och rapportera resultaten av sina interventioner. Detta bör kompletteras av åtgärder som gör det möjligt för kommissionen att i sina utvärderingar identifiera användbara lärdomar för kommande lagstiftning, programplanering eller åtgärdsutformning på de berörda områdena.

#### **Rekommendation 4 Säkerställa tillgången på uppgifter och deras kvalitet**

Kommissionen bör i alla sina interventioner bedöma tillgången till uppgifter och deras kvalitet och eftersträva att ha tillräckliga, relevanta, tillförlitliga och aktuella uppgifter om de uppnådda resultaten. Detta bör återspeglas i kommissionens system och riktlinjer.

#### **Rekommendation 5 Bedöma riskerna med genomförandemetoderna innan ekonomiska medel anslås**

Kommissionen bör såväl innan den anslår ekonomiska medel som när den överväger de förväntade resultaten även bedöma riskerna med valet av en viss genomförandemetod.

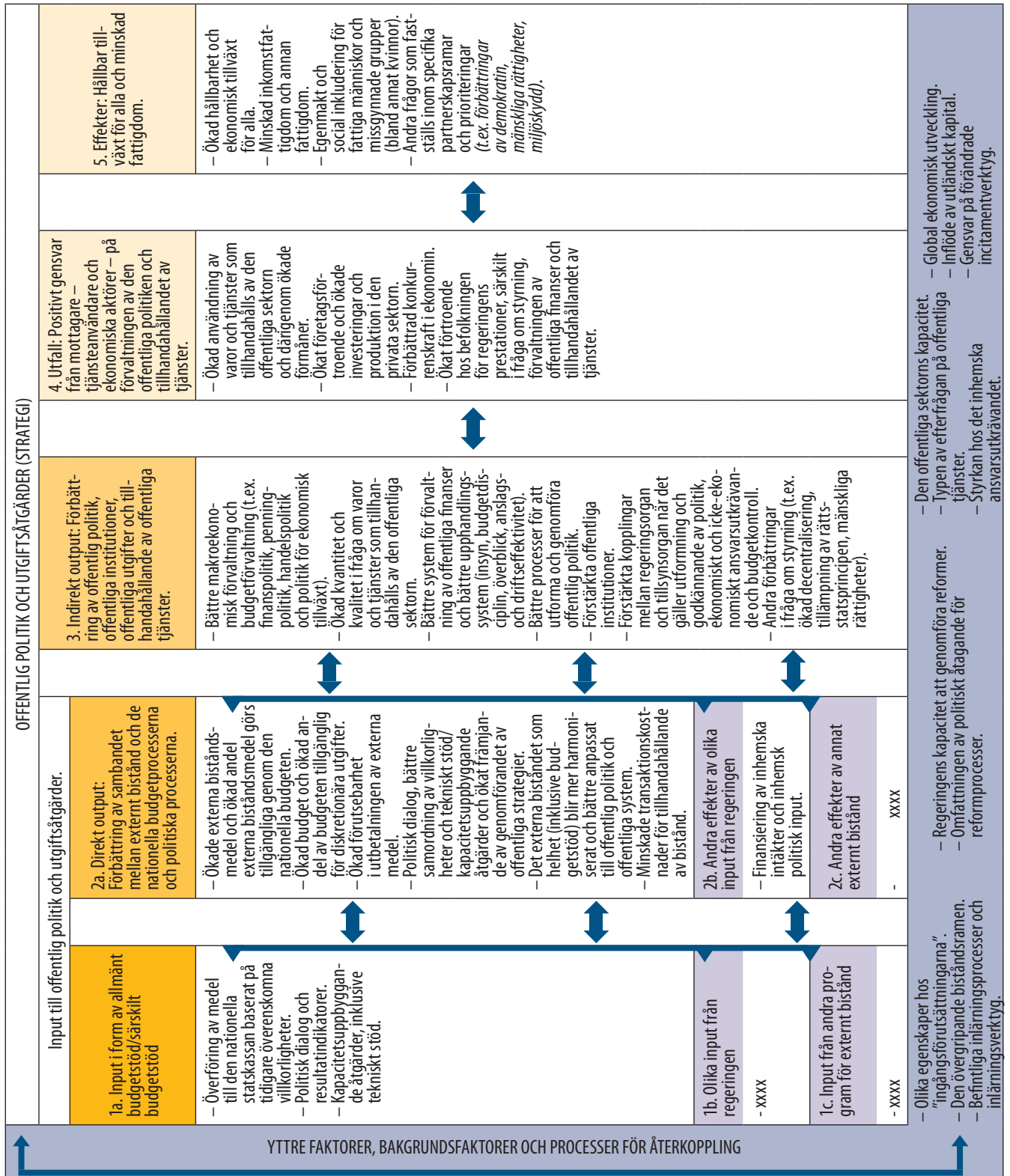
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel PINXTEN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 17 november 2015.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*ordförande*

