

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 4

2010

ISSN 1831-0974

МОДЕЛ И УПРАВЛЕНИЕ НА СХЕМИТЕ ЗА
МОБИЛНОСТ НА ПРОГРАМА
„ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“ — ВОДЯТ ЛИ
ТЕ ДО ЕФЕКТИВНИ РЕЗУЛТАТИ?



BG



Специален доклад № 4 // 2010

МОДЕЛ И УПРАВЛЕНИЕ НА СХЕМИТЕ ЗА МОБИЛНОСТ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“ — ВОДЯТ ЛИ ТЕ ДО ЕФЕКТИВНИ РЕЗУЛТАТИ?

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Факс: +352 4398-46410

Ел. поща: auraud@eca.europa.eu

Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

Специален доклад № 4 // 2010

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2010 г.

ISBN 978-92-9207-790-7
doi:10.2865/10201

© Европейски съюз, 2010 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

I–V КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

1–10 ВЪВЕДЕНИЕ

- 8 **РОЛЯ НА КОМИСИЯТА**
- 9 **РОЛЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ**
- 10 **РОЛЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ**

11–15 ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

16–58 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

16–29 МОДЕЛ

17–22 КОМИСИЯТА Е ВЗЕЛА ПРЕДВИД СВОИТЕ ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ОЦЕНКИ НА ПРЕХОДНИТЕ ПРОГРАМИ, НО НЕ Е РАЗГЛЕДАЛА СИСТЕМАТИЧНО ДРУГИ ЗНАЧИМИ ПРОУЧВАНИЯ И ДОКЛАДИ

23–29 КОМИСИЯТА Е СЪЗДАЛА ПОДХОДЯЩА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТНИЯ ЦИКЪЛ. ПОДДЪРЖАЩАТА ИТ СИСТЕМА ОБАЧЕ СТРАДА ОТ НЯКОИ СЕРИОЗНИ ПРОПУСКИ

30–37 УПРАВЛЕНИЕ

31 МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ОДОБРЯВАНЕ НА ГОДИШНАТА РАБОТНА ПРОГРАМА НА НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ СА ПОДХОДЯЩИ, ВЪПРЕКИ ЧЕ КОМИСИЯТА НЕ ОСИГУРЯВА СИСТЕМАТИЧНО КАЧЕСТВЕНА ОБРАТНА ИНФОРМАЦИЯ ПО ТОЗИ ВЪПРОС ЗА АГЕНЦИИТЕ

32 КОМИСИЯТА И УЧАСТВАЩИТЕ ДЪРЖАВИ ПОПУЛЯРИЗИРАТ ПРОГРАМАТА ПО ЗАДОВОЛИТЕЛЕН НАЧИН

33–35 КОМИСИЯТА НЕ Е ВЗЕЛА МЕРКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ТРУДНОСТИТЕ НА КАНДИДАТИТЕ ПРИ НАМИРАНЕ НА ПРИЕМАЩИ ПАРТНЬОРСКИ ОРГАНИЗАЦИИ В ДРУГИ ДЪРЖАВИ

36–37 СЛАБОСТИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ЗАЯВЛЕНИЯТА

38–52 ОТЧИТАНЕ

39–47 СИСТЕМАТА ЗА ОТЧИТАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО“ Е ЗАСЕГНАТА ОТ НЕДОСТАТЪЦИ

48–52 ТРИ ГОДИНИ СЛЕД НАЧАЛОТО НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО“ КОМИСИЯТА ВСЕ ОЩЕ НЕ Е ПРИКЛЮЧИЛА ЗАПОЧНАТОТО ИЗГРАЖДАНЕ НА ЦЯЛОСТНА СИСТЕМА ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОГРАМАТА

53–58 КОНТРОЛ

54–56 В ПОВЕЧЕТО СЛУЧАИ КОНТРОЛЪТ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО“ ОТ СТРАНА НА НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ Е ИЗВЪРШВАН В СЪОТВЕТСТВИЕ С УКАЗАНИЯТА НА КОМИСИЯТА

57 ВЪПРЕКИ ЧЕ ИЗВЪРШВАНИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ КОНТРОЛИ ОТ ВТОРО НИВО КАТО ЦЯЛО ПРЕДОСТАВЯТ ДОСТАТЪЧНО УВЕРЕНОСТ ОТНОСНО ЕФЕКТИВНОСТТА НА КОНТРОЛИТЕ ОТ ПЪРВО НИВО, БЯХА ОТКРИТИ НЯКОИ СЛАБОСТИ

58 ЕДВА НАСКОРО КОМИСИЯТА Е ИЗГОТВИЛА ДОПЪЛНИТЕЛНИ УКАЗАНИЯ ОТНОСНО СПЕЦИФИЧНИТЕ ПРОЦЕДУРИ, КОИТО СА ЧАСТ ОТ КОНТРОЛА ОТ ВТОРО НИВО

59–62 ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

ПРИЛОЖЕНИЕ — ЦЕЛИ (СПОРЕД ПРАВНАТА ОСНОВА НА ПРОГРАМА „ОБУЧЕНИЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ“)

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I.

Програма „Леонардо да Винчи“ има за цел да изпълнява политиката на Европейския съюз в областта на професионалното образование и обучение. Основна част от програмата са проектите за мобилност, които позволяват на организациите, работещи в областта на професионалното образование и обучение, да изпращат заинтересовани лица в други европейски държави. По този начин участниците в програмата имат възможност да подобрят своите компетентности, знания и умения.

II.

Европейската комисия носи цялостна отговорност за програмата и извършва мониторинг и надзор на изпълнението ѝ в сътрудничество със съответните национални органи във всяка участваща страна — обикновено министерства на образованието. Оперативната отговорност за управлението на проектите за мобилност е възложена изцяло на национални агенции, определени от държавите членки.

III.

Палатата разгледа доколко е вероятно моделът и управлението на схемата за мобилност на програма „Леонардо да Винчи“, която е част от програмата „Обучение през целия живот“ (2007—2013 г.), да доведат до ефективни резултати.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

IV.

Констатациите на Палатата се базират на одит, извършен в Комисията и в шест държави, участващи в програмата. Тъй като „Леонардо да Винчи“ е една от четирите програми за образование и обучение, включени в програмата „Обучение през целия живот“ на Комисията, много от одитните констатации и оценки могат да бъдат отнесени и до други схеми в рамките на тази програма. Палатата установи, че:

- При разработването на текущата програма „Леонардо да Винчи“ (2007—2013 г.) Комисията е взела предвид своите задължителни оценки на предходните програми, но не е разгледала систематично други значими проучвания и доклади.
- Комисията е създавала подходяща система за управление на проектния цикъл по програма „Леонардо“, но поддържащата ИТ система страда от някои сериозни пропуски.
- Управлението на оперативните елементи на програмата, включително разгласяването и популяризирането на програмата и на годишния програмен цикъл, като цяло е добро, но Комисията не е взела мерки по отношение на трудностите на кандидатите при намиране на партньори и не е гарантирала качеството на оценките на заявленията за безвъзмездна финансова помощ, изготвяни от националните агенции.
- Съществува система за отчитане, но тя все още не позволява на Комисията да измери резултатите и въздействието на програмата, тъй като е засегната от недостатъци. Комисията е започнала, но все още не е приключила — три години след началото, изграждането на цялостна система за измерване на въздействието на програма „Леонардо“.

- Контролът на ниво национални агенции е извършван в съответствие с указанията на Комисията.
- Съществуват слабости при контрола от второ ниво, който националните органи упражняват върху националните агенции.
- Общото заключение е, че моделът и управлението на схемата за мобилност на програма „Леонардо да Винчи“ могат да доведат до ефективни резултати. Комисията е започнала, но все още не е приключила изграждането на цялостна система за измерване на въздействието на програма „Леонардо“. В резултат на това Комисията все още не може да извърши оценка доколко целите са постигнати след три години изпълнение на програмата, т.е. около средата на нейния жизнен цикъл.

V.

Въз основа на тези констатации Палатата препоръчва на Комисията да подобри поддържащата ИТ система, да предоставя качествена обратна информация относно годишното планиране на работата, да оказва по-голяма подкрепа за намиране на приемащи партньорски организации, да доразвие и да наблюдава процедурите за оценка на заявленията за финансиране на проекти, да финализира без по-нататъшно забавяне целите SMART (конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове) и показателите за изпълнение, да подобри оценката на резултатите, като се съсредоточи повече върху въздействието на програмата и в бъдеще да гарантира, че за всяка последваща програма ще бъде въведена от самото начало система за измерване на въздействието.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Европейският съвет в Лисабон през март 2000 г. поставя стратегическата цел Европейският съюз да се превърне в най-динамичната, основана на знанието, икономика в света до 2010 г. и признава важната роля на образованието като неделима част от икономическата и социалната политика. Основата на европейското сътрудничество в областта на професионалното образование и обучение е закрепена в стартирания по-късно „Копенхагенски процес“¹, който си поставя за цел да засили доброволното сътрудничество с оглед насърчаване на взаимното доверие, прозрачността и признаването на компетентности и квалификации, изграждайки база за увеличена мобилност и по-лесен достъп до обучение през целия живот.

2. Европейската комисия обединява различните си инициативи в областта на образованието и обучението в една рамка — програмата „Обучение през целия живот“² — с цел да насърчи обмена, сътрудничеството и мобилността между различните системи за образование и обучение в Европейския съюз. Новата програма за обучение през целия живот заменя предходните програми в областта на образованието, професионалното обучение и „обучението онлайн“, които са приключени през 2006 г.

3. 6,97 милиарда евро е индикативният размер на финансовите средства³, отпуснати за изпълнението на програмата за седемгодишния период, започващ на 1 януари 2007 г. Различните подпрограми следва да получат процент от тези средства, чийто минимален размер не може да е по-нисък от:
 - „Коменски“ 13 %;
 - „Еразъм“ 40 %;
 - „Леонардо да Винчи“ 25 %;
 - „Грундвиг“ 4 %.

4. „Леонардо да Винчи“ е подпрограмата, предназначена да изпълнява политиката на Европейския съюз в областта на професионалното образование и обучение, като подкрепя и допълва действията на държавите членки. Текущата фаза на програмата за периода 2007—2013 г. е продължение на предходни програми, „Леонардо I“ (1995—1999 г.) и „Леонардо II“ (2000—2006 г.). Общите, специфичните и оперативните цели на програма „Обучение през целия живот“ и на програма „Леонардо да Винчи“⁴ са изложени в точка 44 и в **приложението**.

¹ Началото на Копенхагенския процес е дадено през ноември 2002 г. от министрите на образованието и професионалното обучение на Европейския съюз и държавите от Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), европейските социални партньори и Европейската комисия.

² Решение № 1720/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 година за създаване на Програма за действие за обучение през целия живот (ОВ L 327, 24.11.2006 г., стр. 45).

