



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по бюджетен контрол

25.10.2010

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

относно Специален доклад № 4/2010 на Европейската сметна палата
„Модел и управление на схемите за мобилност на програма „Леонардо да
Винчи“ — водят ли те до ефективни резултати?“

Комисия по бюджетен контрол

Докладчик: Aldo Patriciello

Въведение

„Леонардо да Винчи“ е подпрограма на програмата на Европейската комисия „Обучение през целия живот“, която от 14 декември 2006 г. замени предишната програма за образование, професионално обучение и eLearning. Основната част от тази подпрограма са проектите за мобилност.

Европейската комисия носи общата отговорност за програмата, като наблюдава и контролира нейното изпълнение в участващите в държави¹ в сътрудничество с националните органи (обикновено министрите на образованието). Въпреки това оперативната отговорност за управлението на проектите за мобилност в рамките на „Леонардо да Винчи“ е възложена изцяло на националните агенции, определени от държавите-членки.

1) Одитът на Сметната палата (обхват, констатации и препоръки)

а) Обхват на одита

Одитът се съсредоточи върху дейностите, свързани с мобилността, които се финансират по програмата „Леонардо да Винчи“. Сметната палата имаше за цел да оцени доколко е вероятно моделът и управлението на схемата за мобилност „Леонардо да Винчи“ в рамките на програма „Обучение през целия живот (2007–2013 г.)“ да доведат до ефективни резултати.

Целите на одита бяха да се оцени:

- а) дали моделът на програмата е взел предвид съответните оценки и проучвания и дали системата за управление на проектните цикли е подходяща;
- б) дали оперативните елементи на програмата, включително подготовката на годишните работни програми, процесът на публичност, популяризиране и предоставяне на информация и подборът на проектите, които да бъдат финансирани, са добре управлявани;
- в) дали съществува система за отчитане, която да позволява на Комисията да измерва резултатите и въздействието на програмата; както и
- г) дали системата за контрол е подходяща.

Б) Констатации на Палатата

МОДЕЛ

¹ В програмата участват 31 държави: 27-те държави-членки на ЕС, плюс Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Турция.

Комисията е взела предвид своите задължителни оценки на предходните програми, но не е разгледала систематично други значими проучвания и доклади.

Палатата констатира, че в процеса на разработване на програма „Леонардо“ Комисията е взела предвид извършените от самата нея задължителни оценки, но не е изготвила планове за действие за други важни проучвания и доклади. Според Палатата, Комисията не е използвала в достатъчна степен окончателните национални доклади, изготвени от всяка участваща страна. Освен това, Палатата е установила, че използването на тези национални доклади от някои национални органи също е ограничено. От друга страна, не е ясно как Комисията е използвала информацията от двете проучвания, които тя самата е извършила¹.

Комисията е създала подходяща система за управление на проектния цикъл, но поддържащата ИТ система страда от някои сериозни пропуски.

Палатата установи, че Комисията е установила подходяща система за управление на проектния цикъл. Тя подчерта въпреки това, че основната ИТ система — LLPLink, в края на 2009 г. все още не е била завършена, като това затруднява процеса на отчитане и налага едновременното използване и на старите системи. Палатата също така установи, че към средата на 2010 г. все още не е бил завършен общият инструмент за докладване на измерването на въздействието на програма „Обучение през целия живот“.

УПРАВЛЕНИЕ

Механизмите за одобряване на годишната работна програма на националните агенции са подходящи, въпреки че Комисията не осигурява систематично на агенциите качествена обратна информация по този въпрос.

Палатата установи, че механизмите за одобряване на годишната работна програма на националните агенции са подходящи и позволяват непрекъснато изпълнение на програмата според приетите параметри. Въпреки това Палатата посочи, че Комисията не е изпращала систематично на националните агенции и органи обратна информация относно качествата на тези програми.

Комисията и участващите държави популяризират програмата по задоволителен начин

Палатата установи, че Комисията и националните агенции са изпълнили задълженията си по отношение на популяризирането на програмата.

Комисията не е взела мерки по отношение на трудностите на кандидатите при

¹ „Проучване на пречките пред транснационалната мобилност по отношение на стажантите и другите млади хора, преминаващи през първоначално професионално обучение, и начините за тяхното преодоляване“, наричано също проучване „MoVE-iT“ (2007 г.); „Анализ на въздействието на мерките за мобилност в рамките на програма „Леонардо да Винчи“ върху младите стажанти и служители и влиянието на социално-икономически фактори“ (2007 г.).