### Övergripande utvärderingsram för utvärdering av budgetstöd



Källa: OECD – DAC Network on Development Evaluation – Evaluating Budget Support Methodological Approach.

## Sammanfattning

### III

Revisionsrättens genomgång är utformad på ett sådant sätt att den innehåller exempel som ibland avser åtgärder som genomfördes för flera år sedan. Det gäller i synnerhet de exempel som avser budgetstöd, för vilket ett antal risker har åtgärdats genom antagandet av de reviderade riktlinjerna för budgetstöd under 2012 (se svaren på flera av rutorna nedan), och de exempel som avser fleråriga programplaneringsdokument (strategidokument och vägledande program), för vilka kommissionen skulle vilja påpeka att den systematiskt har angett indikatorer i programplaneringsdokumenten för perioden 2014–2020.

## 1. Inledning

### 07

Resultatramen är ett av verktygen för resultatrapportering med avseende på nivåerna för output och direkt utfall. Utvärderingarna innehåller bedömningar om det logiska orsakssambandet mellan de olika resultatnivåerna upp till effektnivån och förverkligandet av "strategiska utvecklingsmål", oavsett om de är på nationell eller global nivå. Vidare har flera initiativ tagits för att förbättra hela övervaknings- och utvärderingssystemet för att förbättra kommissionens resultatriktade strategi.

### 10

Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar (SWD) om "MORE-ramen" beskriver flera befintliga ramar för övervakning, utvärdering och rapportering om genomförandet av den fleråriga budgetramen. När det gäller mål och indikatorer beskriver arbetsdokumentet vad som har fastställts i rättsakterna om finansieringsinstrumenten 2014–2020, som kompletterats inom ramen för de budgetmässiga programförklaringarna för 2014 och 2015, liksom verktygen för övervakning, utvärdering och rapportering som ingår i de årliga förvaltningsplanerna och de årliga verksamhetsrapporterna. För externa biståndsinstrument hänvisar dokumentet även till den nya resultatramen som ett av verktygen för övervakning och rapportering om genomförandet av den fleråriga budgetramen.

## 3. Vår genomgång

### 22

Revisionsrättens genomgång innehåller exempel som ibland avser åtgärder som genomfördes för flera år sedan. Det gäller i synnerhet de exempel som avser fleråriga programplaneringsdokument (strategidokument och vägledande program), för vilka kommissionen skulle vilja påpeka att den systematiskt har angett indikatorer i programplaneringsdokumenten för perioden 2014–2020, liksom de exempel som avser budgetstöd, för vilket ett antal risker har åtgärdats genom antagandet av de reviderade riktlinjerna för budgetstöd under 2012.

Kommissionen hänvisar också till sina svar på revisionsrättens särskilda rapporter i fråga och till de ytterligare svaren på revisionsrättens iakttagelser i förevarande rapport med avseende på några av exemplen för att understryka en eller flera aspekter som den anser vara särskilt relevanta inom ramen för sitt svar på dessa iakttagelser.

## 4. Centrala riskområden

### 26

Kommissionen är medveten om och överens med revisionsrätten om behovet av att säkerställa att den använda terminologin är enhetlig. I arbetsdokumentet (SWD) av den 26 mars 2015, *Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework* (lansering av ramverket för resultatet av EU:s internationella utvecklings- och samarbetsåtgärder), används terminologin input/output/utfall/effekter, vilket överensstämmer med den terminologi som tillämpas internationellt för OECD-DAC:s resultat. Den överensstämmer även med den terminologi som används i finansieringsinstrumenten för 2014–2020. Samma terminologi används i den nya mallen för åtgärdsdokument (tillämplig från den 1 januari 2015) och i den nya handboken om resultatriktad övervakning (*Handbook on ROM reviews and support to end-of-project results reporting*) (mars 2015).