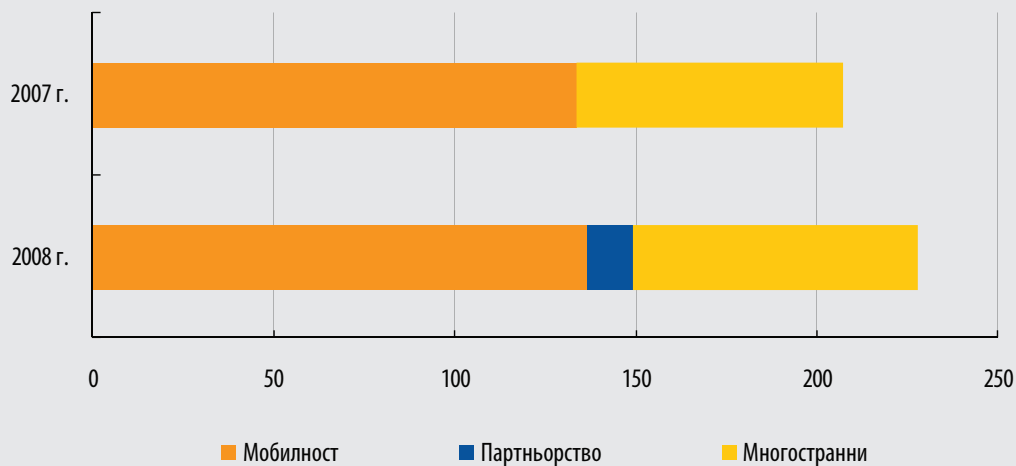
³ Член 14 и точка Б.11 от приложението към Решение № 1720/2006/ЕО.

⁴ В настоящия доклад терминът „Леонардо“ се отнася до текущата фаза на програмата.

5. По програма „Леонардо да Винчи“ могат да бъдат финансирани широк спектър от дейности, между които:
- мобилност — участниците прекарват известно време в друга европейска държава;
 - партньорства по въпроси от взаимен интерес;
 - многостранни проекти и по-специално такива, които имат за цел подобряване на системите за обучение.
6. Както и при предходните програми, проектите за мобилност продължават да бъдат една от основните дейности по програма „Леонардо“. Както е показано в **графика 1**, безвъзмездно отпуснатата финансова помощ за проекти за мобилност по програма „Леонардо“ е била 64 % от общия размер на средствата през 2007 г. и 59 % през 2008 г.

ГРАФИКА 1

РАЗМЕР НА ПРЕДОСТАВЕНАТА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ НА ПРОЕКТИ ПО ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“ СПОРЕД ВИДА ДЕЙНОСТ ЗА 2007—2008 г. (В МИЛИОНИ ЕВРО)

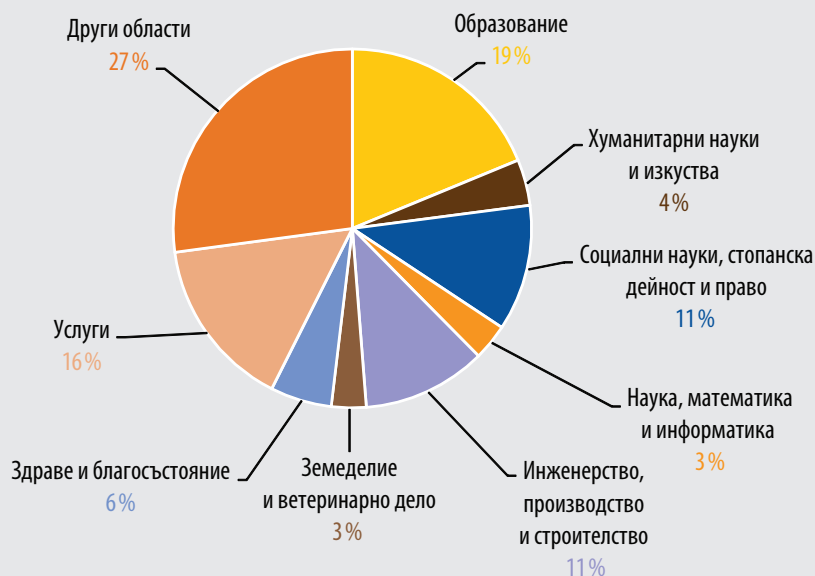


Източник: Европейска комисия.

7. Финансираните по програма „Леонардо“ проекти за мобилност имат за цел да дадат възможност на участниците, включително на преминаващите през първоначално професионално обучение, на участниците на пазара на труда и на работещите в областта на професионалното образование и обучение, да подобрят своите компетентности, знания и умения посредством стажове в друга европейска държава. Безвъзмездната помощ финансира управлението на проектите, пътните и дневните разходи. В **графика 2** е показано процентното разпределение на участниците в проекти за мобилност през 2008 г. според областта на образование и обучение.

ГРАФИКА 2

УЧАСТНИЦИ В ПРОЕКТИТЕ ЗА МОБИЛНОСТ ЗА 2008 г. СПОРЕД ОБЛАСТТА НА ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ



Източник: Европейска комисия.

РОЛЯ НА КОМИСИЯТА

8. Европейската комисия поема общата отговорност за осигуряването на ефективно и ефикасно изпълнение на програмата „Обучение през целия живот“⁵. Комитетът по програмата „Обучение през целия живот“, който се състои от представители на държавите членки, подпомага Комисията при изпълнението на програмата. Ролята на Комисията е да:
- извършва редовен мониторинг и оценка на програмата „Обучение през целия живот“ спрямо поставените цели⁶ в сътрудничество с държавите членки; и
 - установи подходящ надзорен контрол, като наблюдава и координира функционирането на цялата система и като проверява националните контролни системи⁷.

⁵ Член 6 от Решение № 1720/2006/ЕО.

⁶ Член 15 от Решение № 1720/2006/ЕО.

⁷ Член 8 от Решение на Комисията от 26 април 2007 г. относно съответните отговорности на държавите членки, на Комисията и на Националните агенции при изпълнението на програмата „Обучение през целия живот“ (2007—2013 г.).

РОЛЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ

9. В програмата участват 31 страни: 27-те държави членки на ЕС и Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Турция. Националните органи — обикновено министерствата на образованието в участващите страни — извършват мониторинг и надзор на работата на съответната национална агенция в сътрудничество с Комисията. Националните органи отговарят за въвеждането на система за контрол от второ ниво, чиято цел е да предоставя достатъчно увереност, че системите и осъществяваният от националните агенции контрол от първо ниво функционират ефективно.

РОЛЯ НА НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ

10. Оперативната отговорност за проектите за мобилност в рамките на програмата „Леонардо“ е предоставена изцяло на национални агенции, създадени във всяка участваща държава. Тези национални агенции отговарят за управлението на проектните цикли на проектите за мобилност. Съгласно изискванията те също съдействат на Комисията при мониторинга и оценката на програмата. Задълженията им са описани в нормативната база на програмата, в т.ч. в решението на Комисията относно съответните отговорности на Европейската комисия, държавите членки и националните агенции, изпълняващи програмата „Обучение през целия живот“ (С(2007) 1807); оперативните инструкции са описани подробно в „Ръководство за националните агенции“, което е част от годишното финансово споразумение, сключвано между Комисията и националните агенции.

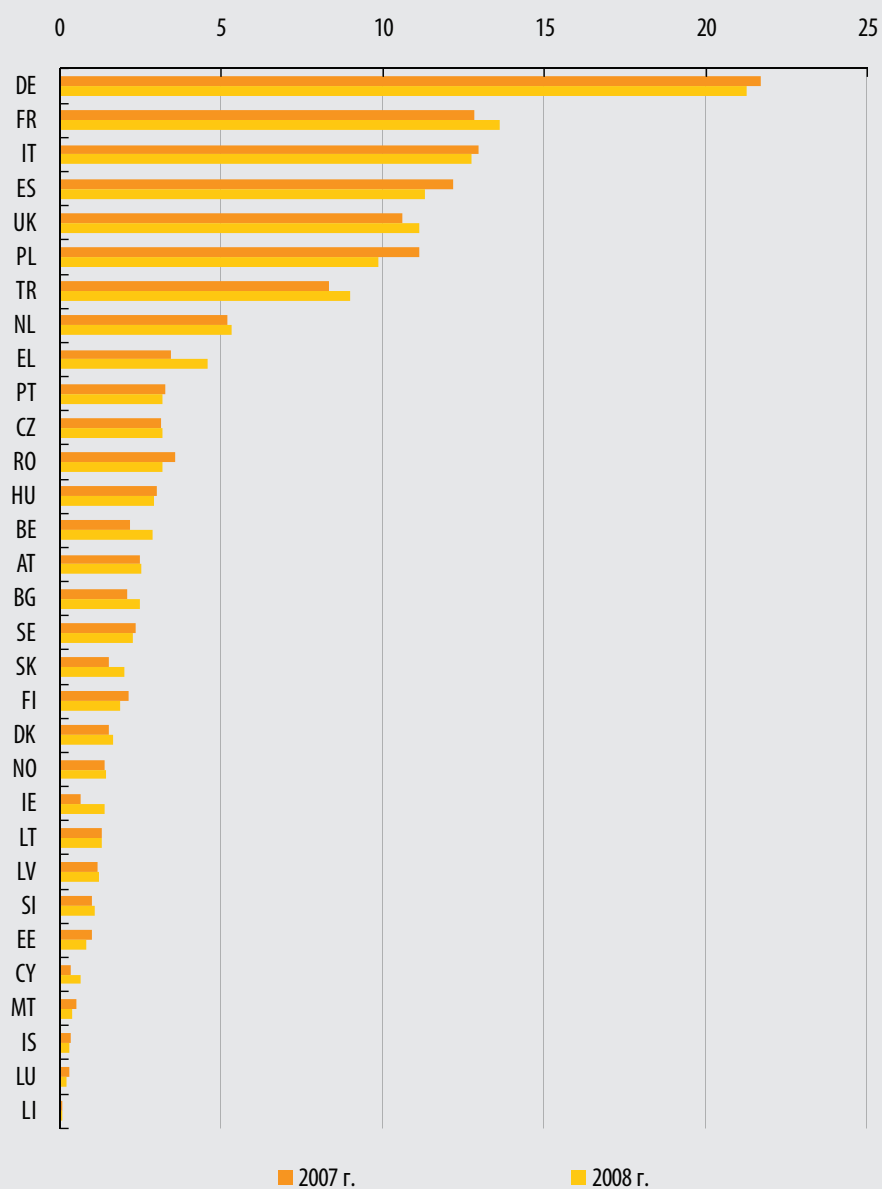
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

- 11.** Одитът се съсредоточи върху дейностите, свързани с мобилността, които се финансират от програма „Леонардо“. Общата цел беше да се 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.
- 12.** Целите на одита бяха да се оцени:
- дали моделът на програмата е взел предвид съответните оценки и проучвания и дали системата за управление на проектните цикли е подходяща;
 - дали оперативните елементи на програмата, включително подготовката на годишните работни програми, процесът на популяризиране и предоставяне на информация и подборът на проектите, които да бъдат финансирани, са добре управлявани;
 - дали съществува система за отчитане, която да позволява на Комисията да измерва резултатите и въздействието на програмата;
 - дали системата за контрол е подходяща.
- 13.** Одитът обхваща подготовката на програма „Обучение през целия живот“, която започна през 2004 г., и същинското осъществяване на програмата в периода 2007—2008 г. Бяха взети предвид и актуални резултати и обстоятелства през 2009 г. Наред с извършения в Комисията одит бяха посетени шест държави членки⁸, които са получили 45 % от общия размер на средствата за мобилност по програма „Леонардо“ през 2007 г. и 44 % от тези средства през 2008 г. (вж. **графика 3**).
- 14.** Тъй като „Леонардо“ е част от програмата „Обучение през целия живот“, която обединява в обща рамка много инициативи в областта на образованието и обучението, голяма част от констатациите, заключенията и препоръките се отнасят и до тази програма като цяло.
- 15.** Одитната дейност включи събиране и анализ на информация, преглед на документите, свързани с планирането, оценката и изпълнението, проверка на документацията на проектите за мобилност и интервюта със служители на Комисията, националните органи и националните агенции, както и с организации на бенефициенти в избраните държави членки.