намиране на приемащи партньорски организации в други държави

Палатата установи, че поради редица фактори кандидатите са срещнали трудности при намиране на приемащи партньори в други държави. Въпреки това през 2007 г. Комисията закрива своята европейска база данни за търсене на партньори, тъй като не е било възможно да гарантира, че съдържащата се в нея информация е с необходимото качество. Тази база данни не е заместена с подходяща алтернатива.

Слабости при оценката на заявленията

Според Палатата процедурите за оценка на заявленията и подбор на проекти в участващите държави са прозрачни, добре организирани и следват указанията на Комисията. Въпреки това, Палатата установи слабости по отношение на гарантирането от Комисията на качеството на оценяване на подадените заявления от националните агенции.

ОТЧИТАНЕ

Съществуват недостатъци в системата за отчитане на резултатите и въздействието на програма „Леонардо“

Палатата установи редица недостатъци в годишните отчети, изготвени за Комисията, които бяха разгледани в шестте посетени страни. Според Палатата, настоящата структура на годишните отчети за дейността не отговаря на годишната работна програма. Освен това, Сметната палата установи, че информацията относно резултатите, предоставена от националните агенции, се ограничава до фактически данни, които не позволяват оценка на въздействието на програма „Леонардо“ по отношение на целите ѝ. Палатата също така изтъкна липсата на последователност в подхода на националните агенции към изготвянето на годишния отчет за дейността. Палатата подчерта, че при разглеждането на тези отчети, Комисията се е съсредоточила по-скоро върху пълнотата и последователността, отколкото върху гарантирането, че необходимата информация е отчетена. По отношение на мониторинговите посещения на проекти, извършвани от националните органи, Сметната палата установи, че макар да е установила изисквания за това кои бенефициенти да бъдат посетени, Комисията не е определила минималния брой мониторингови посещения. Палатата също така установи, че обхватът на посещенията за „мониторинг на качеството и въздействието“, въведени от Комисията, не е определен в достатъчна степен.

Три години след началото на програма „Леонардо“ Комисията все още не е приключила започнатото изграждане на цялостна система за измерване на въздействието на програмата

Палатата установи, че целите на програмата „Леонардо“ не отговарят на SMART критериите, тъй като са твърде общи. Според Палатата Комисията не е предоставила подробни указания на националните агенции относно начина за оценка на резултатите от програмата или въздействието на проектите за мобилност. Палатата обърна внимание на предложението на работна група, създадена от Комитета по програмата „Обучение през целия живот“ за въвеждане на показатели за въздействие и система за

събиране на информация и докладване, които да са насочени към някои от съществуващите слабости. Доколкото е известно на Палатата, предложението не е било прието по време на изготвянето на доклада¹

КОНТРОЛ

В повечето случаи контролът на програма „Леонардо“ от страна на националните агенции е извършван в съответствие с указанията на Комисията

Що се отнася до контрола от първо ниво, Сметната палата установи, че като цяло националните агенции спазват ръководството на Комисията, но бяха установени и някои слабости.

Въпреки че извършваният от националните органи контрол от второ ниво като цяло предоставя достатъчно увереност относно ефективността на контрола от първо ниво, бяха открити някои слабости

При одита бяха установени някои слабости в начина на упражняване на контрол от второ ниво: неподходяща документация на процедурите за надзор, недостатъчен надзор от страна на националните агенции и слабости при предприемането на последващи действия по препоръките, отправени от контролни органи на национално ниво или на ниво Комисия.

Едва наскоро Комисията е изготвила допълнителни указания относно специфичните процедури, които са част от контрола от второ ниво

Сметната палата установи, че указанията на Комисията относно отговорностите на националните органи по отношение на контрола от второ ниво не са достатъчно ясни по отношение на специфичните процедури. Едва наскоро Комисията предприе коригиращи мерки.

o
o o

Общото заключение на Сметната палата е, че моделът и управлението на схемите за мобилност по програма „Леонардо да Винчи“ могат да доведат до ефективни резултати. Комисията все още не е приключила започнатото изграждане на цялостна система за измерване на въздействието на програмата „Леонардо“. В резултат на това Комисията не е в състояние да извърши оценка на изпълнението на целите на програмата за първите три години от прилагането ѝ – около половината от целия период на изпълнение на програмата.

в) Препоръки на Сметната палата

¹ Съгласно отговора на Комисията показателите за въздействие на програмата са одобрени на 17 юни 2010 г.