## Ruta 1

Den terminologi som används i EuropeAids årliga förvaltningsplan följer den som fastställs i de allmänna anvisningarna från kommissionens generalsekretariat och GD Budget för kommissionens generaldirektorats och avdelningars upprättande av förvaltningsplaner.

Den risk som anges i exemplet i ruta 1 avser den terminologi som används i handboken om resultatriktad övervakning som var tillämplig på det tidigare systemet för resultatriktad övervakning, som slutade att användas under våren 2014. Det har ersatts av ett nytt system för resultatriktad övervakning och en ny handbok började användas under våren 2015. Den nya handboken innehåller inte längre denna referens och ligger helt i linje med internationellt tillämpat språkbruk som använder referensen SMART på mål men inte på indikatorer. Kommissionen kommer därför att ändra nästa budgetskrivelse i enlighet med detta.

Kommissionen avser vidare att precisera språket och de anvisningar som avser mål och indikatorer som ska användas inom ramen för budgetskrivelsen.

Kommissionen håller med om att SMART ska användas på mål och förväntade resultat i den utsträckning det är möjligt, men anser också att detta många gånger är svårt. Det är särskilt fallet när de förväntade resultaten endast rimligen kan mätas i kvalitativa termer och inte kan kvantifieras, vilket bland annat gäller för resultaten med avseende på övergripande politik eller finansieringsinstrument.

Gemensamma resultatramar fokuserar till sin natur på kvantitativa resultat, vilket påtalas i arbetsdokumentet *Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework* (EU:s resultatram). Indikatorerna i EU:s resultatram har i den mån det varit möjligt fastställts enligt RACER-kriterierna ("Relevant, Accepted, Credible, Easy, and Robust") enligt vad som anges i Eurostats riktlinjer för indikatorer, som revisionsrätten hänvisar till.

## 29

Kommissionen delar uppfattningen att den stora mängd dokument som revisionsrätten hänvisar till ökar risken för oförenlighet. Dokumenten antas i olika faser av cykeln för utformning av politiken och projekt- och programförvaltning (inklusive programplaneringsfasen) och detta leder ovillkorligen till justeringar och mer specifikt fokus i samband med genomförandet.

Kommissionen har vidtagit åtgärder för att minska de risker som uppmärksammas av revisionsrätten. I programplaneringsarbetet för 2014–2020 har således landspecifika, regionala och tematiska dokument granskats systematiskt för att se till att de förväntade resultaten och indikatorerna är av lämplig kvalitet (dvs. mätbara) och i ett hanterbart antal (se programplaneringsdokumenten på [http://eeas.europa.eu/around/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/around/index_sv.htm)).

Omarbetningen av mallen för åtgärdsdokument (i kraft från den 1 januari 2015) och den pågående omarbetningen av de relaterade dokumenten från den interna kvalitetsstödsgruppen har som syfte att se till att förväntade resultat och indikatorer anges på rätt sätt i åtgärdsdokumenten.

Kommissionens avdelningar arbetar dessutom med att förbättra övervaknings- och utvärderingssystemet. Detta inbegriper utrymme för de justeringar som kan behövas under genomförandet av åtgärderna och den flexibilitet som är nödvändig för att genomföra dessa justeringar för att anpassa åtgärderna efter skiftande förhållanden i länder och politikområden.

## 32

Kommissionen har vidtagit och håller på att vidta åtgärder för att minska de risker som uppmärksammas av revisionsrätten. Se kommissionens svar på punkt 29.

## Ruta 4

I enlighet med rekommendation 2 om utvecklingen av resultatindikatorer som lämnades av revisionsrätten i dess särskilda rapport 14/2013 har kommissionen utvecklat en resultatriktad ram som innehåller indikatorer för övervakning av den palestinska myndighetens reformframsteg.

Den resultatnriktade ramen, som har utvecklats i samordning med Världsbanken och EU:s medlemsstater inom ramen för EU:s lokala utvecklingsstrategi, beslutades med den palestinska myndigheten genom ett samförståndsavtal som undertecknades den 25 mars 2015. De områden som berörs i pilotfasen är makroekonomiska/finanspolitiska indikatorer, förvaltning av de offentliga finanserna (PFM), reform av den offentliga förvaltningen (inbegripet åtgärder för att återintegrera icke-arbetande offentliganställda i Gaza), utbildning, hälsa och socialt skydd. En utvärdering av pilotfasen kommer att ske i slutet av 2015 eller i början av 2016 och ytterligare sektorer kan komma att läggas till i nästa fas. Texten ovan visar att indikatorer har fastställts, vilket uppfyller kraven i ENPI-förordningen.

