

EVROPSKO  
RAČUNSKO SODIŠČE

ISSN 1831-094X

Posebno poročilo št. 3

2011

UČINKOVITOST IN USPEŠNOST  
PRISPEVKOV EU, USMERJENIH PREK  
ORGANIZACIJ ZDRUŽENIH NARODOV  
V DRŽAVAH, KI SO BILE PRIZADETE  
V KONFLIKTIH



SL





Posebno poročilo št. 3 // 2011

UČINKOVITOST  
IN USPEŠNOST  
PRISPEVKOV EU,  
USMERJENIH PREK  
ORGANIZACIJ ZDRUŽENIH  
NARODOV V DRŽAVAH,  
KI SO BILE PRIZADETE  
V KONFLIKTIH

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

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

Tel. +352 4398-1

Faks +352 4398-46410

E-naslov: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)

Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Posebno poročilo št. 3 // 2011

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

Kataloški podatki so navedeni na koncu te publikacije.  
Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2011

ISBN 978-92-9237-085-5  
doi:10.2865/52220

© Evropska unija, 2011  
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

*Printed in Luxembourg*

# KAZALO

## Odstavek

### SEZNAM KRATIC IN GLOSAR

I-V **POVZETEK**

1-6 **UVOD**

1-3 **PODROČJE REVIZIJE**

4-6 **OKVIR POLITIKE**

7-16 **OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP**

17-45 **OPAŽANJA**

17-24 **SISTEMI ZA SPREMLJANJE IN NAČRTOVANJE PROJEKTOV KOT KLJUČNI DEJAVNIKI USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI**

19-22 SPREMLJANJE PROJEKTOV JE TREBA IZBOLJŠATI

23-24 SLABOSTI PRI NAČRTOVANJU PROJEKTOV OVIRAJO USPEŠNOST IN UČINKOVITOST TER NJUNO OCENJEVANJE

25-37 **USPEŠNOST IN TRAJNOST FINANCIRANIH DEJAVNOSTI**

25-29 DEJAVNOSTI, KI JIH JE FINANCIRALA KOMISIJA, SO V TEŽKIH RAZMERAH DOSEGLE NEKATERE DOBRE REZULTATE

30-33 REZULTATI POGOSTO NISO DOSEŽENI V NAČRTOVANEM OBDOBJU IZVAJANJA

34-37 ZA VEČINO REZULTATOV JE VERJETNO, DA BODO TRAJNI

38-45 **UČINKOVITOST FINANCIRANIH DEJAVNOSTI**

41-43 NEUSTREZNA OCENA STROŠKOV PROJEKTA

44-45 V PROJEKTIH V VZORCU SO BILE UGOTOVLJENE POMANJKLJIVOSTI

46-52 **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

48 **NAČRTOVANJE PROJEKTOV**

49-50 **USPEŠNOST IN TRAJNOST**

51-52 **UČINKOVITOST**

**PRILOGA**

**ODGOVORI KOMISIJE**



# SEZNAM KRATIC IN GLOSAR

**EU:** Evropska unija

**EuropeAid:** Urad za sodelovanje Evropske komisije

**FAFA:** Okvirni finančni in upravni sporazum med Evropsko komisijo in Združenimi narodi

**PDEU:** Pogodba o delovanju Evropske unije

**UNDP:** Program Združenih narodov za razvoj

**UNRWA:** Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu

**ZN:** Združeni narodi

**Deljeno upravljanje:** Izvajanje dejavnosti prek mednarodnih organizacij

**Izid:** Dolgoročnejši učinek, običajno izražen kot širše socialno-ekonomske posledice

**Izložek:** Proizvodi, investicijsko blago in storitve, ki so rezultat razvojne intervencije; vsebujejo lahko tudi spremembe, ki so rezultat intervencije in so relevantne za doseganje izidov

**Neposredni stroški:** Stroški, ki jih je mogoče neposredno pripisati dejavnosti

**Posredni stroški:** Stroški, ki jih ni mogoče neposredno pripisati dejavnosti, kot so režijski stroški

**Skrbniški sklad:** Financiranje instrumentov, s pomočjo katerih donatorji združujejo sredstva

**Trajnost:** Rezultati so ohranjeni, ko se financiranje EU konča

**Učinkovitost:** Najboljše razmerje med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati

**Uspešnost:** Doseganje specifičnih zastavljenih ciljev in načrtovanih rezultatov

**Vložek:** Viri, potrebni za izvedbo dejavnosti, npr. za izvedbo projekta

# POVZETEK

## I.

Evropska komisija je okrepila svoje sodelovanje z Združenimi narodi kot del svoje zaveze k boljšemu usklajevanju pomoči. Znesek sredstev Urada EuropeAid, usmerjenih prek organizacij Združenih narodov, se je s 144 milijonov EUR v letu 2001 povečal na 935 milijonov EUR v letu 2009, največji pa je bil leta 2006, ko je znašal več kot milijardo EUR.

## II.

To je druga faza dvodelne revizije. Skupno revizijsko vprašanje je bilo, ali Komisija pri usmerjanju sredstev prek Združenih narodov dosega smotrno porabo sredstev. Prvi del je bil posvečen odločanju in spremljanju, njegov zaključek pa je bil, da postopek odločanja o izvajanju pomoči prek ZN ni dokazal, da je to najučinkovitejša in najuspešnejša možnost, ter da je treba nadalje izboljšati sisteme za spremljanje. Posebno poročilo št. 15/2009 o prvi fazi je bilo objavljeno januarja 2010.

## III.

V drugi fazi se vrednoti doseganje ciljev. Dopolnjuje prvo fazo z oceno tega, ali so prispevki EU, usmerjeni prek organizacij Združenih narodov, uspešni, učinkoviti in trajnostni način zagotavljanja pomoči v državah, ki so bile prizadete v konfliktih. Pri reviziji je bil pregledan vzorec projektov v Afganistanu, Iraku in Sudanu iz obdobja 2006–2008.

## IV.

Sodišče je prišlo do zaključka:

- (a) Revizija vzorca projektov je potrdila ključno opažanje iz prve faze, da Komisija iz poročil ZN ne dobi dovolj pravočasnih informacij. Velik delež poročil ima še vedno zamudo, informacije v njih niso dovolj podrobne in osredotočena so na dejavnosti, ne na rezultate.
- (b) Ugotovljene so bile pogoste slabosti pri načrtovanju projektov, ki so imele negativne posledice za izvajanje in ocenjevanje projektov.
- (c) Komisija je z usmerjanjem sredstev prek ZN dostavila pomoč na območja, na katera bi jo bilo sicer zelo težko usmeriti. Ob upoštevanju visokega tveganja, značilnega za države, ki so bile prizadete v konfliktih, so imele financirane dejavnosti na splošno pozitiven učinek in 10 projektov od 19 v vzorcu je doseglo vse cilje ali vsaj glavne cilje.
- (d) Pri večini intervencij v Afganistanu, Iraku in Sudanu je bilo načrtovano obdobje izvajanja preseženo, na splošno zaradi nerealističnega časovnega okvira, določenega v sporazumih o prispevku, pri katerem so bile podcenjene težke razmere v teh državah. Štirje od 19 projektov so bili izvedeni v prvotnem časovnem okviru, pri več projektih pa se je prvotno trajanje več kot podvojilo.
- (e) Glede na zahtevne razmere, v katerih se je izvajalo projekte, je na splošno težko zagotoviti trajnost rezultatov. Vendar ima večina doseženih rezultatov po oceni razumne možnosti za trajnost.



## POVZETEK

- (f) Komisija se ni dovolj posvetila vidikom učinkovitosti, saj so imele ocene stroškov omejen obseg in niso bile sistematično dokumentirane. Poleg tega je Sodišče na tem področju ugotovilo pomanjkljivosti pri skoraj polovici projektov v vzorcu (pri devetih od 19), pri sedmih projektih pa ni bilo na voljo dovolj informacij.

### V.

Sodišče na podlagi svojih opažanj izreka priporočila za nadaljnje izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti intervencij:

- (a) Sporazumi o prispevku bi morali vsebovati cilje, ki so dobro prilagojeni specifičnim razmeram, količinsko opredeljene kazalnike za merjenje doseganja teh ciljev, kjer je mogoče, in realističen časovni okvir;

- (b) Poročanje o financiranih dejavnostih bi bilo treba nadalje izboljšati, da se Komisiji omogoči pravočasno ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti financiranih projektov. Komisija bi morala spremljati vse primere, v katerih je poročanje ocenjeno kot nezadovoljivo;
- (c) Opraviti bi bilo treba sistematično oceno učinkovitosti financiranih projektov in razviti merila uspešnosti za standardne stroške, kjer je to mogoče storiti.

### ZEMLJEVID Z DRŽAVAMI, KI JIH JE ZAJELA REVIZIJA



Vir: Eurostat.

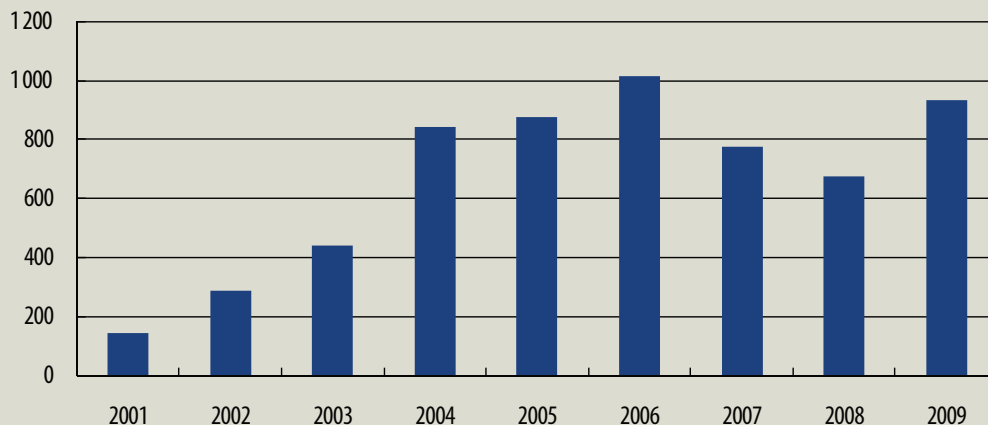
# UVOD

## PODROČJE REVIZIJE

1. V zadnjih dveh desetletjih so potekala prizadevanja za usklajevanje in poenotenje sodelovanja pri razvoju zaradi nadaljnega povečanja uspešnosti pomoči. Ta osredotočenost na rezultate se je odražala predvsem v razvojnih ciljih tisočletja iz leta 2000.
2. Komisija je nadaljevala to politiko tako, da se je s Pariško deklaracijo o učinkovitosti pomoči iz leta 2005 in Evropskim soglasjem o razvoju zavezala k usklajevanju pomoči v tesnem sodelovanju z mednarodnimi organizacijami, kot so Združeni narodi.
3. Zaradi odločitve o okrepitvi sodelovanja z ZN, pa tudi zaradi hudih kriz v Afganistanu, Iraku in Sudanu, se je pomoč Komisije, ki se izvaja prek organizacij ZN, močno povečala. Že samo sredstva Urada za sodelovanje EuropeAid (EuropeAid) Komisije, ki se usmerjajo prek ZN, so se s 144 milijonov EUR v letu 2001 povečala na 935 milijonov EUR v letu 2009 in leta 2006 dosegla celo več 1 milijardo EUR (glej **diagram 1**).

DIAGRAM 1

PRISPEVKI URADA EUROPEAID ORGANIZACIJAM ZN V OBDOBJU 2001–2009 (V MILIJONIH EUR)



Vir: Evropska komisija.