⁸ Франция, Германия, Малта, Полша, Румъния и Обединеното кралство.

ГРАФИКА 3

РАЗМЕР НА ПРЕДОСТАВЕНАТА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ ЗА МОБИЛНОСТ ПО ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“ ПО СТРАНИ ЗА 2007—2008 г. (В МИЛИОНИ ЕВРО)



Източник: Европейска комисия.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

МОДЕЛ

- 16.** Одитът провери дали при създаването на програма „Леонардо“ Комисията е взела предвид богатата информация относно предходните програми, а именно всички оценки, проучвания и национални доклади, както и дали националните органи са използвали тези национални доклади. Беше разгледано също така дали при изпълнението на програма „Леонардо“ Комисията е установила подходяща система за управление на проектния цикъл на ниво Комисия и участващи държави, както и поддържаща ИТ система. На ниво Комисия одитът имаше за цел да прецени дали съществува ясно разпределение на задачите между различните отдели. На ниво участващи държави беше проверено административното изпълнение на програмата от страна на натоварените с управлението ѝ национални органи и агенции, чиито роля и отговорности са установени в ръководството, изготвено от Комисията.

КОМИСИЯТА Е ВЗЕЛА ПРЕДВИД СВОИТЕ ЗАДЪЛЖИТЕЛНИ ОЦЕНКИ НА ПРЕХОДНИТЕ ПРОГРАМИ, НО НЕ Е РАЗГЛЕДАЛА СИСТЕМАТИЧНО ДРУГИ ЗНАЧИМИ ПРОУЧВАНИЯ И ДОКЛАДИ

- 17.** Всички програми, финансирани от общия бюджет на Европейските общности, се подлагат на задължителна оценка на три етапа⁹:
- Предварителна оценка — законодателното предложение за създаване на нови или подновяване на съществуващи програми или действия на ЕС се придружава от оценъчен доклад.
 - Средносрочна оценка — извършва се в междинен етап на програмата. Тя предоставя директна обратна информация по време на изпълнението на програмата, която може да допринесе за подобряване на качеството на текущите интервенции. Освен това, като се има предвид продължителността на процеса на създаване на нови програми, средносрочните оценки са също и много важен източник на информация при планирането на следващите инициативи.
 - Окончателна оценка — извършва се при приключване на програмата.

⁹ Основните изисквания относно обхвата, целта, графика и използването на оценките са посочени във Финансовия регламент (членове 27, параграф 4, 28, 33, 56, параграф 3 и 166) и в правилата за неговото прилагане (член 21).

- 18.** При разработването на програма „Леонардо“ Комисията е взела предвид резултатите от средносрочните и окончателните оценки на предходната програма. Резултатите от средносрочната оценка са включени в изготвянето на предварителна оценка на „Леонардо“. Комисията е изготвила вътрешни планове за действие по отношение и на двете оценки (средносрочна и окончателна), в които посочва как техните препоръки ще бъдат взети предвид по време на етапа на първоначално планиране и при последващи изменения на модела на програмата. При все това вътрешните планове за определяне на цели в областта на информационните технологии, SMART целите и показателите за изпълнение все още не са постигнали очакваните резултати (вж. точки 27—29 и 48—52).
- 19.** Всяка участваща страна следва да изготвя национални средносрочни и окончателни доклади относно изпълнението и ефективността на програмата и въздействието ѝ върху системите и механизмите за професионално обучение в държавите членки. Тези доклади следва да се представят на Комисията като част от процеса на мониторинг и оценка на програмата и да бъдат анализирани и проследени в този контекст.
- 20.** Анализът на окончателните национални доклади е поверен на външен изпълнител, нает от Комисията, за да извърши окончателната оценка¹⁰. Външният изпълнител обаче не е извършил анализ на всички национални оценъчни доклади, тъй като само 19 от 31 участващи държави са изпратили в срок своите доклади на Комисията. От своя страна Комисията не е извършила отделен анализ на предоставените след крайния срок национални доклади, нито ги е проследила по друг начин.
- 21.** Използването на националните доклади от някои национални органи също е ограничено. Три от посетените държави членки са разгледали и изпълнили препоръките, но само в една от тези държави те са интегрирани в механизмите за управление на новата програма „Леонардо“. В другите три посетени държави липсват доказателства, че националните органи са разгледали докладите.

¹⁰ Съвместен доклад относно окончателната оценка на програми „Сократ II“, „Леонардо да Винчи II“ и „eLearning“, 2008 г.

22. Комисията е извършила две основни проучвания на различни аспекти на дейностите, свързани с мобилността, в рамките на програма „Леонардо“¹¹. Комисията поддържа становището, че тези две проучвания подпомагат отговорните за вземане на решения лица, но не е ясно по какъв начин самата Комисия е използвала полезната информация от проучванията за развиване и подобряване на ефективността на програмата.

КОМИСИЯТА Е СЪЗДАЛА ПОДХОДЯЩА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТНИЯ ЦИКЪЛ. ПОДДЪРЖАЩАТА ИТ СИСТЕМА ОБАЧЕ СТРАДА ОТ НЯКОИ СЕРИОЗНИ ПРОПУСКИ

23. Одитът разгледа установената от Комисията система за управление на проектния цикъл и оцени доколко тя е подходяща. Палатата счита, че системата е подходяща, ако управлението на проектните цикли е разумно разпределено между участващите страни, задълженията са ясно определени и съществуват механизми за надзор.

¹¹ „Проучване на пречките пред транснационалната мобилност по отношение на стажантите и другите млади хора, преминаващи през първоначално професионално обучение, и начините за тяхното преодоляване“ („*Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them*“), 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“ („*Impact Analysis of Leonardo da Vinci Mobility Measures on Young Trainees and Employees, and the Influence of Socio-economic Factors*“) (2007 г.).

ПРИМЕРИ ОТНОСНО ПРЕПОРЪКИ ЗА ДЕЙСТВИЕ, ОТПРАВЕНИ В ДОКУМЕНТА „АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА МЕРКИТЕ ЗА МОБИЛНОСТ В РАМКТЕ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“ ВЪРХУ МЛАДИТЕ СТАЖАНТИ И СЛУЖИТЕЛИ, И ВЛИЯНИЕТО НА СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ФАКТОРИ“ (2007 г.)

- Все още съществуват слабости в прилагането на мерките в приемащите държави, както и в тяхната подготовка. Наложителна е по-добра подготовка на проектите, включително ангажиране на участниците, по-внимателен подбор на приемащите организации, по-добро и по-задълбочено наставничество/ръководство по време на изпълнението на мерките за мобилност от страна на изпращащата и особено на приемащата организация.
- Анализът на въздействието на програмата следва да бъде по-задълбочен и продължителен. При непрекъснатата оценка на процеса следва да се разгледа подготовката, изпълнението и проследяването на програмата, и да се обърне особено внимание на процеса на придобиване на умения (въздействие на програмата), като се зачитат и нуждите на участниците.

- 24.** След стартирането през 2007 г. на новата програма „Обучение през целия живот“ генерална дирекция „Образование и култура“ на Комисията преминава през реорганизация с цел да отразява нуждите на вече интегрираната програма.
- 25.** До този момент съществуват различни национални агенции, които работят по различни образователни програми. След стартирането през 2007 г. на новата програма „Обучение през целия живот“ Комисията насърчава участващите държави да определят само една национална агенция за всички нейни подпрограми. Това е практиката в повечето държави. Проектите за мобилност в рамките на програма „Леонардо“ се ръководят пряко от националните агенции, които отговарят за всички аспекти на управлението:
- популяризиране на програмата;
 - организиране на процедурата по отпускане на безвъзмездна финансова помощ, включително оценка на заявленията;
 - изготвяне на споразумения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и прехвърляне на средства на успешните кандидати;
 - мониторинг и подкрепа на бенефициентите на програмата;
 - организиране на разпространението на резултатите;
 - предоставяне на обратна информация относно функционирането на програмата и нейното въздействие в съответната държава.
- 26.** Надзорът върху националните агенции се осъществява от определени национални органи, които отговарят за доброто управление на средствата на ЕС, прехвърлени на агенциите, както и за мониторинга на работата на агенциите (в сътрудничество с Комисията).

- 27.** Може да се заключи, че в общия случай механизмът за управление на проектния цикъл е подходящ. Въпреки това съществуват значителни слабости в ИТ системата за управление на проектите и отчитане. Националните агенции са задължени да използват ИТ системата, предоставена им от Комисията¹². Най-новата система, разработена от Комисията, е LLPLink — инструмент в рамките на програма „Обучение през целия живот“, предназначен да управлява проектния цикъл по електронен път от подаването на заявление до окончателното плащане на средства. Паралелно със системата LLPLink Комисията е разработила също уеббазирани електронни формуляри, чрез които заявленията могат да се подават онлайн. Тези формуляри позволяват и на националните агенции да извършват онлайн оценката, подбора и докладването по отношение на проектите. От националните агенции се изисква да използват системата LLPLink за всички нови проекти от 2008 г. насам.
- 28.** Новата поддържаща ИТ система има няколко сериозни недостатъка. Към момента на извършване на одита системата LLPLink е била в състояние да поеме най-спешните нужди на програма „Обучение през целия живот“, но въвеждането ѝ е било непълно и закъсняло. Националните агенции, които са искали да управляват процеса на подаване на заявления, на оценка и на докладване чрез онлайн инструментите, е трябвало да продължат да използват старата система или локалните си системи паралелно с LLPLink през цялата 2009 г. В случаите, когато не е съществувал интерфейс, свързващ LLPLink със системите, използвани от националните агенции, данните е трябвало да бъдат въведени два пъти, което е отнело много време и е създавало допълнително натоварване за служителите.
- 29.** Закъсненията във въвеждането на системата LLPLink имат отражение върху управлението на програма „Леонардо“ и програма „Обучение през целия живот“ като цяло, тъй като системата не може да предостави пълна и последователна информация за изпълнението от участващите държави от самото начало на програмата, която е необходима за измерване на напредъка за постигане на целите.

¹² „Ръководство за националните агенции, изпълняващи програмата „Обучение през целия живот“, 2008 г. (точки 28.1 и 9.1.1).