### Ruta 5

Kommissionen ser fallet som ett exempel där den till slut var tvungen att anpassa förståelsen för indikatorn till förhållandena i den specifika lokala kontexten, och var därmed tvungen att acceptera en anpassning av indikatorns målvärde. Exemplet visar vikten av att hela tiden vara uppmärksam på sådana situationer, men det avser inte en risk som kommissionen kan hantera på något annat sätt.

### 38

Institutionella reformer är en lång och svår process där det kan vara mer hållbart att hjälpa en regering i ett partnerland att göra stegvisa framsteg än att uppvisa snabba projektresultat. Se svaret på ruta 6.

### Ruta 6

Kommissionen noterar att de betalningar som det hänvisas till (juni 2008, december 2010, juli 2011) till övervägande del föregår de nya riktlinjerna om budgetstöd, som införde en mycket striktare bedömning av kriterierna för stödberättigande, i synnerhet PFM-kriteriet. Den risk som illustreras av det här exemplet minskas genom och efter införandet av 2012 års riktlinjer om budgetstöd.

I sitt svar på revisionsrättens slutsatser noterade kommissionen även följande: "Det måste göras åtskillnad mellan å ena sidan kriteriet för berättigande till budgetstöd, som kräver en helhetssyn som bygger på trovärdighet och positivt genomförande och till sin natur är övergripande, och å andra sidan de specifika villkor som ställs för olika delar, som verkligen måste vara tydliga och specifika. [...] Givare måste acceptera att reformerna är komplexa och fastställa mål som är mer rimliga och har en bättre ordningsföljd. Framstegen med PFM-reformen har t.ex. varit långsammare än väntat i båda de länder som får budgetstöd. PFM-reformplanerna, som inledningsvis till stor del utformades av externa givare, var alldeles för ambitiösa och underskattade den lokala kapaciteten att genomföra dem. För att avhjälpa detta reviderades PFM-reformerna och åtgärdsplanerna så att de skulle bli mer realistiska och det beviljades ytterligare tekniskt bistånd."

Fallet är snarare ett exempel på för ambitiösa mål. Det måste dessutom understrykas att en reform av förvaltningssystemet för de offentliga finanserna är en långsiktig process. Inom tidsramen för en åtgärd med en varaktighet på tre år kan endast mycket begränsade resultat visas upp.

Fallet med Egypten rör snarare ett exempel där problemet inte handlar om att definiera ett partnerlands åtagande att genomföra reformerna som ett mål (se rubriken för avsnitt 4.1.4), utan – enligt riktlinjerna om budgetstöd från 2012 – om den nödvändiga förutsättningen för utbetalning med koppling till grundläggande element som mänskliga rättigheter.

Efter rådets slutsatser i augusti 2013/februari 2014 och revisionsrättens rekommendationer har kommissionen inriktat sitt bistånd på socioekonomiska interventioner och stöd till civila samhället.

Det har inte inletts några nya budgetstödsinsatser i Egypten sedan 2011, och inga utbetalningar av budgetstöd har gjorts i någon av de fem pågående insatserna sedan 2012.

### Ruta 7 – Andra strecksatsen

Budgetstödsinsatserna i Malawi och Rwanda dateras till före 2010 och föregår till stor del de nya riktlinjerna om budgetstöd, som införde en mycket striktare strategi för att klargöra sambandet mellan den åtgärd som finansieras av EU och de nationella strategierna.

Den risk som illustreras av det här exemplet minskar genom och efter införandet av riktlinjerna från 2012.

### Ruta 8

Insatserna var riktade akuta budgetstödsåtgärder för att möjliggöra makroekonomisk stabilisering av landet med det övergripande målet att bistå Demokratiska republiken Kongo i den ekonomiska krisen och livsmedelskrisen, och resultatanalysen måste följaktligen ses i detta sammanhang.

PFM-reformplanen, som revisionsrätten hänvisar till, omnämndes faktiskt i finansieringsavtalet och dess införande var en av milstolparna för att mäta framstegen.

