

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 1223 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

18. maj 2001



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Revisionsrettens
særberetning nr. 21/2000 om forvaltningen af Kommissionens programmer
for bistand til tredjelande.

Comunidades Europeas
TRIBUNAL DE CUENTAS
De Europese Fællesskaber
REVISIONSRETEN
Europäische Gemeinschaften
RECHNUNGSHOF
Ευρωπαϊκές Κοινότητες
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
European Communities
COURT OF AUDITORS



Communautés européennes
COUR DES COMPTES

Comunità Europee
CORTE DEI CONTI
Europese Gemeenschappen
REKENKAMER
Comunidades Europeias
TRIBUNAL DE CONTAS
Euroopan yhteisöjen
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
Europeiska gemenskaperna
REVISIONSRÄTTEN

Særberetning nr. 21/2000

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

om

forvaltningen af Kommissionens programmer for bistand til tredjelande (særligt om
landeprogrammering og projektforberedelse samt delegationernes rolle)

med Kommissionens svar

5330/01

12, RUE ALCIDE DE GASPERI
L - 1615 LUXEMBOURG

TÉLÉPHONE 43 98 - 1
ADRESSE TÉLÉGRAPHIQUE : EURAUDIT LUXEMBOURG

DA
TÉLÉFAX 43 93 42
TÉLEX 3512 EURAUD LU

INDHOLD

	Punkt
RESUMÉ	1 - 8
INDLEDNING	9 - 15
LANDEPROGRAMMERING	16 - 27
Retlige rammer	17 - 21
Procedurer for udarbejdelsen af landeprogrammeringsdokumenter	22 - 24
Indholdet af landeprogrammeringsdokumenterne	25 - 27
PROJEKTFORBEREDELSE OG -VURDERING	28 - 48
Finansieringsforslag og finansieringsaftaler	35 - 40
Finansieringsforslag	36 - 38
Finansieringsaftaler	39 - 40
De rådgivende udvalgs rolle i beslutningsprocessen	41
Projekternes start	42 - 47
DELEGATIONERNES ROLLE	48 - 71
Beslutningsbeføjelser	50 - 53
Ressourcer	54 - 60
Projekttilsyn	61 - 65
Ledelsesværktøjer	66 - 71
KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER	72 - 81
Landeprogrammering	72 - 74
Projektforberedelse og -vurdering	75 - 77
Delegationernes rolle	78
Generelle konklusioner og henstillinger	79 - 81
Tabel 1-3	
Kommissionens svar	

GLOSSAR

AVS	AVS-landene (lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet)
CRIS	Common Relex Information System - Relex-informationssystem
CSP	Country Strategy Paper - landestrategidokument
GD	Generaldirektorat
EUF	De Europæiske Udviklingsfonde
EU	Den Europæiske Union
ISPA	Instrument structural pré-adhesion - strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument
MEDA	Program om finansielle og tekniske ledsageforanstaltninger i forbindelse med reformen af de økonomiske og sociale strukturer i Middelhavsområdet
Ngo	Non Governmental Organisation
NIP	National Indicative Programme - nationalt vejledende program
NPAA	National Programmes for the Adoption of the Acquis - nationale programmer for overtagelsen af Fællesskabets regelværk
OECD-DAC	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling - Udviklingsbistandsudvalget
EFT	De Europæiske Fællesskabers Tidende
OLAS	Online regnskabssystem (EUF)
Phare	Program for støtte til ansøgerlandene i Central- og Østeuropa
Relex-GD	De generaldirektorater, der har med udviklingsspørgsmål at gøre
SAPARD	Special accession programme for agriculture and rural development - særligt tiltrædelsesprogram inden for landbrug og udvikling af landdistrikter

SCR	En fælles tjeneste, der forvalter fællesskabsbistanden til ikke-medlemsstater
SINCOM	Kommissionens regnskabssystem
Tacis	Program for faglig bistand til økonomiske reformer og genopbygning i de uafhængige stater i det tidligere Sovjetunionen

RESUMÉ

1. Bistanden til de forskellige geografiske områder ydes over en lang række forskellige programmer og reguleres af forskellige forordninger. I AVS-landene - lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet - formidles bistanden primært gennem De Europæiske Udviklingsfonde (EUF). I de øvrige geografiske områder finansieres de forskellige programmer direkte over Den Europæiske Unions almindelige budget (jf. punkt 9). I 1999 blev der indgået forpligtelser for i alt 7 927 millioner euro (jf. tabel 1).
2. Som opfølgning på bemærkninger i en række årsberetninger og særberetninger og på foranledning af Europa-Parlamentet har Retten undersøgt, om Kommissionens systemer og procedurer for landeprogrammering, projektforberejdelse og -vurdering samt delegationernes forvaltning af bistanden er hensigtsmæssige og fungerer effektivt (jf. punkt 10-15). Kommissionen arbejder i øjeblikket på at løse nogle af de problemer, der tidligere er blevet påpeget, jf. bl.a. meddelelsen "Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik"¹, hvor Kommissionen beskriver en række områder, hvor der er påtrængende behov for forbedringer.
3. Kommissionen har ikke fastlagt fælles procedurer for udarbejdelse og godkendelse af landeprogrammer i de forskellige geografiske områder. Det er ikke alle steder, regeringen i modtagerlandet og Kommissionens delegation på stedet inddrages aktivt i forberedelsen af landeprogrammerne - specielt ikke i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet. Kommissionen bør styrke samrådet med EU-medlemsstaterne både på stedet og i de rådgivende udvalg. I de landeprogrammer, Kommissionen har vedtaget, er der ikke systematisk defineret præstationsindikatorer, og de indeholder ikke altid analyser af væsentlige elementer som f.eks. koordinering mellem donorerne og menneskerettighedsspørgsmål (jf. punkt 16-27).

4. Der er svagheder ved forberedelsen af projekterne. Der foretages ikke systematisk analyser af f.eks. økonomiske, miljømæssige, institutionelle og organisatoriske aspekter og heller ikke af projekternes levedygtighed på længere sigt. Objektivt verificerbare indikatorer er enten utilstrækkeligt defineret eller mangler helt (jf. punkt 28-40). Følgen er, at der ofte går meget lang tid, før de konkrete projektaktiviteter indledes. Det skyldes også de komplicerede og langsommelige procedurer i Kommissionen (jf. punkt 42-47).

5. Kommissionens delegationer er kommet til at spille en langt større rolle i de senere år, men deres ansvarsområder er stadigvæk ikke tilstrækkeligt klart defineret. Beslutningsproceduren i Kommissionen er for centraliseret. Delegationerne bør have øgede beføjelser og de nødvendige ressourcer. Der bør med udgangspunkt i de forskellige nødvendige arbejdsopgaver og den ændrede karakter af de finansierede projekter foretages en vurdering af, hvor mange medarbejdere der er behov for, og hvilke kvalifikationer de skal have (jf. punkt 48-60).

6. Det nærmere tilsyn med projekterne er i vidt omfang overladt til de organer, der er ansvarlige for gennemførelsen, og til eksterne konsulenter. Delegationerne har kun begrænset tid til rådighed til projekttilsynet (jf. punkt 66), og i flere tilfælde har delegationernes tilsyn med projekter været behæftet med fejl og mangler. Der bør udvikles nogle få standardiserede tilsynsværktøjer, der anvendes konsekvent, så der sikres streng kontrol (jf. punkt 61-65).

7. Mange af de svagheder, der er konstateret ved landeprogrammeringen og ved projektforberedelsen, -vurderingen og -tilsynet, kan henføres til Kommissionens organisatoriske struktur, dens procedurer og dens anvendelse af de menneskelige ressourcer. Opsplitningen af projektcyklussen efter oprettelsen af Den Fælles Tjeneste for Eksterne Forbindelse (SCR) har forværret problemerne; SCR er ansvarlig for projekternes konkrete gennemførelse, mens projektforberedelsen fortsat henhører under de forskellige Relex-generaldirektorater (jf. punkt 68-70).

8. Kommissionen har erkendt, at opsplitningen af projektcyklussen ikke er hensigtsmæssig, og den er nu gået i gang med en yderligere reorganisering af de tjenestegrene, der er ansvarlige for de eksterne forbindelser. Den har dermed taget fat på mange af de problemer, der er beskrevet i denne beretning. Kommissionens forslag skulle kunne bidrage til at forbedre formidlingen af bistand, men kun hvis disse ændringer i strukturen og procedurerne ledsages af ændringer i Kommissionens forvaltningskultur i retning af større fleksibilitet og en mere resultatorienteret strategi (jf. punkt 79-81).

INDLEDNING

9. Bistanden til de forskellige geografiske områder ydes over en lang række forskellige programmer og reguleres af forskellige forordninger². I AVS-landene - lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet - formidles bistanden primært gennem De Europæiske Udviklingsfonde (EUF). I de øvrige geografiske områder finansieres de forskellige programmer direkte over Den Europæiske Unions almindelige budget. Tabel 1-3 viser fordelingen af midlerne på de forskellige områder og omfanget af de transaktioner, der forvaltes af Kommissionen.

10. I de senere år har det vakt stigende bekymring, at Kommissionens strukturer, organisation, ressourcer, procedurer og forvaltning af bistanden til tredjelande ikke er tilfredsstillende. Der er givet klart udtryk for denne bekymring i OECD-DAC-undersøgelserne³, i forskellige evalueringer foretaget efter anmodning fra Rådet og Kommissionen selv⁴ og i mange af Rettens årsberetninger og særberetninger⁵. I 1997 anmodede Europa-Parlamentet som led i meddelelsen af decharge for 1995-regnskaberne Retten om at undersøge, om Kommissionens strukturer, procedurer og personaleallokering i forbindelse med udviklingssamarbejdet var hensigtsmæssig og effektiv⁶.

11. Ved udgangen af 1997 besluttede Kommissionen at reorganisere sine tjenestegrene og at oprette en fælles tjeneste (SCR), der skulle forvalte

EF-bistanden til tredjelande. Der blev dengang givet udtryk for tvivl over for de ansvarlige kommissærer med hensyn til, om denne reorganisering var hensigtsmæssig. I årene derefter har Retten revideret de centrale områder, som i princippet var mindst berørt af reorganiseringen: de systemer og procedurer, der anvendes i forbindelse med landeprogrammeringen og projektforbereðelsen og -vurderingen, som forblev de "geografiske" generaldirektoraters⁷ ansvarsområde, samt delegationernes forvaltning af bistanden⁸. Revisionen har ikke omfattet SCR's organisation, procedurer, systemer og ressourcer.

12. Revisionen dækkede fire geografiske områder:

- a) Asien, især Bangladesh og Filippinerne
- b) Latinamerika, især Bolivia og Guatemala
- c) Middelhavsområdet⁹, især Egypten og Marokko
- d) AVS-landene - lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet¹⁰ - især Cameroun, Den Centralafrikanske Republik, Tchad, Etiopien, Eritrea, Gabon, Malawi og Swaziland.

13. Medmindre andet er anført i teksten, vedrører bemærkningerne disse fire områder.

14. Derudover omhandler denne beretning Rettens revision i Central- og Østeuropa, navnlig Rumænien, Bulgarien, Estland og Polen, fordi nogle af problemerne i forbindelse med forvaltningen af bistandsmidler til ansøgerlande i førtiltrædelsesfasen er af samme art som dem, der gør sig gældende for udviklingssamarbejdet¹¹. I de tilfælde, hvor bemærkningerne vedrører alle fem regioner, er det udtrykkeligt nævnt.

15. Revisionen blev gennemført dels i de ansvarlige tekniske, geografiske og finansielle tjenestegrene i Kommissionen, dels i ovennævnte lande. Der blev

desuden aflagt revisionsbesøg hos flere medlemsstaters offentlige bistandsorganer og hos andre større donorer.

LANDEPROGRAMMERING

16. I landeprogrammeringsdokumenterne¹² er defineret de vedtagne mål for udviklingsbistanden til de enkelte lande og en strategi for opfyldelsen af disse mål.

Retlige rammer

17. Der er vedtaget specifikke retsregler for de enkelte programmer for finansiel og faglig bistand med mere eller mindre detaljerede forskrifter for udarbejdelsen af landeprogrammerne.

18. For AVS-landene er det Lomé-konventionerne og de programmeringsforskrifter, der er fastsat af det ansvarlige Relex-GD, der danner grundlaget både for udarbejdelsen af det nationale vejledende program og for den bistand, der ligger uden for dette, f.eks. nødhjælp.

19. Den rådsforordning, der indeholder bestemmelser om det finansielle og faglige samarbejde med Asien og Latinamerika, er ikke særligt detaljeret. Der står blot, at "hvor det er muligt, foretages der en vejledende femårig programmering for hvert ... land"¹³.

20. Der er vedtaget specifikke retningslinjer¹⁴ for de nationale vejledende programmer som led i MEDA-programmet¹⁵. Selv om disse retningslinjer på nogle punkter er udmærkede, er de på andre alt for generelt udformet, eller der er tale om gentagelser, og de indeholder ingen definitioner af de forskellige begreber, der anvendes. Det understreges i disse retningslinjer, at man skal undgå at sprede samarbejdsindsatsen over alt for mange forskellige aktiviteter, men derefter opstilles der en lang liste over emner, som bør indgå i de nationale vejledende programmer. Der redegøres heller ikke for, efter hvilke metoder de vejledende programmer skal udarbejdes.

21. I marts 1997 vedtog Kommissionen nye Phare-retningslinjer¹⁶ for ansøgerlandene i Central- og Østeuropa. De prioriterede indsatsområder, der er nævnt i Kommissionens udtalelser om disse landes ansøgninger om medlemskab af EU, er nærmere beskrevet i såkaldte tiltrædelsespartnerskaber suppleret med nationale programmer for overtagelsen af Fællesskabets regelværk; heri redegøres der detaljeret for, hvordan ansøgerlandet skal overtage og anvende fællesskabsretten. De årlige finansieringsaftaler, som Kommissionen og ansøgerlandet indgår, indeholder detaljerede beskrivelser af de projekter, der skal finansieres og grundlaget for dem er de foranstaltninger, der er udvalgt som prioriterede indsatsområder i Kommissionens udtalelser og i tiltrædelsespartnerskaberne. Disse dokumenter udgør det nye grundlag for den årlige Phare-programmering.