УПРАВЛЕНИЕ

- 30.** Одитът разглежда различни аспекти на всекидневното функциониране на програмата. Беше извършена оценка дали процедурите за приемане на годишната работна програма могат да предоставят на Комисията предварителна увереност, че програмата ще бъде изпълнена в съответствие с разпоредбите на съответните рамкови документи. Одитът разглежда също така дали Комисията и националните агенции са популяризирали програмата, дали агенциите са разпространявали информация относно програмата съгласно указанията от страна на Комисията и дали се предприемат действия по отношение на основните затруднения на агенциите при управлението на програмата. На последно място, одитът провери дали процесът на оценяване на заявленията от страна на агенциите е бил прозрачен, добре организиран и съответстващ на указанията на Комисията, както и дали откритите слабости са били проследени.

МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ОДОБРЯВАНЕ НА ГОДИШНАТА РАБОТНА ПРОГРАМА НА НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ СА ПОДХОДЯЩИ, ВЪПРЕКИ ЧЕ КОМИСИЯТА НЕ ОСИГУРЯВА СИСТЕМАТИЧНО КАЧЕСТВЕНА ОБРАТНА ИНФОРМАЦИЯ ПО ТОЗИ ВЪПРОС ЗА АГЕНЦИИТЕ

- 31.** Въз основа на предоставените от Комисията стандартизирани спецификации и образци всяка национална агенция изготвя годишна работна програма, която Комисията впоследствие трябва да одобри. С това Комисията цели най-вече да получи увереност на предварителен етап, че националните агенции ще изпълнят програмата в съответствие с разпоредбите на съответните рамкови документи. Националните органи също одобряват работната програма, като по този начин се ангажират да предоставят на националните агенции необходимите ресурси. Тази система работи без особени проблеми и работните програми се одобряват в срок, позволявайки непрекъснато изпълнение на програмата според приетите параметри. Въпреки че получава консолидирани работни програми от всяка национална агенция, Комисията не е използвала възможността да изпраща систематично на националните агенции и органи обратна информация относно качествата на тези програми. Подобна информация би предоставила кратък преглед на планираното изпълнение в отделните държави, който би бил полезен както за Комисията, така и за държавите членки, тъй като би позволил проблемите да бъдат открити и коригирани навреме.

КОМИСИЯТА И УЧАСТВАЩИТЕ ДЪРЖАВИ ПОПУЛЯРИЗИРАТ ПРОГРАМАТА ПО ЗАДОВОЛИТЕЛЕН НАЧИН

- 32.** Благодарение на серия от мерки Комисията и националните агенции са изпълнили задълженията си по отношение на популяризирането на програмата чрез осигуряване на широк отзвук и насърчаване на разпространението на информация и по-нататъшното използване на добрите практики. Националните агенции са разпространявали информацията относно поканите за представяне на предложения в участващите държави в съответствие с указанията на Комисията и са предоставили съответната подкрепяща информацията относно програмата „Леонардо“.

КОМИСИЯТА НЕ Е ВЗЕЛА МЕРКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ТРУДНОСТИТЕ НА КАНДИДАТИТЕ ПРИ НАМИРАНЕ НА ПРИЕМАЩИ ПАРТНЬОРСКИ ОРГАНИЗАЦИИ В ДРУГИ ДЪРЖАВИ

- 33.** Кандидатите са срещнали трудности при намиране на приемащи партньори в други държави. Причините за това включват липса на езикови познания и културни различия. При програмата „Леонардо“, както и при други схеми за мобилност в рамките на програмата „Обучение през целия живот“, националните агенции носят отговорността да намерят партньори в друга държава единствено на кандидатите от собствената си страна, но не помагат на кандидати от други държави да намерят подходящи приемащи партньорски организации.
- 34.** Комисията предоставя информация, съвети и подкрепа на потенциалните кандидати, които търсят приемащи партньорски организации. Въпреки това през 2007 г. Комисията закрива своята европейска база данни за търсене на партньори, която е предназначена да улеснява намирането на партньорски организации. Функционирането на базата данни е прекратено, тъй като не е било възможно да се гарантира, че информацията за потенциалните партньори е с качество, очаквано от ползвателите на базата в участващите в програмата държави. Тази база данни все още не е заместена с подходяща алтернатива.

- 35.** В някои от участващите държави вече съществуват национални бази данни за търсене на партньорски организации, но те не могат да заместят подобна база на европейско ниво. Ползването на тези национални бази данни като инструмент за откриване на партньори води до ситуация, в която търсещите организации са принудени да се регистрират многократно в различни бази данни, за да могат да проведат търсенето си.

СЛАБОСТИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ЗАЯВЛЕНИЯТА

- 36.** Процедурите за оценка на заявленията и подбор на проекти в участващите държави са прозрачни, добре организирани и следват указанията на Комисията. Въпреки това оценките на заявленията за финансиране показва някои от следните слабости, които увеличават риска част от избраните проекти да не отговарят на поставените цели:
- някои заявления са одобрявани, въпреки че описанието на съдържанието, целите и очакваните резултати на обучението не е било достатъчно, за да оправдае резултатите от оценката;
 - има случаи на приети заявления въпреки факта, че информацията, която те са предоставяли относно разходите, не е била достатъчна за обосноваване на размера на поисканите средства;
 - липсват коментари от оценителите, които да обосноват точките, дадени на проектите в отделните раздели на формуляра за оценка, особено по въпросите, свързани с качеството.
- 37.** Комисията не извършва проверки на оценките на заявленията за финансиране с оглед гарантиране на тяхното качество, тъй като счита, че това е задължение на националните органи. Въпреки това Комисията не е изготвила специални указания за националните органи относно начина на проверяване на оценките на заявленията. Без ясни указания съществува риск проверките на националните органи да бъдат по-малко стриктни в някои участващи държави, отколкото в други.

ОТЧИТАНЕ

- 38.** Комисията, заедно с участващите в програмата държави, следва да осигури събирането, анализа и обработката на личната информация, необходима за измерване на резултатите и въздействието на програмата¹³. Тази дейност допълва задълбочените оценки на въздействието, извършвани като част от средносрочните и окончателните оценки на програмата „Леонардо“. Одитът разглежда дали съществува система за отчитане, базирана на SMART цели, която да позволява на Комисията да измерва резултатите и въздействието на програмата спрямо планираното изпълнение¹⁴.

СИСТЕМАТА ЗА ОТЧИТАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО“ Е ЗАСЕГНАТА ОТ НЕДОСТАТЪЦИ

- 39.** Националните агенции изготвят за Комисията годишен отчет за дейността¹⁵, който предоставя информация относно изпълнението на програмата. Съдържанието на отчета се определя от Комисията и обхваща въпроси като броя и вида на финансираните проекти и резултатите от тях.
- 40.** Палатата разглежда отчетите за дейността за 2007 г. на шестте посетени държави и откри редица недостатъци, описани в точки 41—44. Тези недостатъци намаляват стойността на отчетите за дейността като инструмент за информиране на Комисията и на другите им ползватели относно резултатите и въздействието на програмата „Леонардо“.
- 41.** Тъй като годишната работна програма има различна структура от тази на годишните отчети за дейността, не е възможно да се направи значимо сравнение между резултатите и планираното изпълнение. Комисията възнамерява да адаптира структурата на годишния отчет за дейността при предвиденото реструктуриране на работната програма, което следва да влезе в сила за работната програма по отношение на 2011 г.

¹³ Член 6, параграф 3, буква г) от Решение № 1720/2006/ЕО.

¹⁴ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, член 27 (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

¹⁵ Част 1 от годишния доклад на националните агенции.

42. Информацията относно резултатите, предоставена от националните агенции, се ограничава до данни, които не позволяват оценка на въздействието на програма „Леонардо“ по отношение на целите ѝ, например подобряване на обучението и придобиване на умения, нито по отношение на икономическия ѝ ефект. Например годишният отчет за дейността включва информация за броя на проектите, но информацията за резултатите и последствията от финансираните дейности за участниците и за институциите е ограничена.
43. Освен това липсва последователност в подхода на националните агенции към изготвянето на годишния отчет за дейността. Поради това окончателните доклади, предоставени на Комисията, съдържат различни анализи на резултатите, представени по различни начини.
44. При разглеждането на годишните отчети за дейността, предоставени от националните агенции, Комисията се е съсредоточила по-скоро върху пълнотата и последователността, отколкото върху гарантирането, че необходимата информация е отчетена (вж. точка 38). Въпреки това Комисията е отбелязала, че е изпратила обратна информация на участващите държави след оценката на годишните доклади за 2008 г., като по този начин за 2009 г. се установява връзка между предварителната проверка на работните програми и последващата оценка на годишния отчет за дейността.

КАРЕ 2

ПРИМЕРИ ЗА СЛАБОСТИ В НАЧИНА, ПО КОЙТО НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ ПРЕДСТАВЯТ РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА РАБОТНАТА ПРОГРАМА ЗА 2007 г.

- липса на количествена оценка на резултатите от проектите;
- недостатъчен анализ на подхода към постигане на целите;
- общите потенциални ефекти са описани, без да се посочват реални доказателства за въздействие;
- примери за въздействие, взети от проучване на предходната програма „Леонардо II“.

45. Националните агенции също извършват мониторингови посещения на проекти с цел подпомагане на бенефициентите, събиране и разпространяване на най-добри практики и установяване или поддържане на добри отношения между бенефициентите и агенциите.
46. Комисията е установила изисквания¹⁶ за това кои бенефициенти да бъдат посетени. Тези изисквания се отнасят до големината и размера на организациите на бенефициентите, географския обхват на тези организации в дадената държава и размера на предоставените безвъзмездни средства от ЕС. За разлика от контролите от първо ниво обаче, Комисията не е определила минималния брой мониторингови посещения, които националните агенции следва да извършат.
47. През 2008 г. Комисията въвежда посещения за „мониторинг на качеството и въздействието“. Целта на тези посещения е да се получи по-ясна представа за качеството на програмните дейности в участващите държави. Те включват срещи с националните органи, агенции и бенефициенти на отпусната безвъзмездна финансова помощ. Въпреки че въвеждането на тези посещения е положителна стъпка, обхватът им все още не е достатъчен. Докладите на Комисията относно резултатите от посещенията, изготвени през 2008 г., представят информация относно дейностите, свързани с мобилността, но не съдържат никакъв анализ на реалното въздействие на проектите за мобилност по програма „Леонардо“ върху образователните системи, участващите институции или лица. Доклади или обратна информация под друга форма не са изпращани систематично на участващите държави за потвърждение или коментар през първите две години.

ТРИ ГОДИНИ СЛЕД НАЧАЛОТО НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО“ КОМИСИЯТА ВСЕ ОЩЕ НЕ Е ПРИКЛЮЧИЛА ЗАПОЧНАТОТО ИЗГРАЖДАНЕ НА ЦЯЛОСТНА СИСТЕМА ЗА ИЗМЕРВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОГРАМАТА

48. Програмните цели трябва да бъдат „SMART“ (акроним на английски език за конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове)¹⁷. Целите на програма „Леонардо“ обаче са твърде общи и е трудно да се прецени как проектите за мобилност могат да допринесат за тяхното постигане (вж. **каре 3**).

¹⁶ „Ръководство за националните агенции, изпълняващи програмата „Обучение през целия живот“, 2008 г., точка 3.1.1.3.

¹⁷ Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, член 27 (ОБ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“

- да подпомага участниците при действията, свързани с обучение и допълнително обучение при придобиването и използването на знания, умения и квалификации, за да улесни личното развитие, възможностите за трудова заетост и участието в европейския пазар на труда;
- да подпомага напредъка по отношение на качеството и новаторството в професионалното образование и системите за обучение, институциите и практиките;
- да засилва атрактивността на професионалното образование и обучение и мобилността за работодатели и лица, и да улеснява мобилността на работещите курсисти.

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“

- да подобрява качеството и да повишава обема на мобилност в цяла Европа на лица, включени в начално професионално образование и обучение, както и в продължаващо обучение, така че да увеличи назначенията в предприятия на поне 80 000 лица годишно до края на действието на програма „Обучение през целия живот“;
- да подобрява качеството и да повишава обема на сътрудничеството между институции и организации, които предоставят възможности за образование, предприятия, социални партньори и други свързани организации в цяла Европа;
- да улеснява развитието на новаторски практики в сферата на професионалното образование и обучение, различни от тези за колежанско или университетско ниво, както и техния трансфер, включително от една участваща страна към други страни;
- да подобрява прозрачността и признаването на квалификации и способности, включително тези придобити по време на неформално и неофициално обучение;
- да насърчава изучаването на модерни чужди езици;
- да подпомага разработката на съдържание, услуги, педагогика и практика за обучение през целия живот, което е основано на информационни и комуникационни технологии.

- 49.** Националните агенции отчитат резултатите от програмата в своите годишни отчети за дейността. Към момента на извършване на одита на Палатата Комисията не беше предоставила подробни указания на националните агенции относно начина за оценка на резултатите от програмата или въздействието на проектите за мобилност.
- 50.** През декември 2006 г. Комитетът по програма „Обучение през целия живот“¹⁸ взема решение да създаде работна група, която да оцени въздействието на цялата програма, включително програма „Леонардо да Винчи“. Отговорностите на работната група включват определянето на набор от общи показатели за въздействие, които да оценяват успеха на програма „Обучение през целия живот“ спрямо поставените цели. През ноември 2009 г. работната група предлага на Комитета да се въведат показатели за въздействие и система за събиране на информация и докладване, които да са насочени към някои от съществуващите слабости. Въпреки това до януари 2010 г. предложението не е одобрено.
- 51.** След като вземе решение кои показатели иска да измери, Комисията ще трябва да въведе и други промени — например да преразгледа въпросите в годишните отчети за дейността, за да се гарантира, че те могат да послужат при събирането на статистическата информация, необходима за ефективното управление на програмата. Модулът за докладване на системата LLPLink също ще трябва да бъде адаптиран към новите нужди за събиране на информация.
- 52.** Формирането на работна група за оценка на въздействието е позитивна стъпка към създаване на необходимите условия за мониторинг и измерване на резултатите и въздействието на програмата. Въпреки това, след три години изпълнение на текущата програма „Леонардо“ Комисията не е в състояние да прецени до каква степен програмата постига своите цели, нито разполага със система, която да ѝ позволи да направи това в бъдеще. Дори ако приемем, че Комитетът по програма „Обучение през целия живот“ ще одобри показателите за въздействие през 2010 г., необходимите данни за оценка на въздействието на програмата ще бъдат събрани едва през оставащия период до приключването ѝ и ще бъде много трудно да се получи сравнителна информация за първите три години от прилагането на програмата (2007—2009 г.), т.е. за периода, предмет на средносрочната оценка на програма „Обучение през целия живот“, която следва да бъде представена през март 2011 г.

¹⁸ Комитетът по програма „Обучение през целия живот“ подпомага Комисията при изпълнението на програмата. Той се състои от представители на държавите членки и предоставя становища и консултации относно мерките в рамките на програмата.

КОНТРОЛ

- 53.** Одитът разгледа доколко са били подходящи контролите на програма „Леонардо да Винчи“ на всички нива, т.е. извършени от националните агенции, националните органи и Комисията в рамките на програма „Обучение през целия живот“¹⁹. Палатата счита, че контролите са подходящи, ако са извършени съгласно указанията на Комисията и под неин надзор.

В ПОВЕЧЕТО СЛУЧАИ КОНТРОЛЪТ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО“ ОТ СТРАНА НА НАЦИОНАЛНИТЕ АГЕНЦИИ Е ИЗВЪРШВАН В СЪОТВЕТСТВИЕ С УКАЗАНИЯТА НА КОМИСИЯТА

- 54.** Националните агенции извършват „контрол от първо ниво“ на бенефициента. Този вид контрол цели придобиване на увереност относно реалното съществуване и допустимостта на дейностите, финансирани със средства на ЕС, както и относно законосъобразността и редовността на съответните операции.
- 55.** Стандартите и минималните изисквания за контролите от първо ниво са описани в ръководството на Комисията за националните агенции²⁰. Тези контроли обхващат широк спектър от дейности: анализ на окончателните доклади, документна проверка на подкрепящите материали, представени от бенефициентите на етапа на предаване на окончателния доклад, проверка на място по време на изпълнението на финансирана дейност, последващ одит и одит на системите на редовните бенефициенти.
- 56.** Контролите от първо ниво по дефиниция представляват контрол на съответствието, който не е предназначен да проверява резултатите от мерките за мобилност. Въпреки че националните агенции обикновено изпълняват тези контроли в съответствие с ръководството на Комисията, бяха установени някои слабости:
- в една национална агенция оценката и одобряването на окончателните доклади не са били извършени в установения срок от 45 дни след получаването на доклада;
 - в друга национална агенция окончателните плащания към бенефициентите са извършени без необходимата обратна информация от всички участници в проектите за мобилност.

¹⁹ Палатата вече е излагала констатациите си от одита на контрола върху програмата „Обучение през целия живот“. Вж. годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2008 година (ОВ С 269, 10.11.2009 г., стр. 181-185).

²⁰ „Ръководство за националните агенции, изпълняващи програмата „Обучение през целия живот“, точка 3.8.1.

ВЪПРЕКИ ЧЕ ИЗВЪРШВАНИТЕ ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ КОНТРОЛИ ОТ ВТОРО НИВО КАТО ЦЯЛО ПРЕДОСТАВЯТ ДОСТАТЪЧНО УВЕРЕНОСТ ОТНОСНО ЕФЕКТИВНОСТТА НА КОНТРОЛИТЕ ОТ ПЪРВО НИВО, БЯХА ОТКРИТИ НЯКОИ СЛАБОСТИ

- 57.** Националните органи отговарят за националния контрол по отношение на програмата „Леонардо“. За тази цел Комисията изисква да се въведе система от контроли от второ ниво, чиято цел е да предостави достатъчна увереност, че управляваната от националните агенции система за контрол от първо ниво е ефективна²¹. В повечето случаи контролите от второ ниво, прилагани от националните органи, предоставят достатъчна увереност, че системата за контрол от първо ниво е ефективна. Въпреки това одитът откри слабости в начина на извършване на контролите от второ ниво — неподходяща документация на процедурите за надзор, недостатъчен надзор от страна на националните агенции и слабости при проследяването на препоръки, 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

- 58.** Комисията извършва посещения за „мониторинг на системите“ в участващите в програмата държави. Чрез тези посещения тя наблюдава доколко системите и процедурите на националните агенции съответстват на правилата на програмата „Обучение през целия живот“. Националните органи тълкуват значението на контролите от второ ниво по различни начини. Както Палатата констатира в годишния си доклад за 2008 г.²², указанията на Комисията относно отговорностите на националните органи не са достатъчно ясни по отношение на специфичните процедури. Извършеният от Палатата одит на програмата „Леонардо“ потвърждава това заключение, откривайки слабости в контролите от второ ниво. Впоследствие Комисията е предприела корективни действия и е изготвила указания за националните органи, които съдържат по-подробни насоки относно процедурите за контрол от второ ниво.

²¹ Член 8 от Решение на Комисията от 26 април 2007 г.

²² Годишен доклад на Сметната палата за финансовата 2008 година, глава 9, точки 9.21 и 9.33.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

- 59.** В процеса на разработване на програма „Леонардо“ Комисията е взела предвид извършените от самата нея задължителни оценки, но не е изготвила планове за действие по други значими проучвания и доклади. Комисията е установила подходяща система за управление на проектния цикъл. Въпреки това основната ИТ система — LLPLink, в края на 2009 г. все още не е завършена, като това затруднява процеса на отчитане и налага едновременното използване и на старите системи. Към средата на 2010 г. все още не е завършен общият инструмент за докладване на измерването на въздействието на програма „Обучение през целия живот“.
- 60.** Управлението на оперативните елементи на програмата, включително изготвянето на годишните работни програми, популяризирането и разпространяването на информация, като цяло е добро. Въпреки това бяха открити слабости в някои области, например по отношение на подкрепата за намиране на приемащи партньорски организации в други държави и осигуряването на качеството на оценките на заявленията за финансиране, извършвани от националните агенции.

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. Това би било полезно както за Комисията, така и за националните органи.
- б) Комисията следва да разгледа възможностите за осигуряване на лесен за ползване инструмент за търсене на партньорски организации на национални 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 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.

61. Въпреки че системите за контрол на ниво Комисия и държави членки в повечето случаи са били подходящи, тяхната система за отчитане не се е концентрирала достатъчно върху резултатите на програмата, нито върху нейната ефективност и въздействие. Три години след началото на програмата „Леонардо“ Комисията все още не е приключила започнатото изграждане на цялостна система за измерване на въздействието на програмата. В резултат на това Комисията не е била в състояние да измери резултатите и въздействието на програмата „Леонардо“ за първите три години от прилагането ѝ — около половината от целия период на изпълнение 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 дейността, 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.

62. Общото заключение е, че моделът и управлението на схемата за мобилност на програма „Леонардо да Винчи“ биха довели до ефективни резултати. Комисията е започнала, но все още не е приключила изграждането на цялостна система за измерване на въздействието на програма „Леонардо“. В резултат на това Комисията все още не може да оцени доколко целите ѝ са били постигнати след три години от изпълнението на програмата, т.е. около средата на нейния жизнен цикъл.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV, ръководен от г-н Мортен ЛЕВИСОН, член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 29 юни 2010 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

ЦЕЛИ (СПОРЕД ПРАВНАТА ОСНОВА НА ПРОГРАМА „ОБУЧЕНИЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ“)

РЕШЕНИЕ № 1720/2006/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 ноември 2006 година за създаване на Програма за действие за обучение през целия живот

ОБЩИ ЦЕЛИ НА ПРОГРАМАТА „ОБУЧЕНИЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ“

- Да допринесе чрез обучение през целия живот за развитието на Общността като общество, основано на напредналото знание, с устойчиво икономическо развитие, по-голяма и по-добра трудова заетост, и по-голямо социално сближаване, като успоредно с това да гарантира добра защита на околната среда за бъдещите поколения.
- По-специално, програмата има за цел да насърчава взаимния обмен, сътрудничеството и мобилността между системите за образование и обучение в Общността, така че те да се превърнат в световен еталон за качество.

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ НА ПРОГРАМАТА „ОБУЧЕНИЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ“

- да допринесе за развитието на качествено обучение през целия живот, както и да насърчава отличното представяне, иновацията и европейския аспект в системите и практиките от тази сфера;
- да подпомага осъществяването на европейско пространство за обучение през целия живот;
- да подпомага подобряване на качеството, привлекателността и достъпността на възможностите за обучение през целия живот, които съществуват в държавите членки;
- да засилва приноса на обучението през целия живот към социалното сближаване, активното гражданство, диалога между културите, равенството на полове и личностната реализация;
- да подпомага съзидателността, конкурентността, работоспособността и развитието на предприемаческия дух;

- да допринесе за по-голямо участие в обучение през целия живот на хора от всички възрасти, включително тези със специални нужди и представители на групи в неравностойно положение, без да прави разлика поради техния социален и икономически произход;
- да насърчава езиковото обучение и лингвистичното многообразие;
- да подпомага развитието на новаторското основано на информационни и комуникационни технологии съдържание, услуги, педагогика и практики за обучение през целия живот;
- да засилва ролята на обучението през целия живот за създаване на чувство на европейско гражданство, което е основано на разбирането и зачитането на правата на човека и демокрацията, както и да стимулира толерантността и зачитането на други народи и култури;
- да насърчава сътрудничеството за постигане на висок контрол на качеството във всички сектори на образованието и обучението в Европа;
- да стимулира възможно най-доброто усвояване на резултати, новаторски продукти и процеси, както и да обменя добри практики в областите, които са обхванати от програмата „Обучение през целия живот“, за да се подобрява качеството на образованието и обучението.

СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“

- да подпомага участниците при действията, свързани с обучение и допълнително обучение при придобиването и използването на знания, умения и квалификации, за да улесни личното развитие, възможностите за трудова заетост и участието в европейския пазар на труда;
- да подпомага напредъка по отношение на качеството и новаторството в професионалното образование и системите за обучение, институциите и практиките;
- да засилва атрактивността на професионалното образование и обучение и мобилността за работодатели и лица, и да улеснява мобилността на работещите курсисти.

ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“

- да подобрява качеството и да повишава обема на мобилност в цяла Европа на лица, включени в начално професионално образование и обучение, както и в продължаващо обучение, така че да увеличи назначенията в предприятия на поне 80 000 лица годишно до края на действието на програма „Обучение през целия живот“;
- да подобрява качеството и да повишава обема на сътрудничеството между институции и организации, които предоставят възможности за образование, предприятия, социални партньори и други свързани организации в цяла Европа;
- да улеснява развитието на новаторски практики в сферата на професионалното образование и обучение, различни от тези за колежанско или университетско ниво, както и техния трансфер, включително от една участваща страна към други страни;
- да подобрява прозрачността и признаването на квалификации и способности, включително тези придобити по време на неформално и неофициално обучение;
- да насърчава изучаването на модерни чужди езици;
- да подпомага разработката на съдържание, услуги, педагогика и практика за обучение през целия живот, което е основано на информационни и комуникационни технологии.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I–III.

Комисията приветства общото заключение на доклада на Сметната палата, че замисълът и управлението на схемата за мобилност по програмата „Леонардо да Винчи“ са довели до ефективни резултати.

В действителност към програмата се забелязва нарастващо търсене, което понастоящем може да бъде само частично задоволено (по-малко от 50 % от заявленията могат да бъдат приети в рамките на наличния бюджет). През 2009 г. финансиране са получили над 80 000 души (67 % от тях за начално обучение, 20 % на трудовия пазар, 13 % преподаватели/обучаващи). В своите окончателни доклади огромното мнозинство от участниците (близо 90 %) заявяват, че са много доволни от престоя си в чужбина.

Положителното въздействие върху участниците в предходните програми бе потвърдено в проучване на въздействието, публикувано през 2007 г. Опитът, придобит с мобилността, е подобрил уменията и способностите на младите хора и е оказал положително въздействие върху техните шансове за намиране на работа и върху тяхното личностно развитие. Скоро ще бъде завършено проучването на въздействието на програмата за мобилност „Леонардо“ върху преподавателите и обучаващите в областта на професионалното обучение (Vetpro) и първоначалните резултати потвърждават положителните ефекти не само за личностното развитие на участниците, но също и за заведенията за професионално обучение и образователни институции, за образователните системи и фирмите за обучение.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията приветства признанието на Палатата, че е създадена подходяща система за управление на проектния цикъл и че оперативните аспекти на програмата като цяло са добре управлявани. Комисията подчертава факта, че много от препоръките за управление важат за цялата програма „Обучение през целия живот“, тъй като програмата „Леонардо“ е неразделна част от нея.

IV.

Комисията подчертава, че одитът е обхванал основно периода 2007—2008 г., т.е. първите две години на нова интегрирана програма. Освен това програмният и отчетен цикъл с националните агенции обхваща две години — от подготовката на проекта за работна програма до финализирането на годишния доклад за оценка на Комисията. Поради това направените по-късно подобрения, особено през 2010 г., не са взети под внимание от Палатата.

Освен това трябва да се отбележи, че резултатите от съфинансираните през 2007—2008 г. дейности често не се забелязват след тяхното провеждане, тъй като обикновено трябва няколко години, за да се почувстват последиците от мобилността и обучението.

IV. първо тире

За замисъла на сегашната програма „Леонардо да Винчи“ Комисията започна процес на консултация с националните агенции, националните органи и заинтересованите страни, за да вземе предвид предишния опит. Комисията взе под внимание не само заключенията и препоръките от задължителните оценки, но използва също външни проучвания като източник на идеи и на друга информация.

IV. шесто тире

Комисията съзнава, че качеството на контролите от второ ниво, извършвани от националните органи върху националните агенции, варира, което се посочва и в декларацията за достоверност на Палатата за финансовата 2008 година. Като взе предвид по-ранното мнение на Палатата, Комисията предприе действия и разработи подробни насоки за националните органи с цел да предостави методологична подкрепа и практически инструменти за контролите от второ ниво, извършвани от националните органи. Тези насоки бяха обявени на държавите-членки през 2009 г. и представляваха също основната тема на семинара за националните органи, проведен през март 2010 г. с цел да бъдат отстранени откритите слабости.

IV. седмо тире

Комисията приема, че работата по показатели за изпълнение трябва да бъде завършена.

Тя обаче подчертава, че работата с програмния комитет за създаване на показатели е започнала още през 2007 г. Освен това въз основа на проучванията за въздействие, оценките на предходната програма „Леонардо“ и на наличните количествени данни и получената подробна обратна информация от участниците в сегашната програма, Комисията е уверена, че програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“ дава ефективни резултати.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

V.

Комисията приема препоръките на Палатата, като вече ги е приложила напълно или частично, а именно: подробна обратна информация до националните органи относно годишните отчети на националните агенции, включване на годишните отчети за дейността в мониторинговите посещения, съгласуване на структурата на годишния отчет за дейността с работната програма, включване на показатели, ориентирани към резултата, в работните програми на националните агенции и финализирането на LLPLink (линк към програмата „Обучение през целия живот“).

Комисията желае да подчертае, че:

- през 2009 г. тя вече в голяма степен е подобрила поддържащата ИТ система за управление на програмата и през 2010 г. допълнително подобрява нейния механизъм за докладване;
- тя вече изпраща подробна обратна информация за годишните работни програми на националните агенции, но по съображения за ефективност е ограничила обратната информация до случаите, по които се изисква преразглеждане, защото те не отговарят на очакваните стандарти за качество;
- тя споделя виждането на Палатата, че помощта при намиране на партньорски организации е важна и проучва други възможности, тъй като традиционната база данни за намиране на партньорски организации не осигурява очакваната качествена услуга;
- тя вече разработи подробни насоки за оценка на заявленията за проекти. Комисията смята, че контролът на качеството на оценките на заявленията е част от мандата на националните органи за контрол от второ ниво върху националните агенции. При все това, тя проверява дали може да контролира тези процедури по-отблизо, като има предвид ефективността на разходите;
- тя включи показатели за изпълнение в структурата на работните програми на националните агенции за 2011 г., които директорите на националните агенции приветстваха на своето заседание, проведено на 20 май 2010 г., и следователно ще бъдат приложени в плановия и отчетния период за 2011 г.;
- Комисията приема, че работата по показателите на изпълнение трябва да бъде завършена. Тя обаче подчертава, че работата с програмния комитет за създаване на показатели е започнала още през 2007 г. Предложението на Комисията бе прието от комитета на неговото заседание от 17 юни 2010 г. На тази основа съответните данни ще бъдат съпоставени с вече установените показатели. Първите резултати от тази дейност се очакват към средата на 2011 г. Освен това въз основа на проучванията за въздействие, оценките на предходната програма „Леонардо“ и на наличните количествени данни и получената подробна обратна информация от участниците в сегашната програма, Комисията е уверена, че програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“ дава ефективни резултати.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

13.

Комисията подчертава факта, че 2007 г. и 2008 г. бяха първите две години на програмата „Обучение през целия живот“, която обедини за пръв път „Леонардо да Винчи“ и бившата „Сократ“ в една програма. Като последица от това трябваше да се въведат нови общи процедури. Освен това програмният и отчетен цикъл с националните агенции обхваща две години — от подготовката на работната програма от националните агенции до финализирането на годишния доклад за оценка на Комисията. Поради това направените по-късно подобрения, особено през 2010 г., не са взети под внимание от Палатата.

Още през 2007 г. Комисията подробно обсъди с Комитета за управление на програмата набор от показатели за въздействието на програмата, приложими за програмата „Обучение през целия живот“ като цяло. Комитетът не даде становище по две от предложенията на Комисията и поиска допълнителни анализи на ефективността на разходите. Новото предложение бе прието от комитета на неговото заседание от 17 юни 2010 г. На тази основа съответните данни ще бъдат съпоставени с вече установените показатели. Първите резултати от тази дейност се очакват към средата на 2011 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

16.

Комисията подчертава факта, че резултатите от подкрепяните през 2007—2008 г. действия често не се забелязват след тяхното провеждане, тъй като обикновено трябва няколко години, за да се видят последиците от мобилността и обучението.

18.

Комисията приветства заключението на Палатата, че при замисъла на новата програма „Леонардо“ резултатите от междинните и окончателните оценки на предходната програма са били взети под внимание посредством структуриран план за действие.

19–20.

Комисията продължава да твърди, че нейната роля не е да проследява дали препоръките, направени на национално ниво, са били следвани от националните органи. Комисията обаче би могла да прикани националните органи да предприемат такива последващи проверки на национално ниво.

Комисията набляга на факта, че окончателните национални отчети, които са представени навреме от националните органи, са били изпратени на външния изпълнител за анализ, а резултатите са били утвърдени от Комисията. Основните въпроси бяха включени в окончателния план за действие, изготвен от Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

22.

Комисията счита, че за външните проучвания, които не са официални оценки на програмата, не се изисква изготвяне на планове за действие.

Съдържанието на външните проучвания като проучването на пречките пред транснационалната мобилност „MoVE-iT“ и анализа на въздействието на програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“ върху млади стажанти и служители, които се цитират от Палатата, е използвано като основна информация и източник на идеи за по-нататъшното развитие и адаптиране на програмата и нейните правила. Те позволяват също по-обстоен поглед върху някои аспекти на дейностите по програмата.

Каре 1. Първо тире

Комисията е съгласна, че както се подчертава в препоръката от цитираното проучване на въздействието, все още има възможност за подобрене при изпълнението на програмата в приемащите държави и при подготовката на участниците. В проучването обаче се заключава също, че основните принципи и механизми на програмата нито трябва, нито се препоръчва да бъдат променени. Според заключенията на проучването: „програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“ можа да бъде описана като особено ефикасна, ефективна и разходно рентабилна.“

27.

Комисията приветства общата оценка на Палатата за управлението на проектния цикъл по програмата.

Както подчертава Палатата, поддържащата ИТ система може да бъде подобрена. Комисията уточнява, че напълно нова ИТ система, включваща многобройни подпрограми и дейности, е трябвало да бъде внедрена за новата програма „Обучение през целия живот“, част от която е „Леонардо да Винчи“. Междувременно се подобри качеството на отчетите за внедряването и понастоящем то е солидно. Освен това бяха предложени 8 електронни формуляра за заявления за кампанията през 2010 г., понастоящем се изготвят два формуляра за отчети и се очаква други три да бъдат изготвени през 2010 г. Така през 2010 г. огромното мнозинство от заявленията по програмата „Леонардо да Винчи“ се обработват по електронен път, като по този начин се увеличава ефикасността и се намаляват възможностите за допускане на грешки при ръчно въвеждане на данните.

28.

Комисията отново заявява, че през 2009 г. ИТ системата претърпя важно развитие, което продължи и през 2010 г. Направените следодита на Палатата подобрения, особено през 2010 г., не са взети под внимание от Палатата.

29.

Още със започването на програмата „Обучение през целия живот“ посредством Rap4Leo¹ Комисията продължи да събира количествени данни и качествена обратна информация от участниците в програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“, което доведе до непрекъсната и достоверна поредица от данни за програмата.

Освен това Комисията подчертава, че от края на 2008 г. LLPLink (линкът към програмата „Обучение през целия живот“) се използва за съставянето на единни и стандартизирани финансови отчети и управленска статистика. Съчетанието от статистически данни, събрани чрез Rap4Leo и чрез LLPLink (линка към програмата „Обучение през целия живот“) гарантира качеството и последователността на програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“.

¹ Rap4Leo е компютърен инструмент, с който е възможно, наред с другото, да се съберат количествени данни и мнения на участници в дейностите по програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Още през 2007 г. Комисията подробно обсъди с Комитета за управление на програмата набор от показатели за въздействието на програмата, приложими за програмата „Обучение през целия живот“ като цяло. Комитетът не даде становище по две от предложенията на Комисията и поиска допълнителни анализи на ефективността на разходите. Новото предложение бе прието от комитета на неговото заседание от 17 юни 2010 г. На тази основа съответните данни ще бъдат съпоставени с вече установените показатели. Първите резултати от тази дейност се очакват към средата на 2011 г.;

31.

Комисията приветства заключението на Палата, че договореностите за подобряване на годишните работни програми на националните агенции са подходящи.

От съображения за ефективност на разходите Комисията ограничи обратната информация относно проектите за годишните работни програми на националните агенции до случаите, по които се изисква преразглеждане, с цел да се гарантира, че се достигнати очакваните стандарти за качество.

Комисията подчертава обаче, че тя все пак предоставя на националните органи и на националните агенции подробна качествена обратна информация за управлението и изпълнението на програмите в заключенията на оценката за годишните отчети на националните агенции, в които, когато е необходимо, посочва очакваните коригиращи мерки. С цел да гарантира постоянното подобряване на изпълнението на програмите Комисията проверява също, че коригиращите мерки са включени в следващата работна програма на националната агенция.

32.

Комисията приветства мнението на Палатата, че участващите държави и Комисията популяризират и насърчават участието в програмата по задоволителен начин.

33–35.

Комисията съзнава трудностите за някои кандидати да намерят приемащи партньорски организации в други държави и взема предвид препоръката този процес да бъде улеснен. Предишната база данни за търсене на партньорски организации, която съществуваше по програмата „Леонардо да Винчи II“, бе закрыта, защото не гарантираше достатъчно качествени данни в системата. Трябва да се потърсят подходящи алтернативни решения. Обещаващ пример е мрежата и платформата на EuroApprenticeship, създадена от компетентните органи, сред които камарите на занаятите или търговските камари и фирмите за професионално обучение и образование, които започнаха да функционират през 2010 г. вследствие на покана за представяне на предложения и които вероятно са по-подходящи за решаване на проблема с намирането на качествени приемащи предприятия. Комисията счита, че такива алтернативи биха могли да бъдат проучени при изготвянето на следващата програма.

36.

Комисията със задоволство отбелязва, че процедурите за оценка на заявленията и подбор на проекти в участващите държави са обявени за прозрачни, добре организирани и в съответствие с инструкциите на Комисията.

Тя подчертава, че процедурните правила в насоките за националните агенции са замислени така, че да дават достатъчна сигурност за качеството на подбраните субсидии.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

37.

Както се установява в актуализираните насоки на Комисията, публикувани през 2009 г., проверките за гарантиране на качеството на оценките на заявленията за субсидии следва да са част от контроли от второ ниво, извършвани от националните органи върху националните агенции. Процедурата за присъждане на субсидии, в която оценките на заявленията за субсидии са важен елемент, е част от „ключовите проверки“, за които националните органи изразяват своето мнение в своите годишни декларации за достоверност.

41.

През 2011 г. бе проектирана нова структура за работните програми на националните агенции, която включва цели и показатели за изпълнение, които допълнително ще улеснят полезното сравняване на резултатите спрямо планираното изпълнение. Новият подход бе приветстван от директорите на национални агенции на тяхното събрание, проведено на 20 май 2010 г., и така ще бъде приложен за плановия и отчетния период за 2011 г.

43.

За да бъде решен проблемът с липсата на последователност в подхода на националните агенции към годишното отчитане на дейността, Комисията предостави единен онлайн формуляр за отчитане, който да бъде използван от всички национални агенции. Освен това въз основа на опита от предходните години Комисията предостави подробни инструкции за изготвяне на годишните отчети през 2009 г.

Капе 2

Комисията подчертава, че откритите от Палатата слабости в начина, по който националните агенции представят резултатите от изпълнението на работните програми за 2007 г., се отнасят до три от шестте проверени национални агенции и не се срещат систематично във всяка от трите.

44.

От годишните отчети за дейността през 2008 г. нататък Комисията изпрати на националните органи и националните агенции подробни заключения на оценката. В тези заключения на оценката се предоставя подробна обратна информация за качеството на изпълнение и управление на програмите в съответните държави, като целта е националните агенции да бъдат напътствани, за да подобрят своите резултати. По този начин се създава пряка връзка между работната програма на националните агенции и годишния доклад за дейността.

46.

Както отбелязва Палатата, в действителност от националните агенции се изисква да предприемат контролни дейности в подкрепа на бенефициентите на програмата, като те представляват допълнение към проверките, чийто акцент се поставя върху правилното използване на финансирането от ЕС в полза на бенефициентите. Като се имат предвид ограничените ресурси на националните агенции особено в контекста на стриктните изисквания за контрол, Комисията не счита, че е уместно да определя минимални изисквания за мониторинговите посещения на националните агенции при бенефициентите. Това позволява на националните агенции да организират контрола на бенефициентите по най-ефективния и подходящ начин, като се вземат под внимание националният контекст и ограничения, и например заменят индивидуалните посещения при бенефициенти с контролни срещи, на които се събират групи от бенефициенти.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

47.

Идеята за „мониторингови посещения за качеството и въздействието“ е нововъведение от 2008 г. и оттогава то постепенно се подобри, за да добие солидно потвърждение в резултатите от програмата въз основа на примери с актуални проекти. От август 2008 г. на националните агенции редовно бе изпращана обратна информация. Посещенията от започналия през 2010 г. втори кръг на мониторинга на качеството и въздействието на програмата „Леонардо да Винчи“ ще имат по-голяма регионална насоченост.

48.

Целите на програмата „Леонардо“ са определени в правното основание на програмата „Обучение през целия живот“, което е одобрено от Европейския парламент и Съвета. Комисията работи по разработването на подходящи показатели за постигането на тези цели за програмата „Обучение през целия живот“ като цяло. Това е особено сложна дейност, като се има предвид, че в правното основание са определени 58 цели. Комисията приема, че общата система за отчитане на резултатите, последиците и въздействието въз основа на показатели за изпълнение трябва да бъде завършена. На своето заседание от 17 юни 2010 г. обаче Комитетът за програмата „Обучение през целия живот“ прие подхода, предложен от Комисията.

Комисията подчертава обаче, че доказателствата от външни проучвания на ефектите от програмата за мобилност „Леонардо“ за млади стажанти и дипломирани студенти² и въздействието от мобилността VETPRO върху отделни лица и системи³ показват, че програмата за мобилност „Леонардо“ в голяма степен постига набелязаните цели.

² http://ec.europa.eu/education/pdf/doc218_en.pdf.

³ Скоро ще бъде публикуван окончателният доклад.

Тя изтъква също, че широк набор от количествени данни могат да се намерят в базите данни Rap4Leo и LLPLink. Освен това Rap4Leo съдържа качествена обратна информация от участници, която показва висока степен на удовлетвореност от техния опит с програмата „Леонардо“.

49.

С цел да подобри качеството и съгласуваността на годишното отчитане на националните агенции през 2009 г. Комисията им предостави подробни насоки.

50.

По отношение на разработването на показатели за въздействие на програмата „Обучение през целия живот“ на своето събрание от 17 юни 2010 г. Комитетът за програмата „Обучение през целия живот“ прие преразгледания подход, предложен от Комисията.

51–52.

Още със започването на програмата „Обучение през целия живот“ посредством Rap4Leo Комисията продължи да събира количествени данни и качествена обратна информация от участниците в програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“, което доведе до непрекъсната и достоверна поредица от данни за програмата.

Освен това Комисията подчертава, че от края на 2008 г. LLPLink (линкът към програмата „Обучение през целия живот“) се използва за съставянето на единни и стандартизирани финансови отчети и управленска статистика. Съчетанието от статистически данни, събрани чрез Rap4Leo и чрез LLPLink (линка към програмата „Обучение през целия живот“) гарантира качеството и последователността на програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Още през 2007 г. Комисията подробно обсъди с Комитета за управление на програмата набор от показатели за въздействието на програмата, приложими за програмата „Обучение през целия живот“ като цяло. Комитетът не даде становище по две от предложенията на Комисията и поиска допълнителни анализи на ефективността на разходите. Новото предложение бе прието от комитета на неговото заседание от 17 юни 2010 г. На тази основа съответните данни ще бъдат съпоставени с вече установените показатели. Първите резултати от тази дейност се очакват към средата на 2011 г.