Палатата отправи следните препоръки:

Препоръка 1

- а) След анализиране на годишната работна програма Комисията следва да предостави качествена обратна информация на националните органи. Тази информация трябва да съдържа сбит преглед на начина на изпълнение на програмата в съответната държава и да подчертава слабостите и силните му страни – нещо което би било полезно както за Комисията, така и за националните органи.
- б) Комисията следва да разгледа възможностите за осигуряване на лесен за ползване и ефективен инструмент за търсене на партньорски организации на национално ниво или на ниво ЕС.
- в) Комисията трябва да обмисли въпроса дали националните агенции следва да улесняват участниците от други държави при намирането на партньори, като предоставят на другите национални агенции информация относно приемащите и посредническите организации в тяхната страна.
- г) Оценката на заявленията за финансиране следва да бъде подобрена чрез доразвиване на ръководството за оценители, както и като за всеки раздел във формуляра за оценка се определи подробно целта на оценката и методите за постигането ѝ.
- д) За да се осигури еднакво тълкуване на правилата, Комисията следва да обмисли включването на проверки на оценките на заявленията за финансиране в посещенията си за наблюдение на качеството и въздействието в участващите държави.
- е) Комисията следва да приключи въвеждането на системата LLPLink за отчитане на резултатите от въздействието без по-нататъшно забавяне, за да може да гарантира, че от всички участващи държави са събрани пълни и последователни данни за изпълнението на програмата.

Препоръка 2

- а) Комисията следва да подобри своята система за наблюдение на качеството и въздействието и да я координира с изготвянето на годишните отчети за дейността от страна на националните агенции.
- б) Комисията следва да съгласува структурата на работната програма и на годишния отчет, за да може да сравни резултатите с планираното изпълнение.
- в) Без по-нататъшно забавяне Комисията следва да приключи работата си по въвеждане на SMART цели и показатели за изпълнение.
- г) Комисията следва да осигури за всяка последваща програма в бъдеще въвеждането на система за измерване на въздействието от самото начало.

2) Отговорите на Комисията

Комисията приветства общото заключение на доклада на Сметната палата, че моделът и управлението на схемата за мобилност по програмата „Леонардо да Винчи“ могат да доведат до ефективни резултати. Тя подчерта факта, че много от препоръките за управлението се отнасят за цялата програма „Обучение през целия живот“. Въпреки това Комисията подчерта, че одитът обхваща основно годините 2007–2008, т. е. първите две години от вече интегрираната програма и че направените по-късно подобрения, най-вече през 2010 г., не са били взети предвид от Сметната палата. Комисията прие по-голямата част от препоръките на Сметната палата и отбеляза, че вече ги е изпълнила напълно или частично или работи по изпълнението им. Поспециално Комисията посочи, че на 17 юни 2010 г. комитетът за управление на програмата е приел предложението на Комисията за общи показатели за въздействието на програмата, въз основа на които съответните данни да бъдат съпоставени с вече установените показатели. Комисията очаква първите резултати от тази дейност до средата на 2011 г. В заключение Комисията изрази увереността си, че програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“ дава ефективни резултати.

3) Коментари и препоръки на докладчика с възможност за включване в проектодоклада за освобождаване от отговорност на Комисията за финансовата 2009 г.

[Европейският парламент:]

- 1) приветства доклада на Сметната палата и изчерпателната оценка на модела и управлението на схемата за мобилност „Леонардо да Винчи“ по програма „Обучение през целия живот“;
- 2) отбелязва със задоволство общото заключение на Сметната палата, че моделът и управлението на схемите за мобилност по програма „Леонардо да Винчи“ могат да доведат до ефективни резултати;
- 3) макар да съзнава напълно сложността на задачата за разработване на подходящи показатели за многото цели, поставени във връзка с програмата, и да отчита напредъка, постигнат наскоро в тази посока, изразява тревога от констатираната от Сметната палата липса на цялостна система за измерване на въздействието на програмата „Леонардо“ и от неспособността на Комисията да извърши оценка на изпълнението на целите на програмата за първите три години от прилагането ѝ, което представлява около половината от целия период на нейното изпълнение;
- 4) призовава Комисията да информира Парламента относно напредъка по отношение на установяването на нов, лесен за ползване и ефективен инструмент за търсене на партньорски организации, който да е насочен към справяне с трудностите на кандидатите при намиране на приемащи партньорски организации в други държави;

- 5) призовава Комисията да гарантира правилното оценяване на заявленията чрез доразвиване на ръководството за оценители и включването на проверки на оценките на заявленията за финансиране в посещенията си за наблюдение на качеството и въздействието в участващите държави, в случай че анализът на добавената стойност на тези проверки бъде положителен;
- 6) призовава Комисията да въведе цялостна система за измерване на въздействието на програмата и да подобри системата за отчитане на резултатите и въздействието на програма „Леонардо“ и, по-конкретно, да приключи въвеждането на системата LLPLink за отчитане на резултатите от въздействието без повече забавяне, както и да информира Парламента относно напредъка в тази посока;
- 7) призовава Комисията да коригира слабостите в контрола, констатирани в доклада на Сметната палата.