## OKVIR POLITIKE

- 4.** Način izvrševanja proračuna EU prek mednarodnih organizacij, kot so ZN, se imenuje deljeno upravljanje<sup>1</sup>. Osnovno načelo deljenega upravljanja je, da se določene naloge izvajanja prenesejo na mednarodne organizacije ob zanašanju na njihove kontrolne sisteme, vendar ima skupno odgovornost za upravljanje proračuna in zagotavljanje smotrnosti porabe še vedno Komisija<sup>2</sup>.
- 5.** Sredstva EU, ki so usmerjena prek organizacij Združenih narodov, je mogoče izvajati na naslednje načine:
- (a) s prispevki specifičnim projektom kot edini donator ali z drugimi donatorji;
  - (b) s prispevki v večdonatorske skrbniške sklade<sup>3</sup>, ki se običajno uporabljajo v kriznih razmerah (po konfliktnih ali nesrečah). Osnovni namen skrbniških skladov je, da donatorji vanje prispevajo, ne da bi sredstva namenili za določene dejavnosti ali cilje (ni „namenskega financiranja“). Nato se določijo splošni cilji za sklad kot celoto, ki so lahko podrobneje opredeljeni v ciljnih s tem povezanih projektov ali dejavnosti. Približno 26 % prispevkov organizacijam ZN se izvede prek večdonatorskih skrbniških skladov<sup>4</sup>. Primera sta intervenciji v Afganistanu in zlasti v Iraku, kjer je bilo financiranje Komisije do pred kratkim usmerjeno skoraj izključno prek večdonatorskih skrbniških skladov;
  - (c) s prispevki v splošni proračun katere od organizacij ZN. Ta specifični pristop se uporablja za Agencijo Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (UNRWA) na zasedenem palestinskem ozemlju. Letni prispevek Komisije, ki znaša 66 milijonov EUR, predstavlja približno četrtno splošnega proračuna UNRWA.

<sup>1</sup> Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, 16.9.2002, str. 1). Člen 163, naslov IV o zunanjih ukrepih določa, da lahko ukrepe izvaja Komisija centralizirano ali tretja država upravičenka ali države upravičenke decentralizirano ali skupaj z mednarodnimi organizacijami.

<sup>2</sup> Člen 317 Pogodbe o delovanju EU določa, da Komisija izvršuje proračun na lastno odgovornost in ob upoštevanju načel dobrega finančnega poslovanja.

<sup>3</sup> UNDP opredeljuje večdonatorske skrbniške sklade kot instrument financiranja, s katerim donatorji združijo sredstva, da podprejo nacionalne prednostne naloge in agencijam ZN pomagajo delati in dosegati rezultate usklajeno in v sodelovanju; glej <http://www.undp.org/mdtf/trustfunds.shtml>.

<sup>4</sup> Evropska komisija: Informativna nota za Odbor Evropskega parlamenta za proračunski nadzor o večdonatorskih skrbniških skladih, ki se od leta 2003 podpirajo iz splošnega proračuna Evropske skupnosti (10. 2. 2009).

**6.** Prispevke EU urejajo naslednji predpisi in sporazumi:

- (a) **finančna uredba** Evropskih skupnosti, ki določa osnovna načela za usmerjanje sredstev prek mednarodnih organizacij. Podrobno določa, v katerih primerih je mogoče uporabiti deljeno upravljanje in kot pogoj zanj navaja, da mednarodna organizacija uporablja mednarodno sprejete standarde za računovodstvo, revizijo, notranje kontroliranje in oddajo javnih naročil;
- (b) **okvirni finančni in upravni sporazum (FAFA)** iz leta 2003 med EU in ZN in drugi sorodni sporazumi, s katerimi se zahteve finančne uredbe skuša prenesti v pogodbene zahteve. FAFA velja za vse sporazume o financiranju, sklenjene med Komisijo in ZN, in določa okvir, katerega namen je krepiti sodelovanje tako, da organizacijam ZN omogoča upravljanje s prispevki v skladu z njihovimi lastnimi postopki;
- (c) **sporazum o prispevku**, ki se podpiše za vsak ukrep ZN, ki ga financira Komisija. V njem so navedeni znesek financiranja, cilji ukrepa, dejavnosti, ki jih je treba izvesti, rok za njihovo izvedbo in zahteve po poročanju.

# OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

7. Predmet te revizije je pomoč Komisije, ki je usmerjena prek organizacij Združenih narodov. Predstavlja drugi del revizije, razdeljene v dve fazi<sup>5</sup>.
8. Skupno revizijsko vprašanje prve in druge faze je bilo, ali Komisija pri usmerjanju sredstev prek Združenih narodov dosega smotrno porabo sredstev.
9. V prvi fazi se je obravnavalo sisteme za odločanje in spremljanje. Glavni ugotovitvi sta bili:
  - (a) da postopek odločanja o izvajanju pomoči prek ZN ni dokazal, da je to najučinkovitejša in najuspešnejša možnost;
  - (b) da ureditve spremljanja niso zagotavljale ustreznih informacij o trdnosti finančnih postopkov in doseganju ciljev.
10. V drugi fazi je bilo ovrednoteno doseganje ciljev. Dopolnjuje prvo fazo z oceno tega, ali so prispevki EU, usmerjeni prek organizacij Združenih narodov, uspešen, učinkovit in trajnosten način zagotavljanja pomoči v državah, ki so bile prizadete v konfliktih<sup>6</sup>. V drugi fazi se niso pregledali ukrepi Komisije za obravnavanje vprašanj, sproženih v prvi fazi.
11. Revizija je bila, zlasti zaradi pomembnosti, usmerjena na države, ki so bile prizadete v konfliktih. Sedem od desetih držav, ki so v obdobju od leta 2006 do 2008 prejele **največ financiranja**, usmerjenega prek ZN, je bilo prizadetih v konfliktih: Irak, Palestina, Afganistan, Sudan, Slonokoščena obala, Somalija in Šrilanka. Teh sedem držav je prejelo 39 % skupnega financiranja EuropeAid, usmerjenega prek ZN, preostalih 61 % pa je bilo porazdeljenih med več kot 80 držav (glej **diagram 2**).

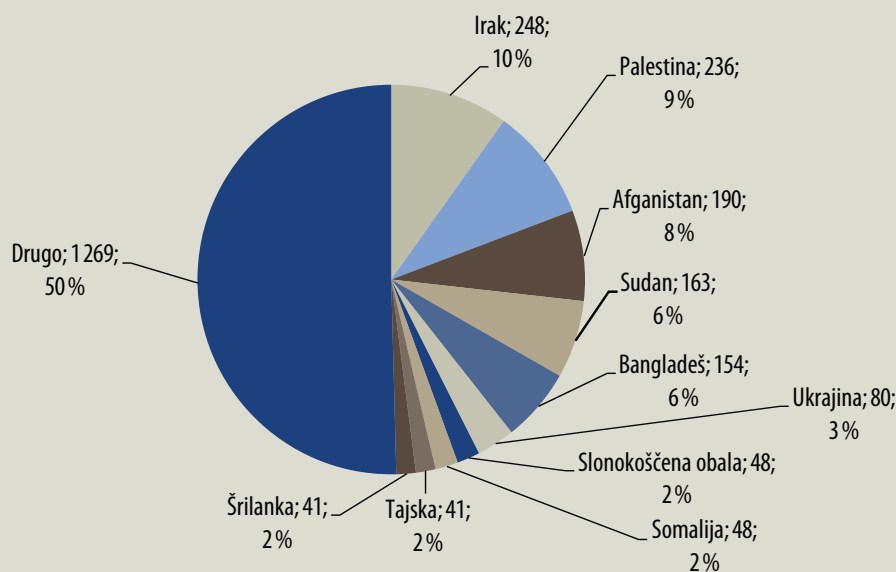
<sup>5</sup> Prva faza je bila končana s posebnim poročilom, ki je bilo objavljeno januarja 2010 (Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo št. 15/2009 „Pomoč Evropske unije, ki se izvaja prek organizacij Združenih narodov: odločanje in spremljanje“).

<sup>6</sup> Člen 27 finančne uredbe določa: „Odobrena proračunska sredstva morajo biti uporabljena v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, in sicer z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti [...]“.

12. Revizijsko vprašanje se je obravnavalo s pregledom vzorca projektov v Afganistanu, Iraku in Sudanu v obdobju 2006–2008. Tem trem državam je bila namenjena približno četrtnina vseh sredstev EU, ki so bila v tem obdobju usmerjena prek organizacij ZN. Projekti so bili izbrani na osnovi pomembnosti. Predstavljali so približno 80 % skupnih prispevkov tem trem državam v obdobju 2006–2008 (glej **diagram 3**).
13. Najpogostejše dejavnosti projektov v vzorcu so bile odstranjevanje min, pomoč beguncem, priprava volitev, rehabilitacija in krepitev zmogljivosti.

DIAGRAM 2

DRŽAVE, KI SO PREJELE SREDSTVA EU, USMERJENA PREK ZN, V OBDOBJU 2006–2008 (V MILIJONIH EUR IN %)



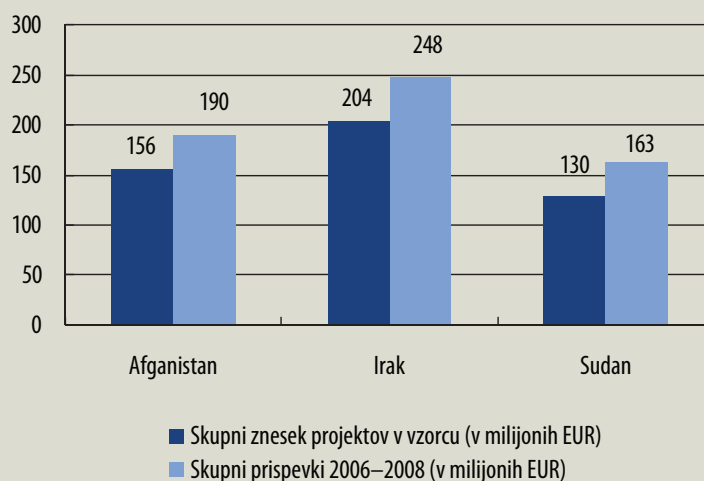
Vir: Evropska komisija.

#### 14. Revizijski rezultati temeljijo na:

- (a) analizi splošne dokumentacije o sredstvih, usmerjenih prek ZN, vključno z vrednotenjem, ki ga je o svojem sodelovanju z ZN opravila Komisija;
- (b) pregledu dokumentacije za vzorec 23 prispevkov 19 projektom (vključno s tremi skrbniškimi skladi) na podlagi sporazumov o prispevku, finančnih poročil, poročil o napredku in revizijskih poročil (glej **Prilogo**);
- (c) pogovorih z uslužbenci Komisije in ZN;
- (d) reviziji na kraju samem v Sudanu;
- (e) sestankih v uradu UNDP za večdonatorske skrbniške sklade v New Yorku.

DIAGRAM 3

#### SKUPNO FINANCIRANJE V OBDOBJU 2006–2008 IN VELIKOST VZORCEV



Vir: Evropska komisija.

- 15** Pri odločitvi o financiranju projektov v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, se pojavlja visoka stopnja tveganja, ki ga je mogoče ublažiti le do določene mere. Vprašanje, ali je to pripadajoče tveganje sprejemljivo, je politična odločitev in zato pri reviziji ni bilo obravnavano.
  
- 16.** Za dve od treh držav (Irak in Afganistan) ni bilo mogoče izvesti obiskov na kraju samem, ker sta bili v času revizije v razmerah po konfliktih ali celo v konfliktnih razmerah. To je omejilo oceno uspešnosti, učinkovitosti in predvsem trajnosti.



# OPAŽANJA

## SISTEMI ZA SPREMLJANJE IN NAČRTOVANJE PROJEKTOV KOT KLJUČNI DEJAVNIKI USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI

17. V tem delu poročila so predstavljene revizijske ugotovitve o ključnih vidikih učinkovitosti, uspešnosti in trajnosti. Za zagotovitev njihove dosegljivosti je treba nujno vzpostaviti potrebne osnovne elemente, pri katerih sta med najpomembnejšimi dobro načrtovanje projektov ter ustrezno spremljanje in poročanje. Ti vplivajo na vse stopnje postopka, od njegovega začetka do zagotavljanja, da se financirani ukrepi nadaljujejo tudi v bližnji prihodnosti.
  
18. Spremljanje je bilo v prvi fazi revizije obravnavano z vidika ocenjevanja, kako močni so vzpostavljeni sistemi. Druga faza revizije dopolnjuje prejšnjo, kot je opisano v odstavku 10.