56.

Комисията съзнава, че много национални агенции допускат слабости в своето управление на контролите от първо ниво. Това официално бе съобщено на националните агенции и органи в коментарите и препоръките, направени след анализа на годишните отчети на националните агенции, както и след надзорните и одиторски посещения на място. Тъй като контролите от първо ниво са важен елемент за разумна гаранция за използването на финансиране от ЕС, Комисията проверява слабостите в тази област много внимателно и следи за вземането на коригиращи мерки на национално ниво.

56. първо тире

Комисията съзнава, че в една от посетените от Палатата национални агенции в контекста на този одит не е спазен 45-дневният срок за оценка и одобрение на окончателните отчети. Самата Комисия направи коментари и препоръки по този въпрос, след като през 2008 г. проведе посещение в страната, за да извърши контрол на системите.

56. второ тире

Посоченият от Палатата пример за окончателни плащания за бенефициенти, без да е получена задължителната обратна информация от всички участници в програмата за мобилност, се отнася само до една национална агенция.

58.

От 2008 г. Комисията предоставя насоки на националните агенции относно задължителните контроли от второ ниво. През 2009 г. Комисията допълни тези насоки със специфични насоки за контроли от второ ниво въз основа на опита от първите две години от функционирането на програмата, въз основа на собствените надзорни одити на Комисията и от последващите действия от препоръките на Палатата в рамките на декларацията за достоверност за 2008 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

59.

Комисията приветства заключението на Палатата, че е създадена подходяща система за управление на проектния цикъл по програмата „Обучение през целия живот“.

Комисията взема под внимание не само заключенията и препоръките от задължителните оценки, но и от външни проучвания. Основната цел на външните проучвания и доклади обаче е да се предоставят на Комисията основна информация и анализи. При все това техният статут е различен от задължителните оценки, изисквани в правна основа. Поради това Комисията не е задължена да ги следва по толкова официален начин, както задължителните оценки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Въпреки че ИТ системата на Комисията — LLPLink — е била непълна към момента на одита от Палатата, тъй като нейното разработване е започнало през 2008 г., понастоящем системата функционира стабилно и правилно, а качеството на данните значително се подобри с въвеждането на електронни формуляри. Същевременно успоредното използване на специфични инструменти за програмата за мобилност „Леонардо“ гарантира, че няма загуба на данни, и Комисията продължи да събира всички необходими данни за дейността без прекъсвания от предходната програма.

60.

Комисията приветства оценката на Палатата за оперативните елементи като годишните работни програми на националните агенции, информацията, рекламата и насърчането на участието в програмата.

Комисията закри своята предишна база данни за намиране на партньорски организации поради проблеми с гарантиране на качеството. Докато понастоящем се анализират алтернативни решения за намиране на партньорски организации, Комисията изтъкна, че липсата на база данни за намиране на партньорски организации не пречи на успешното изпълнение на програмата, тъй като търсенето значително надхвърля наличния бюджет в подкрепа на проектите за мобилност „Леонардо“.

Както се установява в актуализираните насоки на Комисията, публикувани през 2009 г., проверките за гарантиране на качеството на оценките на заявленията за субсидии следва да са част от контроли от второ ниво, извършвани от националните органи върху националните агенции.

Препоръка 1 а)

Комисията приема препоръка 1, буква а), която вече се изпълнява: с годишното отчетане за 2008 г. Комисията предостави на националните агенции качествена обратна информация. Освен това, както се признава от Палатата, Комисията предостави също обратна информация за годишните работни програми по случаите, за които има нужда от преразглеждане с цел постигане на очакваните стандарти на качество.

Препоръка 1 б)

Комисията приема частично препоръка 1, точка б). Комисията закри своята предишна база данни за намиране на партньорски организации поради проблеми с гарантиране на качеството. Докато понастоящем се анализират алтернативни решения за намиране на партньорски организации, Комисията изтъкна, че липсата на база данни за намиране на партньорски организации не оказва влияние на успешното изпълнение на програмата, тъй като търсенето значително надхвърля наличния бюджет в подкрепа на проектите за мобилност „Леонардо“.

Препоръка 1 в)

Комисията счита, че националните агенции не следва да играят официална роля в улесняването на участниците от други държави за намиране на стаж/престой, тъй като това включва основна промяна в отговорностите и последствията за правните взаимоотношения между организациите от други държави. Това няма да им попречи да си обменят на неофициална основа информация за подходящи посредници.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръка 1 г)

Комисията приема препоръка 1, точка г). Комисията работи по по-нататъшното разработване на наръчника за оценка, предназначен за оценителите, във връзка с новите онлайн заявления и преработени формуляри за оценка.

Препоръка 1 д)

По отношение на препоръка 1, буква д) Комисията отбелязва, че понастоящем преразглежда своя подход към мониторинговите посещения за качеството и въздействието чрез интегриране на малка извадка от проверките на оценката на качеството на заявленията, извършвана от националните агенции. Впоследствие Комисията ще анализира добавената стойност на тези проверки и тяхното въздействие върху ресурсите от гледна точка на ефективността на проверките.

Препоръка 1 е)

Комисията приема препоръка 1, точка е).

61.

Комисията приветства оценката на Палатата за системата на проверки, въведена на национално равнище и в Комисията. Тези системи за контрол се съсредоточават върху ежегодното уверение за използването на финансиране от ЕС.

Комисията редовно се информира за резултатите от програмите чрез годишните отчети на националните агенции за управлението и изпълнението на програмата, както и посредством своите мониторингови посещения за качеството и въздействието.

Комисията подчертава, че посредством Rap4Leo е продължила да събира количествени данни и качествена обратна информация от участниците в програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“, което доведе до непрекъсната и достоверна поредица от данни за програмата още от нейното начало. В очакване на решение на Комитета на програмата за показателите на въздействие все още не е ясно в каква степен данните ще отговорят на нуждата от такива показатели.

Комисията обаче подчертава, че въздействията могат да бъдат измерени само с течение на времето. Очаква се държавите-членки да докладват за първата част на програмата в своите междинни оценки, предвидени през 2010 г. Този принос идва точно навреме за подобряване на изпълнението както на сегашната програма „Леонардо“, така и при изготвянето на следващата програма.

Освен това Комисията подчертава, че от края на 2008 г. LLPLink (линкът към програмата „Обучение през целия живот“) се използва за съставянето на единни и стандартизирани финансови отчети и управленска статистика. Съчетанието от статистически данни, събрани чрез Rap4Leo и чрез LLPLink (линка към програмата „Обучение през целия живот“) гарантира качеството и последователността на програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“.

Още през 2007 г. Комисията подробно обсъди с Комитета за управление на програмата набор от показатели за въздействието на програмата, приложими за програмата „Обучение през целия живот“ като цяло. Комитетът не даде становище по две от предложенията на Комисията и поиска допълнителни анализи на ефективността на разходите. Новото предложение бе прието от комитета на неговото заседание от 17 юни 2010 г. На тази основа съответните данни ще бъдат съпоставени с вече установените показатели. Първите резултати от тази дейност се очакват към средата на 2011 г.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Въз основа на горепосочените елементи, както и на проучванията на въздействието, Комисията счита, че разполага с достатъчна увереност за ефективността на програмата.

Препоръка 2 а)

Комисията приема препоръка 2, буква а) и подчертава, че заключенията на оценката за годишната отчетна дейност на националните агенции е надлежно интегрирана в мониторинговите посещения на Комисията при националните агенции.

Препоръка 2 б)

Комисията приема препоръка 2, точка б) и ще съгласува структурата на годишните отчети за дейността със структурата на работните програми на националните агенции след преразглеждане на структурата на работните програми, което се очаква през 2011 г.

Препоръка 2 в)

Комисията приема препоръка 2, точка в). Преработеното предложение на Комисията бе прието от Комитета на програмата „Обучение през целия живот“ на неговото заседание от 17 юни 2010 г. На тази основа съответните данни ще бъдат съпоставени с вече установените показатели. Първите резултати от тази дейност се очакват към средата на 2011 г.

Препоръка 2 г)

Комисията приема препоръка 2, точка г) и ще положи усилия за своевременното създаване на система за измерване на влиянието на следващата програма.

Комисията подчертава, че въздействието не може да бъде измерено от самото начало, а само след известен период на изпълнение на програмата. Това обикновено се прави въз основа на проучвания и оценки. Фактът, че настоящата правна основа за програмата „Обучение през целия живот“ съдържа 58 цели особено усложнява и изобщо не способства за определянето на подходящи показатели.

62.

Комисията приветства общите заключения в доклада на Сметната палата, че замисълът и управлението на схемата за мобилност по програмата „Леонардо да Винчи“ допринасят за постигането на ефективни резултати.

Тя вече започна работа и постигна напредък по няколко точки, изтъкнати от Палатата, като качествена обратна информация относно годишното програмиране на дейността, оценката на заявленията и подобряването на информатичните средства.

Комисията приема, че работата по показатели на изпълнение трябва да бъде завършена.

Тя обаче подчертава, че работата с програмния комитет за създаване на показатели е започнала още през 2007 г. Освен това въз основа на проучванията за въздействие, оценките на предходната програма „Леонардо“ и на наличните количествени данни и получената подробна обратна информация от участниците в сегашната програма, Комисията е уверена, че програмата за мобилност „Леонардо да Винчи“ дава ефективни резултати.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 4/2010

Модел и управление на схемите за мобилност на програма „Леонардо да Винчи“ — водят ли те до ефективни резултати?

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2010 г. — 44 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9207-790-7

doi:10.2865/10201

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

Платени публикации:

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

Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

ПРОЕКТИТЕ ЗА МОБИЛНОСТ НА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ“ ПОЗВОЛЯВАТ НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ, РАБОТЕЩИ В СФЕРАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ, ДА ИЗПРАЩАТ УЧАСТНИЦИ В ДРУГИ ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ, КАТО ПО ТОЗИ НАЧИН ИМ ДАВАТ ВЪЗМОЖНОСТ ДА ПОДОБРЯТ СВОИТЕ КОМПЕТЕНТНОСТИ, ЗНАНИЯ И УМЕНИЯ. НАСТОЯЩИЯТ ДОКЛАД СЕ СЪСРЕДОТОЧАВА ВЪРХУ МОДЕЛА НА ПРОГРАМАТА, НЕЙНАТА СИСТЕМА ЗА УПРАВЛЕНИЕ, КАКТО И ПРОГРАМИРАНЕТО, ОПЕРАТИВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ, КОНТРОЛА, ОТЧИТАНЕТО И ИЗМЕРВАНЕТО НА РЕАЛИЗИРАНЕТО НА НЕЙНИТЕ ЦЕЛИ, РЕЗУЛТАТИ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ. ДОКЛАДЪТ СЪДЪРЖА ПРЕПОРЪКИ, КОИТО ИМАТ ЗА ЦЕЛ ДА ПОМОГНАТ НА КОМИСИЯТА ДА ПОДОБРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОГРАМАТА.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9207-790-7



9 789292 077907