Fasta delutbetalningar omfattas också av stödbestämmelser, dvs. är resultatriktade. Betalningsvillkoren var därför kopplade till mål som inbegrep PFM-förbättringar.

### 46

EU:s bidrag till nationella utvecklingsresultat kommer att rapporteras som stödda landspecifika resultat, vilket innebär en bidragsstrategi (se kommissionens arbetsdokument *Launching the EU International Cooperation and Development Results Framework* från mars 2015). För att kvantifiera sådana bidrag är två metoder som för närvarande används av givare möjliga:

- Den "övergripande metoden", där de totala (eller övergripande) resultat som EU uppnår tillsammans med andra (till exempel partnerlandets regering och andra givare) rapporteras, snarare än resultaten med koppling till den del av finansieringen som har tillhandahållits av EU.
- Den "proportionella metoden", där resultaten rapporteras med utgångspunkt i EU:s andel av den totala finansieringen. Med denna metod beräknas projekt- och programresultaten som en pro rata-andel som motsvarar nivån på den finansiella input som tillhandahållits av EU. Rapporteringen bygger här implicit på ett direkt orsakssamband mellan den finansiering som tillhandahållits och de uppnådda resultaten.

På aggregerad nivå, som vid rapportering med utgångspunkt i den nya resultatramen, måste en metod väljas. Eftersom detaljerad budgetinformation om input från andra, däribland partnerregeringar, inte alltid finns lättillgänglig för att möjliggöra en uträkning av proportionella resultat har kommissionen valt att rapportera enligt den övergripande metoden. Den är för närvarande det enda realistiska alternativet för rapportering av resultat som har uppnåtts på ett aggregerat sätt. Den övergripande metoden är också lämpligare ur ett biståndseffektivt perspektiv, eftersom den lägger starkt fokus vid landets egenansvar, vilket också framgår av arbetsdokumentet från mars 2015.

**Ruta 9**

Det är möjligt att göra en allmän bedömning av huruvida en nationell åtgärd som erhållit budgetstöd har bidragit till vissa väldefinierade resultat som uppnåtts på nationell nivå, men det är inte möjligt att tillskriva EU:s finansiering en särskild andel av detta resultat.

**Ruta 11**

Exemplet i ruta 11 fokuserar snarare på att det inte är tillräckligt att integrera människorättsperspektivet i programmen än på den ökade komplexiteten på grund av integreringen av övergripande frågor, eller på de ytterligare risker som uppstår i samband med en lämplig definition av mål och indikatorer och dithörande mätning av resultaten.

**Ruta 14 – Andra strecksatsen**

Kommissionen har under 2015 infört särskilda bestämmelser om resultatrapportering för EU:s genomförandepartner inom ramen för de allmänna villkoren i det administrativa avtalet (omfattar Världsbanken som genomförandepartner) och i Pagoda-avtalet, som omfattar alla pelarbedömda organisationer, däribland FN-organen. Detta borde säkerställa bättre tillgång till information om resultat i läges- och slutrapporterna från EU:s genomförandepartner.

**59**

Det faktum att resultaten i vissa fall – på grund av typen av projekt eller program – inte kan identifieras eller rapporteras förrän projektet eller programmet har avslutats, vilket inte möjliggör regelbunden utvärdering av framstegen, innebär inte nödvändigtvis att resultatrapporteringen brister. I sådana fall kan milstolpar eller riktmärken identifieras som hjälper till att bedöma om projektet eller programmet är på god väg att på ett effektivt sätt uppnå resultaten.

**60**

Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att förbättra utvärderingarna genom att

- utarbeta och utfärda en utvärderingspolicy för Europeiska unionens utvecklingssamarbete (2014),
- förbättra kvaliteten på planeringen, genomförandet och övervakningen av utvärderingarna av projekt och program (pågående),
- öka ledningens deltagande i strategiska utvärderingar som redan är i inledningsfasen (pågående), och
- tillämpa "utvärdera först"-principen i enlighet med meddelandet COM(2013) 686 final.

**Ruta 15**

Kommissionen anser inte att exemplet är ett fall av bristande resultatrapportering eller utvärdering när det gäller åtgärden i sin helhet. Dess effektivitet kan per definition inte bedömas förrän i slutet av eller efter genomförandet av alla dess delar eller delprojekt.