## SPREMLJANJE PROJEKTOV JE TREBA IZBOLJŠATI

19. Ko se je Komisija odločila pomoč nameniti državam, ki so bile prizadete v konfliktih, je s tem sprejela visoko stopnjo pripadajočega tveganja za rezultate. Poleg tega odločitev o intervencijah v teh državah pogosto zahteva pomoč posrednikov, kot so ZN, zato obstaja le omejena možnost za spremljanje financiranih intervencij na kraju samem. Zaradi tega se mora Komisija bolj kot pri drugih dejavnostih, ki jih financira EU, zanašati na informacije tretjih strani in skoraj nima možnosti, da bi jih potrdila iz drugih virov.
  
20. V teh razmerah se mora Komisija v veliki meri zanašati na poročila ZN. V skladu s FAFA so poročila za vsak sporazum o prispevku obvezna vsaj enkrat letno, končno poročilo pa je treba zagotoviti v šestih mesecih po koncu obdobja izvajanja.

21. Informacije, ki jih je treba zagotoviti v poročilih, so določene v sporazumu o prispevku za vsako financirano dejavnost<sup>7</sup>. Za izboljšanje kakovosti poročil ZN so bile leta 2007 uvedene smernice za poročanje<sup>8</sup>. V skladu z njimi bi se morala poročila o projektih osredotočati na rezultate in ne na dejavnosti ter tako omogočati primerjavo med cilji v sporazumu o prispevku in dejanskimi dosežki.
22. Vzorec projektov, ki je bil ocenjen v drugi fazi, je potrdil glavne ugotovitve prve faze revizije, ker je za velik delež poročil veljalo:
- (a) da so imela veliko zamudo;
  - (b) da so opisovala dejavnosti in ne vmesnih in končnih rezultatov;
  - (c) da niso vsebovala dovolj podrobnih informacij, da bi bilo mogoče oceniti uspešnost in učinkovitost.

<sup>7</sup> Člen 2.1 sporazuma FAFA določa, da je v sporazumu za določen prispevek navedeno, katere informacije morajo Združeni narodi zagotoviti v svojih poročilih Komisiji.

<sup>8</sup> Glej „*Joint Guidelines on reporting obligations under the FAFA*“ (Skupne smernice o obveznostih poročanja v okviru sporazuma FAFA). Namen smernic je zagotoviti dodatna praktična navodila poleg ustreznih členov FAFA.

**Fotografija 1 – Gradbena dela pri projektu „krepitev zmogljivosti države Kartum pri oblikovanju in izvajanju urbanistične politike“ (Sudan)**



Vir: Evropsko računsko sodišče.

## POROČANJE O SLABOSTIH PROJEKTOV V VZORCU

### Zamude pri poročilih

#### Podpora za peti popis prebivalstva v Sudanu:

Obdobje izvajanja projekta popisa prebivalstva v Sudanu je trajalo od aprila 2006 do junija 2009. V času revizije je bilo na voljo le poročilo iz leta 2007, kar pomeni, da ni bilo predloženo ne poročilo za leto 2008 ne končno poročilo, za katerega je bil rok decembra 2009.

#### Nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu:

Rok za končno poročilo je bil september 2009, vendar v času revizije še ni bilo na voljo.

### Premalo informacij

#### Začasni program za razorožitev, demobilizacijo in ponovno vključevanje (IDDRP):

Čeprav končno poročilo kaže, da se je obseg dela močno spremenil (odhodki so bili zmanjšani za več kot 70 % in več dejavnosti ni bilo izvedenih), te spremembe niso bile niti omenjene v prejšnjih poročilih, prav tako pa ni bilo drugih dokazov, da je bila Komisija obveščena.

#### Krepitev zmogljivosti nove uprave v Južnem Sudanu:

65 % odhodkov v končnem poročilu je bilo prijavljenih kot „pretekli odhodki“, brez vsake dodatne razlage o vrsti ali vsebini zadevnih stroškov.

#### Nadaljnja podpora za volitve v Afganistanu:

O tem projektu ni bilo nobenega posebnega poročila, čeprav so bila izvršena vsa plačila. Dejansko so bila na voljo samo splošna poročila o volitvah.

## SLABOSTI PRI NAČRTOVANJU PROJEKTOV OVIRAJO USPEŠNOST IN UČINKOVITOST TER NJUNO OCENJEVANJE

- 23.** Ustrezno načrtovanje projekta je osnova tako za uspešnost kot za učinkovitost. Sodišče je preučilo:
- ali so bili cilji, določeni v sporazumu o prispevku, jasni in realistični;
  - ali so bili, kjer je mogoče, opredeljeni kazalniki;
  - ali je bil časovni okvir dobro prilagojen specifičnim razmeram in proračun dovolj podroben, da je mogoče oceniti zlasti učinkovitost<sup>9</sup>.
- 24.** Velika večina sporazumov o prispevku v vzorcu (18 od 19) je vsebovala eno ali več naslednjih slabosti:
- (a) **nespecifični cilji:** zaradi njih ni mogoče izmeriti uspešnosti, ker ni jasno, kaj bi bilo treba doseči. To velja tudi za cilje, ki so tako nedoločni, da bodo v vsakem primeru doseženi (zanje so značilni izrazi kot „podpirati ...“). Poleg tega je za rezultate in zlasti učinek projekta bolj verjetno, da bodo omejeni, če zastavljeni cilji od samega začetka niso jasni;
  - (b) **manjkajoči kazalniki:** brez kazalnikov niti Komisija niti ZN ne morejo ustrezno meriti uspešnosti, slediti rezultatom ter spremljati dejavnosti in širših izložkov, zato pa tudi ne pravočasno uvesti popravnih ukrepov;
  - (c) **ni temeljnih meril:** brez temeljnih meril ni mogoče meriti izboljšav, ker ni informacij o stanju pred začetkom intervencije, zato tudi ne o tem, s čim bi bilo treba primerjati rezultate;

<sup>9</sup> Člen 1.1 sporazuma FAFA določa: Predlogi ZN vsebujejo cilje in kazalnike dosežkov, o katerih se sklene dogovor v sporazumu za specifični prispevek. Merila uspešnosti bodo temeljila na ciljnih, ki so specifični, merljivi, dosegljivi, realistični in časovno opredeljeni.

- (d) **šibka logična povezava med dejavnostmi in cilji**: zaradi sredstev, s katerimi se financirajo dejavnosti projekta, bi morali biti doseženi cilji projekta. Vendar logična povezava med dejavnostmi in skupnimi cilji, zlasti dolgoročnimi, ni vedno jasna. Posledično se lahko zgodi, da so dejavnosti uspešno končane, vendar načrtovani učinek projektov ni dosežen;
- (e) **nerealističen časovni okvir**: zaradi tega se izvajanje projekta na eni od poznejših stopenj podaljša, kar zahteva dodatno delo in sredstva Komisije in ZN;
- (f) **podcenjevanje tveganj**: čeprav je tveganje v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, posebno visoko in ga je posebno težko oceniti, je pomembno, da se ga na stopnji načrtovanja ustrezno upošteva.

## USPEŠNOST IN TRAJNOST FINANCIRANIH DEJAVNOSTI

### DEJAVNOSTI, KI JIH JE FINANCIRALA KOMISIJA, SO V TEŽKIH RAZMERAH DOSEGLE NEKATERE DOBRE REZULTATE

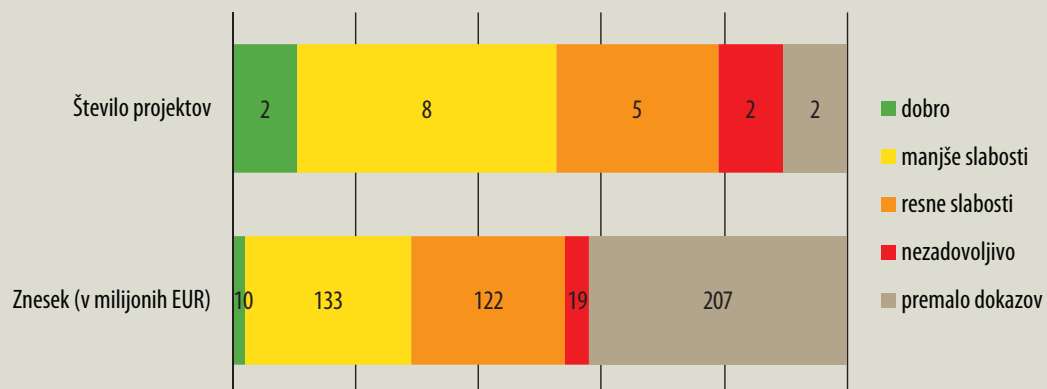
25. Uspešnost je pri tej reviziji v skladu s finančno uredbo opredeljena kot doseganje ciljev in rezultatov. Sodišče je ocenilo uspešnost vzorca z 19 projekti, tako da je cilje, načrtovane v sporazumu o prispevku, primerjalo z dejanskimi dosežki. Uspešnost je bila ocenjena kot:

<b>dobra</b>	če so bili doseženi vsi cilji pri izločkih in izidu ali pa je verjetno, da bodo doseženi
<b>manjše slabosti</b>	če je verjetno, da bodo doseženi le glavni cilji
<b>resne slabosti</b>	če bo projekt le delno dosegel glavne cilje
<b>nezadovoljiva</b>	če glavni cilji niso bili ali ne bodo doseženi

- 26.** Sodelovanje z organizacijami ZN je omogočilo pomoč v zelo težkih operativnih razmerah. Čeprav so bili pri dveh projektih cilji v celoti doseženi in sta bila zato ocenjena kot „dobra“, so se pri osmih pokazale „manjše slabosti“ in pri petih „resne slabosti“. Dva projekta zaradi specifičnih okoliščin nista bila izvedena in zato nista dosegla svojega glavnega cilja, zato sta ocenjena kot „nezadovoljiva“. Primeri ugotovljenih slabosti so v **okviru 2**, skupni rezultat pa je v **diagramu 4** in **Prilogi**.
- 27.** Rezultati zaradi premalo informacij niso mogli biti ocenjeni v naslednjih primerih:
- (a) pri enem projektu ni bilo nobenega specifičnega poročila o financiranem projektu, čeprav so bila izvršena vsa izplačila;
- (b) en velik projekt je bil skrbniški sklad, pri katerem so se cilji, navedeni v sporazumu o prispevku, nanašali na sklad kot celoto, zato so bili bolj splošne narave. Čeprav so bili za s tem povezane projekte določeni bolj specifični cilji, ne more biti jasne povezave med doseganjem ciljev projekta in splošnih ciljev v sporazumu o prispevku. Zato bo uspešnost mogoče oceniti šele, ko bo sklad zaprt, vendar je v času revizije še deloval.

DIAGRAM 4

#### USPEŠNOST PROJEKTOV V VZORCU (PO ŠTEVILU PROJEKTOV IN ZADEVNIH ZNESKIH)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

## PRIMERI USPEŠNOSTI

### **Projekt, za katerega je verjetno, da bo dosegel načrtovane rezultate**

#### Podpora vračanju in ponovni vključitvi povratnikov in notranje razseljenih oseb v Iraku:

Projekt je v času revizije še potekal, vendar po poročilu iz septembra 2009 program poteka po načrtu in uresničeni je že več dejavnosti, kot so zagotavljanje zatočišč in varne pitne vode, pri nekaterih pa so rezultati celo presegli pričakovanja.

### **Projekti, ki niso dosegli načrtovanih rezultatov**

#### Odstranjevanje min v Afganistanu:

Načrtovani rezultati projekta niso bili doseženi, saj so bile mine dejansko odstranjene le na 1,6 km<sup>2</sup> od 26,6 km<sup>2</sup>, kot je bilo določeno v sporazumu o prispevku.

#### Nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu:

Projekt se je končal marca 2009, ne da bi zagotovil glavni izloček, izgradnjo stavb za Ministrstvo za pravne zadeve in za sodstvo v Južnem Sudanu. Po več zamudah in podaljšanjih pogodbe je podizvajalsko gradbeno podjetje postalo nesolventno in izkazalo se je, da so bančna jamstva ponarejena. V času revizije je še potekala razprava o znesku, ki ga je treba izterjati.

### **Projekt, katerega učinek ni jasen**

#### Mednarodni sklad za obnovo Iraka:

Razen cilja prepolovitve stopnje umrljivosti dojenčkov, za katerega so bili določeni podcilji in razpoložljive informacije kažejo, da ni bil dosežen, ni bilo mogoče oceniti, v kakšnem obsegu so bili doseženi drugi dolgoročni cilji, ker niso bili določeni nobeni kazalniki ali temeljna merila in ni bilo na voljo nobenih zanesljivih statističnih podatkov.