Procedurer for udarbejdelsen af landeprogrammeringsdokumenter

22. I Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet konstaterede Retten en række generelle svagheder ved den måde, hvorpå landeprogrammeringsdokumenterne udarbejdes. Proceduren var stærkt centraliseret. Dokumenterne blev primært udarbejdet i Bruxelles, og Kommissionens delegationer og modtagerlandenes myndigheder var kun inddraget i meget begrænset omfang. Det er uproduktivt, eftersom delegationernes viden og enaring ikke udnyttes fuldt ud. Delegationerne blev ganske vist anmodet om at kommentere de foreløbige udkast, men de fik i mange tilfælde ikke tilstrækkelig tid til at gøre det ordentligt, og der blev ikke altid taget hensyn til deres kommentarer. EU-medlemsstaternes repræsentanter på stedet blev heller ikke hørt i tilstrækkeligt omfang. Medlemsstaternes rådgivende udvalg (jf. punkt 41) havde ganske vist haft lejlighed til at drøfte de forskellige landeprogrammeringsdokumenter, men proceduren var blevet hastet igennem. Der forelægges normalt mange dokumenter på samme møde, f.eks. blev der på et enkelt møde forelagt landestrategidokumenter for elleve sydamerikanske lande, og flere medlemsstater har klaget over, at de ikke har haft tilstrækkelig tid til at

behandle sagerne¹⁷. Desuden blev der ikke altid taget hensyn til deres bemærkninger¹⁸.

23. I AVS-landene er delegationerne stærkt involveret i programmeringsprocessen. AVS-landene skal ganske vist selv udarbejde et udkast til nationalt vejledende program¹⁹, men i praksis gøres det af delegationen på grundlag af forhandlinger med den nationale anvisningsberettigede og nøgleministerier; processen strækker sig som regel over ca. to år. Kommissionens retningslinjer for udarbejdelse af nationale vejledende programmer under 8. EUF forelå allerede, men de var stemplet "Må kun anvendes officielt af Kommissionen og delegationerne".

24. For de central- og østeuropæiske ansøgerlandes vedkommende undervurderede Kommissionen ressourcebehovet og den nødvendige tid til gennemførelse af de ændringer, der blev indført med de nye Phare-retningslinjer, og derfor var tidsplanen for 1998-programmeringen ikke realistisk. Rådet traf først beslutning om principperne og målene for tiltrædelsespartnerskaberne i marts 1998, og først i juni 1998 blev der vedtaget formelle retningslinjer for 1998-programmeringen. Det betød, at projekterne i 1998-programmet blev udformet på grundlag af Phare-strategien for de tidligere år og derefter tilpasset de nye retningslinjer, hvilket medførte et voldsomt tidspres. I forbindelse med ændringerne af Phare-programmerne og de dertil hørende procedurer blev der ikke indført effektive systemer til beskrivelse, planlægning, opfølgning og kontrol af sådanne væsentlige ændringer.

Indholdet af landeprogrammeringsdokumenterne

25. Som helhed var de undersøgte nationale vejledende programmer for AVS-landene rimeligt fyldestgørende dokumenter, der udgjorde et hensigtsmæssigt grundlag for iværksættelsen af det udviklingssamarbejde, som finansieres af 7. EUF. Der var imidlertid en række svagheder på nogle områder, bl.a. følgende: beskrivelsen af de stedlige regeringers forpligtelser og

aktioner, koordinerings spørgsmål, tidsplaner, ligestillings spørgsmål og problematikken omkring afhjælpning af fattigdommen. Der var ingen præstationsindikatorer, så det bliver vanskeligt at evaluere indsatsen fremover, og der var heller ikke krav om fremtidige evalueringer²⁰. Det fremgik ikke af de nationale vejledende programmer for de mindst udviklede lande²¹, hvilken form for særbehandling og specifikke foranstaltninger de skulle være omfattet af. Desuden dækker de nationale vejledende programmer ikke alle de indsatsområder, der finansieres af Kommissionen.

26. De programmeringsdokumenter for lande i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet, som var omfattet af revisionen²², var alt for deskriptive, og mange aspekter var ikke analyseret. Navnlig fremgik det ikke, hvilke erfaringer man havde draget af Kommissionens tidligere bistandsindsats i det pågældende land. Ligesom i AVS-dokumenterne var der ingen præstationsindikatorer, så det bliver vanskeligt at vurdere den fremtidige indsats. Der blev heller ikke stillet krav om fremtidige evalueringer. Koordineringen mellem EU og medlemsstaterne og/eller andre donorer var ikke omhandlet. I dokumenterne vedrørende landene i Asien og Latinamerika var en lang række mål beskrevet i meget generelle vendinger uden den fornødne fokusering eller prioritering. Dokumenterne vedrørende de asiatiske lande var ikke udformet efter en standardmodel, selv om en sådan forelå. For så vidt angik nogle lande i Asien og Latinamerika, var væsentlige elementer i EF's politik, f.eks. menneskerettighedsspørgsmål, ikke omhandlet i programmeringsdokumentet, selv om Kommissionen gennemfører omfattende projekter på dette felt. De nationale vejledende programmer for Middelhavspartnerlandene skal ifølge de gældende retningslinjer dække en lang liste af emner²³, men i de nationale vejledende programmer for Egypten og Marokko var mange af dem kun dækket delvis.

27. I slutningen af 1998 gav de nationale programmer for de central- og østeuropæiske ansøgerlandes overtagelse af gældende fællesskabsret ikke et klart overblik over situationen, så man kunne sikre sig, at alle de fastsatte mål

var dækket af nationale budgetter, Phare-programmer eller andre former for bistandsinstrumenter. Ansøgerlandene havde foretrukket en tættere sammenkobling af disse programmer og de årlige landeprogrammer, og de mener, at de nationale programmer for overtagelsen af gældende fællesskabsret fremover i højere grad bør udformes sådan, at de fungerer som et praktisk programmerings- og tilsynsværktøj. Desuden havde hvert enkelt ansøgerland sin egen programstruktur og -klassificering, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne dem.

PROJEKTFORBEREDELSE OG -VURDERING

28. Retten påpegede i årsberetningen for 1991²⁴ væsentlige svagheder ved projektforberedelsen, navnlig følgende:

- a) forberedelsen af projektdokumenterne var gået alt for hurtigt, og der havde ikke været en egentlig vurderingsfase
- b) der var ikke defineret klare, kvantificerede mål
- c) mål og tidsplaner for gennemførelsen var urealistiske, og risici og eventuelle hindringer for gennemførelsen var ikke tilstrækkeligt analyseret.

29. For at forbedre projektforvaltningen, herunder også projektforberedelsen, vedtog Kommissionen i 1992 den såkaldte projektcyklusforvaltningsmetode²⁵ og retningslinjer for finansieringsforslagenes udformning og indhold samt for udarbejdelsen af en logisk ramme²⁶. De projekter, der indgik i Rettens undersøgelse, var for størstepartens vedkommende forberedt ved hjælp af denne metode. Selv om der generelt er sket visse forbedringer i kvaliteten af projektforberedelsen og -dokumentationen, er de stadig behæftet med svagheder, som er nærmere beskrevet i det følgende.

30. Projekterne bliver generelt ikke tilstrækkeligt grundigt vurderet. Den sædvanlige procedure, når først et projekt er udvalgt, går ud på, at en gruppe

konsulenter tilbringer to til tre uger på stedet med at gennemgå projektet og udarbejde en mere detaljeret projektplan. Finansieringsforslaget (jf. punkt 35) udarbejdes direkte af den geografisk ansvarlige medarbejder i Kommissionen på grundlag af disse konsulenters rapporter²⁷ og i samarbejde med de tekniske enheder. Det gælder i praksis for samtlige regioner, at udvælgelse og vurdering af projekterne ikke er to særskilte stadier i projektcyklussen.

31. For EUF's vedkommende er det den pågældende AVS-stat, der er ansvarlig for udvælgelsen og forberedelsen af projekter. Den kan anmode om assistance fra delegationen på stedet. Vurderingen skal derimod foretages af AVS-staten og EF i fællesskab²⁸. I praksis forberedes projekterne dog normalt af delegationerne i samarbejde med og med assistance fra europæiske konsulenter, der er stillet til rådighed for AVS-staternes egne institutioner. Disse konsulenter bliver i stigende grad involveret i processen på grund af delegationernes store arbejdspress. Deres funktion bør defineres klart, så der sikres transparens, både når de arbejder for AVS-myndighederne og for delegationerne, som ikke altid har samme prioriterede mål.

32. I forbindelse med EUF-bistanden blev der i 1997 taget et nyttigt initiativ²⁹ i form af en "kvalitetsstøttegruppe"³⁰, som har til formål at forbedre kvaliteten af projekt-/programforberedelsen og -vurderingen. Gruppen gennemgår projekt materialet³¹ om samtlige projekter/programmer, og det er til en vis grad lykkedes at forbedre kvaliteten af disse dokumenter, selv om der er svagheder ved procedurerne for opfølgning af gruppens anbefalinger.

33. I mange tilfælde gennemføres projektforberedelsesprocessen under tidspress. Hvad angår den bistand, der ikke formidles gennem EUF, indvirker den årlige budgetcyklus fortsat i alt for høj grad på rytmen i projektforberedelsen og -godkendelsen³². Det voldsomme hastværk med at indgå forpligtelser inden årets udgang er ensbetydende med, at der i december forelægges et meget stort antal projekter for medlemsstaternes rådgivende udvalg. Det giver mindre tid til at vurdere de enkelte projekter og er ikke befordrende for kvaliteten af arbejdet med at forberede projekterne.

34. For Phares vedkommende varer den årlige programmeringsproces over et år. Det er meget uhensigtsmæssigt, navnlig for projekter, der er en videreførelse af tidligere aktiviteter. Det forhold, at hele programmeringscyklussen skal gentages hvert år og afstemmes efter tidsplanen for budgetproceduren, er ikke foreneligt med Phare-programmets meget komplekse karakter. En programmeringscyklus, som i højere grad er afstemt efter projekternes varighed, dvs. tre til fire år, ville højne kvaliteten af programmeringen og projektforberedelsen i de enkelte lande.

Finansieringsforslag og finansieringsaftaler

35. Finansieringsforslaget er det interne kommissionsdokument, som forelægges for det rådgivende udvalg, hvori medlemsstaternes repræsentanter sidder; dette dokument danner grundlag for Kommissionens finansieringsafgørelse. Finansieringsaftalen³³ er den kontrakt, der undertegnes af Kommissionen og myndighederne i modtagerlandet.

Finansieringsforslag

36. Med indførelsen af projektcyklusforvaltningsmetoden (jf. punkt 29) er kvaliteten af disse dokumenter blevet noget bedre. Den deskriptive del af finansieringsforslagene, hvori der gøres rede for baggrunden for projektet og de enkelte projektelementer eller aktiviteter, er som hovedregel fyldestgørende.

37. De logiske rammer (jf. note 26), der er vedføjet som bilag til finansieringsforslagene, er ofte dårligt forberedt. I mange tilfælde sondres der ikke klart mellem det overordnede mål og projektets specifikke formål, resultater og aktiviteter, og hyppigt mangler der objektivt verificerbare indikatorer. Analysen af risici og hindringer for gennemførelsen er ofte overfladisk. Myndighedene i modtagerlandet har ikke altid kendskab til de logiske rammer. I Asien konstaterede Retten eksempler på, at projektledelsen ikke havde fået en kopi af den originale logiske ramme i finansieringsforslagene. Da de skulle udarbejde en logisk ramme for den samlede arbejdsplan, måtte de derfor begynde helt fra bunden³⁴.

38. Også andre elementer i finansieringsforslagene bør forbedres. I mange tilfælde er det begrænset, hvad de indeholder af oplysninger om organisatoriske spørgsmål, andre donorerers aktiviteter eller resultaterne af relevante evalueringer. I samtlige regioner er tidsplanerne urealistiske. Hvad angår landene i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet, gennemføres der som et led i forberedelsen ofte ikke analyser af forskellige aspekter, navnlig økonomiske, miljømæssige og institutionelle aspekter, eller analyser af ligestillingsspørgsmål og chancerne for et projekts levedygtighed på lang sigt, eller sådanne aspekter behandles kun overfladisk. I ansøgerlandene i Central- og Østeuropa indeholdt finansieringsforslagene til projekter, der var en videreførelse af tidligere projekter, ikke altid tilstrækkelige oplysninger om tidligere projekter³⁵.

Finansieringsaftaler

39. Finansieringsaftalen er et helt centralt dokument for projektforvaltningen. Som en retskraftig aftale mellem Kommissionen og modtagerlandenes myndigheder er den et bindende grundlag for projektledelsens indsats. Der blev imidlertid konstateret følgende svagheder ved en række sager: Redegørelsen for modtagernes eget bidrag til projektet var mangelfuld. Det var ikke klart, hvor længe projektet skulle vare. Der var ikke redegjort tilfredsstillende for, hvad der skulle ske med aktiverne, når projektet var afsluttet. Budgetterne var dårligt struktureret. Beføjelser, navnlig når der var flere organisationer involveret, var ikke fyldestgørende beskrevet. Desuden var der i flere tilfælde ikke fastsat bestemmelser om regelmæssige uafhængige regnskabsrevisioner. Et generelt kritikpunkt fra de projektledere, som skulle arbejde med finansieringsaftalerne, var, at aftalerne ikke gav dem et tilstrækkeligt klart billede af Kommissionens og modtagerlandenes regeringers intentioner.

40. Svaghederne ved finansieringsaftalerne tyder på, at dokumentets funktion i den nuværende form bør tages op til fornyet vurdering. Finansieringsaftalerne bør fokusere på mål og ressourcer og på donorens og

modtagerens gensidige forpligtelser. Den mere detaljerede planlægning, der er en forudsætning for, at et projekt kan gennemføres effektivt og med godt resultat, kunne beskrives i et andet, mindre formelt dokument.

De rådgivende udvalgs rolle i beslutningsprocessen

41. De forskellige rådsforordninger om udviklingsbistanden til tredjelande, indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne gennem rådgivende udvalg skal afgive udtalelse om finansieringsforslag over en bestemt størrelse³⁶, før Kommissionen vedtager en finansieringsafgørelse. Medlemmerne af det relevante rådgivende udvalg modtager en kopi af udkastet til finansieringsforslag, før forslaget skal drøftes. De sender det normalt videre til deres lokale repræsentation i det pågældende land med en anmodning om bemærkninger. Denne høring "i marken" foregår imidlertid for sent i projektforbereelsesprocessen til, at der i forslaget kan tages hensyn til væsentlige bemærkninger. Medlemsstaternes repræsentanter fremsætter skriftlige spørgsmål til finansieringsforslagene før møderne, men selv om Kommissionens ansatte bruger megen tid på at udforme svar, forsøger de tilsyneladende i højere grad at forsvare forslagene end at afhjælpe eventuelle påpegede svagheder ved projektets udformning.

Projekternes start

42. I AVS-landene går der gennemsnitligt 14 måneder med at forberede et projekt (defineret som tidsrummet fra udarbejdelsen af projektidentificeringsdokumentet til undertegnelsen af finansieringsaftalen). I visse tilfælde varede forberedelsen to år eller mere. I landene i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet går der gennemsnitligt 21 måneder fra det første besøg i landet i forbindelse med projektudvælgelsen til undertegnelsen af finansieringsaftalen³⁷. I to tilfælde i Asien gik der over tre år.