**65**

Kommissionen kommer under 2015 att utfärda sin första konsoliderade resultatrapport när det gäller det bistånd som tillhandahålls inom ramen för EU:s internationella samarbets- och utvecklingspolitik. Den kommer att ta formen av en kompletterande rapport till årsrapporten.

**Ruta 16 – Tredje strecksatsen**

Förbättrade övervaknings- och rapporteringssystem och införandet av ett operativt förvaltningssystem för information (ersätter även Cris) kommer att öka EuropeAids användning av informationssystemen för rapportering betydligt, särskilt vad gäller resultatrapportering.



### Ruta 17

Bristerna i den nationella uppgiftsinsamlingen och förvaltningssystemen för information i de länder som erhåller bistånd från EU är en inneboende faktor i de berörda ländernas utvecklingsstatus och ett permanent bekymmer för alla givare. Detta kan endast åtgärdas på ett hållbart sätt om lämpliga nationella statistiksystem byggs upp. Den här riskfaktorn minskar för EU:s del som del av bland annat det sektorstöd som EU tillhandahåller. Men det är endast genom kontinuerliga och gemensamma ansträngningar från landets och givarsamfundets sida som den kan åtgärdas i tillräckligt hög grad.

### 72

Genom den fleråriga budgetramen för 2014–2020 införs ett antal nya funktioner, i synnerhet för att stimulera utgiftsprogrammens resultat. Kommissionen bygger vidare på detta genom ett initiativ lett av vice ordförande Kristalina Georgieva, budget och personal, som syftar till en övergång från utgifter till en EU-budget fokuserad på resultat. Målet är att, på ett balanserat och övergripande sätt, skapa förutsättningar för att ytterligare förstärka budgetresultatet, både med avseende på programresultat och en sund ekonomisk förvaltning av medel. Detta syftar till att minska risken för att fokusera på budgetens genomförande i stället för på programresultaten, inbegripet utgiftsområden och metoder genom vilka EU-budgeten kan maximera resultaten, samt en rigorös tillämpning av kostnadseffektiva kontroller för ökad efterlevnad.

### 73

Kommissionen hanterar risken genom flerårig programplanering, 24-månadersplanering av genomförandet av enskilda åtgärder och genom processen med den interna kvalitetsstödsgruppen. De här åtgärderna kompletteras av ytterligare insatser, till exempel EU:s kommande resultatram. Se även svaret på punkt 29.

### 75

När det gäller programmen för budgetstöd har kommissionen utvecklat en riskhanteringsram för att identifiera större risker och minska dem. Man tar hänsyn till riskhanteringsramen i beslutsprocessen, särskilt vid den förbättrade styrningen genom den interna styrkommittén för budgetstöd. Ramen för riskhantering informerar systematiskt den politiska dialogen med partnerländerna på en strategisk nivå, liksom genom att fokusera på viktiga frågor. Ramen används för att balansera förväntade fördelar, enligt vad som definieras i åtgärdsdokumentet, med identifierade risker och föreslår mildrande åtgärder.

Interna analyser (budgetstödsrapporterna från 2013 och 2014) visar att de länder som får budgetstöd från EU uppvisar bättre PFM-resultat och förbättrar dessa jämfört med biståndsmottagare som inte får budgetstöd.

Den risk som illustreras av det här exemplet minskas genom och efter införandet av 2012 års riktlinjer om budgetstöd.

### Ruta 19

Kommissionen har under 2015 bestämt sig för att från fall till fall utöka den underliggande bedömningen av huruvida man ska arbeta med en internationell organisation som genomförandepartner eller inte.

### Ruta 20

Kommissionen medger att förändringar i den politiska och ekonomiska bakgrunden utgör risker med avseende på de resultat som ska uppnås. Den här typen av risker är anledningen till varför bakgrundanalysen är en viktig del i den standardiserade identifierings- och utformningsprocess som används av kommissionens avdelningar och EU:s delegationer i samband med förberedandet av projekt och program.

För att kunna anpassa sig till oförutsedda förändringar som rör biståndet är det nödvändigt med en viss grad av flexibilitet under genomförandefasen. Detta har säkerställts genom en förenkling av reglerna och förfarandena från och med juli 2014. De här förenklade åtgärderna inbegrep förändringar när det gäller användningen av indikatorer, så att ändringar i särskilda prioriteringar eller med avseende på insamlingen och tillgången till uppgifter kan beaktas.