28. Pri revidiranem vzorcu ni bila ugotovljena nobena povezava med velikostjo projekta ali vrsto financirane dejavnosti in njeno uspešnostjo.
  
29. Resne slabosti, ugotovljene pri več projektih, so bile na splošno rezultat pomanjkljivega načrtovanja projektov in pomanjkanja spremljanja na poznejši stopnji.

**Fotografija 2 – Gradnja pisarn pri projektu „nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu“**



Vir: Evropsko računsko sodišče.



## REZULTATI POGOSTO NISO DOSEŽENI V NAČRTOVANEM OBDOBJU IZVAJANJA

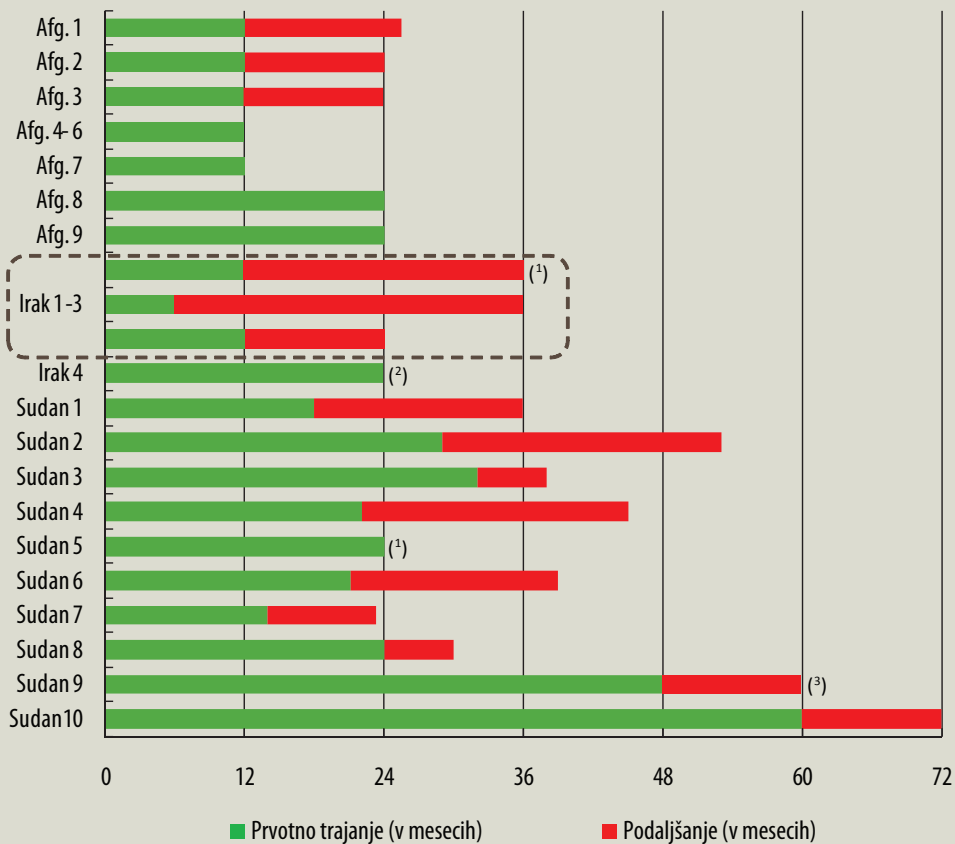
- 30.** Časovni okvir vsakega projekta je določen v njegovem sporazumu o prispevku. Spoštovanje tega časovnega okvira vpliva na uspešnost in učinkovitost, ker:
- (a) se zaradi zamud podaljša trajanje projektov, kar zahteva dodatno delo uslužbencev Komisije;
  - (b) podaljšanja trajanja povzročajo povečanje nekaterih kategorij stroškov, kot so stroški za osebje, ki jih je treba financirati iz fiksnega prispevka Komisije. Zato je za temeljne dejavnosti projekta na voljo manj sredstev. Če ni na razpolago drugih sredstev, je treba zaradi tega okrniti dejavnosti projekta;
  - (c) zamude pri izvajanju zmanjšujejo zaupanje zadevnih strani in lahko vplivajo na ugled Komisije, kot je bilo jasno opaziti pri dveh projektih v Sudanu.
- 31.** Pri veliki večini projektov v vzorcu je bilo prvotno obdobje izvajanja močno preseženo. V veliki meri je bila to posledica dejstva, da je bil v sporazumih o prispevku podcenjen čas, potreben za doseganje nekaterih rezultatov, ker niso bile dovolj upoštevane težke razmere v državah.
- 32.** Štirje projekti od 19 so bili izvedeni v prvotno predvidenem časovnem okviru. V 12 primerih je bil časovni okvir presežen, pri petih med njimi pa se je obdobje izvajanja podvojilo ali več kot podvojilo. Dva projekta od štirih, ki so bili izvedeni v prvotnem časovnem okviru, sta bila projekta odstranjevanja min. Podrobnosti o ugotovljenih zamudah so v **Prilogi in diagramu 5**.

**33.** Pri ostalih treh projektih ima ocena pravočasnosti izvajanja omejen pomen, ker:

- (a) so bila pri dveh skrbniških skladih od treh (v Sudanu in Iraku) obdobja izvajanja, določena v sporazumih o prispevku, sicer pravno zavezujoča, vendar niso imela praktičnega učinka, ker sta bila relevantna časovna razporeda časovna razporeda za same sklade;
- (b) je pri enem projektu ocena časovnega okvira še vedno predhodna, saj je bil projekt v zgodnji stopnji izvajanja.

DIAGRAM 5

PODALJŠANJE PRVOTNEGA OBDOBJA IZVAJANJA PO PROJEKTIH



(1) Pri teh dveh skrbniških skladih so bila obdobja izvajanja določena v pravno zavezujočih dokumentih, vendar vendar niso imela skoraj nobenega praktičnega učinka.

(2) V času revizije je bilo izvajanje tega projekta še na zgodnji stopnji.

(3) V času revizije je potekala razprava o 12-mesečnem podaljšanju, vendar to še ni bilo odobreno.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

## ZA VEČINO REZULTATOV JE VERJETNO, DA BODO TRAJNI

- 34.** Pri tej reviziji je trajnost opredeljena kot obseg, v katerem so bili rezultati ohranjeni po koncu financiranja Komisije.
- 35.** Ker večina projektov v vzorcu še ni zaprta, je bila pri reviziji preučena verjetna trajnost njihovih rezultatov. Osnova za to oceno je bil obseg, v katerem so bili izpolnjeni potrebni pogoji za trajnost, tj. lastništvo upravičenca, nadaljnje financiranje, potrebno strokovno znanje in politične razmere v državi ali regiji. Trajnost je bila ocenjena kot:

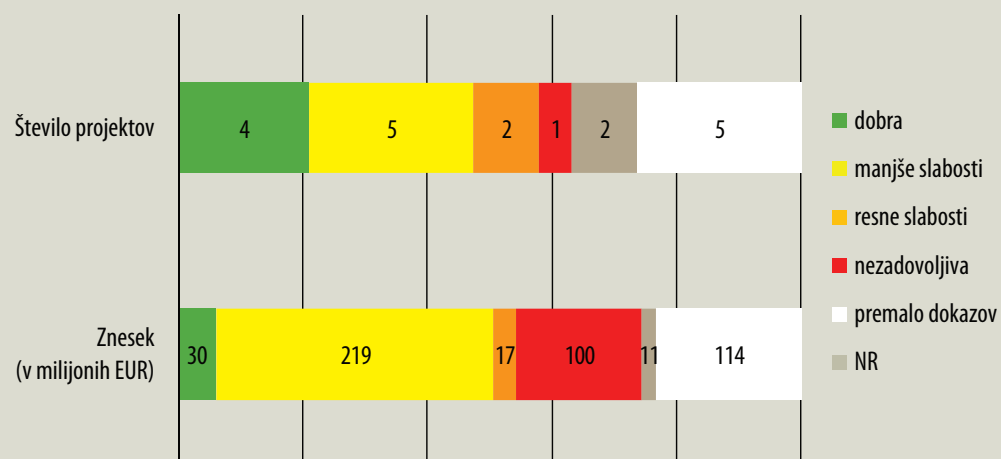
<b>dobra</b>	če so bili rezultati trajni ali je zanje zelo verjetno, da bodo trajni, ker so izpolnjeni vsi pogoji za trajnost
<b>manjše slabosti</b>	če niso izpolnjeni vsi pogoji za trajnost, vendar bodo glavni rezultati verjetno vseeno trajni
<b>resne slabosti</b>	če ni izpolnjenih več pogojev ali pomembni pogoji za trajnost, zato obstajajo upravičeni dvomi o trajnosti glavnih rezultatov projektov
<b>nezadovoljiva</b>	v primeru, ko so obstajali dokazi, da rezultati ne bodo ohranjeni

- 36.** Trajnost štirih projektov v vzorcu je bila ocenjena kot „dobra“. Pet jih je imelo „manjše slabosti“, dva „resne slabosti“, pri enem pa je bila trajnost ocenjena kot „nezadovoljiva“. Sedmih projektov ni bilo mogoče oceniti, ker so bili v zgodnji fazi izvajanja (v treh primerih) ali je bilo na voljo premalo informacij (v dveh primerih) ali niso dosegli svojih glavnih ciljev, zato ni bilo rezultatov, ki bi bili lahko trajni (v dveh primerih). Pregled rezultatov je v **Prilogi** in **diagramu 6**, primeri pa v **okviru 3**.

37. Vzorec revidiranih projektov je pokazal, da je pomembnost pogojev za trajnost različna. Dejansko je bilo najverjetneje, da bodo trajni projekti, za katere je bilo značilno močno lastništvo v kombinaciji s politično stabilnostjo.

DIAGRAM 6

### TRAJNOST REZULTATOV (PO ŠTEVILU PROJEKTOV IN ZADEVNIH ZNESKIH)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

## PRIMERI TRAJNOSTI

### Projekti, za katere je verjetno, da bodo trajni

#### Podpora za peti popis prebivalstva v Sudanu:

Čeprav ni bilo izhodne strategije, sta lastništvo upravičenca in prihodnje financiranje, predvideno v proračunu, zadostna. Zato so bili rezultati trajni vsaj do časa revizije, ki je potekala leto dni po koncu obdobja izvajanja.

#### Krepitev zmogljivosti države Kartum pri zagotavljanju storitev poklicnega usposabljanja v Sudanu:

Centri za usposabljanje, ki so bili financirani v okviru tega projekta, še ne delujejo. Vendar je verjetno, da bodo glavni rezultati trajni, zlasti zaradi močnega lastništva upravičenca.

### Projekti s slabostmi pri trajnosti

#### Skrbniški sklad za javni red in mir v Afganistanu:

Glavni cilj skrbniškega sklada za javni red in mir je izplačevanje plač policistov v Afganistanu. Zaradi omejenih finančnih zmogljivosti v Afganistanu bo sklad pri nadaljevanju svojih dejavnosti srednje- do dolgoročno ostal odvisen od nadaljnjega financiranja donatorjev.

**Fotografija 3 – Oprema za center za usposabljanje v okviru projekta „krepitev zmogljivosti države Kartum pri zagotavljanju storitev poklicnega usposabljanja v Sudanu“**



Vir: Evropsko računsko sodišče.

## UČINKOVITOST FINANCIRANIH DEJAVNOSTI

- 38.** Učinkovitost je eno od načel dobrega finančnega poslovanja, kot je določeno v finančni uredbi<sup>10</sup>. Učinkovitost je tudi eden od ciljev, sprejetih v Evropskem soglasju o razvoju<sup>11</sup>.
- 39.** V skladu s finančno uredbo je učinkovitost pri tej reviziji opredeljena kot najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati.
- 40.** Cilj Sodišča je bil ugotoviti, v kakšni meri so ocene stroškov in spremljanje, ki jih izvaja Komisija, zagotavljali, da so bili stroški v proračunih in finančnih poročilih razumni glede na zagotovljene storitve. Pri tem je Sodišče opazilo primere projektov, ki kažejo znamenja neoptimalnega razmerja med stroški in rezultati, zlasti primere visokih upravnih stroškov.

## NEUSTREZNA OCENA STROŠKOV PROJEKTA

- 41.** Proračuni, določeni v sporazumih o prispevku, pogosto niso dovolj podrobni za pravilno oceno razumnosti stroškov in za olajšanje ocenjevanja učinkovitosti.
- 42.** Komisija se pri ocenjevanju stroškov v obdobju trajanja projekta pogosto osredotoča na upravičenost stroškov, precej manj pozornosti pa namenja vidikom učinkovitosti. Običajno ocene niso niti sistematične niti ustrezno dokumentirane.

<sup>10</sup> Člen 27 finančne uredbe določa: „Odobrena proračunska sredstva morajo biti uporabljena v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja, in sicer z načeli gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti [...]“.

<sup>11</sup> Evropsko soglasje o razvoju (UL C 46, 24.2.2006) v odstavku 25 določa: „Pomoč, ki jo bo zagotavljala EU, ne bo samo večja, temveč tudi boljše kakovosti. Zmanjšali se bodo transakcijski stroški pomoči, njen globalni učinek pa se bo izboljšal.“

**43.** Ni sistematične uporabe razpoložljivih mehanizmov za primerjanje stroškov, kot so:

- (a) primerjanje enakih cenovnih kategorij različnih projektov (npr. stroški za osebje za podobne funkcije);
- (b) izračunavanje in primerjanje razmerij stroškov (npr. delež stroškov za mednarodno osebje pri skupnih stroških za osebje, delež stroškov za vzdrževanje pri stroških za opremo);
- (c) primerjanje z merili uspešnosti (npr. povprečni stroški odstranjevanja min na določenem območju in povprečni stroški popisa na prebivalca).

#### V PROJEKTIH V VZORCU SO BILE UGOTOVLJENE POMANJKLJIVOSTI

**44.** Pri devetih od 19 pregledanih projektov so bile ugotovljene visoke ravni stroškov, brez dokazov, da so ti stroški izboljšali zagotovljene storitve (primeri so navedeni v **okviru 4**). Ocena ni bila mogoča za sedem projektov, ker v finančnih poročilih ni bilo na voljo dovolj informacij. Povzetek rezultatov je v **Prilogi** in **diagramu 7**.

DIAGRAM 7

#### UČINKOVITOST PROJEKTOV V VZORCU (PO ŠTEVILU PROJEKTOV IN ZADEVNIH ZNESKIH)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

**45.** Pojavnost visokih stroškov je bila opažena predvsem na naslednjih področjih:

- (a) **Posredni stroški:** Komisija v skladu s FAFA za posredne stroške organizacije ZN prispeva do 7 % zneska neposrednih stroškov. Člen 5.1 sporazuma FAFA tudi zahteva, da podizvajanje ne bi smelo privedi do višjih stroškov. Vendar so bili pri reviziji opaženi projekti, pri katerih so izvajalski partnerji, ki so bili pogosto druge organizacije ZN, zaračunali posredne stroške poleg 7 % neposrednih stroškov, predvidenih v sporazumu FAFA, podizvajalci pa so bili najeti brez dokazov, da to ni povzročilo višjih stroškov.
- (b) **Zmanjšanje obsega dejavnosti se ne odraža v stroških:** nadaljnje spremljanje primerov, v katerih zaradi zmanjšanja ravni dejavnosti nastopijo težave ali v poročilih ZN ni dovolj informacij, ni bilo ustrezno. Pri dveh projektih zmanjšanje obsega dela ni privedlo do enakovrednega zmanjšanja prispevka EU.

**Fotografija 4 – Pisarne, zgrajene v okviru „programa za obnovo proizvodnih zmogljivosti v Sudanu“**



Vir: Evropsko računsko sodišče.



## PRIMERI POMANJKLJIVOSTI PRI PROJEKTHNIH STROŠKIH

### Posredni stroški

#### Krepitev zmogljivosti nove uprave v Južnem Sudanu:

Ta skrbniški sklad, v katerega je EU prispevala 1,9 milijona EUR, je izvajala organizacija ZN, ki je za posredne stroške prejela prispevek v višini 3 %. Vendar je bilo dejansko (finančno) poslovanje projekta oddano v podizvajanje zasebni družbi, ki je zaračunala še 10 % skupnih stroškov, zato so skupni upravni stroški znašali več kot 13 %.

#### Program za obnovo proizvodnih zmogljivosti v Sudanu (SPCRP):

Poleg 7 % posrednih stroškov je bila drugi organizaciji ZN izplačana provizija za upravljanje (187 338 USD) za storitve, opravljene pri tem projektu (npr. gradnja pisarn).

### Zmanjšanje obsega

#### Odstranjevanje min v Afganistanu:

Čeprav je bilo obdobje izvajanja skrajšano z 12 mesecev na tri mesece in je projekt dejansko le deloma dosegel svoje cilje, se znesek, zaračunan Komisiji, ni zmanjšal.

#### Začasni program za razorožitev, demobilizacijo in ponovno vključevanje (IDDRP):

V končnem poročilu je navedeno, da se je obseg dela zmanjšal, zato so se skupni stroški znižali za 70 %. Vendar to ni privedlo do enakovrednega zmanjšanja prispevka Komisije, ki se je zmanjšal le za 12 % in zdaj predstavlja 65 % skupnih stroškov namesto načrtovanih 20 %.

**Fotografija 5 – Komunikacijski in informacijski center za „program obnove in rehabilitacije v sudanskih skupnostih (RRP)“**



Vir: Evropsko računsko sodišče.

# ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

- 46.** Prisotnost in dejavnosti ZN na območjih, ki so bila prizadeta v konfliktih, nudijo Komisiji možnost za posredovanje svoje pomoči v težkih razmerah. Vendar zagotavljanje pomoči na območjih, ki so bila prizadeta v konfliktih, povzroča posebne težave, od katerih je mogoče premagati le nekatere. Ker lahko Komisija le v zelo omejenem obsegu izvaja pregledovanje na kraju samem, se mora, da bi nadomestila to pomanjkanje neposrednega spremljanja, bolj zanašati na izvajalski organ.
- 47.** Sodišče je prišlo do zaključka, da je bilo glede na okoliščine doseženih nekaj dobrih rezultatov in da ima večina rezultatov zadevnih projektov razumne možnosti za trajnost. Vendar so neustrezno načrtovanje projektov in pomanjkljivosti pri spremljanju in poročanju prispevali k slabostim, ugotovljenim pri projektih. Komisija se ne osredotoča dovolj na element učinkovitosti in na zagotavljanje, da iz poročil ZN pridobi potrebne povratne informacije.

## NAČRTOVANJE PROJEKTOV

- 48.** Načrtovanje projektov je običajno neustrezno, saj so se pri 18 od 19 pregledanih projektov pojavile pomanjkljivosti v procesu načrtovanja. Zato ni bilo jasno, kaj je bilo treba doseči in kako bi bilo mogoče oceniti uspeh projektnih dejavnosti. Slabo načrtovanje projektov je bilo eden od dejavnikov, ki so prispevali k slabostim, ugotovljenim v pregledanih projektih.

#### PRIPOROČILO 1

Komisija bi morala zagotoviti, da so za projekte, ki so jim namenjena njena sredstva, določeni jasni praktični cilji. Cilje bi bilo treba, kjer je mogoče, količinsko opredeliti, da se olajša izvrševanje in spremljanje projektov ter Komisiji zagotovijo koristne povratne informacije. Jasno bi bilo treba določiti povezavo med projektnimi dejavnostmi, cilji projekta in širšimi cilji.

Poleg tega bi moral biti časovni okvir v sporazumu o prispevku bolj prilagojen projektnemu okolju, da na poznejši stopnji ni dolgotrajnih in dragih podaljšanj obdobja izvajanja.

Podrobnost navedb v proračunu je osnova za kasnejša poročila, zato bi moral proračun vsebovati vse informacije, ki so potrebne za ocenjevanje zlasti učinkovitosti financiranih dejavnosti.

#### USPEŠNOST IN TRAJNOST

- 49.** *Priloga* prikazuje, da je približno polovica projektov dosegla vsaj svoje glavne cilje in da obstaja razumna verjetnost, da bo večina pridobljenih rezultatov trajnih, če se varnostne in politične razmere ne bodo še bolj poslabšale. Vendar je iz *Priloge* tudi razvidno, da so bile pri nekaterih projektih ugotovljene velike slabosti. Rezultati so najboljši v Sudanu, kjer Komisija zaradi izboljšanih varnostnih razmer lahko bolj dejavno sodeluje pri spremljanju projektov, ki jih financira. Vendar je bilo pri večini projektov v vzorcu načrtovano obdobje izvajanja močno preseženo.
- 50.** Komisija je pri pridobivanju informacij o napredku in dosežkih projektov običajno odvisna od ZN, zato potrebuje pravočasna poročila, v katerih je dovolj informacij zlasti o doseganju rezultatov. Toda pri pregledanih projektih je veliko poročil zamujalo ali pa niso bila izčrpna.

#### PRIPOROČILO 2

Komisija bi morala vztrajati, da pravočasno prejme potrebna poročila, in si še naprej prizadevati, da so v teh poročilih informacije, ki jih potrebuje za ocenjevanje napredka in uspeha projektov.

Njeno nadaljnje spremljanje bi moralo biti med celotnim trajanjem projekta hitro, sistematično, jasno evidentirano in izčrpno.

Po vsakem projektu bi morala ugotoviti, kakšno znanje je pridobila za prihodnje intervencije, zlasti z vidika trajnosti.

### UČINKOVITOST

51. Pomanjkanje informacij je pri sedmih od 19 projektov močno oviralo oceno učinkovitosti, ki jo je pripravilo Sodišče. Pri večini projektov ni bilo mogoče ugotoviti, kaj je Komisija storila za ocenjevanje učinkovitosti, saj to delo ni bilo ne sistematično ne ustrezno dokumentirano. Poudarek je bil bolj na upravičenosti stroškov kot na potrebi po nastanku nekaterih teh stroškov. Pomanjkanje podrobnih navedb v posameznih proračunih v zvezi s sporazumi o prispevku je zmanjšalo obseg, v katerem je bilo mogoče oceniti in spremljati razumnost stroškov. V procesu ocenjevanja stroškov so se zelo malo uporabljale primerjalne informacije.
52. Pri devetih od 19 projektov v vzorcu je Sodišče ugotovilo pojavljanje visokih stroškov brez dokazov, da so ti stroški povečali ali izboljšali zagotovljene storitve.

**PRIPOROČILO 3**

Izvesti bi bilo treba sistematično oceno stroškov in ustrezno dokumentirati rezultate. Več pozornosti bi bilo treba nameniti učinkovitosti, ocenjevanje stroškov pa ne bi smelo biti omejeno na vprašanja upravičenosti.

Kjer je izvedljivo, bi bilo treba za običajne postavke stroškov pripraviti merila uspešnosti, da se olajša ocenjevanje stroškov v predlogih projektov in finančnih poročilih.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Jan Kinšt, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na svojem zasedanju 8. marca 2011.