43. Selv efter at finansieringsaftalen er undertegnet, starter projekterne ikke altid med det samme. Der opstår hyppigt forsinkelser i forbindelse med ansættelsen af eksperter til at lede projektet³⁸. I AVS-landene var nogle af de

undersøgte projekter først kommet i gang flere år efter, at finansieringsaftalen var undertegnet.

44. Der er forskellige årsager til forsinkelserne. Nogle skyldes dårlig projektforberejdelse, som gør det mere besværligt at gennemføre projekterne. Andre hænger sammen med de langsomme procedurer i Kommissionen. Kommissionen har arbejdet langsomt, selv når den er gået sammen med andre donorer om støtte til igangværende projekter. I nogle tilfælde ligger årsagerne til forsinkelsen uden for Kommissionens kontrol, f.eks. når de relevante myndigheder i modtagerlandet løber fra tidligere tilsagn og forsøger at få gennemført ændringer. Det kan i visse tilfælde være tegn på, at myndighederne ikke ønsker at påtage sig ansvaret for et projekt, og det kan igen skyldes, at de ikke i tilstrækkelig grad er blevet inddraget i projektets forberedelse.

45. Hvor det drejer sig om EUF-projekter, skyldes forsinkelserne tilsyneladende ikke så meget selve procedurene, men snarere en alt for formalistisk anvendelse af reglerne, især udbudsreglerne, samt at de forskellige parter i processen ikke har tilstrækkeligt godt kendskab til disse procedurer.

46. De nye Phare-retningslinjer medførte også forsinkelser i projekternes iværksættelse, navnlig fordi Kommissionen havde indført de nye retningslinjer uden at forberede de dertil hørende nødvendige procedurer. Efter indførelsen af Kommissionens nye procedurer måtte nogle projekter ændres yderligere, og det gjorde tidsplanen endnu mere presset. For lande i en hurtig omstillingsproces er det særligt vigtigt, at projekterne iværksættes meget hurtigt, men 1998-projekter, der var udarbejdet af de estiske myndigheder i midten af 1997, kunne først påbegyndes i sidste halvdel af 1999.

47. Det er klart, at et projekt ikke altid vil kunne påbegyndes, så snart finansieringsaftalen er undertegnet. I forbindelse med mange projekter, især "procesorienterede" projekter³⁹, er det nødvendigt med en indkøringsfase, hvor der foretages indledende undersøgelser for at få fastlagt basisdata m.m. Det er

ikke ualmindeligt, at det konstateres i indkøringsfasen, at det er nødvendigt at ændre et projekt væsentligt. I Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet bliver finansieringsaftalen i så fald også ændret⁴⁰, og denne proces har i de senere år været meget langvarig (jf. punkt 52). Det er også ofte nødvendigt at foretage ændringer i finansieringsaftalerne, som ikke indebærer nogen ændringer i budgettet, men blot en forlængelse af gennemførelsesperioden. Selv sådanne simple ændringer indebærer også en lang sagsbehandlingstid. Det forhold, at projekterne meget hyppigt må forlænges, er også tegn på, at de fleste projekttidsplaner er urealistisk korte.

DELEGATIONERNES ROLLE

48. Kommissionens delegationer er kommet til at spille en væsentligt større rolle i de senere år. Opgaver i forbindelse med iværksættelsen af bistandsprogrammer til fordel for tredjelande er kun ét af deres vigtigste arbejdsområder. Delegationerne varetager i stigende grad en politisk funktion som repræsentanter for Unionen, de er aktive på det økonomiske, handelspolitiske og kulturelle område og formidler information om Unionen og dens politikker og programmer. Delegationerne kunne i gennemsnit afsætte 41 % af deres tid og ressourcer til arbejdet med de eksterne bistandsprogrammer⁴¹.

49. Der er stor forskel på, hvor meget ansvar delegationerne har for de forskellige faser i projektcyklussen. AVS-delegationerne har i henhold til Lomé-konventionerne haft større ansvar end delegationerne i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet. Ifølge de nye Phare-retningslinjer skal ansvaret i højere grad delegeres ud til delegationerne. Samtlige delegationer har imidlertid væsentlige beføjelser i selve gennemførelsesfasen, som under ét kan betegnes som "projektilsyn" (jf. punkt 61-65).

Beslutningsbeføjelser

50. Det gælder for alle regionerne, at der ikke er fastlagt en klar ansvarsfordeling mellem delegationerne og hovedkvarteret i Bruxelles i de forskellige stadier i projektyklusen. Kommissionen har heller ikke udarbejdet en klar beskrivelse af hver stillings indhold, opgaver og beføjelser. Stillingsbeskrivelserne for ansatte i delegationerne er - hvor de overhovedet findes - alt for generelle til at være til nogen nytte.

51. Denne mangel på klar ansvarsfordeling resulterer i overlapninger og forsinkelser. Ting-rapporten fra 1998⁴² indeholdt en række anbefalinger, der skulle afklare forholdene, bl.a. at der kunne lægges et større ansvar ud til medarbejderne i delegationerne. Det understreges i rapporten, at delegationerne har fået ansvaret for bestemte opgaver, som det er mest fornuftigt at overlade til dem, men de skal stadig indhente godkendelse fra hovedkvarteret, og denne godkendelse gives udelukkende på grundlag af de oplysninger, delegationerne selv leverer.

52. Denne overdrevne centralisering af beslutningsprocedurerne i Bruxelles er uproduktiv. De centrale tjenestegrene er generelt meget længe om at reagere på spørgsmål og forslag fra delegationerne, og somme tider reagerer de slet ikke. Hvad angår de aktioner, Retten undersøgte, var der tale om betydelige forsinkelser, når forberedelse af besøg på stedet, ændringer af finansieringsafgørelser, udbudsmateriale eller kontrakter om faglig bistand skulle godkendes af hovedkvarteret. Desuden træffer hovedkvarteret tilsyneladende sådanne beslutninger uden at have analyseret konsekvenserne for det pågældende projekts gennemførelse. Den stærkt centraliserede beslutningsprocedure i Kommissionen⁴³ står i skarp modsætning til beslutningsproceduren hos andre donorer⁴⁴, som er stærkere repræsenteret på stedet med mere kompetent personale og mere omfattende delegering af ansvar.

53. Reorganiseringen af tjenestegrenene i Bruxelles i 1998 og omfordelingen af ansvar og beføjelser forværrede problemerne i alle regionerne, i hvert fald på kort sigt, eftersom folk i starten ikke var helt klar over, hvem der var ansvarlige for hvad. Ud over de forsinkelser, der opstod, var der i visse tilfælde tale om ganske uforudsigelige reaktioner og usikkerhed omkring relativt rutinemæssige administrative spørgsmål. Kommissionens seneste planer om at lægge større ansvar ud til delegationerne og at øge ressourcerne må anses for meget positive⁴⁵. Frem til tidspunktet for Rettens revision var der dog kun blevet overført et begrænset antal stillinger fra de centrale tjenestegrene til delegationerne.

Ressourcer

54. Skal delegationerne fungere hensigtsmæssigt og effektivt, skal de have tilstrækkeligt personale, som har de nødvendige faglige kvalifikationer. Derfor bør stillinger ikke stå ubesat i længere tid⁴⁶, og der bør umiddelbart være adgang til at trække på nødvendig ekspertise.

55. Fordelingen af stillingerne på tjenestemænd og lokalt ansatte varierer fra geografisk region til geografisk region. I delegationerne i AVS-landene varetages arbejdet generelt i vidt omfang af Kommissionens egne tjenestemænd. Der er kun få lokalt ansatte (bortset fra udlændinge stationeret på stedet) til at varetage ledelsesfunktioner inden for enten administration eller forvaltning af bistand⁴⁷. I betragtning af at der i dag er kvalificeret personale til rådighed i de fleste AVS-lande, bør det undersøges, om man ikke i højere grad kan gøre brug af lokalt ansatte. Kommissionen har heller ikke fastlagt klare retningslinjer for, hvilke opgaver lokalt ansatte kan varetage. F.eks. findes der ingen klare regler for, hvornår lokalt ansatte kan få beføjelse til at træffe afgørelse om finansielle anliggender, og situationen på dette område er forskellig fra land til land (jf. punkt 63).

56. Kommissionen har ikke opstillet kriterier for, hvor stor en arbejdsbyrde en delegation bør kunne klare, eller hvor stort et personale der er behov for i

forhold til delegationens opgaver og ansvar. Det giver især problemer i lande, hvor der sker omfattende politiske og økonomiske ændringer, som f.eks. i de central- og østeuropæiske ansøgerlande. Det er derfor ikke muligt ud fra objektive oplysninger at vurdere, om - og i givet fald i hvilket omfang - delegationerne er over- eller underbemandede.

57. Efter omlægningen af strategien for Kommissionens udviklingsprogrammer, så de nu også omfatter sektorstøtte på sociale områder, er den traditionelle personaleprofil i delegationerne ikke længere hensigtsmæssig⁴⁸. Personalevedtægtens bestemmelser er meget usmidige og det forhindrer Kommissionen i at ændre personalestrukturen så hurtigt, som det er nødvendigt. Efteruddannelse og "omskolingskurser" kunne muligvis give en bedre personalekombination, men der er foreløbig ikke gjort store fremskridt på dette felt. Især mangler delegationerne i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet personale med specifik sagkundskab inden for finansiel forvaltning og på områder som udbud og indgåelse af kontrakter.

58. Kommissionen har forsøgt at styrke personaleressourcerne i delegationerne ved at supplere dem med eksterne medarbejdere. I nogle tilfælde er der indgået kontrakter med faglige bistandseksperter⁴⁹, der skulle hjælpe med at gennemføre specifikke programmer for bl.a. fødevarer sikkerhed. Disse medarbejdere arbejdede meget tæt sammen med delegationen, selv om de formelt ikke var tilknyttet delegationen. Der er også rekrutteret eksterne konsulenter til at udføre specifikke opgaver, f.eks. indledende undersøgelser og analyser til brug ved udarbejdelsen af landestrategidokumenter. Tyve Phare-delegationer og repræsentationskontorer fik bevilget yderligere personaleressourcer finansieret over budgettets del B. Fra 1996 til 1999 er antallet af denne form for personale forøget fra 29 til 195⁵⁰. Denne form for finansiering af personaleudgifter, som oprindeligt kun skulle have været anvendt, så længe programmet løb, er blevet en strukturel løsning på problemet med manglende personale.

59. I nogle få tilfælde er der i tilslutning til delegationerne oprettet kontorer for faglig bistand, som yder faglig støtte til gennemførelsen af programmerne. Budgetmyndigheden godkendte en sådan ordning i Middelhavsområdet med oprettelsen i 1998 af MEDA-team⁵¹ og i Bosnien. Det er i væsentlig grad takket være disse yderligere ressourcer, at Kommissionen har kunnet gennemføre de forskellige programmer, for de har kompenseret for manglende intern faglig ekspertise. Sådanne ordninger giver fleksibilitet, men de har imidlertid også en række mindre positive aspekter. Mange af løsningerne er kortsigtede, for personalet udskiftes meget hurtigt, og den erfaring og viden, der følger med jobbet, forsvinder med de pågældende personer, når ordningerne ophører.

60. Delegationerne vil fortsat have et legitimt behov for ekstern ekspertise, men Kommissionen må finde mere langsigtede løsninger på problemet med de utilstrækkelige personaleressourcer. Det er især vigtigt i forbindelse med delegeringen af kompetence fra hovedkvarteret ud til delegationerne.

Projekttilsyn

61. Kommissionen definerer tilsynet som en løbende undersøgelse og kontrol af, at programmet eller projektet giver de forventede output til de planlagte modtagere; denne proces forløber under hele programmets eller projektets gennemførelse, så der omgående kan foretages korrektioner ved eventuelle afvigelser fra de operationelle mål⁵². Delegationerne spiller en vigtig, men ikke den afgørende rolle ved tilsynet med projekter. En stor del af det mere detaljerede tilsyn overlades til de folk, der rent faktisk gennemfører projektet⁵³, og som normalt får til opgave at etablere et tilsyns- og evalueringssystem. Tilsynet varetages i vidt omfang også af eksterne konsulenter, der aflægger kontrolbesøg og udarbejder midtvejsrevisioner. Hos delegationerne i Asien og Latinamerika, hvor der kun er ganske få specialuddannede medarbejdere, er tilsynet med projekternes tekniske forløb næsten helt overladt til projektledelsen og eksterne konsulenter. Delegationernes medarbejdere har regelmæssig kontakt med projektledelsen, deltager i styringsudvalg og aflægger i videst muligt omfang jævnligt

kontrolbesøg på stedet. I mange tilfælde består tilsynet imidlertid af gennemgang af en lang række meget forskelligartede dokumenter.

62. Selv om delegationerne erkender, at projekttilsynet er en af deres vigtigste arbejdsopgaver, er der, som det fremgår af punkt 48, kun meget begrænset tid til rådighed til tilsynet. En stor del af arbejdet fokuserer i højere grad på projekinput end på output, og der bruges megen tid på de administrative aspekter af projekternes gennemførelse. Det forhold, at selv mindre væsentlige beslutninger skal træffes centralt i Bruxelles (jf. punkt 51-52), og at det ikke ligger helt fast, hvilke opgaver der skal varetages af delegationerne, og hvilke der skal varetages af hovedkvarteret i Bruxelles (jf. punkt 50), er ensbetydende med, at der spildes megen tid med at sende dokumenter frem og tilbage mellem delegationerne og de centrale tjenestegrene.

63. I praksis er der stor forskel på, hvor megen vægt delegationerne lægger på det finansielle tilsyn. I AVS-delegationerne er ansvarsområderne på dette felt helt klart defineret, men det er ikke tilfældet hos delegationerne i Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet. Hos nogle⁵⁴ findes der et omfattende system for finansielt tilsyn, hvor bestemte medarbejdere er afsat til denne opgave, hvorimod ordningerne er langt løsere i andre delegationer, hvor der kun foretages meget begrænset kontrol af anmodningerne om betaling af projektudgifter, før de fremsendes til Bruxelles til betaling.

64. Selv om der gennemførtes mange tilsynsaktiviteter, blev der ikke altid iværksat de fornødne korrigerende foranstaltninger, selv ikke i de tilfælde, hvor projektets operationelle mål ikke blev opfyldt. Der findes ingen vejledninger i tilsynsprocedurene.

65. Det er i mange tilfælde uklart, i hvilket omfang der gøres brug af de situations- og aktivitetsrapporter, som projektledelsen indsender til de centrale tjenestegrene⁵⁵. Desuden kan indholdet af disse rapporter variere ganske betydeligt⁵⁶; i visse tilfælde indeholder de blot en beskrivelse af

projektleidelsens aktiviteter uden nogen analyse af projektets gennemførelse og problemerne i forbindelse hermed. For flere projekters vedkommende kunne der konstateres mangler ved delegationernes tilsyn med projektgennemførelsen, f.eks. er de projektevalueringer, der er nævnt i finansieringsaftalen, ikke altid blevet gennemført. Delegationerne fører heller ikke i alle tilfælde konsekvent tilsyn med, hvordan de aktioner og foranstaltninger, som myndighederne er ansvarlige for, gennemføres. En enkelt delegation mente således ikke, at det var dens ansvar at føre tilsyn med myndighedernes bidrag til projekterne.

Ledelsesværktøjer

66. Delegationerne mangler også de nødvendige ledelsesværktøjer. Hvad angår noget så simpelt som procedurevejledninger, har AVS-delegationerne en detaljeret procedurevejledning, der blev udarbejdet i 1978, men der findes ikke en dækkende ajourført vejledning for delegationerne i Asien og Middelhavsområdet. Der er udarbejdet en vejledning for programmet i Latinamerika, men den foreligger kun på spansk. De forskellige noter, som tjenestegrenene i hovedkvarteret har udsendt på forskellige tidspunkter, er aldrig blevet samlet i ét dokument. Under disse omstændigheder kan det ikke overraske, at hverken de ansatte i hovedkvarteret eller i delegationerne ved præcist, hvilke procedurer der skal følges, og det resulterer i forsinkelser.

67. Delegationerne i samtlige regioner har heller ikke egnede ledelsesinformationssystemer, hvorigennem de kan følge gennemførelsen⁵⁷. De fleste har ikke adgang til Kommissionens regnskabssystem SINCOM. Også andre ledelsesinformationsværktøjer er utilstrækkelige eller mangler helt. F.eks. er det system, som delegationerne i Middelhavspartnerlandene anvender til forvaltningen af betalinger til projekter, der gennemføres i henhold til Middelhavsprotokollerne, teknisk uegnet til MEDA, men da Rettens revision fandt sted, var der ikke indført noget andet system. For EUF's vedkommende er online regnskabssystemet (OLAS) i Bruxelles af begrænset værdi for delegationerne, fordi de ikke har direkte adgang til det. Regnskabsoplysninger

skal fremsendes manuelt fra Bruxelles, hvilket forårsager forsinkelser. Og ved udgangen af 1998 havde flere delegationer i ansøgerlandene problemer med at få adgang til finansielle data om de relevante programmer. Som følge heraf etablerer delegationerne deres egne computersystemer og/eller manuelle systemer til registrering af projektrelaterede transaktioner, og det er ikke hensigtsmæssigt.

68. Oprettelsen af SCR, der har til opgave at forenkle, standardisere og kodificere procedurene og udvikle fælles forvaltningsværktøjer, er et vigtigt skridt på vejen mod en løsning på disse problemer.

CRIS-informationssystemet⁵⁸, der er ved at blive udviklet, skal give både delegationer og hovedkvarter det fornødne forvaltningsværktøj, men det vil vare nogen tid, før man har et pålideligt og fuldt operationelt værktøj.

69. Retsgrundlaget for den finansielle forvaltning af bistandsprogrammer, der finansieres over det almindelige budget, er ikke tilpasset de konkrete behov. Selve finansforordningens bestemmelser, det vil sige både de generelle og dem, der specifikt omhandler foranstaltninger, der gennemføres uden for EU, er ikke præcise nok⁵⁹ og bør tages op til nyvurdering i forbindelse med den gennemgribende revision, der har været i gang siden 1999⁶⁰.

70. I Phare-landene opereres der med specielt komplicerede regelsæt, som er blevet ændret løbende: centraliseret og decentraliseret samarbejde og grænseoverskridende samarbejde, særlige midler og nye retningslinjer i 1998. Ansøgerlandene er nu bekymrede over, at de fra 2000 desuden skal operere med tre særskilte regelsæt for forvaltningen af henholdsvis Phare, ISPA⁶¹ og SAPARD⁶².

71. Også AVS-landene har problemer med de gældende retsregler, fordi bistanden hertil ikke udelukkende hidrører fra EUF, men også kommer fra det almindelige budget. Det komplicerer forvaltningen af bistanden ganske betydeligt, eftersom de forskellige finansieringskilder følger forskellige regler og hører under forskellige afdelinger i Kommissionen⁶³.

KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Landeprogrammering

72. Landeprogrammering er nu blevet et fast element i alle Kommissionens eksterne bistandsprogrammer, og der har kunnet konstateres forbedringer både i den måde, hvorpå programmerne forberedes, og i indholdet, men der er stadig behov for yderligere forbedringer. Landeprogrammeringen bør blive en integrerende del af processen med at udmønte overordnede politiske mål i konkrete aktiviteter (jf. punkt 16-27)⁶⁴.

73. Delegationerne i alle de geografiske områder bør deltage aktivt i forvaltningen af bistanden. De bør inddrages i fuldt omfang i forberedelsen af landeprogrammeringsdokumenterne, og modtagerlandets regering bør høres. Også samrådet med EU-medlemsstaterne både på stedet og i de rådgivende udvalg og med modtagerlandenes myndigheder bør udbygges (jf. punkt 22-24).

74. Mål og prioriteringer bør defineres klarere i de forskellige landeprogrammeringsdokumenter, som bør være rammerne for de planlagte foranstaltninger. De bør dække alle indsatsområder, hvortil Kommissionen bidrager finansielt, og det bør fremgå tydeligt, hvilke erfaringer man kan drage af tidligere programmer og projekter (jf. punkt 25-27).

Projektforberedelse og -vurdering

75. Indførelsen af projektcyklusforvaltningsmetoden har medført visse forbedringer i kvaliteten af projektforberedelsen og projektdokumentationen, men der er fortsat behov for yderligere forbedringer (jf. punkt 28-47).

76. Der må afsættes tilstrækkelig tid til udvælgelses- og vurderingsfasen under projektforberedelsen (jf. punkt 30-34). Finansieringsforslag bør systematisk indeholde oplysninger om andre donoreres aktiviteter og resultaterne af relevante evalueringer. Tidsplanerne bør være mere realistiske.

Der bør også lægges større vægt på at få opstillet og defineret objektivt verificerbare indikatorer (jf. punkt 36-38).

77. Der bør etableres tættere samråd og samarbejde på stedet med medlemsstaternes repræsentanter i de rådgivende udvalg for projektforberedelsen. På de rådgivende udvalgs møder i Bruxelles bør man i højere grad beskæftige sig med strategiske spørgsmål, såsom fastlæggelse af overordnede politiske rammer, frem for at drøfte enkeltprojekter⁶⁵. De rådgivende udvalg bør også fungere som forum for mere omfattende informationsudveksling. De kunne dermed sikre en bedre koordinering af medlemsstaternes bilaterale udviklingsprogrammer, hvilket er et af de erklærede mål for Kommissionens forslag til en ny udviklingspolitik⁶⁶.

Delegationernes rolle

78. Kommissionens delegationer er kommet til at spille en væsentligt større rolle i de senere år, og de varetager nu i stigende grad en politisk funktion som repræsentanter for Unionen. De er aktive på det økonomiske, handelspolitiske og kulturelle område og formidler information om Unionen og dens politikker og programmer. Delegationerne får til gengæld mindre tid til forvaltning af udviklingsbistand og til projekttilsyn. Kommissionen har nu erkendt, at den må lægge flere beføjelser og større ansvar ud til delegationerne (jf. punkt 48-53), og den har lanceret et program for forskellige forsøg med øget delegering af flere ansvarsområder til delegationerne. Kommissionen bør derfor definere delegationernes funktioner og beføjelser klart (jf. punkt 50-52); det samme gælder personaleprofiler og -behov (jf. punkt 54-60). I denne sammenhæng er det nødvendigt at opstille klare kvalitative og kvantitative indikatorer for de arbejdsopgaver, der skal udføres af de enkelte delegationer, og Kommissionen bør overveje, om der kan overflyttes ansatte i de centrale tjenestegrene til delegationerne. Der bør lægges større vægt på tilsynet med projekternes resultater og kvaliteten af rapporteringen. Der bør gøres konsekvent brug af et begrænset antal standardiserede tilsynsværktøjer, så der kan sikres en streng kontrol (jf. punkt 61-65).

Generelle konklusioner og henstillinger

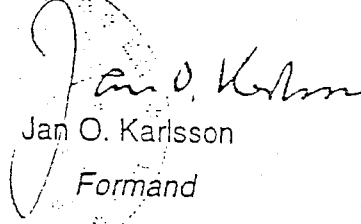
79. Den europæiske udviklingsbistand til tredjelande reguleres af mange forskellige retsregler afhængigt af, hvor midlerne kommer fra, hvilket geografisk område det drejer sig om, og hvilke instrumenter og kanaler bistanden formidles igennem. Resultatet er, at procedurene på alle stadier er forskellige - både landeprogrammeringen og projektforbereðelsen og -gennemførelsen. Og modtagerlandene og Kommissionens delegationer i de pågældende lande inddrages heller ikke lige meget i arbejdet. Det er alt sammen med til at gøre det vanskeligt at gennemføre de forskellige programmer effektivt.

80. De svagheder, Retten har konstateret ved forvaltningen af bistand til tredjelande, er blevet påpeget i tidligere beretninger, navnlig i årsberetningen for 1997⁶⁷, og rapporterne om de eksterne evalueringer, der er gennemført på Rådets og Kommissionens foranledning⁶⁸, indeholdt lignende bemærkninger. De hidtidige forsøg på at forbedre Kommissionens organisatoriske struktur for implementeringen af bistanden, f.eks. med oprettelsen af SCR, er imidlertid kun delvist lykkedes.

81. SCR er ansvarlig for gennemførelsen af projekterne, når først finansieringsaftalen er undertegnet. De geografiske Relex-generaldirektorater⁶⁹ er ansvarlige for den overordnede programmering, landestrategierne og projektforbereðelsen. Det indebærer i realiteten en opsplitning af projektcyklussen og gør beslutningsprocedurene og samspillet mellem delegationerne og hovedkvarteret endnu mere komplekst. Kommissionen har nu erkendt, at det ikke er hensigtsmæssigt at opsplitte projektcyklussen, og den er derfor gået i gang med en yderligere reorganisering af de tjenestegrene, der er ansvarlige for de eksterne forbindelser. Den har dermed taget fat på mange af de problemer, der er beskrevet i denne beretning. Kommissionens forslag skulle kunne effektivisere formidlingen af bistand, men kun hvis disse ændringer i strukturen og procedurene ledsages af ændringer i Kommissionens forvaltningskultur i retning af større fleksibilitet og en mere resultatorienteret strategi.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 29. og 30. november 2000.

På Revisionsrettens vegne


Jan O. Karlsson
Formand

¹ Meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik, KOM(2000) 212 endelig udg.

² Retsgrundlaget for bistanden til AVS-landene er Lomé-konventionen.

Bistanden til Asien og Latinamerika (ALA) reguleres af Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 af 25. februar 1992 om finansiell og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika.

Bistanden til Middelhavslandene reguleres af Rådets forordning (EF) nr. 1488/96 af 23. juli 1996 om finansielle og tekniske ledsageforanstaltninger (MEDA) i forbindelse med reformen af de økonomiske og sociale strukturer inden for rammerne af Euro-Middelhavs-partnerskabet.

Bistanden til ansøgerlandene reguleres af Rådets forordning (EØF) nr. 3906/89 af 18. december 1989 om økonomisk bistand til visse lande i Central- og Østeuropa (Phare-programmet), ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 753/93 og de nye Phare-retningslinjer, som Kommissionen vedtog den 19. marts 1997, KOM(97) 112 endelig udg.

³ OECD-DAC Development Co-operation Review Series, European Community: 1998 og 1996.

- 4 I 1995 anmodede Rådet om en fuldstændig og detaljeret evaluering af EF's udviklingsinstrumenter og -programmer. Der blev udført uafhængige evalueringer af EF's bistand til AVS-lande og lande i Middelhavsområdet, Asien og Latinamerika samt den humanitære bistand. Den endelige rapport forelå i maj 1999.
- 5 Især følgende: Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1991 med resultaterne af Rettens revision af procedurerne for og ressourcerne til forvaltningen af bevillinger til finansielt og fagligt samarbejde med landene i Asien og Latinamerika, EFT C 330 af 15.12.1992. Revisionsrettens særberetning nr. 1/98 om det bilaterale finansielle og faglige samarbejde med Middelhavstredjelandene med Kommissionens svar, EFT C 98 af 31.3.1998. Årsberetningen for regnskabsåret 1997, EFT C 349 af 17.11.1998. Særberetning nr. 3/97 om det decentraliserede system til forvaltning af Phare-programmet (1990-1995) med Kommissionens svar, EFT C 175 af 9.6.1997.
- 6 Punkt 63 i beslutningen med bemærkningerne til afgørelsen om decharge, EFT L 162 af 19.6.1997.
- 7 Relex-GD (fra den franske betegnelse "Relations extérieures") anvendes som en generel betegnelse for alle de geografiske generaldirektorater, der beskæftiger sig med udviklingsspørgsmål. Da revisionen fandt sted, var det:
GD VIII: Udvikling - Bilaterale forbindelser og udviklingssamarbejde med lande i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (Lomé-konventionen) plus en række budgetposter for bl.a. almindelig fødevarehjælp og samfinansiering af ngo'er.
GD IA: Eksterne Forbindelser - Central- og Østeuropa, det tidligere USSR, Mongoliet, Tyrkiet, Cypern, Malta og andre tredjelande i Europa. Ansvarligt for programmerne Phare og Tacis.
GD IB: Eksterne Forbindelser - Det sydlige Middelhavsområde, Mellemøsten, Latinamerika, Syd- og Sydøstasien og Nord-Syd-samarbejdet.
GD I: Eksterne Forbindelser - Forbindelserne med Kina, Korea, Hong Kong, Macao og Taiwan samt internationale forhandlinger såsom Uruguay-Runden.
- 8 Ud over at medvirke ved udarbejdelsen af landeprogrammerne og projektforberejdelsen har delegationerne visse tilsynsopgaver i projekternes gennemførelsesfase.
- 9 Aktioner under det nuværende MEDA-program.
- 10 Ikke Sydafrika.
- 11 Denne beretning dækker ikke Tacis, fordi dette program var emnet for særberetning nr. 6/97 om Tacis-støtte til Ukraine, EFT C 171 af 5.6.1997.

-
- ¹² Landeprogrammeringsdokumenter har forskellige betegnelser alt efter geografisk region. I AVS- og Middelhavslandene betegnes de "nationale vejledende programmer" (National Indicative Programmes, NIP). I Asien og Latinamerika betegnes de "landestrategidokumenter" (Country Strategy Papers, CSP). For landene i Central- og Østeuropa findes der ikke egentlige landeprogrammeringsdokumenter. Programmeringen gennemføres i henhold til prioriterede mål for tiltrædelsespartnerskaber og under hensyntagen til de nationale programmer for overtagelse af Fællesskabets regelværk.
- ¹³ Rådets forordning (EØF) nr. 443/92 af 25. februar 1992 om finansiel og faglig bistand til og økonomisk samarbejde med udviklingslandene i Asien og Latinamerika (artikel 9). Der er dog fastsat interne retningslinjer for, hvordan CSP skal udformes.
- ¹⁴ Rådets afgørelse 96/706/EF af 6. december 1996 om vedtagelse af retningslinjerne for de vejledende programmer om finansielle og tekniske ledsageforanstaltninger (MEDA) i forbindelse med reformen af de økonomiske og sociale strukturer inden for rammerne af Euro-Middelhavs-partnerskabet, EFT L 325 af 14.12.1996.
- ¹⁵ Der blev også udarbejdet landeprogrammer under den tidligere protokolordning.
- ¹⁶ Meddelelse om nye Phare-retningslinjer vedtaget af Kommissionen den 19.3.1997 og af Rådet den 9.6.1997, KOM(97) 112/8.
- ¹⁷ Referat af 3.11.1998 af det 139. møde i PVD-ALA-udvalget den 27. oktober 1998.
- ¹⁸ På MED-udvalgets møde i juni 1996 blev der fremsat en række kritiske bemærkninger om de nationale vejledende programmer, der blev forelagt på mødet, f.eks. at tværsektorielle spørgsmål, bæredygtighed, evalueringer og koordinering med andre dor.ører burde behandles mere indgående i dokumenterne. Denne generelle debat varede hele mødet, og det resulterede i, at drøftelsen af de enkelte nationale vejledende programmer blev udskudt til det følgende møde. Efter denne debat på udvalgets møde i juli 1996 blev de nationale vejledende programmer godkendt formelt og uden ændringer på udvalgets møde i september 1996.
- ¹⁹ Artikel 281, stk. 2, i Lomé IV-konventionen.
- ²⁰ For 8. EUF's vedkommende er der fastsat midtvejsrevisioner.
- ²¹ Artikel 329 i Lomé IV-konventionen.
- ²² CSP og NIP for en række lande, heriblandt de lande, der blev besøgt, indgik i undersøgelsen.
- ²³ Bl.a. miljøspørgsmål, finansiel og økonomisk bæredygtighed, kvindernes deltagelse i udviklingsprocessen, lokal institutionel kapacitet og en vurdering af problemerne i forbindelse med indførelse af frihandel med EU.

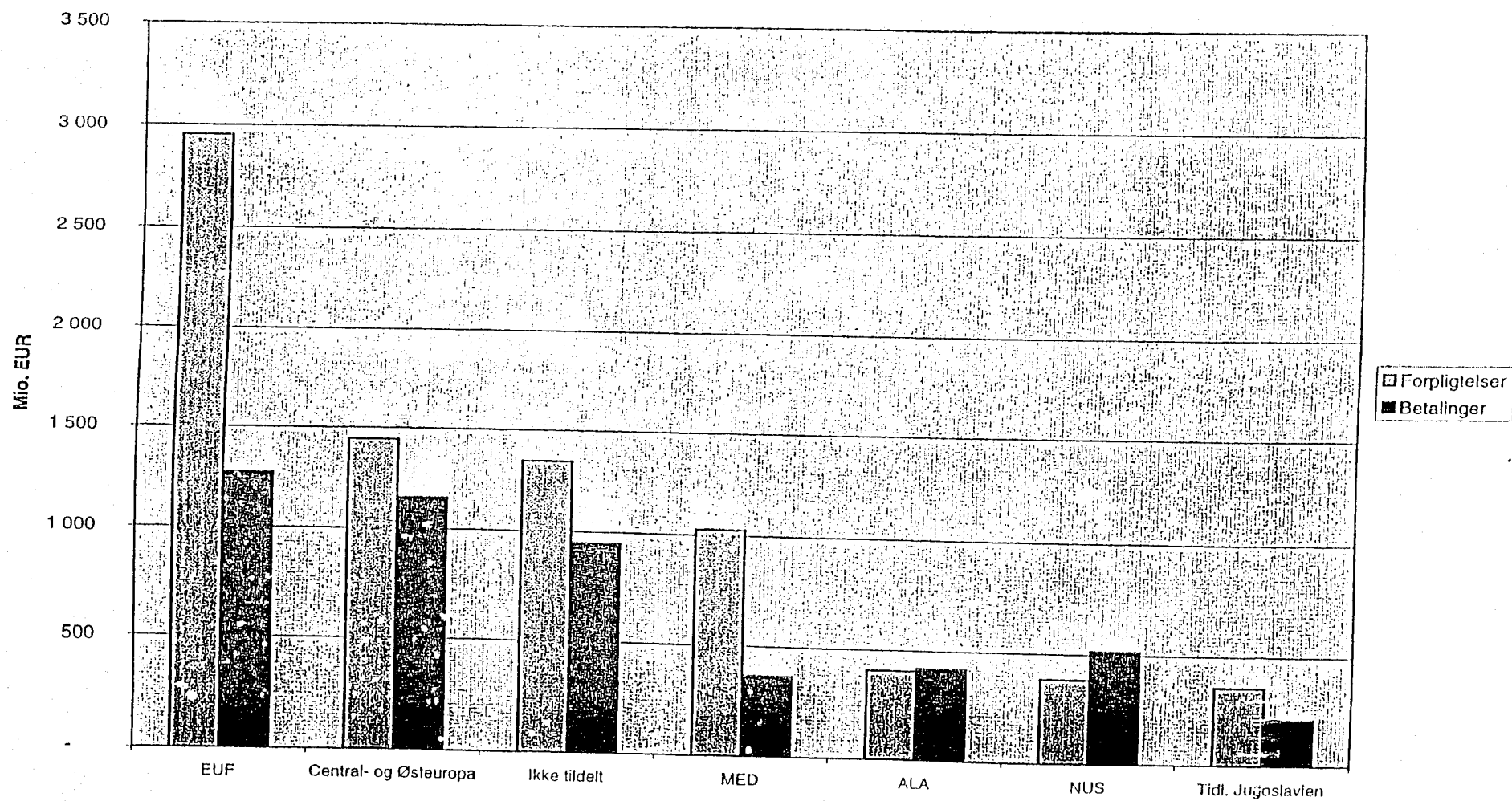
-
- ²⁴ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1991, EFT C 330 af 15.12.1992.
- ²⁵ Projektcyklusforvaltningsmetoden er grundlaget for forvaltningen af projekter i hele projektets levetid lige fra den første udvælgelse og forberedelse til den endelige evaluering efter projektets afslutning.
- ²⁶ Den logiske ramme er et værktøj, som anvendes til beskrivelse af de principper, der ligger til grund for et projektdesign, dvs. hvordan bestemte input skal resultere i bestemte output, som bidrager til at opfylde nogle delmål, som igen bidrager til opfyldelsen af overordnede mål. Ved den logiske ramme forstås også oplysninger om resultatindikatorer, datakilder og hypoteser og risici i relation til projektet. Resultaterne vises normalt i form af en matrix med fire vandrette rækker og fire søjler.
- ²⁷ I praksis udarbejder konsulenterne i mange tilfælde udkastet til finansieringsforslag og anmodes også om at udarbejde et udkast til logisk ramme.
- ²⁸ Artikel 285, 287 og 317, litra a), i Lomé IV-konventionen.
- ²⁹ Vedtaget af GD VIII den 25.11.1996.
- ³⁰ Gruppen består af ledende medarbejdere, der repræsenterer samtlige direktorater i Generaldirektoratet for Udvikling og tre direktorater i SCR.
- ³¹ Det omfatter for hvert projekt et projektidentificeringsdokument, et finansieringsforslag og en afsluttende vurderingsrapport.
- ³² Jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, EFT C 349 af 3.12.1999, punkt 5.3-5.6.
- ³³ I visse tilfælde er den endelige modtager ikke en statslig myndighed, men f.eks. en ngo. I så fald kan dokumentet have en anden betegnelse, men det grundlæggende princip, nemlig at der findes et enkelt kontraktdokument med samme indhold som finansieringsforslaget, er det samme. I Phare-landene betegnes disse finansieringsaftaler "Financing Memoranda".
- ³⁴ I nogle tilfælde havde projektforvaltningsenhederne ikke kopier af konsulenternes rapporter om projektforbereidelsen.
- ³⁵ F.eks. blev det i forbindelse med et foreslået projekt på toldområdet i Bulgarien ikke nævnt, at to tidligere projekter havde været en fiasko.
- ³⁶ Over 2 millioner euro, for så vidt angår AVS- og Middelhavslandene, og over 1 million euro for ALA-landenes vedkommende. Alle årlige finansieringsaftaler med Phare-landene indgås med det enkelte land efter høring af Phare-udvalget.
- ³⁷ I praksis kan der gå endnu længere tid: I de tilfælde, hvor projekterne ikke var påbegyndt på det tidspunkt, Rettens besøg fandt sted, var det datoerne for disse besøg, der dannede grundlag for beregningen.

- 38 Det er sjældent, at udbudsproceduren forløber helt uden problemer. Der opstår forsinkelser på mange stadier undervejs: de eksperter, der er foreslået i det vindende bud, er ikke længere til rådighed og skal erstattes af andre, og i visse tilfælde må hele udbudsproceduren gå om.
- 39 Et "procesorienteret" projekt er et projekt, der har til formål at sætte en udviklingsproces i gang, som skal fortsætte, når projektet er afsluttet. Til sammenligning taler man også om "blue print"-projekter (planprojekter), som f.eks. anlæggelse af en vej, hvor det blot drejer sig om at gennemføre noget, som er fuldt planlagt og projekteret på forhånd.
- 40 I AVS-landene bliver der ofte foretaget ændringer i projekterne, uden at det indebærer tilsvarende ændringer i finansieringsaftalen.
- 41 Designing Tomorrow's Commission: A review of the Commission's Organisation and Operation; The External Service, 24.2.1999.
- 42 Rapport fra analysegruppen om forbindelserne mellem hovedkvarteret og delegationerne.
- 43 Det svinger fra program til program og også fra programkomponent til programkomponent, hvor centraliserede de er - i visse tilfælde afhængigt af, hvilke personer der er involveret, men generelt er beslutningsproceduren for samtlige programmer centraliseret.
- 44 F.eks. Sverige, Det Forenede Kongerige, Nederlandene og USAID.
- 45 Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik, KOM(2000) 212 endelig udg.
- 46 I 6 af de 16 AVS-delegationer, der var omfattet af Rettens revision, havde stillinger været ubesat i mere end et år. Det samlede antal ubesatte stillinger var 12. Ingen af delegationerne havde ansat lokalt personale i disse stillinger (ikke engang på midlertidig basis).
- 47 Ifølge Kommissionens dokument SEK(97) 605 af 1.4.1997 var der 20 lokalt ansatte i 14 ud af 63 AVS-delegationer og -kontorer, der varetog denne form for funktioner.
- 48 Jf. f.eks. OECD-DAC Development Co-operation Review Series: European Community: 1998.
- 49 Tidligere især gennem ESA (Det Europæiske Samarbejdsagentur) og nu direkte gennem Kommissionen selv.
- 50 Budgettets del B skal principielt anvendes til finansiering af aktionsudgifter såsom projekter. Budgettets del A anvendes til finansiering af administrationsudgifter såsom personale. Til sammenligning kan det nævnes, at disse delegationer i samme periode fik tildelt 87 nye stillinger finansieret over budgettets del A.

- 51 Både i hovedkvarteret og ved de enkelte delegationer.
- 52 Første udgave fra januar 1997 af Kommissionens vejledning i evaluering af EU-bistandsprogrammer.
- 53 I Asien, Latinamerika og Middelhavsområdet er det normalt en projektforvaltningsenhed med én lokal og én europæisk direktør. I Phare-landene hører projektforvaltningsenheden normalt under et af de centrale ministerier. I AVS-landene findes der forskellige ordninger.
- 54 Det er ofte de steder, hvor rådgiveren i udviklingsspørgsmål tidligere har arbejdet i en AVS-delegation.
- 55 I nogle tilfælde medsender delegationen sine kommentarer til rapporterne, men oftest gør de det ikke; delegationerne får sjældent feed-back på disse rapporter fra de centrale tjenestegrene.
- 56 I henhold til den såkaldte "Project Cycle Management Manual" (s. 59) skal sådanne rapporter følge den grundmodel, der anvendes til projektgennemførelsesfasen, suppleret med de nødvendige tekniske og finansielle detaljer til at give et klart billede af projektets gennemførelse.
- 57 Retten har påpeget dette i forskellige beretninger siden 1992:
 Årsberetningen for regnskabsåret 1991, EFT C 330 af 15.12.1992.
 Årsberetningen for regnskabsåret 1996, EFT C 348 af 18.11.1997.
 Særberetning nr. 1/98 om det bilaterale finansielle og faglige samarbejde med Middelhavstredjelandene med Kommissionens svar, EFT C 98 af 31.3.1998.
 Særberetning nr. 7/98 om Det Europæiske Fællesskabs program for udviklingsbistand til Sydafrika (1986-1996) med Kommissionens svar, EFT C 241 af 31.7.1998.
- 58 CRIS = Common Relex Information System. Første fase i opbygningen af dette system har bestået i at samle de forskellige systemer, der er udviklet inden for de forskellige programområder, under ét. Disse systemer er ikke lige pålidelige og anvendelige, og det kræver en ganske omfattende arbejdsindsats at omdanne dem til et fælles værktøj.
- 59 I den anden rapport fra de uvildige eksperter fremhæves mange af de væsentligste svagheder ved de gældende retsregler på området, f.eks. i punkt 2.1.29-2.1.34. Se også Rettens udtalelse nr. 4/97 om forslag til Rådets forordning (Euratom, EKSF, EF) om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT C 57 af 23.2.1998.
- 60 For at udfylde nogle af disse huller har Kommissionen siden 1998 udarbejdet såkaldte "vademecumer" om bistandsforvaltning og kontorer for faglig bistand; heri redegøres der for de vigtigste regler, de forskellige tjenestegrene skal følge.

-
- ⁶¹ ISPA = "Instrument structurel de préadhésion" (strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument).
- ⁶² SAPARD = "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development" (særligt tiltrædelsesprogram inden for landbrug og udvikling af landdistrikter).
- ⁶³ Jf. årsberetningen for regnskabsåret 1998, Beretning om 6., 7. og 8. EUF's aktiviteter, kapitel III, punkt 37-43, EFT C 349 af 3.12.1999.
- ⁶⁴ Kommissionen har nu erkendt, at landeprogrammeringen er meget vigtig, og bebuder i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik (KOM(2000) 212 endelig udg.), at den vil foreslå Rådet nogle rammer, der gør landestrategidokumenterne til det vigtigste grundlag for styringen, forvaltningen og revisionen af EF's bistandsprogrammer.
- ⁶⁵ Det anbefales også i andre evalueringsrapporter, f.eks. evalueringen af MEDA-forordningen: afsluttende rapport fra Euronetconsulting, 12.2.1999.
- ⁶⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik, KOM(2000) 212 endelig udg.
- ⁶⁷ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1997, EFT C 349 af 17.11.1998, punkt 5.19-5.44.
- ⁶⁸ I 1995 anmodede Rådet om en komplet og detaljeret evaluering af Det Europæiske Fællesskabs udviklingsinstrumenter og -programmer. Der blev foretaget uafhængige evalueringer af Det Europæiske Fællesskabs bistand til AVS-lande, Middelhavslande og lande i Asien og Latinamerika samt af EF's humanitære bistand. Den endelige rapport forelå i maj 1999.
- ⁶⁹ Generaldirektoratet for Udvikling. Generaldirektoratet for Udvidelse og Generaldirektoratet for Eksterne Forbindelser.

Tabel 1 - Indgåede forpligtelser og effektuerede betalinger i 1999 fordelt på de største programmer



Tabel 2 - Indgåede forpligtelser fordelt på de største programmer

	1990		1999	
	mio. EUR		mio. EUR	
Central- og Østeuropa	493	18%	1 444	18%
Det tidligere Jugoslavien		0%	362	5%
De Nye Uafhængige Stater (NUS)		0%	388	5%
ALA	379	14%	410	5%
MED	228	8%	1 026	13%
Diverse	748	27%	1 344	17%
EU	953	34%	2 953	37%
ALT	2 801	100%	7 927	100%
Kilde: SCR.				

Tabel 3 - Transaktioner behandlet af SCR i 1999

I alt indgået i 1999

Forpligtelsesbeløb	7 927 mio. EUR
Antal forpligtelser	2 883
Betalingsbeløb	4 899 mio. EUR
Antal betalinger	40 097
Antal kontrakter	7 465

I alt resterende ved
udgangen af 1999

Det samlede beløb for ikke betalte forpligtelser	> 20 000 mio. EUR
Antal forvaltede kontrakter i alt	16 448
Antal forvaltede projekter i alt	11 640
Kilde: SCR.	

**Kommissionens svar på særberetningen om landeprogrammering,
projektforberedelse og delegationernes medvirken ved forvaltningen af
Kommissionens programmer for bistand til tredjelande**

RESUMÉ

Kommissionen ser positivt på denne beretning, som indkredser en række svagheder i Kommissionens forvaltning af programmer for bistand til tredjelande. Kommissionen har selv erkendt disse svagheder, der - som Retten anfører det - opstår som følge af de forskellige omstændigheder, de forskellige geografiske programmer har udviklet sig i; dette forværres yderligere af disse programmers hurtige vækst, som fører til komplekse procedurer og uklar ansvarsfordeling. Antallet af medarbejdere er ikke blevet forøget i forhold hertil. Kommissionen har for nylig taget initiativ til at harmonisere og forenkle procedurer og strukturer og vil, når den forelægger forslagene til nye forordninger, tage hensyn til disse betragtninger.

Der er også gjort rede for yderligere reformforanstaltninger i meddelelsen om reformen af forvaltningen af den eksterne bistand, SEK(2000)814.

3. Kommissionen har erkendt, at der er behov for en bedre programmering. Navnlig er følgende foranstaltninger blevet indført:

- i) større medinddragelse af partnerlande, medlemsstater og andre donorer i konsultationer vedrørende landestrategier
- ii) størst mulig harmonisering af format og indhold i strategidokumenterne i de forskellige regioner
- iii) oprettelse af en tværtjenstlig kvalitetsstøttegruppe, der skal bidrage til at forbedre landestrategiernes kvalitet.

4. Den almindelige udbredelse af anvendelsen af PCM-teknikker (Project Cycle Management - projektcyklusforvaltning) har utvivlsomt forbedret projektforberedelsesstandarden. De lange forsinkelser forud for projekterne skyldes til dels, at det er nødvendigt at sikre en korrekt anvendelse af de forskellige komplekse og centraliserede procedurer, som man siden 1999 har søgt at forenkle og harmonisere.

5. Kommissionen erkender, at beslutningstagningen har været for centraliseret, og har foreslået foranstaltninger til en omfattende dekoncentration af ansvarsområder og ressourcer ud til delegationerne. Efter at peer-gruppe-evalueringen imidlertid har udtømt mulighederne for en reallokering af personale i Kommissionen, er tilrådighedsstillelsen af adækvate yderligere ressourcer, som der blev anmodet om i ændringsskrivelse 1/2001, en absolut forudsætning for, at dette kan lykkes, og beslutningen herom skal træffes af budgetmyndigheden.

6. Kommissionen er i færd med at udvikle et enkelt, ment effektivt tilsynssystem, som er baseret på PCM-metoden. Systemet er hidtil testet på ca. 70 projekter i 13 udvalgte lande.

7.-8. Fra begyndelsen af 2001 vil et nyt kontor, EuropeAid, få ansvaret for projektyklussen, fra projektidentifikation og til gennemførelse.

8. Kommissionen er ved at indføre flere forskellige foranstaltninger for at øge fleksibiliteten og udvikle en mere resultatorienteret indfaldsvinkel. Den ser frem til at samarbejde med Retten om at vurdere og videreudvikle sådanne foranstaltninger.

INDLEDNING

12.-14. I overensstemmelse med strukturen i Rettens beretning omfatter de generelle bemærkninger i Kommissionens svar de fire geografiske områder, der er opført under punkt 12.

LANDEPROGRAMMERING

Retlige rammer

16.-18. Et af de prioriterede indsatsområder, der blev identificeret i meddelelsen af 16. maj om reformen af forvaltningen af den eksterne bistand, er at sikre en bedre programmering af Kommissionens bistandsprogrammer. Kommissionen har oprettet den tværtjenstlige kvalitetsstøttegruppe (Interservice Quality Support Group - QSGI), som har sekretariat i Generaldirektoratet for Udvikling. QSGI skal forbedre og harmonisere retningslinjerne for programmering og sikre, at landestrategidokumenterne og de nationale vejledende programmer alle er af høj kvalitet. Kommissionen har også for nylig vedtaget standardrammerne for landestrategidokumenter, der finder anvendelse på programmeringsdokumenter for AVS-, ALA- og MED-landene og gradvis skal anvendes på andre regioner. Disse standardrammer fremmer en kohærent programmeringsapproach, som styrker koordinationen og komplementariteten med medlemsstaterne. Endelig agter Kommissionen at lægge større vægt på evalueringerne og sikre, at der herfra gives tilbagemeldinger til programmeringsfasen.

I AVS-staternes tilfælde har landeprogrammeringen tidligere fundet sted i to faser, hvor der både er blevet udarbejdet et landestrategidokument og et efterfølgende nationalt vejledende program. Med programmeringen af 9. EUF vil denne dobbelte metode blive erstattet af et enkelt programmeringsdokument, som indeholder både den strategiske analyse og det vejledende arbejdsprogram. Dette samlede dokument vil blive kendt som en landestøttestrategi og skal baseres på analytiske standardrammer, som også gælder for ALA- og MED-landeprogrammer.

19. Som en del af reformen vil Kommissionen forbedre programmeringen for at sikre, at den bliver virkelig operationel og danner et nyttigt grundlag for drøftelser om mål og prioriteter med medlemsstater og partnerlande. Som led i denne proces vil

Kommissionen uundgåeligt skulle fremlægge mere udtrykkeligt kvantificerede mål og resultatindikatorer end hidtil.

20. Retningslinjerne for de nationale vejledende programmer under MEDA er en råsagt og politisk tekst, som der i henhold til artikel 9, stk. 1, i MEDA-forordningen er ført forhandlinger om med medlemsstaterne, og som juridisk har form af en rådsafgørelse. Den udgør et kompendium af forskellige interesse- og analysestrømninger.

Det første sæt nationale vejledende MEDA-programmer, og de forudgående landestrategidokumenter, afspejlede noget af den gentagelse og mangel på sammenhæng, som Retten henviser til. Under det seneste arbejde (2000-2006) er der imidlertid taget hensyn til de indhøstede erfaringer og opnået langt større sammenhæng. Disse forbedringer er indarbejdet i den nye MEDA II-forordning, som Rådet vedtog den 9. oktober 2000.

Procedurer for udarbejdelsen af landeprogrammeringsdokumenter

22. Standardrammerne for landestrategidokumenter, som for nylig blev vedtaget for AVS-, ALA- og MED-programmeringsdokumenter, bidrager til at opnå større inddragelse af medlemsstaterne i landeprogrammeringen og tilsvarende mindre mikroforvaltning af de enkelte projekter. Hensigten er ikke at indføre yderligere systematisk konsultation, men at forenkle procedurene i almindelighed.

Metoden med konsultation med modtagerlandene og EF-delegationerne om programmeringsprioriteter er allerede veletableret, ligesom tilfældet er med medlemsstaternes og Kommissionens udveksling af information og koordination af multilaterale og bilaterale samarbejdsaktiviteter. Der gøres mest muligt for at sikre, at dette afspejles i programmeringsdokumenterne. Konsultationerne forpligter ikke Kommissionen til at tage hensyn til alle bemærkninger og standpunkter, idet disse er udtryk for en række underliden modstridende interesser.

23. Retningslinjerne for programmeringen af 9. EUF er ikke alene de mest omfattende, der hidtil er udarbejdet, de er også lige fra begyndelsen blevet drøftet med AVS-partnerne, ikke kun skriftligt, men også via en række regionale drøftelser og uddannelsesseminarer, som ved udgangen af 2000 vil omfatte samtlige AVS-stater og EF-delegationer.

Se desuden svaret til punkt 16-18.

24. Det sammenhængende sæt ændringer, der blev indført i 1998, tog sigte på at omfokusere Phare-programmet til at hjælpe kandidatlandene med at forberede sig på tiltrædelse, forbedre forvaltningen af programmet og rette op på en række mangler, som var identificeret gennem Kommissionens tilsyn og evaluering. Revisionsrettens successive beretninger og bemærkninger fra Europa-Parlamentet. De formelle programmeringsdokumenter blev først godkendt medio 1998, men de udgjorde kun et enkelt skridt i en nyorienteringsproces, som startede i 1997. Kommissionen erkender, at der i overgangsåret 1998 blev lagt stort pres på partnerlandene og Kommissionens

personale. I Phare 2000-revisionen konkluderes det, at udbyttet af reformerne nu er begyndt at vise sig. Det konkluderes imidlertid også, at det i nærmeste fremtid vil være nødvendigt med en grundlæggende stabilitet i procedurene, at de ændringer, der er nødvendige for at slå bro til strukturfondene, bør planlægges over en længere periode, end hvad der blev forsøgt i 1998, og at der til nye opgaver bør afsættes passende ressourcer i Kommissionen og kandidatlandene.

Indholdet af landeprogrammeringsdokumenterne

25. Kommissionens tjenestegrene tilslutter sig i vid udstrækning den liste med svagheder, der er identificeret for tidligere nationale vejledende programmer for AVS-landene. Afhjælpingen af disse svagheder har været et af de vigtigste mål for programmeringsbestemmelserne i den nyligt undertegnede Cotonou-aftale, som skal gælde for gennemførelsen af 9. EUF. Ifølge de nye bestemmelser, som herefter finder anvendelse på al programmering for AVS-landene, skal landestrategierne danne udgangspunkt for dette arbejde. Der skal gennemføres en omfattende analyse af situationen i hvert land, hvorunder der skal udvises særlig opmærksomhed om muligheder for komplementaritet med andre donorer, herunder EF-medlemsstaterne. Endvidere vil en omfattende revision af alle disponible EF-instrumenter, herunder budgetmidler, indgå som en integreret del af den foreslåede EF-strategi, som udtrykkeligt vil fremgå af teksten, særlig i de vejledende arbejdsprogrammer, der vedlægges hovedteksten.

Der vil blive udvist særlig opmærksomhed om de mindst udviklede lande og sårbare stater ved tildelingen af vejledende midler, som meddeles ved programmeringens start, og der skal fokuseres kraftigt på fattigdomsbekæmpelse i alle aspekter af programmeringsprocessen, i overensstemmelse med de mål, der for nylig blev fastlagt i Kommissionens meddelelse om udviklingspolitik (KOM 2000 (212)).

Den nye strategi for AVS-landene bygger på et system med rullende programmering med regelmæssige revisionsprocedurer og mulighed for at ændre den oprindelige ressourcefordeling to gang i løbet den femårige periode, finansprotokollen for 9. EUF gælder. Der skal efter fælles aftale fastlægges referencer og indikatorer ved programmeringens start, og de vil blive brugt til at måle og evaluere fremskridt og danne grundlag for eventuelle justeringer, der måtte være nødvendige i programmeringen.

De nye landestøttestrategier for AVS-landene vil sammen med andre landestrategidokumenter blive forelagt i starten for den nye tværtjenstlige kvalitetsstøttegruppe (Interservice Quality Support Group - QSGI) under tilsyn af gruppen af RELEX-kommissærer, som skal sikre, at de foreslåede strategier opfylder de høje standarder, der er fastlagt i de respektive programmeringsretningslinjer. Strategierne vil også blive gennemgået nøje af medlemsstaterne i de relevante forvaltningsudvalg.

I procedurerne for de årlige revisioner og midtvejsrevisionerne af de nationale vejledende programmer for 8. EUF er der fastlagt et klart sæt kriterier til at bedømme

gennemførelsen af de aftalte foranstaltninger, og revisionerne danner grundlag for afgørelser om tilrådighedsstillelsen af programmets 2. tranche på 30%.

26. Hvad angår Latinamerika, skal landestrategidokumentet ud fra analysen af landets situation tjene til at udarbejde et samlet sæt retningslinjer for EF-samarbejdet. Ved udarbejdelsen af den endelige udgave af landestrategidokumenterne, som er blevet godkendt af medlemsstaterne i Udvalget for ALA-udviklingslandene, har Kommissionens tjenestegrene så vidt muligt taget hensyn til delegationernes og medlemsstaternes forslag.

Da det er nødvendigt med en regional harmonisering af dokumenterne for de enkelte lande, har det i visse tilfælde imidlertid ikke været muligt at tage hensyn til alle de forslag eller kommentarer, der er modtaget som følge af dialogen mellem delegationerne og medlemsstaternes repræsentationer på stedet. I landestrategidokumenterne anses et vist antal områder (normalt 5) for at være prioriterede, og EF-samarbejdet kan gennemføres inden for disse områder, men behøver ikke at omfatte dem alle. Det kan forekomme, at der er udvalgt et højt antal prioriterede områder. Antallet er imidlertid allerede blevet skåret betydeligt ned i forhold til tidligere.

Med de nye rammer bliver det muligt at opnå en vis fleksibilitet i forhandlingerne med regeringerne, når den flerårige programmering skal forberedes.

Det er rigtigt, at der i landestrategidokumenterne ikke refereres til nogen kvantificering af målene eller mekanismer for evaluering af fremskridt under gennemførelsen, fordi dette er faldet uden for landestrategidokumentets rammer.

I fremtiden vil resultatindikatorer og evaluering af tidligere resultater være et af de nøgleelementer, der skal tages hensyn til i de nye standardrammer for landestrategidokumenter.

27. Kommissionen vil også gerne se en udvikling i de nationale programmer for overtagelse af EF's regelværk for at sikre, at tiltrædelseskravene er dækket af de forskellige finansieringskilder. Kommissionen forventer, at efterhånden som kandidatlandene bliver vant til at bruge NPAA mere som et planlægningsinstrument, vil det blive bedre og danne grundlag for mere langsigtede forpligtelser fra Kommissionens side inden for prioriterede sektorer.

PROJEKTFORBEREDELSE OG -VURDERING

28-30. Som led i reformen af forvaltningen af den eksterne bistand er projektcyklussen fra projektidentifikation til den efterfølgende projektevaluering henlagt under SCR's ansvar, mens de geografiske generaldirektorater (Eksterne Forbindelser, Udvikling) fortsat vil være ansvarlige for den generelle strategi og programmering. Undtagelserne til denne hovedregel vil være Phare, som fuldt ud forvaltes af GD for Udvidelse, den humanitære bistand, der forvaltes af ECHO, FUSP-foranstaltninger og den hurtige reaktionsfacilitet, som forvaltes af GD RELEX, og makrofinansielle bistandsprogrammer, der varetages af GD for Økonomiske og

Finansielle Anliggender. I begyndelsen af 2001 bliver SCR erstattet af et nyt kontor, EuropeAid, som vil blive forvaltet af en bestyrelse bestående af RELEX-kommissærerne. Kommissionen mener, at disse ændringer vil føre til en mere sammenhængende og effektiv projektförvaltning.

29. Kommissionen erkender, at projektförberedelsen stadig kan forbedres. Der er ved at blive truffet forskellige foranstaltninger på basis af den "bedste praksis", som der gøres rede for nedenfor.

30. EuropeAid, som får ansvaret for projektföridentifikation og -vurdering, skal udarbejde detaljerede procedurer, hvor der skelnes klarere mellem identifika-tion og vurdering, og videreudvikle de eksisterende retningslinjer for tematiske spørgsmål som f.eks. køn og miljø.

31. Det er nødvendigt at anvende individuelle europæiske eksperter til at stille passende faglig ekspertise til rådighed. Deres rolle skal klarlægges under gennemförelsen af RELEX-reformen.

32. På baggrund af de fremskridt, er er konstateret siden nedsättelsen "kvalitetsstöttegruppen" (gruppe nedsat af GD for Udvikling til at forbedre kvaliteten af förberedelsen og vurderingen AVS-projekter/programmer), planlægger Kommissionen som led i den reform, der blev besluttet i maj 2000, at udvide gruppens kompetenceområde til at omfatte samtlige udviklingslande. Med henblik herpå og under hensyntagen til erfaringerne skal dette instrument som led i reformen forbedres og udvides til at omfatte samtlige programmer, navnlig hvad angår opfölgningen af henstillinger.

33. Kommissionen fortsætter inden for de nuværende forskriftsmæssige rammer sin indsats for at undgå en for stor koncentration af forpligtelser ved udgangen af hvert regnskabsår. I betragtning af de nuværende budgetmæssige begrænsninger og for at forbedre situationen har Kommissionen foreslået en reform af förvaltningen af den eksterne bistand med henblik på at

- målrette förvaltningsudvalgenes (medlemsstaterne) rolle i retning af strategiske spørgsmål snarere end gennemgang af individuelle projekter
- styrke den flerårige programmeringsstrategi
- omgruppere opgaverne hos "Europe Aid" på en mere sammenhængende måde
- styrke ressourcerne.

Disse foranstaltninger skulle gøre det muligt at opnå en mere afbalanceret fordeling af forpligtelserne over året.

34. Kommissionen erkender, at det for mange projekters vedkommende er utilfredsstillende med en planlægningscyklus på ét år. Den vil fra 2002 indföre flerårig programmering baseret på forbedrede NPAA og nationale udviklingsplaner, idet der trækkes på strukturfondenes praksis. Det vil gøre det muligt at angive støtten til

prioriterede sektorer på længere sigt og fordele faserne mere effektivt inden for en given periode.

Finansieringsforslag og finansieringsaftaler

Finansieringsforslag

37. Hvad angår behovet for at forbedre finansieringsforslagenes kvalitet, ønsker Kommissionen at understrege, at udformningen af disse forslag til Udvalget for ALA-udviklingslandene er ændret. Tidligere gjorde begrænsningen af antallet af sider i finansieringsforslagene det ikke altid muligt at medtage de nærmere detaljer vedrørende visse vigtige spørgsmål. I den nuværende model, som Kommissionen og medlemsstaterne er blevet enige om, og som har været anvendt siden 1999, er der forudset specifikke referencer til alle de punkter, Retten anfører: Koordination med medlemsstater og andre donorer, vurdering af økonomiske og miljømæssige virkninger, evaluering af nylige projekter inden for samme sektor, institutionel struktur. Kommissionen er overbevist om, at dette vil forbedre finansieringsforslagenes kvalitet betydeligt.

Modellen til EUF-finansieringsforslagene blev revideret i begyndelsen af 2000 med henblik på at fokusere på projekternes relevans, gennemførlighed og bæredygtighed. Der er indsat nye afsnit vedrørende erfaringer fra tidligere aktiviteter og koordination med andre donorer. De nye modeller er ledsaget af detaljerede retningslinjer for udformningen. Den nye model er klart bedre end den foregående, idet projektet indplaceres i en kontekst og der klart gøres rede for interventionens logik.

Kommissionen kunne acceptere, at finansieringsforslagene ikke altid indeholdt detaljerede oplysninger om tidligere projekter. Der blev dog i fuldt omfang taget hensyn til erfaringerne fra tidligere projekter.

Finansieringsaftaler

39. Der må skelnes mellem finansieringsaftalerne, alt efter hvilket område der er tale om.

Hvad angår Latinamerika og Asien, er de finansieringsaftaler, der i de seneste år er udarbejdet, af betydelig bedre kvalitet, selvom det må erkendes, at der fortsat er visse problemer som følge af manglende definition, manglende bestemmelser i tilfælde af manglende overholdelse af forpligtelser fra den nationale counterparts side osv. For Latinamerikas vedkommende har man med undertegnelsen af rammeaftalen allerede definitivt og præcist løst flere af de problemer, der er kritiseret. Denne løsning er også forudset for Asien.

Kommissionen erkender, at projektforbereðelsen stadig kan forbedres, og vil tage fat om disse spørgsmål inden for rammerne af det nye kontor, som kommer til at dække hele projektcyklussen.

40. Kommissionen har til hensigt at tage udformningen af finansieringsaftalerne op til fornyet gennemgang.

De rådgivende udvalgs rolle i beslutningsprocessen

41. En vigtig del af reformen af forvaltningen af den eksterne bistand tager sigte på at ændre den måde, den eksterne bistand behandles i medlemsstatsudvalgene. Kommissionen ønsker, at medlemsstaternes input fokuseres mere på programmering og landeprogrammer og mindre på mikroforvaltning af de enkelte projekter. Kommissionen er i den sammenhæng i færd med at analysere de forskellige udvalgsprocedurer og vurdere muligheden for enten at foreslå en "horisontal" forordning, hvori udvalgsaspekterne for alle EU's eksterne bistandsinstrumenter defineres, eller at tilpasse de eksisterende forordninger tilsvarende.

For Asien forholder det sig f.eks. sådan, at hvis det loft, under hvilket projekter ikke behøver at blive bedømt af ALA-Udvalget, hæves fra det nuværende niveau på 1 mio. € til 25 mio. €, vil antallet af projekter, som behandles i netop dette udvalg, falde med 58%, mens medlemsstaterne stadig vil kontrollere 51% af finansieringsmængderne.

I Phare-landenes tilfælde organiserer Kommissionen en årlig politisk drøftelse med Phare-forvaltningsudvalget om hvert enkelt land, før det årlige program færdiggøres, således at der bliver mulighed for at tage hensyn til medlemsstaternes synspunkter.

På mødet i Rådet (almindelige anliggender) den 9. oktober 2000 blev det aftalt at styrke koordinationen på dette område mellem Kommissionens delegationer og medlemsstaternes repræsentanter.

Den nye MEDA II-forordning, som Rådet vedtog den 9. oktober 2000, er tilpasset med henblik på at opnå større inddragelse af medlemsstaterne.

I AVS-landene er der konstateret betydelige fremskridt med koordinationen på stedet, og der er indført store ændringer, som Kommissionen ser positivt på, i inddragelsen af medlemsstaterne i udarbejdelsen af landestrategier og programmering. Medlemsstaterne er imidlertid ikke gået med til tilsvarende reformer, især hvad angår tærsklen for forelæggelse af finansieringsforslag til EUF-Udvalget og dets beslutningsprocedure¹.

¹ Kommissionen har formelt givet udtryk for sin skuffelse i en erklæring, der er knyttet som bilag til den nye interne aftale om 9. EUF (erklæring nr. 17 vedrørende artikel 34, litra b)), hvori den også understreger, at den er bekymret for, at de omstændelige procedurer, der er besluttet, vil hæmme 9. EUF's effektivitet og resultere i lavere udbetalingsrater end forventet. I samme erklæring anfører Kommissionen også, at dens accept af medlemsstaternes beslutning ikke foregreb dens holdning til den revision af tærsklen og beslutningsproceduren, der er forudset i 2003.

Projekternes start

42. Kommissionen finder, at det bør forventes, at der går en del tid, inden komplekse projektforslag er forberedt og behandlet på korrekt vis. Der kan navnlig opstå visse forsinkelser under den tværtjenstlige konsultation, som finder sted i vurderings-/beslutningsfasen, især for projekter med grundlæggende svagheder. Forsinkelserne er ofte en konsekvens af Kommissionens mål om at finansiere programmer af høj kvalitet eller har relation til programmernes art: Normalt tager det meget længere tid at gennemføre programmer, hvorunder der ansøres til udveksling af knowhow, end ukomplicerede bygge- og anlægsprojekter.

Det var netop for at undgå overdrevne forsinkelser i igangsætningen, at startdatoen blev medtaget i finansforordningen for 8. EUF, og det har medvirket til at fremskynde projekter eller i visse tilfælde gjort det muligt at annullere dem, når der ikke var indgået nogen faktisk forpligtelse til at gennemføre projektet.

43. Da det er nødvendigt at sikre en korrekt anvendelse af de komplekse, centraliserede udbudsprocedurer, og de honorarer, der tilbydes, ikke er konkurrencedygtige, har det ofte været vanskeligt hurtigt at ansætte personale til faglig bistand.

44.-45. Forenklingen og harmoniseringen af udbudsprocedurerne blev påbegyndt i 1999 og er nu næsten afsluttet. Det skulle bidrage til at sikre en hurtig tildeling af kontrakter og gøre det muligt at opnå en større inddragelse af delegationerne i forvaltningen af procedurerne.

46. I Phare-landene var der uundgåeligt vanskeligheder med at afslutte programmerne i det første år af en radikalt ny strategi. Der var adskillige parter involveret, og i en række kandidatlande var der en masse intern debat om ansvar for og finansiell kontrol af eksterne finansieringsmidler som f.eks. Phare, før der kunne træffes afgørelser, der banede vej for undertegnelsen af finansieringsaftaler. I andre lande skyldtes forsinkelser de lange interne procedurer, før det pågældende land var i stand til at undertegne. Situationen er siden blevet bedre, med en kortere periode mellem finansieringsaftale og indgåelse af kontrakter som følge af, at Kommissionen har insisteret på, at projekter, der indstilles til finansiering, skal være "modne". Kommissionen fortsætter med at undersøge, hvilke praktiske foranstaltninger der kan træffes for at forkorte den tid, det tager at undertegne finansieringsaftalen efter Phare-forvaltningsudvalgets godkendelse.

Som følge af en nylig revision af parvist samarbejde er procedurerne blevet lettet for at forkorte projekternes starttid.

47. Kommissionen noterer sig Rettens bemærkning vedrørende urealistiske tidsplaner for nogle projekter og erkender, at der til visse typer projekter kræves mere tid til igangsætning og gennemførelse. Derfor har man for nylig forlænget den forventede projektvarighed og medregnet modningsperioden, herunder diagnostiske undersøgelser.

DELEGATIONERNES ROLLE

48. Dekoncentration af ansvar for gennemførelse og overvågning af bistandsprojekter ud til delegationerne er et af nøgleelementerne i meddelelsen af 16. maj om reformen af forvaltningen af den eksterne bistand. Dekoncentration er allerede normen i Central- og Østeuropa. Listen over de 20 delegationer, der indgår i den næste omgang dekoncentration i 2001, er allerede fastlagt. Kommissionen har omhyggeligt vurderet de menneskelige ressourcer, IT-systemer og uddannelsesaktiviteter, der er nødvendige for en gnidningsløs gennemførelse af dekoncentration, og har medtaget dette i ændringsskrivelsen til 2001-budgetforslaget. Disse ressourcer vil gøre det muligt for Kommissionen at lancere næste dekoncentrationsfase i efteråret 2001 med henblik på at afslutte processen i begyndelsen af 2003.

Beslutningsbeføjelser

50. Kommissionen vil med dekoncentration anvende det princip, at det, der bedre kan forvaltes og besluttet lokalt, ikke skal forvaltes eller besluttet i Bruxelles. Der er for nylig fastlagt nye instrukser for dekoncentration, hvori de respektive roller og rapporteringslinjer i Phare- og finansafdelingerne i delegationerne er klarlagt og overlappingsene er fjernet.

Den almindelige indførelse af stillingsbeskrivelser for de enkelte medarbejdere i hvert GD's missionsoversigt indgår som led i Kommissionens reformprogram og gennemføres i delegationerne som i alle andre enheder i Kommissionen.

51. Hvad angår Latinamerika beskriver "Ting-rapporten" i forbindelse med "samarbejdsfunktionen" den rolle, delegationerne bør spille under hele projektcyklussen.

Med hensyn til delegationerne i Latinamerika blev ansvarsområderne for projekternes "iværksættelsesfase" i 1994 og 1995 dekoncentreret ud til flere forskellige delegationer. Vedtagelsen af "Ting-rapporten" indebar dels en udvidelse af denne dekoncentration til at omfatte alle delegationerne i Latinamerika, dels også dekoncentration i programmerings-, identifikations- og forberedelsesfasen.

52. Kommissionen tilslutter sig Rettens bemærkninger og har indledt forberedelserne til en omfattende dekoncentration ud til delegationerne. Dette arbejde kan imidlertid kun lykkes, hvis budgetmyndigheden godkender de nødvendige ressourcer.

53. Dekoncentrationen ud til delegationerne af Kommissionens rolle i gennemførelsen af programmer er siden 1998 gradvis blevet iværksat i Central- og Østeuropa og er under gennemførelse i Nicaragua. Ca. 26 poster, herunder til ansatte på det finansielle område, er blevet overflyttet fra hovedkvarteret til delegationerne for at gennemføre denne første dekoncentrationsfase.

Dekoncentrationsprocessen er nu en klar afgørelse fra Kommissionens side. Der er identificeret yderligere 20 delegationer, som i 2001 skal omfattes af dekoncentration, og gennemførelsen heraf er nu ved at blive forberedt.

Ressourcer

54. Kommissionen forpligtede sig i sin nylige meddelelse til at udarbejde en analyse af arbejdsbyrden i de enkelte delegationer. Det vil bidrage til at kontrollere, om Kommissionens menneskelige ressourcer udnyttes bedst muligt. Der gøres mest muligt for at besætte alle stillinger hurtigst muligt, men det er ikke altid muligt at finde egnede kandidater til nogle af de mindre attraktive stillinger.

55. Kommissionen har indført en politik med henblik på at genoprette personalebalancen i delegationerne, således at der opnås bedre ligevægt mellem lokalt ansatte og udstationeret personale. Dette gælder især for AVS-delegationer, som traditionelt har ansat få lokalt ansatte på ledende poster. På nuværende tidspunkt er der 71 sådanne lokalt ansatte i AVS-delegationerne. I Kommissionens meddelelse af juli 2000 forudses der en overførsel af yderligere 30 udstationerede tjenestemænd, som sandsynligvis skal erstattes af lokalt ansatte i gruppe I.

Kommissionen er af den opfattelse, at ansvaret for den finansielle forvaltning primært henhører under delegationslederen og de øvrige tjenestemænd i delegationen. Dette ansvar kan ikke fuldstændigt uddelegeres til lokalt ansatte, og i maj 1999 blev delegationslederne mindet om, at de skulle sikre et korrekt tilsyn.

56. Kommissionen er i færd med at udarbejde kriterier for at fastlægge arbejdsbyrden i de enkelte delegationer. Det vil gøre det muligt at vurdere personalebehovene i delegationerne bedre.

57. Oprettelsen af EuropeAid (se svaret til punkt 28-30) skulle gøre det muligt at opnå større fleksibilitet i ansættelsen af personale og dermed en mere hensigtsmæssig profil for personale, der beskæftiger sig med bistandsanliggender.

58. I Central- og Østeuropa er en stor andel af personalet lokalt ansatte, der er statsborgere i de pågældende lande, og delegationerne har vide skønsmæssige muligheder til at ansætte personale til at klare svingende arbejdspress.

59. Kommissionen har erkendt behovet for at nedlægge kontorerne for faglig bistand, og de fleste vil blive lukket ned inden udgangen af 2001. Der er fremlagt forslag om de fornødne finansielle tilpasninger til medtagelse i budgetåret 2001. Efterhånden som kontrakterne for de 80 kontorer, der eksisterer i RELEX-sektoren, udløber, overtages opgaverne direkte af Kommissionens tjenestegrene, især delegationerne og det nye kontor EuropeAid, der skal erstatte det nuværende SCR.

60. En af forudsætningerne for, at dekoncentrationen lykkes, er, at delegationerne styrkes med ekstra personale, navnlig inden for finansiell forvaltning. I ændringsskrivelsen til 2001-budgettet har Kommissionen anmodet om i alt 261 nye A-tjenestemandsstillinger til det mere omfattende område, som de eksterne forbindelser

dækker. Heraf skal 40 bruges til at styrke delegationerne. Endvidere har Kommissionen anmodet budgetmyndigheden om at godkende finansieringen af 320 eksterne medarbejdere over driftsbevillingerne (BA-poster) med henblik på dekoncentration. Hertil kommer de ekstra 280 poster til eksterne medarbejdere til delegationerne, som der er anmodet om med henblik på medlukningen af kontorerne for faglig bistand (BAT). Alle disse foranstaltninger vil bidrage til en betydelig styrkelse af personalesituationen i delegationerne, således at disse på effektiv vis kan forvalte de ekstra opgaver, som de får overdraget som led i dekoncentrationen.

Projektilsyn

61.-63. Kommissionen erkender rigtigheden i en stor del af den situation, der er beskrevet vedrørende tilsynets forskellige grader af dybde, kvalitet og opfølgning. Dette problem er allerede blevet diagnosticeret og beskrevet i evaluerings- og fremskridts-/tilsynsrapporter og er den direkte konsekvens af de u hensigtsmæssige personaleressourcer både lokalt og centralt. I mangel af passende ressourcer har det personale, der er til rådighed, koncentreret sig om væsentlige opgaver (ofte finansiell forvaltning) på bekostning af formelt tilsyn og rapportering.

Den løsning, Kommissionen overvejer, består af flere forskellige elementer, navnlig tilvejebringelse af yderligere ressourcer, som led i reorganiseringen af de tjenestegrene, der har ansvaret for eksterne forbindelser, herunder dekoncentration, og oprettelse af et projektilsynssystem, der dækker samtlige eksterne bistandsprogrammer. For Phare- og Tacis-programmerne er der etableret eksterne tilsynssystemer, og man er ved at udforme og teste et lignende system for AVS-, ALA- og MED-programmerne med henblik på almen anvendelse, der skal starte i begyndelsen af 2001. Det forventes, at der ved udgangen af 2002 vil være ført tilsyn med praktisk taget alle projekter; i betragtning af arbejdets omfang (især antallet og kompleksiteten af de projekter, de tilsynsførende skal besøge), er det usandsynligt, at det skulle kunne gøres tidligere. I mellemtiden vil det nuværende tilsyn fra delegationernes side fortsætte, og afhængigt af hvor hurtigt og effektivt dekoncentrationen finder sted, vil det måske være muligt at styrke og fremskynde tilsynets omfang.

Tilsynsarbejdet og -systemet vil styrke mange aspekter af forberedelsen og udformningen af projekter, som kritiseres andetsteds i Rettens beretning, i og med at det vil forbedre kvaliteten af projekternes logiske rammer (herunder indikatorer) og tidsplanerne for gennemførelsen, som udgør det nødvendige grundlag for tilsynet.

65. Det er klart, at myndighedernes bidrag (som udgør en integreret del af projektet) må underkastes samme tilsyn som Fællesskabets bidrag. Det må dog understreges, at de direkte projektgennemførelses- og tilsynsaktiviteter gennemføres af projektgennemførelsesorganet og/eller andre specifikke organer såsom projektgennemførelsesenheden (PIU), projektforvaltningsenheden (PMU), projektkoordinations- og tilsynsudvalget, styringsudvalg osv.

66. Kommissionen er ganske klar over de problemer, Retten henviser til. Forbedringen af tilsynsproceduren indgår som led i den globale, grundige gennemgang af Kommissionens finansielle forvaltning, kontrol og revision som beskrevet i hvidbogen om reformen.

Delegationerne vil i kraft af dekoncentrationen få større ansvar for gennemførelsen og den finansielle forvaltning af projekter. Det er ligeledes forudsat at udelegere funktionen som anvisningsberetter til delegationslederne. Afskaffelsen af forudgående kontrol og det øgede ansvar vil tilskynde delegationerne til at gennemføre finanskontrolprocedurerne meget nøje. Kommissionen vil med henblik på denne overdragelse af ansvarsområder harmonisere og forbedre ledelses- og tilsynsinstrumenterne (vejledninger, tilsyn, inspektioner, revisioner). Den vil også udarbejde instruktioner om rapporteringslinjer og kommandokæden i delegationerne og mellem hovedkvarteret og delegationerne til brug for det personale, der har ansvar for gennemførelsen af projekter.

67-69. Kommissionen tilslutter sig de synspunkter, Retten giver udtryk for. Inden for rammerne af RELEX-reformen agter den at give absolut prioritet til datamatiseringen af sine delegationer i form af en indretningsplan, der primært tager sigte på at forbedre delegationernes edb-infrastruktur, og dernæst på at installere SINCOM for til sidst at etablere et mere omfattende forvaltningsredskab, nemlig CRIS. Budgetmyndigheden vil inden for rammerne af ændringskriteriet til FBF 2001 få forelagt en prioriteret anmodning med henblik på at konkretisere første etape af denne plan allerede fra begyndelsen af 2001, bl.a. i Sydafrika og i de delegationer, der har ansvar for gennemførelsen af MEDA.

For EUF's vedkommende vil der blive iværksat en tilsvarende indsats sideløbende hermed. Eftersom det ikke har været muligt at overføre regnskabssystemet i OLAS til SINCOM, som det ellers oprindeligt var planlagt, har SCR lanceret en forsøgsordning med decentralisering af betalinger og vil aktivt forfølge en politik, som tager sigte på gradvis at forsyne EUF-delegationerne med de fornødne redskaber til regnskabs- og kontraktforvaltning.

Delegationerne i Central- og Østeuropa har adgang til et finansielt rapporteringssystem, PERSBUS, som indeholder ajourført information om de finansielle fremskridt. SINCOM er blevet installeret i disse delegationer. Det er imidlertid nødvendigt at gennemføre en mere vidtrækkende forbedring af ledelsesinformationen for Phare, og GD for Udvikelse er i færd med at udvikle et nyt system på grundlag af de eksisterende finansielle rapporteringssystemer.

69. I sommeren 2000 fremsender Kommissionen budgetmyndigheden et forslag til revision af finansforordningen, hvori der bl.a. tages hensyn til de behov og særlige forhold, der gør sig gældende for de eksisterende forbindelser.

70. Kommissionen har for at forenkle den operationelle kontekst for kandidatlandene så vidt muligt integreret Phare-aktiviteterne i landledeprogrammer, er

begyndt at kæde grænseoverskridende samarbejde sammen med det overordnede Phare-program og har reduceret antallet af flerlandeprogrammer til et minimum. Oprettelsen af SAPARD og ISPA indebærer mere koordination for disse lande, men de skal i hvert enkelt tilfælde udvikle programgennemførelsesstrukturer, som der vil blive brug for efter tiltrædelsen.

71. Kommissionen tilslutter sig fuldt ud Rettens synspunkt med hensyn til visse overlapninger mellem EUF og budgetposterne vedrørende udvikling og er af den opfattelse, at man i 2001 sammen med budgetmyndigheden skal bringe denne situation til ophør inden for rammerne af iværksættelsen af FBF og peer-gruppens arbejde samt gennemførelsen af den reform, kommissærkollegiet traf beslutning om den 16. maj 2000.

KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Landeprogrammering

72. Et af de centrale elementer i Kommissionens reformplaner er bedre programmering. De to hovedpunkter heri er oprettelsen af den tværtjenstlige kvalitetsstøttegruppe (QSGI) og standardrammerne for landestrategidokumenter (se svarene til punkt 16-27).

73. Kommissionens reformprogram indebærer større inddragelse af medlemsstater og andre partnere i landeprogrammeringen, og tilsvarende mindre mikroforvaltning af de enkelte projekter (se svaret til punkt 22-24).

74. Kommissionen udviser allerede nu større opmærksomhed om landeprogrammeringsdokumenternes kvalitet og indhold (se svaret til punkt 25-27).

Projektforberedelse og -vurdering

75.-76. Som anført i punkt 37 er der udarbejdet en ny model til finansieringsforslag, som er klart bedre end den foregående. Der skal dog stadig gøres en indsats med hensyn til korrekt anvendelse af koncepterne for projektcyklusforvaltning samt kvantificering af objektivt kontrollerbare indikatorer, selvom den kvalitetsstøttegruppe, der er nedsat af GD for Udvikling, i kraft af sin kontrol af begge disse aspekter spiller en rolle og også har affødt visse forbedringer.

77. Kommissionen har formelt givet udtryk for sin skuffelse over, at medlemsstaterne ikke har accepteret dens nylige forslag vedrørende tærsklen for forelæggelse af finansieringsforslag for EUF-Udvalget og dettes beslutningsprocedure. Den er bekymret for, at de omstændelige procedurer vil hæmme EUF's effektivitet og resultere i lavere udbetalingsrater end forventet. Hvad angår de andre programmer, vil Kommissionen enten foreslå en "horisontal" forordning, hvori udvalgsaspekterne for al EU's eksterne bistand defineres, eller tilpasse de eksisterende forordninger.

Se desuden svaret til punkt 41.

Generelle konklusioner og henstillinger

79.-81. Kommissionen tilslutter sig Rettens synspunkt med hensyn til, at de mange forskellige procedurer ofte komplicerer forvaltningen af eksterne bistandsprogrammer. Årsagerne hertil er historisk betingede: Der er blevet indført nye programmer for at tilfredsstille de krav, der er opstået under nye omstændigheder, f.eks. tiltrædelsen af nye medlemsstater med interesser i forskellige dele af verden, kommunismens fald osv. Kommissionens kroniske ressourcemangel og den uklare deling af ansvarsområder i Kommissionen med hensyn til forvaltningen af eksterne bistand som helhed har hæmmet forsøgene på at opnå større harmonisering af procedurerne, selvom oprettelsen af SCR i 1998 var et første skridt i denne retning. Der er gjort virkelige fremskridt med udviklingen af ensartede udbudsprocedurer og praktiske vejledninger.

På initiativ af den nye Kommissionen indføres der nu en række nye og mere vidtrækkende reformplaner, som blev fremlagt i meddelelsen om reformen af forvaltningen af den eksterne bistand, der blev vedtaget den 16. maj 2000. De tager sigte på at forbedre både den hastighed, hvormed Kommissionens eksterne bistand ydes, og selve bistandens kvalitet.

Den tværtjenstlige kvalitetsstøttegruppe (QSGI), som har sekretariat i GD for Udvikling, skal sikre en bedre programmering. Kommissionen vil gerne have, at der i alle de rådgivende udvalg, hvori medlemsstaterne deltager, fokuseres mere på programmering og landeprogrammer og mindre på mikroforvaltning af de enkelte projekter. Ansvar for projektcyklussen fra identifikation til gennemførelse vil blive henlagt under et enkelt organ, nemlig EuropeAid, som skal erstatte SCR. De geografiske generaldirektorater (Eksterne Forbindelser og Udvikling) vil fortsat være ansvarlige for den generelle strategi og programmering. Der arbejdes intenst på at løse problemet med ophobningen af gamle og "sovende" projekter. Og den del af reformprogrammet, der nok er den mest ambitiøse, er afgørelsen om at dekoncentrere ansvar ud til delegationerne og i det omfang, det er muligt, til de nationale myndighederne i partnerlandene.

Forudsætningen for at gennemføre disse planer er, at der stilles yderligere menneskelige ressourcer til rådighed. I begyndelsen af september 2000 forelagde Kommissionen budgetmyndigheden en ændringsskrivelse til 2001-budgetforslaget med henblik på at opnå de ekstra finansieringsmidler, der er nødvendige. Kommissionen har også foreslået, at driftsbevillingerne i 2001-budgettet anvendes til at ansætte personale til at arbejde med de opgaver i SCR/EuropeAid, der tidligere blev varetaget af kontorerne for faglig bistand, og styrke personalet i delegationerne. Hvis Kommissionen ikke opnår disse yderligere ressourcer, ser den sig nødsaget til at reducere de eksisterende bistandsprogrammer, således at de kan forvaltes på effektiv vis.