Det kan emellertid inte uteslutas att projektets inledande mål inte kan uppnås. I detta fall måste de anpassas till de förändrade omständigheterna och sammanhanget.

### Ruta 21

Omorganisationen i januari 2015 kommer som sådan inte att påverka varken definitionen av mål eller uppnåendet av relaterade resultat inom ramen för specifika åtgärder.

Kommissionen kommer, oavsett sin egen administrativa organisation och i linje med bestämmelserna i den gemensamma genomförandeförordning som gäller för de länder som omfattas av de europeiska granskingsinstrumenten (särskilt artiklarna 12 och 13), att respektera sina skyldigheter att övervaka genomförandet av projekt och rapportera till medlemsstaterna, Europaparlamentet och övriga EU-institutioner.

Kommissionen kommer att rapportera med utgångspunkt i resultatramen också för grannländerna, vilket är förenligt med rådets slutsatser nr 9145/15 av den 26 maj 2015. Ett särskilt verktyg för att ge stöd till resultatrapporteringen i slutet av ett projekt har införts inom ramen för det nya systemet för resultatriktad övervakning för att hjälpa till att konsolidera uppgifter om de slutliga projektresultaten, i synnerhet med avseende på de indikatorer som baseras på den överenskomna resultatramen.

Vad beträffar utvärdering har GD Granskingspolitik och utvidgningsförhandlingar sin egen utvärderingsfunktion, som sedan 2015 hanterar både granskings- och utvidgningsregionerna.

## 5. Slutsatser och rekommendationer

### 80 a)

Kommissionens avdelningar har på flera olika nivåer arbetat för att säkerställa en enhetlig terminologi: de sektorsvisa riktlinjerna för indikatorer från 2013, mallen för åtgärdsdokument och relaterade riktlinjer som är tillämpliga från och med den 1 januari 2015, liksom den nya resultatramen för internationellt samarbete och utveckling samt relaterade anvisningar och riktlinjer för rapportering med utgångspunkt i resultatramen.

Kommissionens avdelningar håller vidare på att stärka stödet till den interna kvalitetssäkringen med avseende på dessa aspekter av enskilda åtgärdsdokument, vilket kommissionen ser som viktigt såväl för övervakningen av och rapporteringen om genomförande och resultat som för utvärdering av åtgärderna.

De tillämnar också samtliga den terminologi som används i de grundläggande förordningar som utgör den rättsliga ramen för EU:s externa bistånd.

Kommissionen delar uppfattningen att inrättande av "en tydlig logisk kedja" från input till effekter är av yttersta vikt på projektnivå. Detta har förstärkts genom införandet av mallen för åtgärdsdokument från och med den 1 januari 2015. Att inrätta en tydlig logisk kedja på strategisk eller politisk nivå kommer dock aldrig att spegla komplexiteten i ett utvecklingsområde. I den internationella utvärderingsvärlden ifrågasätts därför användningen av linjära logiska ramar på en sådan strategisk/politisk nivå allt mer.

### 80 b)

Integreringen av övergripande frågor presenterar verkligen flera utmaningar när det gäller lämplig utformning av åtgärdernas specifika mål och resultat, och vad gäller insamling av relaterade uppgifter som gör det möjligt att övervaka deras genomförande.

## 80 c)

Den risk för bristande effektivitet och luckor som revisionsrätten pekar på tycks vara större på nationell nivå. Detta visar på betydelsen av att givarna anpassar sig till landets system/politik/resultatram som den utvalda strategin, jämfört med att endast göra en harmonisering bland givarna, vilket redan har påpekats av revisionsrätten i punkt 17 a och b.

Genom att använda sig av denna strategi har kommissionen redan gjort viktiga ansträngningar inom ramen för den fleråriga programplaneringen för 2014–2020, för att anpassa så mycket som möjligt när det gäller ländernas politik och ramar, i överensstämmelse med åtagandena om biståndseffektivitet från Busan. Detta har också varit kommissionens utgångspunkt vid inrättandet av den nya gemensamma resultatramen. På landsnivå ställer sig kommissionen – tillsammans med andra givare – positiv till definitionen av resultatramar som länderna själva ansvarar för och ser gemensam programplanering med EU:s medlemsstater som ett av sätten att främja dessa ramar.

## 80 h)

Förändringar i åtgärdscontexten kan leda till att andra indikatorer används eller till att indikatorernas inledande målvärden ändras.