*Za Računsko sodišče*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsednik*

## PRILOGA

Številka	Naziv	Uspešnost	Verjetna trajnost	Spoštovanje časovnega okvira	Učinkovitost	Znesek (v milijonih EUR)
<b>Afg. 1</b>	Anti-personnel mine and ammunition stockpile destruction (uničenje protipehotnih min in zalog streliva)	resne slabosti	manjše slabosti	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	6
<b>Afg. 2</b>	Support to governance in the Islamic Republic of Afghanistan - Census (podpora za upravljanje v Islamski republiki Afganistan – popis)	nezadovoljiva	NR (glavni cilji niso doseženi)	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	15
<b>Afg. 3</b>	Further support to elections in Afghanistan (nadaljnja podpora za volitve v Afganistanu)	premalo dokazov	premalo dokazov	ne	premalo dokazov	9
<b>Afg. 4–6</b>	Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA – skrbniški sklad za javni red in mir v Afganistanu)	resne slabosti	nezadovoljiva	da	premalo dokazov	100
<b>Afg. 7</b>	Mine clearance in Afghanistan (odstranjevanje min v Afganistanu)	resne slabosti	dobra	da	ugotovljene pomanjkljivosti	2
<b>Afg. 8</b>	Regional programme in support of Afghan refugees in Iran and Pakistan, and of returnees in Afghanistan (regionalni program za podporo Afganistanskim beguncem v Iranu in Pakistanu ter povratnikom v Afganistanu)	manjše slabosti	dobra	da	premalo dokazov	4
<b>Afg. 9</b>	Support to the mine action sector in Afghanistan (podpora sektorju za razminiranje v Afganistanu)	manjše slabosti	dobra	da	premalo dokazov	20
<b>Irak 1–3</b>	International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRRFI – mednarodni sklad za obnovo Iraka)	premalo dokazov	manjše slabosti	NR (sklad)	premalo dokazov	198
<b>Irak 4</b>	Support to the return and reintegration of returnees and internally displaced people inside Iraq (podpora vračanju in ponovni vključitvi povratnikov in notranje razseljenih oseb v Iraku)	dobra	NR (projekt je še na zgodnji stopnji)	NR (projekt je še na zgodnji stopnji)	premalo dokazov	6
<b>Sudan 1</b>	Interim disarmament, demobilisation and reintegration programme (IDDRP – začasni program za razorožitev, demobilizacijo in ponovno vključevanje)	resne slabosti	resne slabosti	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	12

<b>Sudan 2</b>	Capacity development for aid management and coordination (razvoj zmogljivosti za upravljanje in usklajevanje pomoči)	manjše slabosti	manjše slabosti	ne	ugotovljene niso bile nobene pomanjkljivosti	2
<b>Sudan 3</b>	Support to the fifth population census Sudan (podpora za peti popis prebivalstva v Sudanu)	dobra	dobra	ne	premalo dokazov	4
<b>Sudan 4</b>	Enhancing the capacity of Khartoum State in the formulation and implementation of urban planning policies (krepitev zmogljivosti države Kartum pri oblikovanju in izvajanju urbanistične politike)	manjše slabosti	manjše slabosti	ne	ugotovljene niso bile nobene pomanjkljivosti	2
<b>Sudan 5</b>	Capacity building for the new administration of Southern Sudan (krepitev zmogljivosti nove uprave v Južnem Sudanu)	resne slabosti	premalo dokazov	NR (sklad)	ugotovljene pomanjkljivosti	2
<b>Sudan 6</b>	Enhancing the capacity of Khartoum State in the delivery of vocational training services (krepitev zmogljivosti države Kartum pri zagotavljanju storitev poklicnega usposabljanja v Sudanu)	manjše slabosti	manjše slabosti	ne	ugotovljene niso bile nobene pomanjkljivosti	11
<b>Sudan 7</b>	Emergency infrastructural support to the Ministry of Legal Affairs and Constitutional Development and the Judiciary of Southern Sudan (Nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu)	nezadovoljiva	NR (glavni cilji niso doseženi)	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	4
<b>Sudan 8</b>	De-mining in Southern Sudan (odstranjevanje min v Južnem Sudanu)	manjše slabosti	resne slabosti	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	5
<b>Sudan 9</b>	Sudan productive capacity recovery program (SPCRP – program za obnovo proizvodnih zmogljivosti v Sudanu)	manjše slabosti	NR (projekt je še na zgodnji stopnji)	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	39
<b>Sudan 10</b>	Community based recovery and rehabilitation program (RRP – program obnove in rehabilitacije v sudanskih skupnostih)	manjše slabosti	NR (projekt je še na zgodnji stopnji)	ne	ugotovljene pomanjkljivosti	51

# ODGOVORI KOMISIJE

## POVZETEK

### I.

Združeni narodi so pomemben partner Komisije. Zaradi sodelovanja z njimi lahko Komisija posreduje v razmerah, v katerih EU drugače ne bi bila prisotna – na primer kadar je bilo sodelovanje prekinjeno, na območjih, ki so jih prizadeli konflikti, v razmerah po konfliktih ali kadar je potrebna zakonitost, strokovnost ali nepristranskost Združenih narodov. To tudi pomeni, da lahko Komisija s finančnimi prispevki kot tudi prek vzpostavljenih struktur upravljanja sodeluje pri večjih pobudah, kar EU zagotavlja možnost, da vpliva na politike, pa tudi na upravljanje programov. Pred odločitvijo za sodelovanje z Združenimi narodi se proučijo možnosti, ki so na voljo.

### II.

Komisija je izdala navodila, v katerih je navedeno, da je treba pri odločitvah za sodelovanje z mednarodnimi organizacijami ustrezno upoštevati smotno porabo sredstev ter da je treba te odločitve v celoti dokumentirati in pri odločanju sistematično proučiti druge možnosti za zagotovitev, da se izbere najučinkovitejši način zagotavljanja pomoči. Komisija proučuje tudi razvoj skupnih metod spremljanja, ki jih bodo uporabljali tudi Združeni narodi.

Druga faza te dvodelne revizije se osredotoča na pomoč EU državam, prizadetim v konfliktih, ki jo upravlja Generalni direktorat za razvoj in sodelovanje EuropeAid. Vendar je to le del skupne razvojne pomoči in humanitarne pomoči, ki jo Komisija zagotavlja prek Združenih narodov.



## ODGOVORI KOMISIJE

### III.

Revizija Sodišča poudarja težave pri izvajanju, ki so jih imeli Komisija in Združeni narodi v primeru držav, prizadetih v konfliktih.

### IV. (a)

Komisija se strinja, da bi se poročanje lahko izboljšalo, tako v smislu kakovosti kot časovnih okvirov, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje.

### IV. (b)

V državah, prizadetih v konfliktih, so razmere nestabilne in težave pri načrtovanju projektov so pogoste. Komisija skuša, kolikor je to mogoče, zagotoviti prožno izvajanje ukrepov, da se doseže zadovoljiv učinek.

### IV. (c)

Zaključki Sodišča, da je lahko Komisija z usmerjanjem sredstev prek Združenih narodov pomoč dostavila na območja, na katera bi jo bilo drugače zelo težko usmeriti, potrjujejo ugotovitve neodvisnega poročila o vrednotenju z naslovom Ocena zunanjega sodelovanja Komisije z državami partnericami prek organizacij družine Združenih narodov (Evaluation of the Commission's external cooperation with partner countries through the organisations of the UN family), objavljenega maja 2008.

### IV. (d)

Sodišče je svoje revizijsko delo osredotočilo na troje pomembnejših konfliktnih razmer, v katerih so težave pri izvajanju pričakovane. V teh okoliščinah na časovni okvir seveda vpliva potek dogodkov, zato je morda treba ponovno pregledati načrte in podaljšati časovni okvir, da se zagotovi zadovoljivo izvajanje.

### IV. (e)

Komisija se strinja z zaključkom Sodišča glede trajnosti projektov.

### IV. (f)

Uslužbenci Komisije morajo zagotoviti, da razumejo proračunske postavke ter njihovo vsebino in namen. Če podatki niso dovolj podrobni, morajo pridobiti nadaljnje informacije ter izsledke svojih razprav zabeležiti v dokumentaciji.

Uslužbenci so junija 2009 prejeli dodatna navodila, na podlagi katerih morajo upoštevati druge možnosti in vprašanja stroškovne učinkovitosti.

Vendar pa je treba opozoriti, da standardni sporazum o prispevku ne določa proračunske predloge, zato lahko mednarodne organizacije za vse, razen v prijavih na razpise za zbiranje predlogov, uporabljajo svoje predloge.

Dejansko je zaželeno, da mednarodne organizacije uporabljajo svoje proračunske strukture skladno s svojimi računovodskimi sistemi, kar omogoča zanesljivejšo finančno poročanje in jasnejšo revizijsko sled.

### V. (a)

Komisija ima na voljo orodja za zagotovitev, da projekti zajemajo vse potrebne cilje in kazalnike. Vprašanje časovnega okvira v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, je odvisno od zadevnih političnih razmer in se lahko spremeni, ne da bi to nujno vplivalo na splošni rezultat.

### V. (b)

Komisija se strinja, da bi se poročanje lahko izboljšalo, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje.

# ODGOVORI KOMISIJE

## OBSEG REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP

Primere, v katerih je poročanje nezadovoljivo, spremljajo za Združene narode vodje projektov, vsa plačila, ki se nanašajo na projekt, pa se izvršijo šele, ko odredbodajalec potrdi vmesno in končno poročilo.

### V. (c)

Komisija si nenehno, tudi v težavnih okoliščinah, prizadeva za dobro finančno poslovanje skladno s finančno uredbo. Kljub temu pa se lahko pričakuje, da bodo stroški v takih okoliščinah višji. V takem položaju so vsi donatorji.

V nekaterih državah je težko primerjati stroške, na območjih, ki so jih prizadeli konflikti, pa še težje. Kategorije stroškov se lahko zelo razlikujejo celo med regijami iste države in med različnimi obdobji.

### 9. (a)

Komisija je leta 2009 sprejela ukrepe za izboljšanje upravljanja sredstev, usmerjenih prek Združenih narodov. Izboljšan je bil postopek za odločanje o sodelovanju z mednarodnimi organizacijami. Poleg tega se v celoti strinjamo, da je treba sprejete odločitve bolje dokumentirati in bolj upoštevati druge možnosti.

Poudariti je treba, da je tudi Svet konec marca 2010 sprejel sklepe v zvezi s poročilom, ki potrjujejo ukrepe, ki jih je Komisija že sprejela za upoštevanje teh priporočil.

### 9. (b)

Komisija je navedla, da se trdnost finančnih postopkov ocenjuje v okviru štiristebrenega pregleda organizacij, na ravni projektov pa v okviru misij za preverjanje, katerih mandat so skupaj določili Komisija in Združeni narodi. Komisija se strinja, da je treba izboljšati kakovost in časovne okvire poročanja, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje. S svojimi partnerji tudi proučuje razvoj skupnih metod spremljanja.

## ODGOVORI KOMISIJE

### OPAŽANJA

#### 19.–20.

Dejstvo, da Sodišče ni moglo obiskati dveh izbranih držav, kaže, kako težko je delati v takih okoliščinah.

Komisija meni, da programe v državah, prizadetih v konfliktih, lahko spremlja prek poročil, ki jih pripravljajo izvajalski partnerji. Poročila izvajalskih partnerjev so v takih okoliščinah za vse donatorje ključen vir informacij in spremljanja, Komisija pa skladno z načeli učinkovitosti pomoči in dobrega donatorstva meni, da se lahko zanese na skupna poročila, ki se pripravijo za vse donatorje.

Komisija se strinja, da bi se poročanje lahko izboljšalo, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje.

#### 21.

Poročanje je eden od elementov sistemov, ki jih je Komisija razvila za spremljanje in preverjanje, da se sredstva EU za programe v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, upravljajo enotno. Komisija ima celovit okvir za nadzor, ki med drugim zajema ugotavljanje skladnosti sistemov organizacij za finančni nadzor, možnost izvajanja kontrol sistemov in postopkov na kraju samem, misije na terenu in v rezultate usmerjeno spremljanje.

#### 22.

Komisija je pri Združenih narodih že izrazila zaskrbljenost glede kakovosti poročanja in zamud pri njem. Težave so bile nakazane tudi v polletnih poročilih o upravljanju zunanje pomoči. Nedavno (decembra 2010) so bile z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje.

Posodobljene smernice bodo obravnavale vsa tri vprašanja, ki jih je izpostavilo Sodišče, in sicer bodo poudarile potrebo po pravočasni zagotovitvi poročil in osredotočenju na rezultate ter zagotovile navodila glede pričakovane stopnje podrobnosti informacij. Poleg tega bodo obravnavale kazni, ki jih ima EU na voljo v primeru prepoznih ali nepopolnih poročil.

#### Okvir 1:

##### **Zamude pri poročilih**

*Podpora za peti popis prebivalstva v Sudanu*

Organizaciji Združenih narodov, ki vodi projekt popisa prebivalstva v Sudanu, je bilo poslanih več opominov, vendar ni mogla predložiti končnega poročila, dokler drugi donatorji niso dokončali svojih dejavnosti. Končno poročilo je bilo predloženo na začetku decembra 2010.

*Nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu*

Po opominih Komisije in grožnji z izterjavo sredstev je bilo končno poročilo predloženo septembra 2010.

##### **Premalo informacij**

*Začasni program za razorožitev, demobilizacijo in ponovno vključevanje (IDDRP)*

Komisija je prek nenehnih stikov z Združenimi narodi spremljala izvajanje *začasnega programa za razorožitev, demobilizacijo in ponovno vključevanje*. Ta projekt je veljal kot izredno pomemben za izvajanje celovitega mirovnega sporazuma ter za splošno varnost in mir v Sudanu.

## ODGOVORI KOMISIJE

### *Krepitev zmogljivosti nove uprave v Južnem Sudanu*

Kar zadeva *krepitev zmogljivosti nove uprave v Južnem Sudanu*, je Komisija prispevala v skrbniški sklad, ki je bil ustanovljen več let pred mirovnim sporazumom in prispevkom Komisije (2007) ter za katerega je upravni odbor že predhodno potrdil odhodke projekta. Vendar se Komisija strinja, da je treba pojasniti pojem „pretekli odhodki“, ki ga navaja Sodišče, in že ustrezno ukrepa. Komisija je izbrala ta mehanizem, da bi lahko učinkoviteje usklajevala tehnično pomoč, ki jo zagotavljajo donatorji.

### *Nadaljnja podpora za volitve v Afganistanu*

Komisija je glede na velik politični pomen ter prizadevanja za svobodne in poštene volitve pristala, da bo sodelovala z Združenimi narodi kot izkušenim partnerjem ter se pri oceni izidov volitev v Afganistanu opirala na splošna poročila, ki jih ima na voljo mednarodna skupnost donatorjev. Zato ni prejela podrobnih informacij o financiranju. Vendar je prepričana, da so bila sredstva smotrno porabljena. Končno poročilo, ki zajema volitve v narodno skupščino in pokrajinske svete iz leta 2005, vključuje informacije o financiranju, na podlagi katerih so stroški volitev znašali 14 USD na registriranega volivca, kar je primerljivo z drugimi državami v razmerah po konfliktih.

#### **24.**

Komisija se strinja glede pomena načrtovanja projektov, vendar meni, da sta le dva od 18 primerov vsebovala slabosti, ki bi lahko neposredno vplivale na rezultate projekta.

Komisija je v okviru posodobitve smernic za poročanje sprejela ukrepe za izboljšanje načrtovanja projektov in meni, da ti zadoštujejo za odpravo pomislekov Sodišča.

Vprašanje časovnega okvira v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, je odvisno od zadevnih političnih razmer in se lahko spremeni s spremembami pogodbe, ne da bi to nujno vplivalo na splošni rezultat. Vprašanje vzpostavitve zanesljivih temeljnih informacij in ocena tveganja v državah, prizadetih v konfliktih, sta vedno težavna in tako Komisija kot njeni partnerji si prizadevajo za zagotovitev, da bi bile informacije čim zanesljivejše.

#### **26.**

Med projekti, pri katerih je Sodišče ugotovilo resne slabosti, je projekt LOTFA. Komisija želi poudariti, da je reforma policije zelo zapletena in hkrati politično pomembna za ponovno vzpostavitev stabilnega in varnega okolja v Afganistanu. Policijski uslužbenci redno in pravočasno prejemajo plače, kar je eden glavnih dosežkov projekta. Poleg tega se po vsej državi uporablja elektronski plačilni sistem, kar izboljšuje njegovo zanesljivost. Komisija želi tudi poudariti, da so neodvisna poročila pokazala precejšen napredek. Zlasti sta se izboljšala dožemanje in upoštevanje afganistanske nacionalne policije, Afganistanci pa menijo, da je njihova osebna varnost večja. Komisija zato meni, da projekt LOTFA ne vsebuje resnih slabosti, ampak je dejansko pomemben dejavnik, ki prispeva k učinkovitejšemu policijskemu sistemu.

## ODGOVORI KOMISIJE

Afganistanska nacionalna policija se nedvomno stalno spopada z resnimi težavami s korupcijo in pomanjkanjem zmogljivosti. Vendar se te težave obravnavajo v okviru celovitega pristopa k reformi policije, ki se mora osredotočiti na institucionalno reformo in ustrezno usposabljanje civilne policije. Projekt LOTFA je le eden (čeprav zelo pomemben) od številnih vidikov splošne reforme policije.

### 29.

Komisija se strinja, da je treba izboljšati načrtovanje projektov, vendar meni, da je spremljanje v državah, prizadetih v konfliktih, na splošno ustrezno.

#### **Okvir 2:**

#### **Projekti, ki niso dosegli načrtovanih rezultatov**

##### *Odstranjevanje min v Afganistanu*

Kar zadeva projekt *Odstranjevanje min v Afganistanu*, je res, da je v predlogu projekta napačno navedeno, da bi 25 ekip za ročno odstranjevanje min v treh mesecih skupaj odstranilo mine s 27 milijonov kvadratnih metrov kontaminiranega ozemlja, kar je vključevalo 1,4 milijona kvadratnih metrov minskih polj in 25,7 milijona kvadratnih metrov bojišč. V končnem poročilu je navedeno, da bi morale v sporazumu o prispevku pisati, da bi na podlagi povprečnih stopenj produktivnosti 25 ekip za ročno odstranjevanje min lahko odstranilo mine **bodisi** na 1,4 milijona kvadratnih metrov minskih polj **bodisi** na 25,7 milijona kvadratnih metrov bojišč. Poleg tega je bilo število odstranjenih naprav veliko večje od prvotno načrtovanega (odstranjenih je bilo 74 893 naprav, prvotno pa je bilo predvideno, da jih bo 64 800).

##### *Nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu*

Kar zadeva projekt *Nujna infrastrukturna podpora Ministrstvu za pravne zadeve in ustavni razvoj ter sodstvu v Južnem Sudanu*, je partner proti koncu obdobja izvajanja predložil zahtevek za podaljšanje tega obdobja. Ker s tem povezani stroški in splošna dosega ciljev tega niso upravičevali, Komisija zahtevka ni odobrila. Čeprav se je izvajanje projekta končalo brez dosege glavnih ciljev, je partnerju uspelo z javnimi naročili pridobiti načrtovano opremo in pohištvo za pisarne in rezidence, ki sta zdaj varno spravljeni in čakata, da bodo dela iz faze II (za katera trenutno poteka javni razpis) končana.

#### **Projekt, katerega učinek ni jasen**

##### *Mednarodni sklad za obnovo Iraka*

Določitev natančnih in količinsko opredeljivih kazalnikov in temeljnih meril za splošne prispevke v večdonatorske skrbniške sklade bi lahko bila neizvedljiva in bi lahko obrodila obratne rezultate od železnih, saj prispevkov ni mogoče nameniti za točno določene projekte. Kar zadeva iraški skrbniški sklad, so imeli prispevki EU splošne cilje, saj je njihov glavni namen splošno izboljšanje življenjskih pogojev prebivalstva. Kazalnike in temeljna merila je mogoče in treba določiti na ravni projektov, ko so ti predloženi v odobritev. Če in ko so projekti odobreni, Komisija na podlagi udeležbe v upravnem odboru iraškega skrbniškega sklada preverja, ali so na ravni projekta vključeni merljivi cilji.

## ODGOVORI KOMISIJE

### 30.

Upoštevanje prvotnih časovnih okvirov projektov v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, je odvisno od negotovih političnih razmer. V večini primerov sporazumov o prispevku, za katere so bila obdobja izvajanja podaljšana, so Komisijo in partnerje iz Združenih narodov omejevali zunanji elementi, kot so vladne odločitve ali poslabšanje varnostnih razmer. Zato je v teh okoliščinah potrebna prožnost, ki se zagotavlja s spremembami pogodb, ki omogočajo podaljšanje sporazuma brez dodatne dodelitve sredstev, ne da bi to nujno vplivalo na splošni rezultat.

### 30. (b)

Podaljšanje sporazumov o prispevku brez dodatne dodelitve sredstev lahko povzroči prerazporeditev nekaterih stroškov na račun drugih, vendar so taki vidiki del tveganj, povezanih z delovanjem v teh okoliščinah. Vendar pa si Komisija med pogajanjem o zahtevkah za podaljšanje sporazumov brez dodatne dodelitve sredstev nadvse prizadeva za zagotovitev, da bi bili morebitni dodatni stroški za osebje, nastali zaradi takega podaljšanja, čim nižji, da se ne ogrozi uspeh projekta.

### 30. (c)

Pomanjkanje zaupanja strani je bilo posledica neuspešnosti projekta in zamud pri izvajanju. Komisija je prejela vsa poročila in zdaj z Združenimi narodi razpravlja o višini sredstev, ki jih je treba izterjati. Kljub neuspehom, ki jih obžalujemo, bodo pridobljena spoznanja v prihodnosti koristila našemu delu v Sudanu.

### 31.

Težkim razmeram je bila namenjena ustrezna pozornost, vendar so projekte omejevali zunanji elementi, nad katerimi partnerji niso imeli nadzora in zaradi katerih so bile potrebne prilagoditve, zato je bilo treba prvotno obdobje izvajanja podaljšati s spremembo pogodbe, ki omogoča podaljšanje sporazuma brez dodatne dodelitve sredstev (glej odgovor na odstavek 30).

### 32.

Podaljšanja so bila odobrena iz upravičenih razlogov, na primer za nadaljnje izvajanje programa ali iz varnostnih ali političnih razlogov.

### Okvir 3:

#### **Projekti, za katere je verjetno, da bodo trajni**

*Podpora za peti popis prebivalstva v Sudanu*

Komisija se strinja z opažanji Sodišča in lahko potrди, da se rezultati projekta *Podpora za peti popis prebivalstva v Sudanu* trenutno lahko štejejo kot trajni.

*Krepitev zmogljivosti države Kartum pri zagotavljanju storitev poklicnega usposabljanja v Sudanu*

Od septembra 2010 delujejo štiri centri za usposabljanje in upravičenec še naprej kaže trdno voljo.

## ODGOVORI KOMISIJE

### **Projekti s slabostmi pri trajnosti**

*Skrbniški sklad za javni red in mir  
v Afganistanu*

Eden od izložkov za naslednjo fazo projekta LOTFA, ki zajema obdobje od 1. januarja 2011 do 31. marca 2013, se glasi: „Vladne in državne institucije, odgovorne za varnost in vzdrževanje pravne države, imajo več pooblastil, kar zagotavlja dolgoročno trajnost.“ Izboljšati je treba razprave in dialog z vlado o fiskalni vzdržnosti. Obenem pa velja, da bo glede na okrepitev policijskih sil v prihodnjih letih ter zaradi zagotavljanja varnosti s strokovnimi, naprednimi in finančno vzdržnimi varnostnimi ustanovami potrebno vsaj še srednjeročno financiranje donatorjev.

#### **41.**

Uslužbenci Komisije morajo zagotoviti, da razumejo proračunske postavke ter njihovo vsebino in namen. Če podatki niso dovolj podrobni, morajo pridobiti nadaljnje informacije ter izsledke svojih razprav zabeležiti v dokumentaciji.

Uslužbenci so junija 2009 prejeli dodatna navodila, na podlagi katerih morajo upoštevati druge možnosti in vprašanja stroškovne učinkovitosti.

Vendar pa je treba opozoriti, da standardni sporazum o prispevku ne določa proračunske predloge, zato lahko mednarodne organizacije za vse, razen v prijavih na razpise za zbiranje predlogov, uporabljajo svoje predloge.

Dejansko je zaželeno, da mednarodne organizacije uporabljajo svoje proračunske strukture skladno s svojimi računovodskimi sistemi, kar omogoča zanesljivejšo finančno poročanje in jasnejšo revizijsko sled.

#### **42.**

Na podlagi navodil iz odstavka 41 morajo uslužbenci odlično poznati proračun, da lahko upoštevajo druge možnosti in vprašanja stroškovne učinkovitosti ter beležijo svoje razprave.

#### **43.**

V nekaterih državah je težje primerjati stroške, na območjih, ki so jih prizadeli konflikti, pa še težje. Kategorije stroškov se lahko zelo razlikujejo celo med regijami iste države in med različnimi obdobji.

Komisija si nenehno, tudi v težavnih okoliščinah, prizadeva za dobro finančno poslovanje skladno s finančno uredbo. Kljub temu pa se lahko pričakuje, da bodo stroški v takih okoliščinah višji. V takem položaju so vsi donatorji.

#### **44.**

Komisija glede na to, kar se lahko razumno pričakuje v državah, prizadetih v konfliktih, meni, da stroškov ni mogoče nujno šteti za visoke.

#### **45. (a)**

Pomembno je razlikovati med dvema možnima razvojema dogodkov, ki sta odvisna od dveh različnih ureditev, kot je določeno v členih 1, 10 in 14 splošnih pogojev standardnega sporazuma o prispevku, ki se uporablja v celotni Komisiji.

## ODGOVORI KOMISIJE

Kadar se Združeni narodi odločijo, da bodo ukrep izvajali z izvajalskim partnerjem, znesek, ki ga Združeni narodi in izvajalski partner skupaj lahko zahtevajo za posredne stroške, v nobenem primeru ne sme presegati 7 % neposrednih upravičenih stroškov.

Če pa je ukrep oddan v podizvajanje (lahko tudi kateri drugi organizaciji Združenih narodov), so vsi stroški v zvezi z upravnimi odhodki prikazani kot del cene te pogodbe, ki se zaračuna naročniku. Ne glede na izbrano možnost pa je v členu 5 FAFA jasno navedeno, da mora biti izbira stroškovno učinkovita in da se zaradi nje ne smejo povišati stroški.

#### **Okvir 4:** **Posredni stroški**

*Krepitev zmogljivosti nove uprave v Južnem Sudanu*

Kot je navedlo Sodišče, je bilo finančno poslovanje ukrepa s pogodbo za izvajanje storitev oddano v podizvajanje zasebni družbi. Stroški, povezani z upravnimi odhodki, so zato del cene pogodbe in ne del posrednih stroškov, za katere je v sporazumu FAFA določeno, da lahko znašajo največ 7 %. V tem primeru bo organizacija Združenih narodov prejela prispevek v višini 3 % neposrednih stroškov.

*Program za obnovo proizvodnih zmogljivosti v Sudanu (SPCRP)*

Pri projektu je bila dejansko drugi organizaciji Združenih narodov izplačana provizija za upravljanje za gradnjo pisarn. Vendar pa se glede na opis ukrepa (podpriloga 1.2 k sporazumu o prispevku) zadevna organizacija Združenih narodov šteje kot podizvajalec, zato bi bilo treba provizijo za upravljanje šteti kot del cene njenih storitev in ne kot dodatne posredne stroške, tako kot to velja za vse pogodbe za izvajanje storitev, sklenjene z zasebnimi družbami.

#### **Zmanjšanje obsega**

*Odstranjevanje min v Afganistanu*

Skrajšanje obdobja izvajanja projekta *Odstranjevanje min v Afganistanu* ni nujno povzročilo zmanjšanja stroškov, in sicer zaradi:

— političnega dialoga in prizadevanj Združenih narodov za doseganje njegovih ciljev, ki so daleč najpomembnejša vprašanja,

— dejstva, da je število dejansko odstranjenih naprav večje, kot je bilo načrtovano.

Poleg tega je bila v sporazumu o prispevku napaka (kot je navedeno v okviru 2), ki je bila popravljena v končnem poročilu.

*Začasni program za razorožitev, demobilizacijo in ponovno vključevanje (IDDRP)*

Obseg dela je bil dejansko zmanjšan. Vendar pa je bil prispevek EU izražen kot največji možni znesek (12 milijonov EUR) in ne kot odstotkovni delež, kar kaže zavezanost Komisije projektu, ki je veljal kot izredno pomemben za izvajanje celovitega mirovnega sporazuma ter za splošno varnost in mir v Sudanu. Glede preostalega presežka Komisija z Združenimi narodi razpravlja o znesku, ki ga je treba izterjati. Nalog za njegovo izterjavo bo izdan pravočasno.



## ODGOVORI KOMISIJE

### ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

#### 46.

Dejstvo, da Sodišče ni moglo obiskati dveh izbranih držav, kaže, kako težko je delati v takih okoliščinah.

Komisija meni, da programe v državah, prizadetih v konfliktih, lahko spremlja prek poročil, ki jih pripravljajo izvajalski partnerji. Poročila izvajalskih partnerjev so ključen vir informacij, Komisija pa skladno z načeli učinkovitosti pomoči in dobrega donatorstva meni, da se lahko zanese na skupna poročila, ki se pripravijo za vse donatorje.

Komisija se strinja, da bi se poročanje lahko izboljšalo, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje.

#### 47.

Komisija se zahvaljuje Sodišču za priznanje, da projekti, ki se izvajajo skupaj z Združenimi narodi v državah, prizadetih v konfliktih, celo v izredno težkih razmerah dosegajo dobre rezultate in so razumno trajni. Komisija se strinja, da bi se poročanje lahko izboljšalo, tako v smislu kakovosti kot časovnih okvirov, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje. Te smernice poudarjajo pomen dobrega načrtovanja projektov in razvoja ustreznih ciljev in kazalnikov, obenem pa pojasnjujejo pričakovanja Komisije glede vsebine poročil.

#### 48.

Komisija se strinja glede pomena načrtovanja projektov, vendar meni, da sta le dva od 18 primerov vsebovala slabosti, ki bi lahko neposredno vplivale na rezultate projekta.

Komisija je v okviru posodobitve smernic za poročanje sprejela ukrepe za izboljšanje načrtovanja projektov in meni, da ti zadoštujejo za odpravo pomislekov Sveta.

Pri prispevkih v večdonatorske skrbniške sklade so cilji lahko splošni, na ravni projektov pa morajo biti jasni in količinsko opredeljivi.

Pri skupnem upravljanju se projekti običajno načrtujejo skupaj – tako se lahko Komisija in Združeni narodi zelo dobro zavedajo, kakšni so pričakovani izidi in kako jih ocenjevati. Poleg tega ima Komisija strog notranji sistem medsebojnih pregledov.

#### Priporočilo 1

Komisija se strinja, da je treba za projekte določiti jasne in praktične cilje. V okviru posodobitve smernic za poročanje je sprejela ukrepe, ki zadostujejo za odpravo pomislekov Sodišča.

Upoštevanje prvotnih časovnih okvirov projektov v državah, ki so bile prizadete v konfliktih, je odvisno od negotovih političnih razmer. Zato je v teh okoliščinah potrebna prožnost, ki se zagotavlja s spremembami sporazuma o prispevku, ki omogočajo podaljšanje sporazuma brez dodatne dodelitve sredstev, ne da bi to nujno vplivalo na splošni rezultat.

## ODGOVORI KOMISIJE

Zaželeno je, da mednarodne organizacije uporabljajo proračunsko strukturo, ki jo običajno uporabljajo v svojih računovodskih sistemih, da se zagotovita zanesljivejše finančno poročanje in revizijska sled, ki kaže povezavo med finančnim poročilom in z njim povezanimi računovodskimi metodami.

Uslužbenci Komisije morajo zagotoviti, da razumejo proračunske postavke ter njihovo vsebino in namen. Če podatki niso dovolj podrobni, morajo pridobiti nadaljnje informacije ter izsledke svojih razprav zabeležiti v dokumentaciji.

### 50.

Komisija se strinja, da bi se poročanje lahko izboljšalo, tako v smislu kakovosti kot časovnih okvirov, zato so bile nedavno (decembra 2010) z Združenimi narodi dogovorjene revidirane smernice za poskusno izvajanje.

Primere, v katerih je poročanje nezadovoljivo, spremljajo za Združene narode vodje projektov, plačila obrokov in končna plačila, ki se nanašajo na projekt, pa se izvršijo šele, ko odredbodajalec potrdi vmesno in končno poročilo.

### Priporočilo 2

Revidirane smernice za poročanje, dogovorjene med Komisijo in Združenimi narodi, obravnavajo vprašanje zamud pri poročanju in kakovosti poročanja.

Nadaljnje spremljanje se sicer lahko vedno izboljša, vendar pa so že sistemi kontrol in spremljanja, opisani zgoraj (glej odstavek 21), precej celoviti. Vmesna in končna plačila se izvršijo šele, ko Komisija potrdi ustrezna poročila. Poleg tega poteka v okviru polletnih poročil o upravljanju zunanje pomoči natančno nadaljnje spremljanje vseh programov, ki jih financira Komisija.

Komisija že vključuje informacije o spoznanjih, pridobljenih v pripravljalni fazi projekta. Te informacije se nato prenesejo na obrazec o ukrepu, ki je del sklepa o financiranju in vsebuje oddelek (2.2) o pridobljenih spoznanjih.

### 51.

Komisija se strinja, da je pomanjkanje informacij oviralo oceno učinkovitosti, ki jo je pripravilo Sodišče. Vendar pa je bila, tako kot navaja Sodišče (odstavek 17), ocena učinkovitosti nepopolna tudi zato, ker v dveh državah ni bilo mogoče opraviti dela na kraju samem.

Komisija tudi opozarja, da morajo uslužbenci na podlagi navodil, izdanih junija 2009, nameniti pozornost tudi vprašanjem stroškovne učinkovitosti.

### 52.

Komisija glede na to, kar se lahko razumno pričakuje v državah, prizadetih v konfliktih, meni, da stroškov ni mogoče nujno šteti za visoke.

## ODGOVORI KOMISIJE

### **Priporočilo 3**

Komisija se strinja s priporočilom Sodišča in je že sprejela ukrepe za njegovo uresničitev.

Marca 2007 je bil v navodilih uslužbencem poudarjen pomen preverjanja upravičenosti stroškov pred podpisom sporazuma o prispevku in pred izvršitvijo plačila.

Junija 2009 so uslužbenci prejeli dodatna navodila, na podlagi katerih morajo pri določanju predlogov za financiranje prek Združenih narodov zabeležiti svojo oceno dodane vrednosti tega pristopa ter upoštevati druge možnosti in vprašanja stroškovne učinkovitosti.

Vsa ta vprašanja bi morala biti zdaj zapisana. Ocena stroškov ni omejena na vprašanja upravičenosti.

Razvoj meril uspešnosti za običajne stroške je sicer lahko zaželen, vendar je v nekaterih državah težko primerjati stroške, na območjih, ki so jih prizadeli konflikti, pa še težje. Kategorije stroškov se lahko zelo razlikujejo celo med regijami iste države in med različnimi obdobji.



Evropsko računsko sodišče

**Posebno poročilo št. 3/2011**

**Učinkovitost in uspešnost prispevkov EU, usmerjenih prek organizacij Združenih narodov  
v državah, ki so bile prizadete v konfliktih**

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije

2011 – 49 str. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-085-5

doi:10.2865/52220



## KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

### **Brezplačne publikacije:**

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- na predstavništvih ali delegacijah Evropske unije. Njihovi kontaktni podatki so na voljo na spletni strani <http://ec.europa.eu> ali po faksu +352 2929-42758.

### **Publikacije, ki so naprodaj:**

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

### **Plačljive naročnine (na primer na *Uradni list Evropske unije* ali zbirke odločb sodne prakse Sodišča Evropske unije):**

- pri prodajnih zastopnikih Urada za publikacije Evropske unije ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_sl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_sl.htm)).

ZNESEK SREDSTEV URADA EUROPEAID, USMERJENIH PREK ORGANIZACIJ ZDRUŽENIH NARODOV, SE JE S 144 MILIJONOV EUR V LETU 2001 POVEČAL NA 935 MILIJONOV EUR V LETU 2009. VELIK DELEŽ TEH PRISPEVKOV JE BIL PORABLJEN V DRŽAVAH, KI SO BILE PRIZADETE V KONFLIKTIH.

SODIŠČE V TEM POROČILU PREUČUJE, ALI JE USMERJANJE SREDSTEV PREK ORGANIZACIJ ZDRUŽENIH NARODOV USPEŠEN, UČINKOVIT IN TRAJNOSTEN NAČIN ZAGOTAVLJANJA POMOČI V DRŽAVAH, KI SO BILE PRIZADETE V KONFLIKTIH.

ZAKLJUČEK REVIZIJE JE, DA SO BILI V TEŽKIH RAZMERAH DOSEŽENI NEKATERI DOBRI REZULTATI, VENDAR JE TREBA VEČ POZORNOSTI POSVETITI NAČRTOVANJU PROJEKTOV, PRIDOBIVANJU ZADOSTNIH INFORMACIJ O PROJEKTIH IN OCENJEVANJU UČINKOVITOSTI.



EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE



Urad za publikacije

ISBN 978-92-9237-085-5



9 789292 370855