## Rekommendation 1

Kommissionen godtar rekommendationen och arbetar redan med att säkerställa enhetlig terminologi: de sektorsvisa riktlinjerna för indikatorer från 2013, mallen för åtgärdsdokument och relaterade riktlinjer som är tillämpliga från och med den 1 januari 2015, liksom den nya resultatramen för internationellt samarbete och utveckling samt relaterade anvisningar och riktlinjer för rapportering med utgångspunkt i resultatramen.

De tillämpar också samtliga den terminologi som används i de grundläggande förordningarna.

Kommissionens avdelningar håller vidare på att stärka stödet som en del av den interna kvalitets-säkringen med avseende på dessa aspekter av enskilda åtgärdsdokument, och kommer även fortsättningsvis att förbättra sina allmänna riktlinjer om projekt- och programförvaltning liksom modulerna för personalutbildning inom detta område.

## Rekommendation 2

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen har under de två senaste åren utarbetat olika åtgärder för att stärka sina system, riktlinjer och processer i detta avseende. Se även svaret under rekommendation 1.

Kommissionen har samtyckt till (se svaret på punkt 80 a) att inrättande av "en tydlig logisk kedja" från input till effekter är av yttersta vikt på projektnivå.

## Rekommendation 3

Kommissionen godtar rekommendationen.

Åtgärder är på väg för att förbättra hela övervaknings- och utvärderingssystemet, vilket också ökar kommissionens förmåga att identifiera lärdomar (se även kommissionens svar på revisionsrättens särskilda rapport 18/2014).

När det mer specifikt gäller informationssystemet utgörs de åtgärder som kommissionen hittills har vidtagit av inrättandet av ett preliminärt system för att säkerställa konsoliderad resultatrapportering för de första resultatrapporterna 2015, före utarbetandet av de första modulerna i dess nya operativa informationssystem som är avsett att även innefatta resultatrapporteringen.

Genom att föregripa det nya systemet, och också i linje med en av revisionsrättens rekommendationer i dess särskilda rapport 18/2014 om utvärdering och resultatnriktad övervakning, befinner sig kommissionen i slutfasen av utarbetandet av en särskild informationsmodul som avser utvärderingar. Modulen lär börja användas under det första halvåret 2016, vilket gradvis kommer att förbättra kommissionens förmåga att identifiera gjorda lärdomar för olika relevanta ändamål.

### Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendationen. Den har redan intensifierat sina ansträngningar i detta avseende, vilket angetts i svaret under rekommendation 1.

### Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendationen.

Genomförandet av rekommendationen kommer att ingå i den allmänna bedömningen av en åtgärds inneboende risker (t.ex. valet av en viss genomförandemetod; se även avsnitt 2, "Risker och antaganden" i mallen för åtgärdsdokument, som är tillämplig sedan den 1 januari 2015).

När det gäller programmen för budgetstöd har kommissionen utvecklat en riskhanteringsram för att identifiera större risker och minska dem. Man tar hänsyn till riskhanteringsramen i beslutsprocessen, särskilt vid den förbättrade styrningen genom den interna styrkommittén för budgetstöd. Ramen för riskhantering informerar systematiskt den politiska dialogen med partnerländerna på en strategisk nivå. Ramen används för att bedöma den balans som ska finnas mellan den planerade åtgärdens förväntade fördelar, för att identifiera risker och för att föreslå riskreducerande åtgärder.

Interna analyser (budgetstödsrapporterna från 2013 och 2014) visar att de länder som får budgetstöd från EU uppvisar bättre PFM-resultat och förbättrar dessa jämfört med biståndsmottagare som inte får budgetstöd.

Kommissionen har under 2015 bestämt sig för att utöka den underliggande bedömningen av huruvida man ska arbeta med en internationell organisation som genomförandepartner eller inte, från fall till fall.

## HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

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

Vid vår genomgång identifierade vi nio centrala riskområden i samband med en resultatnriktad strategi för EU:s utvecklings- och samarbetsåtgärder. Genomgången visade att kommissionen hade identifierat dessa riskområden korrekt. Den visade också på intresset för de åtgärder som kommissionen vidtar för att förbättra EU:s utvecklings- och samarbetsresultat. Trots detta behöver ytterligare åtgärder vidtas för att initiativen ska bli helt ändamålsenliga. Vi lägger fram en rad rekommendationer om detta.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån