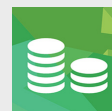


Særberetning

EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik: en lovende begyndelse trods visse mangler

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af revisioner vedrørende EU-politikker og programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III - der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten - som er ansvarlig for revision af udgiftsområderne foranstaltninger udadtil samt sikkerhed og retfærdighed. Revisionsarbejdet blev ledet af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Katja Mattfolk, attaché Kim Storup, ledende administrator Beatrix Lesiewicz og opgaveansvarlig Laura Gores. Revisionsholdet bestod af Nóirín O'Grady og Florin Alexandru Farcas.



Fra venstre til højre: Beatrix Lesiewicz, Laura Gores, Katja Mattfolk, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Nóirín O'Grady, Florin Alexandru Farcas.

INDHOLD

	Punkt
Akronymer og forkortelser	
Resumé	I-VIII
Indledning	1-9
EU-trustfonde: et nyt værktøj til udviklingsbistand	1-4
Den Centralafrikanske Republik: et land i krise	5-9
Revisionens omfang og revisionsmetoden	10-11
Bemærkninger	12-69
Trods et beskedent analysegrundlag var både oprettelsen og udformningen af Bêkou-trustfonden passende under de givne omstændigheder	12-27
Bêkou-trustfonden var en hurtig reaktion på en vanskelig national kontekst	13-16
Kommissionen foretog ingen formelt struktureret analyse med henblik på valget af finansieringsinstrument	17-20
Der blev ikke foretaget en omfattende behovsanalyse for at kortlægge de huller, Bêkou-trustfonden skulle udfylde	21-27
Forvaltningen af Bêkou-trustfonden har endnu ikke opfyldt sit fulde potentiale	28-53
Bêkou-trustfonden havde begrænset indflydelse på koordineringen mellem interessenterne	29-35
Procedurerne kunne være mere gennemsigtige, hurtigere og mere omkostningseffektive	36-49
Overvågnings- og evalueringsmekanismerne er endnu ikke fuldt udviklet	50-53
Trods de vanskelige omstændigheder har Bêkou-trustfonden samlet set opnået positive resultater indtil videre	54-69
Bêkou-trustfonden har tiltrukket bistand, men kun få nye donorer	55-61
De fleste projekter har leveret de forventede output under vanskelige forhold	62-65
Fonden giver EU større synlighed	66-69

Konklusioner og anbefalinger	70-79
Oprettelsen af Bêkou-trustfonden	71-72
Forvaltningen af Bêkou-trustfonden	73-76
Bêkou-trustfondens resultater	77-79
Bilag I - Liste over reviderede projekter og kontrakter	
Bilag II - Syv FN-trustfonde, der opererer i CAR	
Bilag III - Trafiklysbilag vedrørende projektoutput	
Kommissionens svar	

AKRONYMER OG FORKORTELSER

	Den Centralafrikanske Republik
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
FAO	De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation
FN	De Forenede Nationer
UNDP	De Forenede Nationers Udviklingsprogram
GD DEVCO	Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling
GD ECHO	Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan
IMF	Den Internationale Valutafond
MEP	Medlem af Europa-Parlamentet
NGO	Ikke-statslig organisation
NVP	Nationalt vejledende program
OECD	Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling
PRAG	"Procurement and Grants for European Union External Actions - A Practical Guide"
SMART-mål	Specifikke, målelige, realiserbare, relevante og tidsbestemte målsætninger
UNICEF	De Forenede Nationers Børnefond

RESUMÉ

- I. En trustfond er en fond, der oprettes til specifikke udviklingsformål med finansielle bidrag fra én eller flere donorer, ofte som reaktion på kriser såsom naturkatastrofer eller konflikter. Siden 2013 har Kommissionen haft mulighed for at oprette "EU-trustfonde for foranstaltninger udadtil" med henblik på akutte nødhjælpsforanstaltninger, foranstaltninger, der gennemføres efter katastrofefasen, eller tematiske foranstaltninger.
 - II. EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik, som er den første EU-trustfond, Europa-Kommissionen har forvaltet, blev oprettet i juli 2014. Dens donorer er Den Europæiske Union, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Italien og Schweiz, som har ydet i alt 146 millioner euro med det mål at hjælpe landet ud af krisen og støtte dets genopbygning.
 - III. Den Centralafrikanske Republik har i mange årtier oplevet dårlig regeringsførelse, stor fattigdom og konflikter. Det er et af verdens mindst udviklede og fattigste lande, og det ligger nederst på UNDP's 2016-indeks for menneskelig udvikling.
 - IV. Formålet med denne revision var at undersøge Europa-Kommissionens første erfaringer med at bruge en EU-trustfond. Vi undersøgte, om oprettelsen af den var berettiget, om den blev forvaltet godt, og om den indtil videre opfyldte sine mål.
 - V. Vi konkluderer, at selv om der hverken lå en formelt struktureret analyse bag valget af finansieringsinstrument eller var foretaget en omfattende behovsanalyse, var både oprettelsen og udformningen af Bêkou-trustfonden passende under de givne omstændigheder.
 - VI. Forvaltningen af Bêkou-trustfonden har endnu ikke opfyldt sit fulde potentiale i tre henseender: Fonden har haft begrænset indflydelse på koordineringen mellem interessenterne, procedurerne kunne være mere gennemsigtige, hurtigere og mere omkostningseffektive, og overvågnings- og evalueringsmekanismerne er endnu ikke fuldt udviklet.
 - VII. Bêkou-trustfonden har samlet set opnået positive resultater indtil videre. Den har tiltrukket bistand, men kun få nye donorer, og de fleste af dens projekter har leveret de forventede output. Fonden giver EU større synlighed.
-

VIII. Vi fremsætter en række anbefalinger med henblik på at hjælpe Kommissionen til fremover at forbedre udformningen og forvaltningen af Bêkou-trustfonden og af EU-trustfonde generelt. Vi anbefaler, at Kommissionen:

- udarbejder yderligere vejledning om valg af bistandsinstrument og om metoder til at fastlægge trustfondes interventionsomfang på grundlag af behovsanalyser
 - forbedrer donorkoordineringen, udvælgelsesprocedurerne og resultatmålingen samt optimerer administrationsomkostningerne.
-

INDLEDNING

EU-trustfonde: et nyt værktøj til udviklingsbistand

1. En trustfond er en fond, der oprettes til et specifikt udviklingsformål med finansielle bidrag fra én eller flere donorer og normalt forvaltes af en international organisation såsom Verdensbanken eller FN. Trustfonde har været populære siden 1990'erne og er i stigende grad blevet brugt til at finansiere internationalt samarbejde. Der oprettes ofte trustfonde som reaktion på kriser såsom naturkatastrofer eller konflikter.
2. Siden 2013 har det været muligt at oprette "EU-trustfonde for foranstaltninger udadtil" med henblik på akutte nødhjælpsforanstaltninger, foranstaltninger, der gennemføres efter katastrofefasen, eller tematiske foranstaltninger i forbindelse med en aftale indgået mellem Europa-Kommissionen og andre donorer¹. For hver trustfond oprettes der en bestyrelse med Kommissionen som formand for at sikre, at både donorerne og de medlemsstater, der ikke bidrager, er repræsenteret, samt for at træffe afgørelse om anvendelsen af midlerne.
3. EU's Bêkou-trustfond² for Den Centralafrikanske Republik (CAR) blev oprettet i juli 2014 med det mål at hjælpe landet ud af krisen og støtte dets genopbygning. Den er den første af fire trustfonde, der forvaltes af Europa-Kommissionen³. De fire oprindelige donorer var Den Europæiske Union (EU), Frankrig, Tyskland og Nederlandene, mens Italien og Schweiz tilsluttede sig i 2015. Tilsagnene til Bêkou-trustfonden beløb sig ved udgangen af 2016 til i alt 146 millioner euro, heraf ca. tre fjerdedele fra EU-budgettet og Den Europæiske Udviklingsfond. Ved udgangen af 2016 var der modtaget 86 millioner euro.

¹ Artikel 187 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1) fastlægger den retlige ramme for oprettelse af EU-trustfonde for foranstaltninger udadtil.

² "Bêkou" betyder "håb" på sango.

³ De andre fonde er: a) Madadtrustfonden, der blev oprettet i december 2014 som reaktion på den syriske krise, b) nødtrustfonden for migration i Afrika, der blev oprettet i 2015, og c) trustfonden for Colombia, der blev oprettet i 2016 med henblik på at støtte processen efter konflikten.

4. Som fastsat i oprettelsesaftalen er trustfondens hovedmål at yde sammenhængende og målrettet bistand for at styrke sårbare gruppers modstandsdygtighed og på alle måder hjælpe Den Centralafrikanske Republik ud af krisen og støtte dens genopbygning, at koordinere aktioner på kort, mellemlang og lang sigt og at hjælpe nabolandene til at håndtere krisens konsekvenser⁴.

Den Centralafrikanske Republik: et land i krise

5. CAR er et af verdens mindst udviklede og fattigste lande, og det ligger nederst på UNDP's 2016-indeks for menneskelig udvikling. Dette til trods for, at det har betydelige mineralforekomster og andre ressourcer såsom uranreserver, råolie, guld, diamanter, kobolt, tømmer og vandkraft. Befolkningen på 4,5 millioner er spredt over et stort område på 623 000 km² (omtrent så stort som Frankrig og Belgien tilsammen). CAR opnåede selvstændighed i 1960 og har siden oplevet konflikter, dårlig regeringsførelse, stor fattigdom og ulighed samt manglende investeringer fra den private sektor. De fleste indbyggere i CAR står nu i en usikker situation, og over halvdelen af befolkningen har behov for humanitær bistand. Ca. 450 000 mennesker er internt fordrevne, og et tilsvarende antal er flygtet til nabolandene.

6. En overgangsregering regerede fra 2014 til begyndelsen af 2016, efter at en voldsbølge havde fordrevet den tidligere regering. I marts 2016 tiltrådte en ny præsident og en ny regering efter afholdelse af demokratiske valg. I oktober 2016 offentliggjorde CAR's myndigheder og donorerne en femårig national plan for genopretning og fredsopbygning.

7. Indtil 2014 blev CAR betragtet som et "bistandsstedbarn"⁵, fordi landet kun modtog begrænset støtte fra det internationale donorsamfund. Derefter steg bistanden væsentligt.

⁴ "Agreement establishing the European Union trust fund for the Central African Republic, 'The Bêkou EU trust fund'", artikel 2: "Objectives of the trust fund".

⁵ Leverandører af udviklingssamarbejde bestemmer selv, hvilke lande de vil støtte, og hvor meget. Det kan føre til ubalancer, som kan gøre bistanden mindre effektiv, fordi den bliver fragmenteret, og fordi der er mange leverandører i nogle lande - såkaldte "darlings" - men huller i bistanden til andre lande - såkaldte "stedbørn". (<http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/fragmentation-orphans.htm>)

De vedvarende konflikter betyder imidlertid, at befolkningen stadig har hårdt brug for humanitær bistand⁶.

8. EU har været partner for CAR i over tredive år og er stadig en af landets vigtigste udviklingspartnere. Mellem 2013 og 2016 ydede EU over 500 millioner euro i bistand til landet⁷. EU har valgt en "samlet tilgang"⁸, der omfatter bistand gennem Bêkou-trustfonden, traditionel udviklingsbistand, tre militære missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, civile kriseindsatser og humanitær bistand.

9. FN's agenturer og Frankrig har også et betydeligt engagement i CAR. I **bilag II** beskrives syv FN-trustfonde, der opererer i landet. Endvidere yder en række andre partnere, f.eks. Den Afrikanske Udviklingsbank, Verdensbanken og andre EU-lande, også bistand til CAR.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

10. Formålet med denne forvaltningsrevision var at undersøge Europa-Kommissionens første erfaringer med at bruge en EU-trustfond som værktøj til bistand. Vi undersøgte, om oprettelsen af fonden var berettiget, om den blev forvaltet godt, og om den indtil videre havde opfyldt sine mål.

11. Revisionen fokuserede på perioden fra oprettelsen af fonden i 2014 til udgangen af 2016. Vi undersøgte alle de 11 projekter og 31 tilknyttede kontrakter, som fonden finansierede (jf. **bilag I**). Vi analyserede forskellige dokumenter om fondens oprettelse og om projektudformning, procedurerne for udvælgelse af gennemførelsesorganisationer samt

⁶ I marts 2017 rapporterede FN's Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender, at CAR kun havde modtaget humanitær bistand for 5 % af de 400 millioner US-dollars, som der var brug for, og at rationerne derfor var blevet halveret.

⁷ Europa-Kommissionens faktablad: "The European Union's comprehensive approach in the Central African Republic (2013-2016)", Bruxelles, 11.11.2016.

⁸ Ifølge Lissabontraktaten skal der være sammenhæng mellem de forskellige områder inden for EU's optræden udadtil og mellem disse og EU's øvrige politikker. Efter traktatens ikrafttrædelse og med den nye institutionelle kontekst, der er skabt hermed, har EU - ved hjælp af alle sine disponible instrumenter og ressourcer - øget både sit potentiale til og sin ambition om at gøre sin optræden udadtil mere sammenhængende, effektiv og strategisk (JOIN(2013) 30 final af 11.12.2013 "EU's samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser").

overvågningen og evalueringen af projekterne (foreløbige rapporter og eksterne evalueringsrapporter). Vi aflagde også besøg på stedet i CAR og i hovedkvartererne for tre af fondens donorer. Dette gav os mulighed for at interviewe forskellige aktører og besøge tre projekter.

BEMÆRKNINGER

Trods et beskedent analysegrundlag var både oprettelsen og udformningen af Bêkou-trustfonden passende under de givne omstændigheder

12. I det følgende giver vi en kort oversigt over den nationale kontekst på det tidspunkt, hvor Bêkou-trustfonden blev oprettet, og analyserer derefter fondens udformning fra to perspektiver, idet vi ser på valget af en trustfond som finansieringsinstrument og på fastlæggelsen af fondens interventionsomfang.

Bêkou-trustfonden var en hurtig reaktion på en vanskelig national kontekst

13. Den Centralafrikanske Republik var i 2014 stadig præget af efterdønningerne fra den store politiske og sikkerhedsmæssige krise, som var eskaleret i 2012 og havde udløst en humanitær krise og en økonomisk recession, der begge overgik alt, hvad man tidligere havde set. I december 2013 erklærede FN landet i en nødsituation på niveau 3⁹. Situationen var kendetegnet ved, at der var et "kontiguum"¹⁰ af udfordringer vedrørende humanitær bistand og udvikling, og at de skrøbelige statslige myndigheder ikke kunne dække befolkningens behov.

⁹ Denne klassificering bruges i det globale humanitære system til at betegne de værste og mest omfattende humanitære kriser.

¹⁰ Oprindeligt blev bistand betragtet som en lineær sekvens af tiltag, et "kontinuum": Efter nødhjælpsfasen skulle der komme en fase med rehabilitering, og den skulle efterfølges af klassisk udviklingssamarbejde. Erfaringer fra 1990'erne viste imidlertid, at denne opfattelse af nødhjælp, rehabilitering og udvikling som særskilte og konsekutive processer førte til en mangelfuld reaktion på kompleksiteten i mange krisesituationer. Hvis man i stedet betragter dem som et "kontiguum" (dvs. som samtidigt forekommende og indbyrdes forbundne processer), kan man tage højde for, at situationerne måske kræver samtidig anvendelse af forskellige instrumenter (jf. Europa-Parlamentets policy briefing "Linking relief, rehabilitation and development: Towards more effective aid", s. 4 og 5).



Et barn går ved et forladt fly i den tidligere M'Poko-lejr for internt fordrevne tæt på Banguis lufthavn.

© Fransk Røde Kors.

14. Konteksten gjorde det meget vanskeligt for EU at levere bistand: Fordi der ikke fandtes en demokratisk valgt regering på daværende tidspunkt, kunne Kommissionen ikke vedtage et nationalt vejledende program¹¹ for den støtte, der blev ydet via CAR's nationale tildeling under 11. Europæiske Udviklingsfond (EUF).

15. Oprettelsen af Bêkou-trustfonden for CAR var således en hurtig reaktion på behovet for et koordineret instrument, der kunne forbinde nødhjælp, rehabilitering og udvikling.

Rationalet bag valget af et sådant bistandsinstrument blev i første halvår af 2014 drøftet både politisk og teknisk i Europa-Kommissionen selv samt med en bred vifte af donorer og med CAR's overgangsregering. Disse drøftelser førte til en konsensus, navnlig om behovet

¹¹ Det nationale vejledende program er et vigtigt led i programmeringen af EU-bistand under EUF. Det fastlægger EU-bistandens strategi og prioriteter og udarbejdes i tæt samarbejde med partnerlandet. EU skal derfor have en national regering som modpart for at kunne vedtage et nationalt vejledende program. CAR havde på daværende tidspunkt en overgangsregering, der ikke havde opnået legitimitet ved et demokratisk valg.

for en anderledes metode til bistandslevering, som kunne integrere humanitære tilgange og udviklingstilgange med henblik på ikke blot at koordinere bistand, men også begynde at sammenlægge ressourcer. Denne fælles analyse dannede grundlag for oprettelsen af Bêkou-trustfonden.

16. Fonden blev oprettet i løbet af meget kort tid, idet de indledende drøftelser begyndte i starten af 2014, og oprettelsesaftalen blev underskrevet af Kommissionen, Frankrig, Tyskland og Nederlandene i juli 2014.

Kommissionen foretog ingen formelt struktureret analyse med henblik på valget af finansieringsinstrument

17. Finansforordningen fastsætter en række krav, der skal være opfyldt, før der kan oprettes EU-trustfonde: i) Trustfonde skal *tilføre Unionens indsats en merværdi*, hvilket vil sige, at deres mål bedre kan nås på EU-plan end på nationalt plan, ii) de skal tilvejebringe *politisk synlighed og forvaltningsmæssige fordele*, og iii) de bør ikke oprettes, hvis de blot duplikerer andre eksisterende finansieringskanaler og lignende instrumenter uden at tilføje noget *nyt*.

18. Det fremgår af EU's forpligtelser på højniveauforummerne om bistandseffektivitet (jf. **tekstboks 1**) og GD DEVCO's retningslinjer vedrørende EU-trustfonde, at trustfonde ikke bør være et standardværktøj til gennemførelse af bistand.

Tekstboks 1 - Højniveauforummerne om bistandseffektivitet anbefaler tilbageholdenhed med hensyn til at etablere nye bistandskanaler

Der har været fire begivenheder i den vedvarende indsats for at modernisere bistandsleveringen: højniveauforummerne om bistandseffektivitet i Rom (2003), Paris (2005), Accra (2008) og Busan (2011). Ved disse begivenheder, der hidtil har involveret over 100 lande, er der blevet fastlagt principper for effektiv bistand.

Efter 2008-forummet i Accra forpligtede donorerne sig til at anvende og om fornødent styrke de eksisterende bistandskanaler, før de opretter nye, særskilte kanaler, som skaber risiko for yderligere

fragmentering og komplicerer koordineringen på landeniveau¹². Under en rundbordsdrøftelse blev donorerne opfordret til at tænke sig om en ekstra gang, før de opretter nye fonde, og til nøje at undersøge, om sådanne fonde tilfører merværdi¹³. På 2011-forummet i Busan bekræftede EU sin forpligtelse fra Accra om at være tilbageholdende med hensyn til at sprede midlerne yderligere¹⁴.

19. Både FN og Verdensbanken har indført procedurer for fastlæggelse af, om det er berettiget at vælge en trustfond som bistandsinstrument. F.eks. har FN's Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO), som bistår FN i forbindelse med forvaltning af sammenlagte finansieringsmekanismer, offentliggjort håndbøger, der giver vejledning om oprettelse af trustfonde. Heri anbefales det at gennemføre en forundersøgelse og analysere fondens funktion og merværdi¹⁵.

20. I sine retningslinjer gentager Kommissionen for nærværende blot finansforordningens krav. Den har endnu ikke udviklet en metode til hurtigt at anvende disse krav til at foretage en struktureret vurdering af fordelene ved trustfonde sammenlignet med andre værktøjer. Før oprettelsen af Bêkou-trustfonden arrangerede Kommissionen ganske vist en række drøftelser (jf. punkt 15), men der blev ikke foretaget en formelt struktureret analyse på grundlag af finansforordningens krav.

Der blev ikke foretaget en omfattende behovsanalyse for at kortlægge de huller, Bêkou-trustfonden skulle udfylde

21. I forbindelse med udviklingsbistand er det med henblik på fastlæggelsen af interventionsomfanget vigtigt at foretage behovsanalyser, da disse gør det muligt at

¹² Punkt 19 i Accrahandlingsplanen fra det tredje højniveauforum om bistandseffektivitet, 2008.

¹³ "Roundtable 9 Summary, Aid architecture", fra det tredje højniveauforum om bistandseffektivitet, 2008, s. 7.

¹⁴ EU's fælles holdning vedrørende det fjerde højniveauforum om bistandseffektivitet, 2011, punkt 28, s. 6.

¹⁵ I én håndbog anføres seks mulige funktioner og deres respektive merværdi: sammenhæng (udfyldte huller), konsolidering (reducere fragmentering), specialiseret eller tematisk funktion, risikostyring, styrkelse af nationale systemer, innovation. (MPTFO: "Designing pooled funds for performance, A Manual prepared by the MPTFO", 2015, jf. navnlig tabel 2, s. vii, og tabel 3, s. 6).

identificere behovene og prioritere bistanden. De gør det også muligt at sikre, at et nyt finansieringsinstrument ikke duplikerer eksisterende instrumenter, og de kan danne grundlag for udformningen af bistand, der letter arbejdsdeling med andre donorer.

22. Før oprettelsen af Bêkou-trustfonden blev det konstateret i flere interne kommissionsdokumenter, at CAR havde brug for bistand, men behovsanalysen var ufuldstændig, fordi den manglede følgende elementer: en vurdering af CAR's samlede behov, en oversigt over de behov, der blev behandlet af de eksisterende bistandsinstrumenter - og dermed en analyse af de huller, der skulle dækkes - en vurdering af, hvilke finansielle ressourcer der var behov for, og en prioritering af bistanden.

23. Som fastsat i oprettelsesaftalen er Bêkou-trustfondens hovedmål at yde sammenhængende og målrettet bistand for at styrke sårbare gruppers modstandsdygtighed og på alle måder hjælpe Den Centralafrikanske Republik ud af krisen og støtte dens genopbygning, at koordinere aktioner på kort, mellemlang og lang sigt og at hjælpe nabolandene til at håndtere krisens konsekvenser¹⁶. Formuleringen er holdt i generelle vendinger. En omfattende behovsanalyse kunne have dannet grundlag for mere detaljerede mål (jf. også punkt 50). Endvidere kunne den mere klart have vist, hvordan og hvorfor fondens aktiviteter er relevante i forbindelse med målet, og hvilke specifikke huller fonden udfylder.

24. På strategisk plan har Kommissionen sikret, at Bêkou-trustfonden ikke duplikerer andre eksisterende finansieringskanaler. Fra 2014 til 2016 blev der via CAR's nationale tildeling under EUF finansieret et begrænset antal aktiviteter, der var koncentreret om andre områder end dem, der er omfattet af Bêkou-trustfonden, f.eks. uddannelse og nationale sundhedspolitikker¹⁷. Der er mindst syv FN-trustfonde, der opererer i CAR, men seks af dem har et tematisk omfang, der klart adskiller sig fra Bêkou-trustfondens. Den eneste undtagelse er FN's multipartnertrustfond Ezingo, som også fokuserer på stabilisering og

¹⁶ "Agreement establishing the European Union trust fund for the Central African Republic, 'The Bêkou EU trust fund'", artikel 2: "Objectives of the trust fund".

¹⁷ I modsætning hertil leverede Bêkou-trustfondens projekter hovedsagelig bistand til individuelle sundhedsfaciliteter. De nationale sundhedspolitikker fastlægges af Sundhedsministeriet.

genopretning i CAR. Denne fond adskiller sig imidlertid væsentligt fra Bêkou-trustfonden med hensyn til bistandsvolumen og aktivitetsniveau, typen af finansierede projekter og typen af bistandsmodtagere¹⁸.

25. På projektniveau adresserer Bêkou-trustfonden de samme behov som den tidligere EU-støtte. Nogle projekter ligger faktisk i direkte forlængelse af projekter, der tidligere blev finansieret af andre EU-bistandsinstrumenter (jf. **tekstboks 2**). Der er imidlertid blevet indført en anden tilgang og tilføjet flere aktiviteter vedrørende opbygning af modstandsdygtighed. Nogle af de øvrige projekter er innovative og adskiller sig fra de projekttyper, der tidligere blev finansieret i CAR. Et eksempel på dette er projektet for økonomisk genopretning, som yder mikrofinansiering til små, lokale virksomheder.

Tekstboks 2 - Eksempler på, at projekter under Bêkou-trustfonden adresserer de samme behov som projekter finansieret med EU-støtte

Nogle af projekterne under Bêkou-trustfonden har overtaget aktiviteter, der tidligere blev støttet af andre EU-bistandsinstrumenter. Følgende kan nævnes som eksempler:

- a) To GD ECHO-projekter gennemført i samarbejde med NGO'er i sundhedssektoren blev efterfulgt af projekter under Bêkou-trustfonden gennemført i samarbejde med de samme NGO'er. Disse to NGO'er støttede 25 lokale sundhedscentre for at sætte dem i stand til at levere bedre primære sundhedsydelser. GD ECHO, UNICEF og FN's Humanitære Fond støttede også den ene af disse NGO'er med henblik på aktiviteter i sundhedssektoren
- b) I 2014 finansierede det EU-instrument, der bidrager til stabilitet og fred, arbejdskraftintensivt anlægsarbejde (*travaux à haute intensité de main d'oeuvre*) i Banguis 3. og 5. distrikt, som svarede til Bêkou-trustfondens byrenoveringsprojekt. Tilgangen indebærer, at lokale indbyggere ansættes til at udføre grundlæggende byrenoveringsaktiviteter. Målet er at genoprette infrastrukturen og samtidig sikre de mest sårbare grupper en indtægt
- c) Et fødevarerikkerhedsprojekt blev oprettet under 10. EUF i 2014, men efterfølgende aflyst. Det skulle finansiere FAO's drift af lokale programmer for opbygning af modstandsdygtighed (*caisses*

¹⁸ FN's Ezingo-trustfond forvalter 25 millioner US-dollars. Den yder bistand til både FN-agenturer og statslige myndigheder i form af budgetstøtte.

de resilience), fremme dialogen mellem samfundsgrupper omkring nomadernes græsningsruter og forbedre fødevarer sikkerheden i områderne omkring Bangui, i lighed med Bêkou-trustfondens fødevarer sikkerhedsprojekt. Fem kontrakter indgået siden 2014 med FAO og NGO'er under EU's instrument til finansiering af udviklingssamarbejde vedrørte lignende aktiviteter (støtte til kvægopdrættere, dialog mellem samfundsgrupper, modstandsdygtighed med hensyn til fødevarer)

- d) Et af Bêkou-trustfondens projekter har til formål at beskytte økosystemer for dyr i den nordøstlige og sydøstlige del af CAR. Det efterfulgte et projekt under 10. EUF, der havde gennemført lignende aktiviteter i den nordøstlige del af landet.

26. Donorsamfundet og udviklingslandene har beskrevet partnerskab mellem donorer som vigtigt i situationer med sårbarhed og krise¹⁹. Før offentliggørelsen af den nationale plan for genopretning og fredsopbygning i oktober 2016 havde CAR's donorer ingen fælles strategisk ramme. De initiativer, der er iværksat på grundlag af denne nationale genopretningsplan, kan føre til fastlæggelse af en klarere arbejdsdeling i løbet af 2017 (jf. **tekstboks 3**).

Tekstboks 3 - Den nationale plan for genopretning og fredsopbygning 2017-2021: et grundlag for en fremtidig arbejdsdeling

En ny national strategi for CAR, den såkaldte nationale plan for genopretning og fredsopbygning 2017-2021, blev udarbejdet af CAR's regering med støtte fra EU, FN og Verdensbankgruppen og offentliggjort i oktober 2016. Den bygger på tre prioritetssøjler: i) bidrag til fred, sikkerhed og forsoning, ii) fornyelse af den sociale kontrakt mellem staten og befolkningen, iii) bidrag til økonomisk genopretning og genopretning af produktionssektoren²⁰. Planen er opdelt i 11 strategiske mål, og de samlede behov anslås til 3,2 milliarder US-dollars.²¹

¹⁹ Jf. navnlig OECD's principper for godt internationalt engagement i skrøbelige stater og situationer, som blev godkendt af ministre og agenturledere på Komitéen for Udviklingsbistands højniveauforum i 2007. Ifølge disse principper er det vigtigt, at der er enighed om mekanismerne til praktisk koordinering mellem de internationale aktører, også selv om der mangler stærkt lederskab fra regeringens side.

²⁰ Den Centralafrikanske Republik: "National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-2021" (RCPCA), udarbejdet af CAR's regering med støtte fra EU, FN og Verdensbankgruppen, s. 26-41.

²¹ Samme, tabel 0.1, bilag 2.

27. Bêkou-trustfonden vil potentielt finansiere aktioner i alle tre søjler i den nationale plan for genopretning og fredsopbygning. Da fonden blev oprettet, var EUF-støtten som nævnt i punkt 14 hæmmet af, at der ikke fandtes et nationalt vejledende program for CAR. GD DEVCO er ved at udarbejde et nationalt vejledende program under 11. EUF. Dets samlede beløb er på 382 millioner euro, hvoraf 208 millioner euro er nye midler. Det nationale vejledende program kan også komme til at omfatte interventioner i alle tre søjler. En del af midlerne fra det nationale vejledende program vil blive overført til Bêkou-trustfonden. I alt 31 af CAR's donorer agter at yde finansiering til mindst én søjle i den nationale plan for genopretning og fredsopbygning. I marts 2017 var arbejdsdelingen mellem Bêkou-trustfonden, andre EU-instrumenter og andre donorer med hensyn til gennemførelsen af denne plan ikke fastlagt i detaljer.

Forvaltningen af Bêkou-trustfonden har endnu ikke opfyldt sit fulde potentiale

28. Vi undersøgte forvaltningen af Bêkou-trustfonden fra tre perspektiver, idet vi så på koordineringen med andre donorer og CAR's myndigheder, på gennemsigtighed og hurtighed i fondens procedurer og omkostningseffektivitet i dens bistandslevering samt på fondens overvågnings- og evalueringsmekanismer.

Bêkou-trustfonden havde begrænset indflydelse på koordineringen mellem interessenterne

29. Erfaringerne viser, at det internationale samfunds reaktion i akutte nødhjælpssituationer og situationer efter katastrofefasen kan blive uorganiseret og fragmenteret på grund af de lokale myndigheders svaghed kombineret med en pludselig stigning i antallet af donorer. Dette hindrer et effektivt og bæredygtigt bidrag til genopbygningen af landet. EU-trustfondene er specifikt udformet med henblik på sådanne situationer. En trustfond kan levere en hensigtsmæssig løsning, fordi den skal handle kollektivt på vegne af EU og sine donorer²².

²² Oprettelsesaftalen, betragtning 4-6.

30. Koordinering er vigtig, fordi der er mange donorer og operatører i CAR. En trustfond kan også være en nyttig platform til at forbedre koordineringen med projekter, der finansieres uafhængigt af fonden. Dette gælder hovedsagelig koordinering blandt fondens donorer, men potentielt også bredere koordinering med andre donorer. Bêkou-trustfonden forventedes at fungere som en koordineringsmekanisme, der kunne gøre det muligt for det internationale samfund at bidrage til stabiliseringen af CAR på en koordineret måde²³. Hensigten med Bêkou-trustfonden var at bevæge sig ud over koordineringen mellem medlemsstater og etablere en egentlig fælles organisation²⁴ med henblik på f.eks. at sammenlægge både ressourcerne og kapaciteten til analyse, identificering og gennemførelse af projekter, at udforme fælles missioner, at oprette en specifik enhed med ansvar for donorkoordinering og forbindelser til partnere, eller at nedsætte fælles tematiske arbejdsgrupper.

31. Der er ikke meget, der tyder på, at oprettelsen af Bêkou-trustfonden bidrog til at konsolidere donoraktiviteten i CAR som beskrevet i punkt 29, hverken umiddelbart efter oprettelsen eller siden da (jf. **tekstboks 4**). Donoraktiviteten uden for fonden er siden 2014 forblevet på samme niveau og endog steget i nogle tilfælde (jf. også punkt 55-61, der omhandler involveringen af andre donorer). Fondens ledelse beskrev fragmenteringen blandt bistandsinstrumenterne og aktørerne i CAR som en stor udfordring.

Tekstboks 4 - Nogle donorer har øget deres aktivitet uden for fonden siden 2014

Tyskland øger sin bilaterale aktivitet i CAR. I 2016 valgte Forbundsministeriet for Økonomisk Samarbejde og Udvikling at gøre CAR til et af sine bilaterale partnerlande. Den tyske udviklingsbank *Kreditanstalt für Wiederaufbau* startede for nylig et projekt i sundhedssektoren til en værdi af 11 millioner euro.

I oktober 2016 åbnede Italien sit eget kontor for udviklingssamarbejde i Bangui.

GD DEVCO vil genoptage EUF-støtten på grundlag af et nationalt vejledende program.

²³ Oprettelsesaftalen, betragning 3 og 5.

²⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/bekou-trust-fund-introduction_en

Uden for kredsen af Bêkou-trustfondens donorer har også Verdensbanken planer om at oprette sin egen trustfond for CAR.

32. Mekanismerne til koordinering af udviklingsbistanden i CAR fungerede ikke ved udgangen af 2016. De humanitære klynger, der ledes af FN-organisationer og internationale NGO'er, beskæftiger sig udelukkende med humanitær bistand. CAR's overgangsregering havde i 2014 oprettet relevante koordineringsstrukturer for udviklingsbistanden, men de blev aldrig taget i brug. CAR's myndigheder og donorsamfundet er ved at etablere en institutionel ramme for gennemførelsen af udviklingsbistand under den nationale plan for genopretning og fredsopbygning, der blev vedtaget i oktober 2016²⁵. Denne ramme vil omfatte en mekanisme til bistandskoordinering, der giver FN's Ezingo-trustfond og Verdensbankens eventuelle fremtidige trustfond en beslutningstagende rolle, mens Bêkou-trustfonden kun får en rådgivende rolle.

33. Bêkou-trustfonden har ingen faste procedurer til sikring af, at dens projekter systematisk koordineres med de projekter, fondens donorer selv gennemfører. Fonden har koordineringsmekanismer i form af ledelsesorganerne (bestyrelsen og det operationelle udvalg). Men selv om det er en af det operationelle udvalgs opgaver at vedtage projekter, arrangerede det ikke drøftelser om koordinering med andre projekter finansieret af Bêkou-trustfondens donorer. Ved udarbejdelsen af programmeringsdokumenter anvendes der ikke systematisk en fuld oversigt over andre projekter på samme område.

34. Selv om der ikke fandtes formelle mekanismer, sørgede Bêkou-trustfondens repræsentant i Bangui ved hjælp af god praksis for en vis koordinering i forbindelse med de enkelte projekter (jf. **tekstboks 5**). Der er imidlertid muligheder for, at Bêkou-trustfonden kan sikre en mere systematisk koordinering, både internt blandt fondens donorer og, potentielt, eksternt i det internationale samfund.

²⁵ Den Centralafrikanske Republik: "National Recovery and Peacebuilding Plan 2017-2021", udarbejdet af CAR's regering med støtte fra EU, FN og Verdensbankgruppen, kapitel 5, figur 5.2, s. 45.

Tekstboks 5 - Tre eksempler på god praksis vedrørende koordinering af projekter

Der blev skabt synergier mellem Bêkou-trustfondens projekt for økonomisk genopretning og to projekter finansieret af en EU-medlemsstats udviklingsagentur. Der blev næsten ikke koordineret i forbindelse med projektudformningen, men efter projektstarten i 2016 fandt der koordinering sted. Der blev afholdt adskillige møder mellem agenturet, Bêkou-trustfondens repræsentant i Bangui og de gennemførende organisationer for at drøfte metoder til at skabe synergier mellem de tre projekter.

I oktober 2016 samlede Bêkou-trustfondens repræsentant i Bangui donorerne og CAR's myndigheder til en workshop om fødevarer sikkerhed. Efter denne workshop iværksatte holdet vedrørende Bêkou-trustfonden en indkaldelse af interessetilkendegivelser, som tog højde for resultatet af drøftelserne.

Under sundhedsprojektet blev der finansieret faglig bistand med henblik på ved hjælp af månedlige møder at koordinere de seks NGO'er, der drev sundhedsfaciliteter i CAR. Selv om det ikke var den oprindelige hensigt, har denne koordinering somme tider rakt ud over Bêkou-trustfondens operatører, hvilket har gjort det lettere at overvåge potentielle tilfælde af overlapning med andre donorer. Koordineringen har også medført, at NGO'erne har harmoniseret deres arbejdsmetoder.



Fødevarer sikkerhedsprojektet har til formål at fremme bæredygtig udvikling vedrørende fødevarer- og ernærings sikkerhed.

© Fransk Røde Kors.

35. Der er en vis dokumentation for, at Bêkou-trustfonden sørger for koordinering med CAR's myndigheder (jf. eksemplet i **tekstboks 5**). CAR's regering agter at spille en større rolle i den fremtidige forvaltning af fonden ved at bidrage mere systematisk til udformningen, gennemførelsen og overvågningen af dens projekter.

Procedurerne kunne være mere gennemsigtige, hurtigere og mere omkostningseffektive

36. Finansforordningen²⁶ fastsætter, at trustfonde skal gennemføres i overensstemmelse med princippet om gennemsigthed. Oprettelsesaftalen giver mulighed for anvendelse af fleksible procedurer for at sikre, at Bêkou-trustfonden har en god reaktionsevne, og at der hurtigt kan organiseres bistand. Finansforordningen fastsætter også, at højst 5 % af de midler, der samles i trustfonden, kan bruges til dækning af udgifterne til forvaltningen. Vi vurderede udvælgelsesprocedurernes gennemsigthed og hurtighed samt Bêkou-trustfondens omkostningseffektivitet sammenlignet med andre bistandskanaler.

Udvælgelsesprocedurernes gennemsigthed

37. De procedurer, Bêkou-trustfonden brugte til at vælge gennemførelsesorganisationer til sine projekter, er ikke formaliseret i retningslinjerne vedrørende EU-trustfonde. De procedurer, der blev fulgt, var på nær enkelte undtagelser baseret på procedurerne i "Procurement and Grants for European Union External Actions - A Practical Guide" (PRAG)²⁷.

38. Ud over at have indgået et begrænset antal tjenesteydelseskontrakter havde Bêkou-trustfonden valgt organisationer til gennemførelse af projekter ved hjælp af tre forskellige metoder: indgåelse af en samarbejdsaftale i fire tilfælde, direkte kontrakttildeling i 10 tilfælde og kontrakttildeling efter en begrænset indkaldelse af interessetilkendegivelser i

²⁶ Finansforordningens artikel 187.

²⁷ Denne praktiske vejledning forklarer de kontraktprocedurer, der gælder for foranstaltninger udadtil, som finansieres over EU's almindelige budget og Den Europæiske Udviklingsfond. Den anvendes af de af Kommissionens generaldirektorater og tjenestegrene, som er ansvarlige for de instrumenter, der bruges til at finansiere og gennemføre foranstaltninger udadtil.

12 tilfælde²⁸. I **tabel 1** gives der en definition af disse metoder og en beskrivelse af deres respektive fordele og ulemper.

Tabel 1 - Definition af samt væsentlige fordele og ulemper ved de udvælgelsesprocedurer, Bêkou-trustfonden brugte i forbindelse med kontrakttildeing

Type	Delegeret samarbejdsaftale	Direkte tildeling	Tildeling efter en begrænset indkaldelse af interessetilkendegivelser
Definition	Kommissionen overdrager forvaltningen af midler til et delegeret organ fra en medlemsstat (eller et andet donorland)	En organisation vælges uden konkurrence.	Et forud fastsat antal organisationer bedes udarbejde forslag.
Fordele	• Hurtig procedure • Højt ekspertiseniveau	• Hurtig procedure • Højt ekspertiseniveau	• Mere gennemsigtig end de to andre procedurer • Fokuseret på kendte eksperter i emnet
Ulemper	• Begrænset gennemsigtighed på grund af manglende offentliggørelse • Et ekstra lag administrative procedurer • Potentielle interessekonflikter	• Begrænset gennemsigtighed på grund af manglende offentliggørelse • Begrænser nyere organisationers adgang til finansiering	• Begrænser nyere organisationers adgang til finansiering

Kilde: PRAG.

39. Det var ikke defineret, hvilke konkrete udvælgelsesprocedurer der skulle anvendes i forbindelse med Bêkou-trustfonden, og hvor stor fleksibilitet der kunne tillades i forhold til PRAG. Det var derfor ikke helt gennemsigtigt, hvordan gennemførelsesorganisationerne blev valgt.

40. Anvendelsen af delegerede samarbejdsaftaler er nævnt i oprettelsesaftalens artikel 10, som fastsætter, at denne type aftale foretrækkes, når den muliggør en reaktion, der er hensigtsmæssig hvad angår de fondsfinansierede aktioners omkostninger, effektivitet og

²⁸ I alt reviderede vi udvælgelsesprocedurerne i forbindelse med 26 kontrakter. Tre af de resterende fem kontrakter vedrørte tjenesteydelser (kontrakt 7, 8 og 29), og de sidste to skulle tildeles under Sundhed II-programmet (kontrakt 12 og 14), hvor udvælgelsesprocedurerne stadig var i gang ved udgangen af 2016.

europæiske synlighed. De valgte organisationer var eksperter på de pågældende områder, men der blev ikke redegjort for berettigelsen af at bruge dem, navnlig ikke i forbindelse med deres godkendelse. Endvidere opstår der potentielle interessekonflikter, fordi nogle af disse organisationer er repræsenteret i fondens operationelle udvalg, hvor der træffes beslutninger om valg af projekter og, som her, gennemførelsesorganisationer²⁹.

41. Fem af de direkte tildelte kontrakter vedrørte anden fase i et påbegyndt arbejde. De øvrige blev tildelt efter gennemgang af de organisationer, der allerede var til stede i CAR, og deres respektive kvalifikationer. Dette er forståeligt i lyset af de vanskelige forhold på stedet, da tildelingerne fandt sted. Vi konstaterede imidlertid i ét tilfælde, at der var mere end én organisation, der kunne have udført arbejdet, og at man derfor kunne have anvendt en mere konkurrencepræget procedure³⁰.

42. I forbindelse med hver af de begrænsede indkaldelser af interessetilkendegivelser blev der anvendt en skræddersyet procedure, som omfattede elementer fra PRAG, men også inkluderede mere fleksible fremgangsmåder på forskellige stadier. Det står derfor ikke klart, hvordan gennemførelsesorganisationerne blev valgt.

Udvælgelsesprocedurernes hurtighed

43. Flexibilitetsbestemmelserne vedrørende Bêkou-trustfonden kunne i teorien gøre det muligt at spare tid i forhold til Kommissionens mere traditionelle metoder. Den anvendte struktur og beslutningsproces samt det forhold, at fonden kun har eksisteret i relativt kort tid, begrænser imidlertid mulighederne for en meningsfuld sammenligning med de procedurer, der bruges i forbindelse med andre former for EU-bistand. Ikke desto mindre identificerede vi tilfælde, hvor der kunne være sparet tid ved udvælgelsen af gennemførelsesorganisationer.

²⁹ Der kan opstå interessekonflikter, fordi det er det operationelle udvalg, der i første omgang udvælger projekter til finansiering: Disse projekter kan tildeles organisationer, som er repræsenteret i det operationelle udvalg.

³⁰ Kontrakt 15.

44. Bêkou-trustfonden kunne f.eks. have sparet yderligere tid under udvælgelsesproceduren, når den drøftede projektindholdet med organisationerne. Det gjaldt for alle de tre anvendte proceduretyper, at varigheden og antallet af disse drøftelser kunne være reduceret. I forbindelse med 14 af de 26 tildelinger blev projektindholdet drøftet i over 100 dage. Drøftelserne varede i gennemsnit 148 dage, den længste 503 dage³¹ og den korteste 18 dage³². Drøftelserne efter de begrænsede indkaldelser af interessetilkendegivelser varede i gennemsnit kun 50 dage, mens drøftelserne vedrørende de delegerede samarbejdsaftaler og de direkte tildelinger i gennemsnit varede henholdsvis 197 og 245 dage. Hvis drøftelserne var blevet gennemført på en anden måde, kunne aftalerne være blevet indgået hurtigere. F.eks. vendte forskellige medarbejdere i Kommissionen tilbage til bestemte emner, hvilket førte til mange udvekslinger af oplysninger mellem parterne. Hvis Kommissionens medarbejdere havde koordineret mere før disse udvekslinger, kunne drøftelserne have været kortere.

45. I fem tilfælde var det som følge af de langvarige drøftelser faktisk nødvendigt at godkende udgifter med tilbagevirkende kraft³³. Dette indvirkede negativt på disse projekters tidlige gennemførelsesstadier, fordi manglen på en underskrevet aftale skabte juridisk usikkerhed for gennemførelsesorganisationerne.

Omkostningseffektivitet i bistandsleveringen

46. FN's organisationer, Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank opkræver forskellige gebyrer for forvaltning af trustfonde. Ingen af dem opkræver mindre end de 5 %, der er fastsat for Bêkou-trustfonden³⁴. I forbindelse med EU's eksterne bistand via EUF og det almindelige budget opkræves der også samlede satser på over 5 %.

³¹ Kontrakt 31.

³² Kontrakt 3.

³³ Kontrakt 9, 10, 11, 13 og 30. Det vil også blive nødvendigt i forbindelse med kontrakt 12 og 14.

³⁴ FN's organisationer har ret til at få dækket deres indirekte programstøtteomkostninger med 7 % af det beløb, der samles i en trustfond, plus et supplerende administrationsgebyr på 1 %. Verdensbanken opkræver standardgebyrer eller særlige gebyrer, og et standardgebyr er på

47. Bêkou-trustfondens forvaltningsgebyrer indbefatter ikke fondsbestyrerens vederlag og backoffice-omkostningerne. Det vil sige, at fondens samlede forvaltningsomkostninger er højere end angivet i dens regnskab. De fulde omkostninger til forvaltningen af Bêkou-trustfonden er ikke blevet beregnet. Disse forhold er blevet bekræftet af en intern revision i Kommissionen.

48. Ligesom i forbindelse med al anden udviklingsbistand udgør forvaltningsgebyret kun en del af de samlede omkostninger til levering af bistanden. I tillæg til Bêkou-trustfondens gebyr opkræver de internationale organisationer og NGO'er, der er indgået kontrakt med, deres egne administrationsgebyrer. De beregnes normalt som en procentdel af kontraktværdien, højst 7 %. Organisationerne kan imidlertid videredelegere kontraktgennemførelsesopgaver til andre organisationer og dermed tilføje yderligere lag af administrationsomkostninger. Navnlig delegerede samarbejdsaftaler er dyre, fordi de automatisk skaber et ekstra lag forvaltningsomkostninger (jf. **tabel 1**). Fordelene ved at bruge denne finansieringsform skal altid holdes op mod de yderligere omkostninger.

49. Ifølge oprettelsesaftalens artikel 3.8 skal hele Bêkou-trustfondens personale i sidste ende være baseret i Bangui. For nærværende er kun én repræsentant for fonden baseret i Bangui, mens syv ansatte var baseret i Bruxelles i 2016. Antallet af udstationerede, der kan være baseret ved EU-delegationen, er begrænset på grund af den aktuelle sikkerhedssituation. Dette antal forventes at stige, efterhånden som situationen i CAR forbedres. Der er endnu ikke foretaget en beregning af, om en udstationering af hele personalet til CAR kan gennemføres uden at overskride udgiftsloftet på 5 % (jf. punkt 36)³⁵.

Overvågnings- og evalueringsmekanismerne er endnu ikke fuldt udviklet

50. Overvågnings- og evalueringsmekanismer er vigtige med henblik på at vurdere fondens resultater og træffe korrigerende foranstaltninger, når det er påkrævet. Fordi Bêkou-trustfonden er den første EU-trustfond, Europa-Kommissionen har forvaltet, kan den give

mindst 5 %. Den Afrikanske Udviklingsbank opkræver for nærværende et minimumsgebyr på 5 %.

³⁵ Der er større omkostninger ved at basere ansatte i en delegation end ved at basere dem i Bruxelles.

værdifulde erfaringer, der kan trækkes på i forbindelse med den fremtidige anvendelse af denne type bistandsinstrument.

51. Bêkou-trustfonden har ingen ramme for resultatmåling på fondsniveau, da den ikke har udarbejdet en komplet resultatkæde for sit overordnede mål med angivelse af de forventede resultater (output, udfald, virkninger) og de tilsvarende indikatorer³⁶.

Oprettelsesaftalen og andre dokumenter giver således en indikation af, hvad fonden kan forventes at gøre (styrke modstandsdygtighed, forbedre koordinering, levere bistand hurtigere, mobilisere en kritisk masse af finansiering, sikre politisk synlighed), men der er ikke opstillet SMART-mål³⁷ vedrørende disse elementer.

52. Ved udgangen af 2016 fandtes der ingen systematisk proces til at kortlægge de erfaringer fra Bêkou-trustfonden, som Kommissionen kunne bruge til at forbedre sin udformning og forvaltning af trustfonde. Der er dog gennemført adskillige tiltag, som er relevante i forbindelse med en sådan proces. F.eks. har man offentliggjort forskellige artikler om Bêkou-trustfonden, afholdt konferencer, workshops og møder, navnlig med repræsentanter for EU-trustfondene, og givet præsentationer.

53. På projektniveau er der defineret mål, resultater og aktiviteter. For to af de 11 projekter er der imidlertid ikke opstillet indikatorer, og for otte projekter gælder det, at indikatorerne er vage, eller at der ikke er fastsat målsætninger for dem. Vi konstaterede lignende forhold på kontraktniveau: Nogle mål er kun delvis SMART-mål, og for indikatorerne gælder det somme tider, at de er uklare, eller at der ikke er fastsat målsætninger for dem (jf. [bilag III](#) for nærmere oplysninger).

³⁶ Bêkou-trustfonden finansieres af EUF og af forskellige instrumenter i EU-budgettet (jf. [figur 2](#)). Disse instrumenter har rammer for overvågning, rapportering og evaluering (såkaldte "MORE frameworks"), der indeholder generelle og specifikke mål, indikatorer, milepæle og målsætninger. Rapporteringskravene omfatter navnlig en årsrapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af instrumenterne til finansiering af EU's optræden udadtil. For nærværende er der kun begrænset sammenhæng mellem denne resultatrapportering og Bêkou-trustfondens resultatrapportering.

³⁷ Finansforordningens artikel 30 fastsætter, at der skal opstilles specifikke, målelige, realiserbare, relevante og tidsbestemte målsætninger (SMART-mål) for alle de aktivitetsområder, som budgettet omfatter.

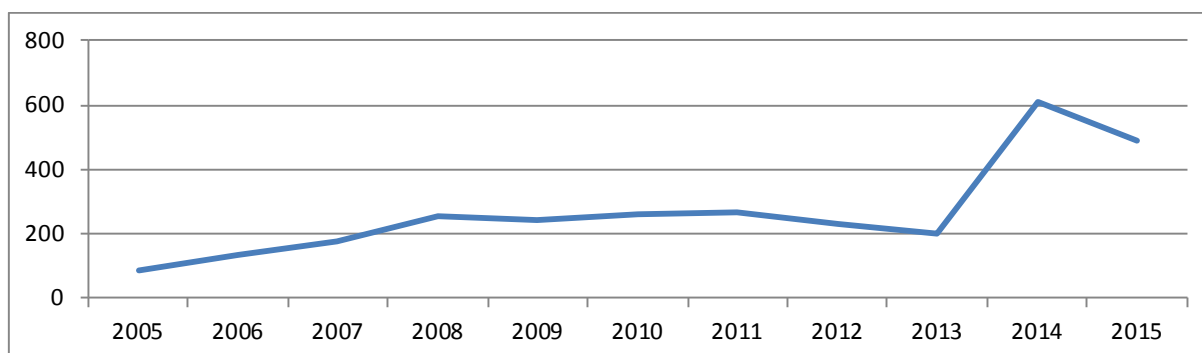
Trods de vanskelige omstændigheder har Bêkou-trustfonden samlet set opnået positive resultater indtil videre

54. Vi undersøgte fondens resultater fra tre perspektiver, idet vi så på den bistand, fonden har tiltrukket, de output, dens projekter har leveret, og den synlighed, den har givet EU. Disse elementer udgør nogle af de forventede fordele ved Bêkou-trustfonden.

Bêkou-trustfonden har tiltrukket bistand, men kun få nye donorer

55. Bêkou-trustfonden forventedes at tilskynde nye donorer til at yde bistand til CAR og dermed mobilisere mere bistand. CAR blev oprindeligt betragtet som et "bistandsstedbarn", og den samlede bistand til landet lå omkring 250 millioner US-dollars pr. år i perioden frem til krisen i 2012-2013 (jf. **figur 1**). Bistanden toppede med 610 millioner US-dollars i 2014³⁸.

Figur 1 - Samlet bistand til CAR, 2006-2015 (millioner US-dollars)



Kilde: Datasæt for 2006-2015 fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) vedrørende udbetaling af bistand (ODA) til lande og regioner [DAC2a], hentet fra www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

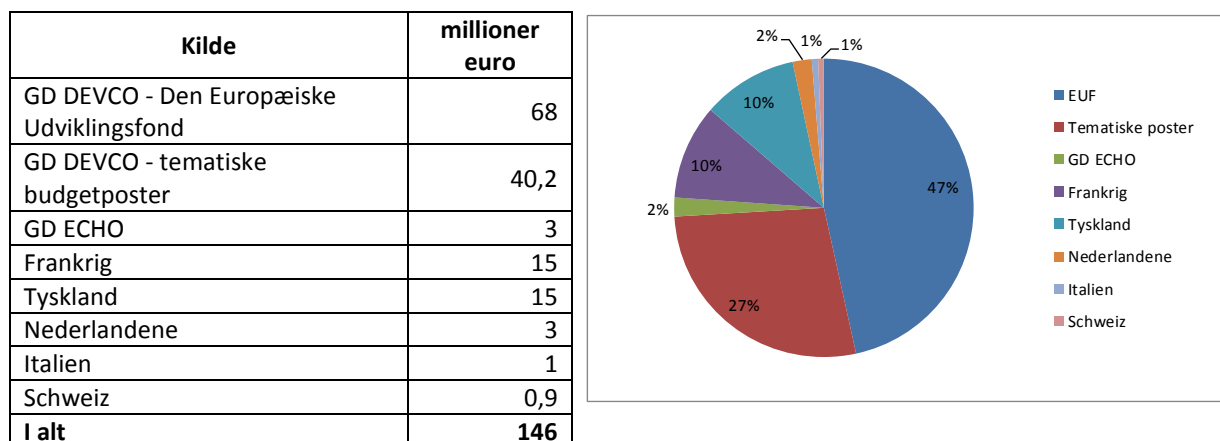
56. At gennemføre den nationale plan for genopretning og fredsofbygning vil kræve ca. 3,2 milliarder US-dollars i udviklingsbistand over fem år (2017-2021). Ved donorkonferencen i november 2016 gav donorerne tilsagn om over 2 milliarder US-dollars i udviklingsbistand til CAR og dækkede dermed en stor del af behovet.

57. Bêkou-trustfonden har tiltrukket bistand, idet de samlede tilsagn var på 146 millioner euro ved udgangen af 2016 (jf. **figur 2**). Den er dermed større end FN's Ezingo-trustfond,

³⁸ Tre fjerdedele af denne bistand var humanitær bistand med henblik på øjeblikkelig nødhjælp. Udviklingsbistand har mere langsigtede, strukturelle mål.

som har tiltrukket 25 millioner US-dollars (jf. **bilag II**), og sammenlignelig med den bilaterale tildeling under 11. EUF, som forventes at blive på 208 millioner euro³⁹.

Figur 2 - Tilsagn til Bêkou-trustfonden



Kilde: Europa-Kommissionen.

58. Tre fjerdedele af fondens ressourcer kommer fra EU-budgettet og EUF. Over en tredjedel af dette bidrag er yderligere bistand til CAR ud over den bistand, der tidligere var givet tilsagn om via andre EU-finansieringskanaler.

59. Frankrig, Tyskland, Italien, Nederlandene og Schweiz ydede allerede bistand til CAR, før Bêkou-trustfonden blev oprettet, men før 2014 var der tale om forholdsvis beskedne beløb. Fra 2014 blev der ydet bistand gennem fonden såvel som via andre bistandskanaler (jf. **tekstboks 4** for nærmere oplysninger om donoraktiviteterne i CAR).

60. Europa-Parlamentet har to gange opfordret medlemsstaterne til at forhøje deres bidrag til Bêkou-trustfonden. I forbindelse med dechargen for gennemførelsen af EUF-budgettet for 2014 opfordrede det i 2016 "medlemsstaterne til at involvere sig yderligere med henblik på at sikre, at fonden bliver fuldt operativ"⁴⁰.

³⁹ Det nationale vejledende programs samlede beløb er på 382 millioner euro, hvoraf 208 millioner euro er nye midler.

⁴⁰ Europa-Parlamentets betænkning af 12.4.2016 om decharge for gennemførelsen af budgettet for EUF'erne (A8-0137/2016), punkt 38. En beslutning fra 2015 "opfordrer medlemsstaterne og andre donorer til at optrappe deres bidrag til [...] Bêkou-trustfonden" (Europa-Parlamentets beslutning af 8.10.2015, 2015/2874(RSP), punkt 23).

61. Nogle medlemsstater støtter fortsat FN-trustfonde, ligesom de gjorde før oprettelsen af Bêkou-trustfonden (jf. **bilag II**). FN's Humanitære Fond for CAR har 11 donorer, heriblandt Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Luxembourg, Nederlandene, Sverige, Schweiz og Det Forenede Kongerige. Frankrig og Nederlandene donerer også til FN's Ezingo-trustfond.

De fleste projekter har leveret de forventede output under vanskelige forhold

62. I forbindelse med 20 af de 31 kontrakter vedrørende de 11 projekter var man kommet tilstrækkelig langt med gennemførelsen til, at vi i det mindste delvis kunne vurdere resultaterne. Vores vurdering var underlagt nogle begrænsninger⁴¹, men vi mener, at de fleste projekter har leveret de forventede output.

63. I forbindelse med tre kontrakter (to om undersøgelser og én om faglig bistand) var alle de forventede output leveret. I forbindelse med 11 kontrakter var de fleste output leveret (jf. eksemplet i **tekstboks 6**). Seks igangværende kontrakter havde endnu ikke leveret deres output ved udgangen af 2016, og der er en risiko for, at de ikke leveres inden projektperiodens udløb (jf. punkt 65 for nærmere oplysninger). I **bilag III** gives der en mere detaljeret vurdering for hver kontrakt.

Tekstboks 6 - Eksempel på output: sundhedsprojektet

Seks NGO'er fik bistand fra Bêkou-trustfonden, så de kunne hjælpe 80 sundhedsfaciliteter i CAR til at levere bedre primære sundhedsydelser til lokalbefolkningen.

Denne bistand førte til ca. 2 millioner lægekonsultationer. NGO'erne overgik målene for en række indikatorer, f.eks. antal konsultationer, antal assisterede fødsler og antal besøgte kvinder. I sundhedsfaciliteterne blev der ydet gratis sundhedsydelser, medicin og laboratorietest til børn, gravide og ammende kvinder samt i livstruende nødsituationer.

⁴¹ Jf. punkt 53 om de konstaterede svagheder med hensyn til opstilling af mål og indikatorer. Analysen bag denne sektion byggede hovedsagelig på en skrivebords gennemgang af den disponible dokumentation, eftersom vi kun kunne besøge tre projekter på stedet. Vi brugte dokumentation fra tre kilder: eksterne evalueringsrapporter, foreløbige rapporter fra kontrahenterne og en overvågningstabel med kontraktindikatorer udarbejdet af Bêkou-trustfonden.

De planlagte aktiviteter i sundhedsfaciliteterne såsom renovering, personaleuddannelse, levering af essentielle lægemidler og laboratorieudstyr, distriktskoordinering og overvågningsaktiviteter blev udført rettidigt eller med minimale forsinkelser. F.eks. blev seks af de otte sundhedsfaciliteter i Bria renoveret, og i Vakaga blev syv sundhedsfaciliteter renoveret og udstyret.



Sundhedsprojektet sikrer levering af medicinske ydelser i forskellige sundhedsfaciliteter over hele landet.

© Fransk Røde Kors.

64. En bred vifte af både interne og eksterne faktorer spillede ind i de tilfælde, hvor målene ikke var opfyldt, og den vigtigste af disse var den udfordrende sikkerhedssituation, der omgav projekterne (jf. **bilag III**).

65. Der er leveret mange håndgribelige output, men det tager typisk længere tid at opnå mere fundamentale langsigtede resultater. I fødevarerikkerhedsprojektet var vaccinationskampagnerne for husdyr f.eks. vellykkede, hvorimod det kan blive nødvendigt at fortsætte arbejdet med konfliktforebyggelse og omlægning af nomadernes græsningsruter i en potentiel anden fase. I sundhedsprojektet var første fase af de seks NGO'ers levering af sundhedsydelser vellykket, og en undersøgelse vedrørende reformen af det nationale

agentur for indkøb af lægemidler blev udarbejdet som planlagt, men det vil tage længere tid at reformere de offentlige sundhedstjenester.



En "paillotte" - en traditionel stråttækt hytte, der bruges som lokalsamfundets centrale mødested.

© Fransk Røde Kors.

Fonden giver EU større synlighed

66. Bêkou-trustfonden forventedes at give EU synlighed, både på projektniveau ved hjælp af konkrete aktiviteter og på fondsniveau i form af politisk synlighed.

67. Projektpartnerne gennemførte mange aktiviteter på stedet. Som eksempler kan nævnes, at de i overensstemmelse med deres synlighedsplaner udarbejdede reklamemateriale, dokumentarer og akademiske artikler, afholdt nationale workshops om aktionernes resultater, arrangerede ceremonier og kurser og tilrettelagde radioudsendelser og journalistbesøg.

68. For fonden som helhed blev der gennemført over 30 synlighedsaktiviteter til et samlet beløb på ca. 191 000 euro. Bêkou-trustfondens årlige aktivitetsrapport for 2015 indeholder et afsnit om synlighedsaktiviteter med en præsentation af de vigtigste kommunikationsmål, generelle offentlige begivenheder og projekter samt webstedet "capacity4dev"⁴² og diverse kommunikationsmaterialer.

69. Der blev afholdt adskillige konferencer, der gav EU synlighed (jf. eksemplerne i **tekstboks 7**). Til en konference i Bruxelles i november 2016 kom der delegationer fra over 80 lande i hele verden samt højtstående repræsentanter fra bl.a. FN og Verdensbanken. Denne konference resulterede i tilsagn på i alt 2 milliarder euro.

Tekstboks 7 - Bêkou-trustfonden arrangerede adskillige begivenheder

Holdet vedrørende Bêkou-trustfonden arrangerede en række workshops, konferencer, publikationer og pressemeddelelser i både Bangui og Bruxelles og opnåede god pressedækning.

Workshoppen "Resilience and Recovery, Path to Development" (Bangui, juni 2016) tiltrak f.eks. over 200 deltagere fra nationale myndigheder, civilsamfundsorganisationer, donorer, FN-agenturer, internationale NGO'er og medierne. Den fokuserede på at give et overblik over situationen i CAR, de dertil knyttede udfordringer og befolkningens behov. Workshoppen resulterede i 12 anbefalinger til CAR's regering, til projektpartnere og til donorer i landet.

⁴² <https://europa.eu/capacity4dev/>

Et andet eksempel var den internationale højniveaukonference om CAR (Bruxelles, maj 2015) med over 300 deltagere, heriblandt CAR's præsident, forskellige ministre og MEP'er samt FN- og NGO-repræsentanter. Konferencen resulterede i nye finansielle tilsagn til landet, og to nye donorer tilsluttede sig Bêkou-trustfonden, Schweiz og Italien.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

70. Bêkou-trustfonden blev oprettet i en vanskelig national kontekst, hvor der var udfordringer vedrørende humanitær bistand og udvikling, og de skrøbelige statslige myndigheder ikke kunne dække befolkningens behov. Vi mener, at fondens udformning og forvaltning kan forbedres som beskrevet nedenfor og dermed opfylde sit fulde potentiale, men vi anerkender, at oprettelsen af fonden var hensigtsmæssig, og at den har opnået positive resultater.

Oprettelsen af Bêkou-trustfonden

71. Bêkou-trustfonden blev oprettet på meget kort tid. Finansforordningen fastsætter visse krav, der skal være opfyldt, før der kan oprettes en trustfond, men Kommissionen har endnu ikke udmøntet disse i en analytisk ramme, som sætter den i stand til at foretage en formelt struktureret vurdering af fordelene ved trustfonde sammenlignet med andre finansieringsinstrumenter (jf. punkt 13-20).

72. Bêkou-trustfondens interventionsomfang blev ikke baseret på en omfattende behovsanalyse. En sådan analyse kunne mere klart have vist, hvordan og hvorfor fondens aktiviteter er relevante i forbindelse med dens mål, og hvilke specifikke huller den udfylder (jf. punkt 21-27).

Anbefaling 1 - Udarbejdelse af yderligere vejledning om valg af bistandsinstrument og om metoder til at fastlægge trustfondes interventionsomfang på grundlag af behovsanalyser

Kommissionen bør forbedre sine retningslinjer vedrørende EU-trustfonde ved

- at udvikle en analytisk ramme med vejledende principper for udførelse af en kort og struktureret vurdering af fordelene ved trustfonde sammenlignet med andre finansieringsinstrumenter

- at indføre metoder til udførelse af behovsanalyser med henblik på at dokumentere, at en planlagt trustfonds interventionsomfang er passende, og vise, hvilke specifikke huller den udfylder.

Denne vejledning bør udformes på en sådan måde, at processen for oprettelse af trustfonde ikke forlænges unødvendigt, og deres fleksibilitet ikke begrænses.

Tidsplan: oktober 2018.

Forvaltningen af Bêkou-trustfonden

73. Bêkou-trustfonden havde begrænset indflydelse på koordineringen mellem interessenterne, både internt blandt fondens donorer og eksternt i det internationale samfund. Selv om der ikke fandtes formelle mekanismer, sørgede Bêkou-trustfondens repræsentant i Bangui dog ved hjælp af god praksis for en vis koordinering i forbindelse med de enkelte projekter (jf. punkt 29-35).

74. Fordi der manglede detaljer om, hvilke konkrete udvælgelsesprocedurer der skulle anvendes i forbindelse med Bêkou-trustfonden, er det ikke helt gennemsigtigt, hvordan gennemførelsesorganisationerne blev valgt. Der opstod potentielle interessekonflikter i forbindelse med delegerede samarbejdsaftaler. Og der kunne være sparet tid ved drøftelserne om projektindhold (jf. punkt 36-44).

75. Samlet set er det forvaltningsgebyr på 5 %, som Bêkou-trustfonden opkræver, på niveau med gebyrerne vedrørende andre bistandskanaler, men de fulde forvaltningsomkostninger er endnu ikke blevet beregnet. Ligesom i forbindelse med al anden udviklingsbistand udgør forvaltningsgebyret desuden kun en del af de samlede omkostninger til levering af bistanden (jf. punkt 46-49). Vi anser det for vigtigt, at de fulde omkostninger i forbindelse med anvendelsen af trustfondinstrumentet er kendt, så Kommissionen fremover kan vurdere, om det er omkostningseffektivt sammenlignet med andre kanaler for EU-bistand.

76. Bêkou-trustfonden har ingen ramme for resultatmåling på fondsniveau, da der endnu ikke er opstillet specifikke mål og tilsvarende indikatorer for den. Dette gør det svært at overvåge fonden og evaluere dens resultater. Kommissionen har endnu ingen systematisk

proces til at kortlægge de erfaringer fra Bêkou-trustfonden, som den kan bruge til at forbedre sin udformning og forvaltning af trustfonde (jf. punkt 50-53).

Anbefaling 2 - Forbedring af donorkoordineringen, udvælgelsesprocedurerne og resultatmålingen samt optimering af administrationsomkostningerne

Kommissionen bør

- koordinere den bistand, der leveres via Bêkou-trustfonden, mere systematisk med den bilaterale bistand, der ydes af fondens donorer
- sikre, når dens regler og procedurer anvendes med henblik på valg af gennemførelsesorganisationer, at eventuelle afvigelser fra disse regler rapporteres klart, og at der indføres bestemmelser om undgåelse af interessekonflikter, samt undersøge mulighederne for at gøre udvælgelsesprocedurerne hurtigere, navnlig i den fase, hvor projektindholdet drøftes
- beregne Bêkou-trustfondens fulde forvaltningsomkostninger og finde metoder til at maksimere den andel af bistanden, der går til de endelige modtagere
- opstille SMART-mål og tilsvarende indikatorer for Bêkou-trustfonden, så den kan overvåge og dokumentere de fordele, fonden giver, samt indføre en proces til udnyttelse af erfaringer i sine retningslinjer vedrørende EU-trustfonde.

Tidsplan: oktober 2018.

Bêkou-trustfondens resultater

77. Bêkou-trustfonden har tiltrukket bistand, idet de samlede tilsagn indtil videre beløber sig til 146 millioner euro. De fleste af midlerne kommer imidlertid fra EU-budgettet og Den Europæiske Udviklingsfond. Fondens øvrige donorer havde alle ydet bistand til CAR, før fonden blev oprettet, men før 2014 var der tale om forholdsvis beskedne beløb (jf. punkt 55-61).

78. På projektniveau havde 14 ud af 20 kontrakter trods den ofte udfordrende sikkerhedssituation leveret alle eller de fleste af deres forventede output (jf. punkt 62-65).

79. Fonden giver EU større synlighed. Projektpartnerne gennemførte synlighedsaktiviteter på stedet, og for fonden som helhed blev der gennemført over 30 vellykkede aktiviteter (jf. punkt 66-69).

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 20. juni 2017.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne

Formand

Bilag I**Liste over reviderede projekter og kontrakter**

Nr.	Projekt	Kontrakttitel	Partner	Kontrakt	Startdato	Varighed (måneder)	Tildelingsprocedure	EU-bistand (euro)	Geografisk område	Beskrivelse
1	Sundhed I	Appui au District sanitaire des Castors	NGO	tilskud	16.1.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	2 300 000	Bangui, 3. distrikt	Støtte til sundhedsfaciliteter
2	Sundhed I	Assistance médico-nutritionnelle pour les populations affectées et relance du système de santé	NGO	tilskud	10.2.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	1 421 800	Bangui, 1., 2., 3., 4. og 8. distrikt	Støtte til sundhedsfaciliteter
3	Sundhed I	Strengthening the health system in the North-eastern Central African Republic	NGO	tilskud	6.1.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	3 020 000	Regionerne Bria og Birao	Støtte til sundhedsfaciliteter
4	Sundhed I	Appui à la restauration du système de santé de base	NGO	tilskud	11.2.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	3 493 959	Regionerne Bangassou og Bossangoa	Støtte til sundhedsfaciliteter
5	Sundhed I	Assistance médico-nutritionnelle auprès des populations résidentes et déplacées	NGO	tilskud	11.2.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	2 215 051	Bangui, 6. distrikt	Støtte til sundhedsfaciliteter
6	Sundhed I	Appui à la restauration du système de santé de base	NGO	tilskud	2.7.2015	18	direkte tildeling	1 740 000	Ndelé	Støtte til sundhedsfaciliteter
7	Sundhed I	AT Santé	privat virksomhed	tjenesteydelser	4.9.2015	15	udbud med forhandling	494 800	CAR	Faglig bistand
8	Sundhed I	Etude médicaments	privat virksomhed	tjenesteydelser	23.9.2015	3	udbud med forhandling	53 298	CAR	Undersøgelse vedrørende levering af lægemidler
Sundhed I i alt								14 738 908		
9	Sundhed II	Projet d'assistance médico-nutritionnelle pour les populations vulnérables et renforcement du système de santé	NGO	tilskud	19.11.2016	18	direkte tildeling	1 800 000	Bangui, 1., 2. og 4. distrikt	Støtte til sundhedsfaciliteter
10	Sundhed II	Projet d'assistance médico-nutritionnelle auprès des populations résidentes et déplacées	NGO	tilskud	7.12.2016	18	direkte tildeling	2 116 851	Bangui, 6. distrikt, Bimbo	Støtte til sundhedsfaciliteter
11	Sundhed II	Strengthening the health system in North-eastern Central African Republic	NGO	tilskud	9.12.2016	18	direkte tildeling	3 000 000	Regionerne Bria og Birao	Støtte til sundhedsfaciliteter
12	Sundhed II	Appui à la restauration du système de santé	NGO	tilskud		18	direkte tildeling	3 189 644	Regionerne Bangassou og Bossangoa	Støtte til sundhedsfaciliteter
13	Sundhed II	Soutien au district de Castors pour la consolidation durable du système sanitaire	NGO	tilskud	22.12.2016	18	direkte tildeling	1 800 000	Bangui, 3. distrikt	Støtte til sundhedsfaciliteter

14	Sundhed II	Appui à la restauration du système de santé de base en faveur des populations vulnérables	NGO	tilskud		18	direkte tildeling		Ndelé	Støtte til sundhedsfaciliteter
Sundhed II i alt								11 906 495		
15	Køn I	Programme d'amélioration de la situation économique et sociale des femmes et de leurs familles	NGO	tilskud	15.1.2015	18 + 1,5 (forlængelse)	direkte tildeling	1 379 967	Bangui, Bimbo, Nana Gribizi, Ouham Pendé, La Kémo	Støtte til kvinder (indtægtsskabende aktiviteter, alfabetisering)
16	Byrenovering I	Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain - PRESU I	Medlemsstatsagentur - bilateral	delegeret samarbejdsaftale	1.6.2015	36	/	4 400 000	Bangui, 3. og 5. distrikt	Arbejdskraftintensivt anlægsarbejde
17	Byrenovering II	Programme de reconstruction économique et sociale en milieu urbain - PRESU II	Medlemsstatsagentur - bilateral	delegeret samarbejdsaftale	1.1.2017	36	/	11 660 000	Bangui, 3. og 5. distrikt	Arbejdskraftintensivt anlægsarbejde
18	Flygtninge	Programme de réponse à court et moyen terme à l'afflux de réfugiés de République centrafricaine	Medlemsstatsagentur - bilateral	delegeret samarbejdsaftale	28.4.2015	18	/	4 380 000	Cameroun: regionerne Bertoua og Adamoua	Støtte til flygtninge fra CAR og lokalbefolkningen
19	Fødevarerikkerhed	Contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et au relèvement socio-économique des communautés paysannes par le renforcement de leurs capacités de résilience	NGO	tilskud	12.6.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	1 500 000	Ouham Pendé, Ouham	Levering af input (frø, redskaber) til kombinerede landbrugere og husdyravlere
20	Fødevarerikkerhed	Appui à la participation des OSC et populations locales et autochtones dans la gouvernance des ressources naturelles et le relèvement socio-économique du Sud-ouest de la RCA	NGO	tilskud	19.8.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	374 794	Præfekturerne Sangha-Mbaéré og Lobaye	Forvaltning af skovressourcer med inddragelse af civilsamfundet
21	Fødevarerikkerhed	Cohabitation, synergie et résilience agropastorale	NGO	tilskud	7.11.2015	18	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	362 164	Koui, Ngaoundaye, Paoua, Bocaranga, Ouham, Ouham Pendé, Bamingui Bangoran	Vaccinationskampagne, social samhørighed
22	Fødevarerikkerhed	Contribution à la paix sociale et à la sécurité alimentaire durable à travers la restauration du dialogue et la relance du secteur élevage en RCA	NGO	tilskud	13.11.2015	24	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	450 088	Nana-Gribizi, Ouham	Vaccinationskampagne, social samhørighed
23	Fødevarerikkerhed	Appui à la résilience des populations en matière de sécurité alimentaire, à travers une approche "Caisse de résilience"	International organisation	PAGODA-tilskud	18.4.2015	18	notat om anvendelse med tilbagevirkende kraft	1 700 000	Partner-NGO'ernes interventionszoner	Levering af input (frø, redskaber)
24	Fødevarerikkerhed	Renforcement de la résilience des éleveurs à travers la réorganisation des réseaux de transhumance et le rétablissement des échanges intercommunautaires entre éleveurs et agriculteurs	NGO	tilskud	6.11.2015	20	direkte tildeling efter indkaldelse af interessetilkendegivelser	495 000	præfekturerne Basse Kotto, Mbomou og Haut Mbomou	Vaccinationskampagne, social samhørighed

25	Fødevarer sikkerhed	Transhumance	International organisation	PAGODA-tilskud	1.12.2015	18		500 000	Partner-NGO'ernes interventionszoner	Vaccinationskampagne, social samhørighed
26	Fødevarer sikkerhed	Transhumance	NGO	tilskud	29.2.2016	15		497 422	Partner-NGO'ernes interventionszoner	Vaccinationskampagne, social samhørighed
	Fødevarer sikkerhed i alt							5 879 468		
27	Forsoning	3R	Medlemsstatsagentur - bilateral	delegeret samarbejdsaftale	2.5.2016	30		3 700 000		Lokale tjenester, social samhørighed, hurtig genopretning
28	Forsoning	Radio Ndeke Luka	NGO	tilskud	31.5.2016	24		1 500 000		Støtte til en radiostation
29	Forsoning	Étude - "promouvoir la réconciliation et le dialogue en République centrafricaine"	privat virksomhed	tjenesteydelser	28.6.2016	3	kontrakt af lav værdi	19 500		Undersøgelse vedrørende spændinger mellem samfundsgrupper
	Forsoning i alt							5 219 500		
30	ECOFAUNE+	Écosystèmes faunistiques du Nord-est RCA/Tchad et du Sud-est de la RCA - volet nord	NGO	tilskud	1.7.2016	24		3 834 750	Nordøstlige og sydøstlige del af CAR	Beskyttelse af økosystemer for dyr
31	Økonomisk genopretning	Fini Bangondo Ti Mai (Nouvelle vision pour le développement)	NGO	tilskud	1.9.2016	24	udbud med forhandling	7 467 455		Økonomisk genopretning gennem adgang til finansiering
							TILSAMMEN	70 886 543		

Bilag II**Syv FN-trustfonde, der opererer i CAR**

Navn	Tematisk omfang	Geografisk omfang	Oprettelses år	Midler til CAR	Midler i alt	Donorer	Projekter i CAR	Mekanismer
FN's Humanitære Fond for CAR (HF)	Humanitær bistand, støtte til sårbare samfund ramt af nødsituationer	CAR	2008 (tidligere: Den Fælles Humanitære Fond for CAR)	156,7 millioner USD forpligtet (2008-2018), 149,5 millioner USD indbetalt, 140,1 million USD godkendt	Samme	11 donorer: Belgien, Canada, Danmark, DFID, Tyskland, Irish Aid, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Sverige, Schweiz	139 siden 2008, 122 siden 2014	FN-agenturer og NGO'er i et samordnet hjælpeprogram (CAP) er støtteberettigede
Multipartnertrustfonden Ezingo	Stabilisering/genopretning i CAR	CAR	2014	26,2 millioner USD forpligtet (2014-2015), 24,9 millioner USD indbetalt, 20,7 millioner USD godkendt	Samme	Frankrig, Nederlandene, Norge, Fredsopbygningsfonden (PBF), US Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)	9	2 vinduer: FN-agenturer og budgetstøtte; "fast track"-procedure
FN's Humanitære Fond (CERF)	Hurtig humanitær bistand til mennesker ramt af naturkatastrofer og væbnede konflikter	verdensomspændende	2005 (tidligere: Den Centrale Revolverende Nødfond)	108,5 millioner USD (2006-2017): 6 (2017), 12 (2016), 11,6 (2015), 25,1 (2014)	4,8 milliarder USD (2006-2017)	126 donorer, heriblandt Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Finland, Tyskland, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Spanien, Sverige, Schweiz, Det Forenede Kongerige, USA		2 vinduer: Hurtig reaktion og underfinansierede nødsituationer; FN-agenturer, -fonde, -programmer og IOM
Fredsopbygningsfonden	Fredsopbygningsinitiativer efter konflikter	verdensomspændende (aktuelt 35 lande)	2006	56,2 millioner USD godkendt (2007-2017): 268 000 (2016), 8,1 million (2015), 13,5 millioner (2014)	779 millioner USD forpligtet, 736 indbetalt (2006-2019)	59 donorer, heriblandt Østrig, Belgien, Kroatien, Cypern, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Schweiz, Det Forenede Kongerige, USA	35 siden 2007, 8 siden 2014	Peacebuilding and Recovery Facility (PRF), Immediate Response Facility (IRF)
Fund for Action Against Sexual Violence in Conflict	Indsats mod seksuel vold under og efter væbnede konflikter	aktuelt FN og 4 lande	2009	853 550 USD (2009-2016)	42,9 millioner USD forpligtet, 41,2 indbetalt, 37,6 godkendt (2009-2017)	13 donorer: De Forenede Arabiske Emirater, Bahrain, Belgien, Estland, Finland, Irland, Japan, Luxembourg, Norge, Sverige, Schweiz, Tyrkiet, Det Forenede Kongerige	1 (Retfærdighed, UNDP)	FN-organisationer nævnt i aftalememorandum met er støtteberettigede
Partnerskabet om Oprindelige Folkeslag (UNIPP)	Fremme af oprindelige folkeslags rettigheder	aktuelt FN og 6 lande	2011	180 000 USD (2011-2016)	2,1 million USD forpligtet, 1,4 godkendt og indbetalt (2011-2016)	Danmark, Finland, Irland	1 (ILO, UNFPA)	Samarbejde mellem agenturer: ILO, OHCHR, UNICEF, UNFPA, UNDP
Multipartnertrustfonden under Central African Forest Initiative (CAFI)	Bekæmpelse af skovrydning	Cameroun, CAR, Congo, DRC, Ækvatorialguinea, Gabon	2015	1 million USD (2015)	252,3 millioner USD forpligtet, 43,2 godkendt (2015-2020)	Brasilien, EU, Frankrig, Tyskland, Norge, Det Forenede Kongerige	1 (forbereden de projekt)	Nationale fonde eller programmer

Kilder: <http://mptf.undp.org>, www.unocha.org/cerf - 16. marts 2017.

Bilag III**Trafiklysbilag vedrørende projektoutput**

Kontrakt nr.	SMART-mål	Klare indikatorer	Målsætninger	Output leveret	Til tiden	Inden for budgettet	Eksempler på faktorer, der indvirker på målopfyldelsen	
							Eksterne faktorer	Interne faktorer
1	Delvis	Ja	Ja		Ja	Ja	Ustabil sikkerhedssituation; vanskelig adgang til nogle områder; dårlig infrastruktur (telekommunikation, internet osv.) og deraf følgende kommunikationsvanskeligheder; mangel på udstyr; potentielle uregelmæssigheder og krav om beskyttelsespenge.	Overambitiøse mål/referenceværdier; ingen diagnostiske undersøgelser/forundersøgelser med henblik på kortlægning af situationen på stedet og opstilling af relevante indikatorer/målsætninger; problemer vedrørende planlægning, koordinering og overvågning mellem CAR's myndigheder og aktører på stedet.
2	Delvis	Ja	Ja		Nej	Ja		
3	Delvis	Ja	Delvis		Nej	Ja		
4	Delvis	Ja	Delvis		Ja	Ja		
5	Delvis	Ja	Ja		Ja	Nej		
6	Delvis	Delvis	Ja		Ja	Ja		
7	Delvis	Ja	Delvis		Ja	Ja		
8	Ja	Ikke relevant	Ikke relevant		Nej	Nej		
15	Delvis	Ja	Delvis		Ja	Ja	Ustabil sikkerhedssituation; mangel på lokale leverandører af input til aktiviteterne; ringe informationsteknologiresourcer.	
16	Delvis	Delvis	Nej		Ja	Ja	Ustabil sikkerhedssituation; begrænset arbejdsstyrke, fordi fordrevne ikke er vendt tilbage; ringe social samhørighed og mangel på dialog mellem samfundsgrupper; mangel på finansielle ressourcer i offentlige institutioner; formodet svig i forbindelse med udvælgelse af modtagere.	Ringes kommunikation; for mange specifikke mål (4) og resultater (6) med sammenblanding af udfald og output.
18	Delvis	Ja	Ja		Nej	Ja	Spændinger mellem lokalbefolkning og flygtninge, fordi bistanden primært går til flygtningene.	Forsinket afgørelse fra Bêkou-trustfonden; kommunikationsproblemer.
19	Delvis	Ja	Ja		Ja	Ja	Ustabil sikkerhedssituation; vanskelig adgang til nogle områder og sparsomme logistikressourcer; mangel på uddannede menneskelige ressourcer; mangel på retsstatsforhold (intet charter om grænsningsskifte, vanskeligt at spore græsningskorridorer); ringe adgang til finansielle tjenesteydelser; tyveri/røveri af husdyr.	Overambitiøse mål, især i betragtning af statens sårbarhed og den manglende sikkerhed.
20	Delvis	Delvis	Ja		Ja	Ja		
21	Delvis	Ja	Ja		Ja	Ja		
22	Delvis	Ja	Ja		Ja	Ja		
23	Delvis	Ja	Ja		Ja	Ja		
24	Delvis	Ja	Ja		Ja	Ja		
25	Delvis	Delvis	Delvis		Ja	Ja		
26	Delvis	Delvis	Delvis		Ja	Ja		
27	Delvis	Delvis	Nej		Ja	Ja	Ikke relevant	Ikke relevant
28	Delvis	Delvis	Delvis		Ja	Ja		
29	Ja	Ikke relevant	Ikke relevant		Ja	Ja		
30	Delvis	Delvis	Nej		Ja	Ja	Ikke relevant	Ikke relevant

Forklaring: grøn - helt opfyldt; gul - for det meste opfyldt; orange - for det meste (endnu) ikke opfyldt; rød - ikke opfyldt; grå - ikke vurderet, gennemførelsen ikke tilstrækkelig fremskreden.

Detaljer: Kontrakt 2: varigheden forlænget med 1,5 måneder; kontrakt 3: varigheden forlænget med 1 måned; kontrakt 5: EU-bidraget forhøjet fra 1,7 til 2,2 millioner euro; kontrakt 8: EU-bidraget forhøjet fra 47 000 til 53 000 euro og varigheden forlænget med 5 måneder; kontrakt 18: varigheden forlænget med 8 måneder.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING
"EU's BÊKOUTRUSTFOND FOR DEN CENTRALAFRIKANSKE REPUBLIK: EN HÅBEFULD
BEGYNDELSE TRODS VISSE MANGLER"

RESUMÉ

II. En krise af hidtil uset omfang brød ud i Den Centralafrikanske Republik (CAR) i 2013/2014 og førte til vold mellem samfundsgrupper, som ifølge analytikere havde karakter af et "førfolkedrab", samt svækkelsen af grundlæggende statslige funktioner. Ud over den humanitære indsats var der et udtalt behov for resiliensstøtte.

III. CAR har gennemlevet tilbagevendende kriser. CAR står over for nogle strukturelle udfordringer vedrørende fattigdomsbekæmpelse, da landet ikke har adgang til havet, og det er forsømt af det internationale samfund ("donorstedbarn").

IV. EU's Bêkoutrustfond (BTF) er den første trustfond, EU har oprettet. Fondens resultater og indsats understøttes derfor af løbende forbedringer, innovation og læring. BTF trækker på erfaringer fra lignende aktører, der er baseret på eksisterende undersøgelser og vurderinger af resiliens- og udviklingssamarbejde i skrøbelige situationer.

V. Den analyse, der blev gennemført forud for oprettelsen af BTF, gjorde status over en række undersøgelser og analyser, der blev udført af de mest engagerede partnere i CAR og i skrøbelige situationer.

VI. BTF har banet en ny vej til koordinering af indsatser, der gennemføres af EU og dens medlemsstater, hvilket indtil videre ikke er blevet udnyttet fuldt ud.

Efter Kommissionens opfattelse og under hensyn til projektforløbets fulde længde er Bêkous hastighed samlet set højere end andre EU-instrumenter i krisesituationer. Kommissionen er imidlertid enig i, at den skal undersøge mulighederne for at øge udvælgelsesprocedurernes hastighed ud over, hvad de interne regler for øjeblikket tillader, og samtidig finde den rette balance mellem hastighed og gennemsigtighed.

Overvågnings- og evalueringsmekanismerne udvikles på projektniveau og vil gradvis blive opgraderet til fondsniveau.

VIII. Med hensyn til andet led giver BTF sine medlemmer mulighed for at koordinere yderligere. Der har været en positiv udvikling i den generelle donorkoordinering: Processen Resilience et Consolidation de la Paix en Centrafrique (RCPCA) [Resiliens og konsolidering af freden i Centralafrika], der blev lanceret i november 2016 efter donorkonferencen i Bruxelles, er nu påbegyndt, og koordineringen af samtlige donorer foretages af CARs regering, der bistås af et "permanent sekretariat".

Hvad angår udvælgelsesprocedurer og resultatmåling har BTF gradvis indført forbedringer, innovation og læring og vil fortsætte med dette.

Mht. de administrative omkostninger har Kommissionen på anbefaling fra Den Interne Revisionstjeneste allerede udarbejdet en handlingsplan med henblik på at gøre noget ved dette punkt og gennemfører for øjeblikket de planlagte foranstaltninger.

INDLEDNING

1. EU har som er den største donor af humanitær bistand og udviklingsbistand længe kun haft som mulighed at finansiere trustfonde, der forvaltes af Verdensbanken eller FN, i forbindelse med indsatser over for naturkatastrofer eller menneskeskabte kriser. Selvom disse trustfonde kan have en merværdi, har EU på grundlag af Lissabontraktaten, den "brede tilgang" og "den globale EU-strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitik" udformet sine egne redskaber for at kunne spille en

aktiv rolle i sådanne situationer, navnlig i CAR, hvor EU er stærkt engageret og har mobiliseret alle sine tilgængelige instrumenter.

4. På grundlag af deres analyse af landets behov og skrøbelighedsprofil, var BTF's grundlæggende partnere enige om, at styrkelse af resiliens var det mest underfinansierede område og det mest væsentlige i en sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) for at bistå CAR i overgangen fra tiden efter krisen til stabilitet.

7. CAR har været donorstedbarn i mange år. Den voldsomme stigning i ODA tildelt CAR mellem 2015 og 2016 skyldes primært en kraftig stigning i de behov, der fulgte efter krisen, og en efterfølgende opskalering af den humanitære intervention. Med hensyn til langsigtet programmerbar bistand er landets behov underfinansieret. BTF er katalysator for donorer med engagement på kort, mellemlang og lang sigt i denne henseende.

BEMÆRKNINGER

13. EU, som er en langvarig og vigtig udviklingspartner for CAR, har aldrig standset sine bilaterale operationer, heller ikke i krisens værste fase. Kontoret for humanitær bistand forblev åbent under krisen, og der blev afsat yderligere midler til dækning af de akutte behov. I mellemtiden iværksatte EU en EU-militæroperation (EUFOR) for at stabilisere landet. For at bistå CAR i dets overgang fra tiden efter krisen til stabilisering var der akut behov for resiliensbaserede aktiviteter, og derfor blev der skabt et specifikt redskab til at identificere og gennemføre sådanne projekter til gavn for befolkningen og som styrkelse af de offentlige myndigheders kapacitet.

14. BTF opererer på grundlag af central forvaltning, da der var et behov for at levere hurtige resultater i en tid, hvor overgangsregeringen ikke var i stand til at tage sig af alle de ansvarsområder og operationer, som en decentraliseret forvaltning førte med sig.

15. Der var øjeblikkelig konsensus mellem EU og dens medlemsstater om i) princippet om at intervenere i CAR for at styrke resiliens, ii) behovet for at bevæge sig væk fra normal praksis på grund af krisens særlige karakter og situationens skrøbelighed.

Boks 1 - High Level Fora on Aid Effectiveness opfordrer til tilbageholdenhed med hensyn til oprettelsen af nye bistandskanaler

Dagsordenen for bistandseffektivitet har vist sin merværdi i "almindelige" situationer og er vigtig for EU. Denne dagsorden forbyder imidlertid ikke donorer at tage sig af de akutte behov i et land, der har gennemlevet en førfolkedrabssituation, hvor en femtedel af befolkningen blev udsat for tvangsfordrivelse/migration, især når eksisterende bistandskanaler ikke kan levere de forventede resultater eller ikke kan sikre LRRD i CAR.

EU havde tænkt sig grundigt om, før Unionen iværksatte BTF, daværende kommissær Georgieva besøgte CAR flere gange i 2013 og 2014, og der blev gennemført en række workshops om den bedste håndtering af resiliens/LRRD-udfordringen i landet, da humanitær bistand ikke var tilstrækkelig eller udformet med henblik på en langsigtet virkning.

19. Kommissionen har sammen med de vigtigste engagerede partnere behørigt vurderet en trustfonds merværdi og relevansen af en resiliens/LRRD-tilgangen i CAR.

I forbindelse med gennemførelsen af den nødvendige analyse forud for oprettelsen af BTF havde Kommissionen ikke mulighed for at indlede en langvarig vurdering/proces, idet dette ville have skabt tvivl om EU's evne som troværdig, pålidelig og effektiv aktør i henseende til håndtering af nødsituationer.

Kommissionen vil gerne fremhæve forskellene mellem Verdensbankens og FN's trustfondes anvendelse og formål og lovgiverens tilsigtede formål, når EU's trustfonde medtages i finansforordningen (FF).

EU's Bêkoutrustfond er en "nødtrustfond", hvilket kræver hurtighed i forbindelse med dens oprettelse og implementering.

Forvaltning af trustfonde er en af Verdensbankens hovedaktiviteter. Verdensbanken forvalter hundredvis af trustfonde, hvorimod det ikke er et almindeligt gennemførelsesredskab for Kommissionen.

Da EU-trustfonde befinder sig på et tidligt udviklingsstadium, er det måske ikke helt relevant at drage paralleller med FN og Verdensbanken på nuværende tidspunkt.

20. En struktureret og dokumenteret analyse er ikke et krav ifølge finansforordningen. Artikel 187, stk. 3, angiver kun, at trustfonde skal være i overensstemmelse med en række betingelser. Det er ikke et krav, at den måde, hvorpå betingelserne verificeres, er formaliseret på nogen måde.

Kommissionen har fulgt og overholdt bestemmelserne i sin egen retlige ramme, nemlig FF. De betingelser, der er fastsat i FF, er gengivet i retningslinjerne for EU-trustfonde, som er offentliggjort i DEVCO Companion. Disse retningslinjer blev udarbejdet inden oprettelsen af den første EU-trustfond og skal opgraderes regelmæssigt på baggrund af erfaringer fra de trustfonde, der eksisterer på nuværende tidspunkt.

Beslutningen om at oprette trustfonden afhænger af analysen af krisen og den påkrævede indsats og er begrundet i beslutningen om at oprette trustfonden.

Se også svaret på punkt 19.

21. I 2014 var CAR et donorstedbarn og havde en af de laveste placering på UNDP's Human Development Index. Forskellige undersøgelser og analyser, herunder dem, der udføres af UNDP (især sundhedsindikatorerne og mangel på adgang til grundlæggende tjenester) og identificering af resiliens som det mest udekkeede felt i CAR har sat en ramme for BTF's mandat, der omfatter støtte til grundlæggende tjenester, forsoning (som postkrisesituationen) og jobskabelse (for at forhindre, at unge bliver fristet til at slutte sig til væbnede grupper).

22. Kommissionen mener, at der blev gennemført en passende analyse under workshoppen i februar 2014.

Desuden er denne workshop baseret på en fælles EU og FN-konfliktanalyse, der blev tilrettelagt få dage før.

Herudover fastsætter det nationale strategiske Programme d'Urgence et de Relevement Durable (PURD), der blev vedtaget i juli 2014, en klar behovsvurdering, der omfatter alle donoraktiviteterne i perioden 2014-2016.

I juli 2014 blev der i tilknytning til PURD udarbejdet en matrix over behovene (sektor/tema) med klar prioritering (kort/mellemlang/lang sigt) med iværksættelse af indsatser, der skal finansieres, der hører ind under LRRD, og fastsættelse af en arbejdsdeling mellem EU-instrumenter og andre donorer.

Under hensyntagen til den korte tidsramme for oprettelsen af Bêkoutrustfonden, der blev dikteret af CAR-krisen, ville en grundig analyse have krævet yderligere tid og ressourcer. En sådan analyse er blevet gennemført senere i samråd med FN, Verdensbanken og regeringen i CAR og førte til formuleringen af den nationale plan for genopretning og fredsofbygning (national recovery and peacebuilding plan) 2017-2021.

23. Resiliens er ikke et nyt emne i udviklingssamarbejdet. Resiliens er grundigt defineret og vurderet af EF (jf. COM(2012)586 om resiliens) med henblik på at bygge bro mellem humanitære indsatser og udviklingssamarbejde. Denne meddelelse er baseret på Kommissionens erfaringer i Sahel med dens "AGIR"-initiativ og i Afrikas Horn med dens "SHARE"-plan.

24. Kommissionen anerkender Revisionsrettens positive vurdering.

25. BTF's overtagelse af en række tidligere humanitære projekter, der var finansieret af Kommissionen, er god LRRD-praksis. Det er for eksempel tilfældet med sundhedsprojekter. I dette tilfælde er den fremherskende logik, at når der er en forbedring inden for visse områder i landet, der er på vej ud af den akutte krisesituation mod stabilisering, er det hensigtsmæssigt, at den humanitære bistand flyttes fra disse områder til mere akutte/ustabile områder, hvor de livreddende behov er mere akutte. BTF's overtagelse af initiativer muliggør i disse tilfælde en kontinuitet i ydelserne med mulighed for at intervenere på en mere struktureret måde med øget involvering af fagministerierne.

Boks 2 - Eksempler på Bêkoutrustfondprojekter, der tager sig af lignende behov som projekter, der også er finansieret af EU-bistand

c) BTF har pligt til at tilpasse og justere sine interventioner til den ustabile situations udvikling og arbejde på koordinering med andre donorer. Det er netop det, der er sket i de to følgende eksempler: Projekter, der var planlagt gennem andre instrumenter (budget for fødevaresikkerhed og EUF for Ecofaune) kunne ikke iværksættes med deres oprindelige funktioner. De er blevet overført til BTF for at blive gennemført med justerede komponenter/mål for at passe optimalt til resiliensdagsordenen.

Med hensyn til EU-trustfondens eksistensberettigelse blev midler ikke sammenlagt med FN's trustfonde eller overført til FN (FAO), men anvendt direkte med gennemførelsespartnerne, hvilket muliggør en EU-overvågning af aktiviteterne. Derudover formåede BTF at til forhandle sig administrationsgebyrer på 5 % i stedet for 7 %, hvor FAO var den eneste partner.

d) Hvad angår ECOFAUNE+ er det mere end en simpel fortsættelse af ECOFAUNE-RCA, der lanceret i 2012. Det tidligere ECOFAUNE-projekt var primært baseret på græsningsskife, mens det nye ECOFAUNE+ dækker i) områdets udvikling ("aménagement du territoire") i forbindelse med decentraliseringsprocessen og ii) indkomstmuligheder (erhvervsuddannelse og mikroprojekter). Hertil kom, at ikke alene ændrede konteksten sig drastisk efter 2012, men også gennemførelsesmåden måtte ændres fra Devis Programme (DP) til bistand.

26. Regeringen er ansvarlig for donorkoordineringen; i CAR's tilfælde var der ikke skabt en koordineringsramme før nu på grund af den aktuelle krise og situationen efter krisen.

Recovery and Peace-Building Assessment (med forkortelsen RCPCA), der blev indledt i midten af 2016 og godkendt af CAR's regering, har nu ført til oprettelsen af et sekretariat med ansvar for koordineringen af samtlige donorer, der er involveret i CAR samt opfølgning af konferencen. BTF spiller en aktiv rolle i denne opfølgning, senest under dens feltmission til CAR fra 16. til 23. maj 2017.

27. BTF vil primært fokusere på søjle 2 ("den sociale kontrakt mellem staten og befolkningen") via sundhed og fødevaresikkerhed/udvikling af landdistrikterne og søjle 3 (jobskabelse) for at sikre bedre bæredygtighed. CAR-regeringen bør være ledende med hensyn til arbejdsdelingen; den nye regering, der fremstod efter valget i marts 2016, indfører imidlertid langsomt passende strukturer, som har tilstrækkelig kapacitet til at udføre denne opgave, men det tager tid. Alene eksistensen af den nationale plan for genopretning og fredsopbygning er det vigtigste grundlag for donortilpasning til CAR's prioriteter. Disse følges af EU gennem alle dens gennemførelsesinstrumenter, herunder BTF.

29. Kommissionen bekræfter, at oprettelsen af en trustfond i en postkrisesituation kan give donorer en enestående mulighed for at bistå og handle på en mindre fragmenteret og mere koordineret måde. Forudsætningen herfor er, at alle donorer, der er til stede i landet (og især EU-medlemsstater),

accepterer at bruge trustfonden som det eneste (eller i det mindste det vigtigste) instrument til kanalisering af deres bistand.

30. Hovedformålet med trustfonden, som anført i finansforordningen, er ført i den konstituerende aftale og har følgende ordlyd: "at yde konsistent og målrettet bistand til resiliens hos udsatte grupper og bistand til alle aspekter af Den Centralafrikanske Republiks exit fra krisen og genopbygning, at koordinere indsatser på kort, mellemlang og lang sigt og bistå nabolandene med at håndtere konsekvenserne af krisen".

Koordinering mellem donorerne er en integreret del af EU-trustfondens forvaltningsstruktur og er en del af EU-trustfondens mål om at reducere bistandsfragmentering. Dette mål er opfyldt i og med selve EU-trustfondens eksistens, som giver andre donorer mulighed for at kanalisere deres midler gennem Kommissionen. Kommissionen kan ikke pålægge andre donorer faktisk at anvende denne mulighed.

31. Kommissionen har skabt redskaber og metoder, så medlemsstater eller donorer kan samle deres midler og dermed fremme koordinationen i marken. Men den er ikke i stand til at forhindre, at medlemsstaten eller andre donorer iværksætter, opretholder eller træffer beslutninger vedrørende deres aktiviteter i CAR.

Boks 4 – Nogle donorer har øget deres aktivitet uden for fonden siden 2014

Det nationale vejledende program (NIP) fokuserer på to sektorer, der ikke er omfattet af BTF (budgetstøtte og regeringsførelse). Sektor 3, der omfatter resiliens i landdistrikterne og jobskabelse, vil imidlertid blive gennemført gennem BTF navnlig med henblik på at opnå en større kohærens og for at drage fordel af erfaringer fra BTF's igangværende projekter inden for fødevarer sikkerhed.

Hidtil har Verdensbanken endnu ikke oprettet sin egen trustfond. Den ene, der er planlagt, vil højst sandsynligt fokusere på infrastruktur, der ikke er omfattet af BTF.

32. BTF har sin egen beslutningsproces og forvaltning, der er baseret på dens konstituerende aftale. Der er derfor truffet beslutning om ikke at forvride denne forvaltning ved at gøre den koordinerede ramme for beslutningstagning obligatorisk for BTF.

33. Under møderne i den operative komité anmodes alle deltagere om at give en opdatering om mulige nye projekter med henblik på at lette god koordinering mellem trustfondens medlemmer. Denne mulighed for øget koordinering udnyttes imidlertid ikke altid.

Boks 5 – Tre eksempler på god praksis med hensyn til donorkoordinering af projekter

I februar 2016 gennemførte BTF en workshop om sundhed med det formål at lære af erfaringerne fra Fase I og at udforme Fase 2. BTF og Sundhedsministeriet havde indkaldt til workshoppen, og alle de øvrige donorer og gennemførelsespartnere deltog.

Denne type ad hoc-koordinering forud for vedtagelsen af alle dens projekter er BTF's måde at arbejde på.

35. Der er løbende høringer om, hvordan det bedst sikres, at CAR-regeringen får en mere udvidet rolle i BTF.

36. Instrumentet var faktisk specielt udformet til hurtigere at organisere bistand, og det blev desuden tilladt at anvende fleksible udvælgelsesprocedurer. Disse fleksible udvælgelsesprocedurer er de samme som dem, der anvendes i andre EU-instrumenter i krisesituationer. Derfor forventes hastigheden at være den samme for alle instrumenter.

37. Den eneste procedure, der hverken er blevet formaliseret i PRAG eller i retningslinjerne for EU-instrumenterne, er den BTF-specifikke indkaldelse af interessetilkendegivelser (CEI). Denne

procedure er dog direkte afledt af Kommissionens interne kriseretningslinjer, der opfordrer den ordregivende myndighed til at overveje alle tilgængelige muligheder for at "øge" konkurrenceniveauet - i sammenligning med direkte tildeling/forhandlingsprocedurer. For eksempel opfordres den ordregivende myndighed til at indbyde mere end én kandidat til forhandlingsproceduren eller den direkte tildeling.

38. Kommissionen vil gerne understrege, at når man sammenligner fordele og ulemper ved de tre procedurer, bør det tages i betragtning, at disse tre procedurer er et udvalg af procedurer, der tidligere har vist sig at være effektive i krisesituationer.

Derfor bør deres respektive fordele og ulemper også ses i sammenligning med de øvrige DEVCO-procedurer, der, som bekræftet i kriseretningslinjerne, ikke giver tilstrækkelig fleksibilitet til at gennemføre specifikke indsatser i en krisesituation eller i tilfælde af langsigtet strukturel ustabilitet.

39. Procedurer er enten standardprocedurer, der findes i PRAG eller, for så vidt angår den BTF-specifikke CEI, en procedure, der er afledt af kriseretningslinjerne (som består af en procedure med direkte tildeling forud for en større høring med det formål at øge gennemsigtigheden og konkurrencen).

For den BTF-specifikke CEI sikres gennemsigtighed gennem en forklarende bemærkning, der præciserer de forskellige trin i udvælgelsen.

Når udvælgelsesproceduren er fastlagt og måden for organiseringen af gennemførelsen(erne) er valgt (dvs. enten defineret i PRAG/Companion eller defineret i selve proceduredokumentet), anser Kommissionen sig for at være i overensstemmelse med FF's krav om gennemsigtighed, idet fleksibilitetsbestemmelserne i den konstituerende aftale samtidig anvendes.

40. Kommissionen mener, at der forelå begrundelser, men de er ikke blevet formaliseret.

41. Denne ene sag, der vedrører Genre I, må sættes ind i en sammenhæng.

I 2014 identificerede EU-delegationen to ngo'er som de eneste internationale ngo'er, der arbejder inden for området køn i CAR – især hvad angår indtægtsskabende aktiviteter. Begge ngo'er blev kontaktet i et forsøg på at få dem til at arbejde i et konsortium. Under forhandlingerne trak en af ngo'erne sig fra drøftelserne, da den vurderede, at projektet til 1,5 mio. EUR var for begrænset til et konsortium.

I 2016 havde nye internationale ngo'er påbegyndt virksomhed i CAR. Der blev afholdt en CEI for GENRE II for at tage højde for den eventuelle deltagelse af nye partnere og dække den nye komponent "volet politique", som ikke eksisterede i GENRE I.

42. Kommissionen mener, at det er tydeligt, hvordan gennemførelsesorganisationerne blev udvalgt.

Som nævnt i punkt 38 har BTF, ud over et begrænset antal servicekontrakter, anvendt tre forskellige metoder til udvælgelse af organisationer med henblik på gennemførelse af projekter. Den måde, hvorpå gennemførelsesorganisation(erne) udvælges på, er defineret i PRAG/Kommissionens øvrige interne regler eller i selve proceduredokumentet - se punkt 37).

Kommissionen har derfor overholdt FF's krav om gennemsigtighed, idet den samtidig anvender fleksibilitetsbestemmelserne i den konstituerende aftale.

43. Fleksibilitetsbestemmelserne muliggør tidsbesparelse i sammenligning med mere traditionelle tilgange. Udvalgelsesprocedurerne hastighed i Bêkou må kun være på niveau med andre EU-mekanismer i krisesituationer, da de er afledt af de samme regler. For at være hurtigere bør det være tilladt for EU's trustfonde at gennemføre kriseprocedurer på den mest enkle måde og samtidig opretholde en balance mellem hastighed og gennemsigtighed.

44. Kommissionen mener, at det drøftede antal dage ikke viser, at drøftelserne kunne have været kortere. For eksempel henviser de 503 dage til projektet om økonomisk genopretning, hvilket er BTF's mest innovative og komplekse projekt, og også det projekt, hvor der var det mindste behov for hurtig levering.

Den rapporterede gentagelse af drøftelserne skal ses i perspektiv. I de tidlige stadier af BTF var personaleomsætningen relativt høj. Som følge heraf blev problemer muligvis behandlet mere end én gang.

45. Tilbagevirkende kraft i sundhedsprojekter var forudset, aftalt med gennemførelsespartnere og fastsat. Det blev bibeholdt for at tillade resultatorienterede frem for tidsfokuserede drøftelser. Resultaterne i punkt 78-79 synes at bekræfte denne beslutning.

Muligheden for tilbagevirkende kraft skal sammenlignes med andre tilgængelige muligheder, der slet ikke udgør et projekt. Kommissionen vurderede, at det var bedre at undgå lakuner i aktiviteterne ved at ty til tilbagevirkende kraft frem for at afbryde indsatsen.

Det samme gælder for det sidste tilfælde af tilbagevirkende kraft, for hvilken den tilbagevirkende kraft var forudsat, aftalt med gennemførelsespartnere og behørigt fastsat.

46. Kommissionen bekræfter, at denne procentdel er lav i sammenligning med andre organisationers/instrumenters administrationsgebyr. Det er derfor vigtigt at bevare det som det minimum, der er nødvendigt for at sikre trustfondens opgaver og forpligtelser, især at forvaltningen af trustfonden er mere end simpel projektledelse.

47. Dette er også standardpraksis i FN-trustfonde, hvor personale- og kontoromkostninger er direkte omkostninger, der lægges til administrationsgebyrerne på 7-8 %.

De afholdte udgifter er registreret i BTF's årsregnskab. Disse årsregnskaber er udarbejdet i overensstemmelse med internationale regnskabsstandards for den offentlige sektor (International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)) og fortjener en ekstern revisionserklæring uden forbehold fra oprettelsen af trustfonden.

Anbefalingerne fra Den Interne Revisionstjeneste, som Revisionsrettens bemærkninger er baseret på, er ved at blive gennemført.

48. Direkte forvaltning er også en omkostning, da opgaver skal forvaltes af trustfondens personale, hvilket kræver tilstrækkelige ressourcer. Budgettet for trustfondens personaleomkostninger afhænger af to hovedfaktorer: 1) de samlede bidrag og 2) procentandelen af administrationsgebyrer. Denne procentdel blev fastsat i den konstituerende aftale med 5 % for alle bidrag under hensyntagen til Bêkoutrustfondens lille størrelse og den mulige overførsel til CAR (personaleomkostningerne i delegationen er højere end i Bruxelles).

Hvad angår omkostningerne ved delegeret samarbejde er denne bemærkning ikke BTF-specifik, men en generel bemærkning, der finder anvendelse på forvaltningsmetoder til udviklingssamarbejde. For så vidt angår tabel 1, der er nævnt i punkt 48, henvises til vores bemærkninger til punkt 38.

49. For at beregne, om en fuldstændig overførsel af personale til CAR er mulig, er følgende elementer nødvendige:

- 1) Tidspunktet, hvor sikkerhedssituationen gør det muligt at foretage en sådan overførsel
- 2) Bidragsniveauet på den pågældende dato med henblik på at beregne størrelsen af administrationsgebyrer til rådighed
- 3) Procentdelen af administrationsgebyrer fra bidragene (det administrative størsteløb skal stadig aftales med GD BUDG).

Der vendes tilbage til dette spørgsmål, så snart det første element er blevet afgjort.

51. Kommissionen vurderer, at BTF har indført overvågningsmekanismer på projektniveau. DEVCO har allerede aftalt med IAS, at der etableres en overordnet resultatramme for trustfonde, idet der tages højde for, at dette er en gradvis proces. DEVCO vil evaluere dette vigtige aspekt, når der er opnået mere erfaring.

52. Siden revisionen har GD DEVCO iværksat to nye initiativer:

- oprettelse af en styringskomité for EU-trustfonden under ledelse af generaldirektøren for GD DEVCO, der inddrager direktører og alle ledere af trustfonden i behandlingen af emner af fælles interesse og erfaringsdeling inden for alle aspekter (ledelse, beslutningsproces ...). Denne styringsgruppe for EU-trustfonden har allerede holdt to møder siden dens oprettelse i marts 2017

- gøre status over de erfaringer, der hidtil er blevet indhøstet, og revidere DEVCO-retningslinjer og skabeloner.

Derudover er det indledt regelmæssige møder mellem hold med ansvar for finansierings- og kontraktproblemer i de forskellige trustfonde i 2015. Disse blev afbrudt i løbet af 2016 på grund af regnskabspersonalets afgang i de øvrige trustfonde. Disse møder blev genoptaget i april 2017.

53. Der er ikke blevet fastsat mål for indikatorerne, hvor der ikke var noget referencescenarie, eller dette var upålideligt. Ikke desto mindre forhindrede dette ikke BTF i at tage højde for anbefalinger til overvågning i forbindelse med udformning af projekter som Santé II og forhandling af individuelle kontrakter.

55. Højdepunktet i bistanden i 2014 må tilskrives finansiering af humanitær bistand. Udviklingsbistanden var beskeden i sammenligning i 2014.

56. RCPCA-dokumentet fremhæver to sæt tidshorisonter, tre år og fem år, med tilsvarende finansieringsbehov på henholdsvis 1,6 milliarder USD og 3,2 milliarder USD. Tilsagnene på Bruxelles-konferencen på cirka 2,3 milliarder USD mere end dækker derfor de første tre år af RCPCA's behov.

58. "Samling af ressourcer" er en af de fordele, som trustfonde kan bidrage med, herunder for EU-midler fra forskellige kilder.

59. Kommissionen mener, at en del af det tyske bidrag til CAR er nyt og supplerende inden for udviklingssamarbejde. Der var også en stigning i det franske bidrag både inden for og uden for BTF.

61. I det indledende arbejde med fremtidige trustfonde forventes det, at disse ikke forhindrer donorerne i at støtte indsatser uden for EUTF.

65. Sekvensplanlægningen af aktiviteterne i samme program er også et særligt kendetegn ved BTF. Det muliggør håndtering af flere problemer inden for samme sektor/område i forskellige hastigheder.

Hvad angår sundhed har BTF og EU-delegationen i Bangui haft en dialog med Sundhedsministeriet om et system til indkøb af medicin og ikke hele sundhedssystemet. Der er løbende drøftelser, men der er ikke aftalt nogen løsning på dette stadie.

Boks 7 – Bêkotrufonden har tilrettelagt flere arrangementer

Denne type workshop giver mulighed for bedre at koordinere aktiviteter af LRRD-typen.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

72. Kommissionen har sammen med de vigtigste engagerede partnere vurderet merværdien af en trustfond og væsentligheden af en resiliens/LRRD-tilgang i CAR.

I forbindelse med gennemførelsen af den nødvendige analyse forud for oprettelsen af BTF havde Kommissionen ikke mulighed for at indlede en langvarig vurdering/proces, idet dette ville have skabt tvivl om EU's evne som troværdig, pålidelig og effektiv aktør i henseende til håndtering af nødsituationer.

Kommissionen har faktisk fulgt og overholdt bestemmelserne i sin egen retlige ramme, nemlig FF.

Anbefaling 1 - Udvikle yderligere vejledning til valg af hjælpeprogram og behovsanalyser for at definere interventionsområder for trustfonde

Kommissionen accepterer anbefalingen, som vil blive gennemført som følger:

Kommissionen har udviklet retningslinjer for trustfonde, der indeholder et afsnit om betingelserne for oprettelse af en trustfond.

Kommissionen er villig til at revidere retningslinjernes område med henblik på at inddrage en mere detaljeret beskrivelse af de kriterier, der er fastlagt i FF med henblik på at vurdere betingelserne for oprettelse af EU-trustfonde.

I den henseende mener Kommissionen, at spørgsmålet om komparative fordele ved andre programmer vil blive behandlet under vurderingen af betingelserne for oprettelse af en EUTF.

Kommissionen vurderer, at retningslinjerne ikke må være for snævre, især hvad angår nødtrustfonde.

73. BTF har etableret øvelser i ad hoc-koordinering med inddragelse af alle relevante interessenter i de enkelte sektorer (sundhed, fødevarer, sikkerhed osv.). Men hver enkelt donor træffer suveræn beslutning om opretholdelsen af bilaterale programmer.

74. Kommissionen er af en anden opfattelse.

Procedurer er enten standardprocedurer, der findes i PRAG eller for CEI, der anvendes til BTF, en procedure, der er baseret på kriseretningslinjerne (en procedure med direkte tildeling forud for en større konsultation netop for at øge gennemsigtigheden og konkurrencen).

For det CEI, der anvendes til BTF, sikres gennemsigtighed gennem den forklarende bemærkning til hvert projekt, der præciserer de forskellige trin i udvælgelsen.

Efter at have defineret den anvendte udvælgelsesprocedure og, hvor det ikke er defineret i PRAG/Companion, i selve proceduredokumentet, hvordan gennemførelsesorganisation(erne) vælges, er det Kommissionens vurdering, at den overholder finansforordningens krav om gennemsigtighed, idet den samtidig anvender fleksibilitetsbestemmelserne i den konstituerende aftale.

Hvad angår hastighed, mener Kommissionen, at det drøftede antal dage ikke viser, at drøftelserne kunne have været kortere (jf. punkt 44).

75. At skønne over de samlede omkostninger omfattende blandt andet administrationsomkostningerne for ikke-EU-gennemførelsesorganisationer, er ikke almindelig praksis for større donorer som f.eks. FN eller Verdensbanken. De pågældende anslåede samlede omkostninger ville ikke kunne sammenlignes med omkostningerne ved andre instrumenter og andre donorer (dvs. FN eller Verdensbanken) og ville ikke stemme overens med de udgifter, der er anført i trustfondens årsregnskab, som følger internationale regnskabsstandards for den offentlige sektor (International Public Sector Accounting Standards) (se svar på punkt 37).

76. Selvom der ikke eksisterer en specifik overordnet resultatramme for BTF, leverede størstedelen af projekterne de fleste eller alle deres forventede resultater (se punkt 78).

Desuden foretrækker Kommissionen at anvende DEVCO's almindelige resultatramme frem for at oprette en specifik resultatramme for BTF.

Anbefaling 2 – Forbedre donorkoordinering, udvælgelsesprocedurer og resultatmåling og optimere administrative omkostninger

Kommissionen accepterer denne anbefaling, men fremhæver, at andre aktører har en rolle i opfølgningen.

Med hensyn til det første led så koordinerer BTF allerede sine aktiviteter med andre relevante donorer og aktører. Kommissionen er dog enig i, at koordineringen kan formaliseres bedre, og at alle deltagere i BTF skal udnytte mulighederne for koordinering.

Med hensyn til det andet led, så anvender Kommissionen sine standardregler og -procedurer samt de interne regler, der giver EUTF-ledere mulighed for at fravige disse standardregler under visse betingelser (de interne kriseretningslinjer og EUTF-retningslinjerne). Kriseretningslinjerne anerkender for eksempel begrænsninger for kontraktindgåelse og gennemførelse af projekter i en krisesituation, der tillader brugen af "fleksible procedurer", når der er erklæret krisesituation i landet.

Med hensyn til tredje led er Kommissionen enig i, at den skal undersøge mulighederne for at øge udvælgelsesprocedurernes hastighed ud over, hvad de interne regler for øjeblikket tillader og samtidig finde den rette balance mellem hastighed og gennemsigtighed.

Ved at følge en tilsvarende anbefaling, der er udstedt af Den Interne Revisionstjeneste, har Kommissionen allerede udarbejdet en handlingsplan for at imødekomme anbefalingen og gennemfører for øjeblikket de planlagte foranstaltninger.

I betragtning af begrænsninger grundet sikkerhed og erfaringer fra krisesituationer, der afspejles i kriseretningslinjerne, vurderer Kommissionen, at BTF allerede har maksimeret den størrelse af den bistand, der når frem til de endelige støttemodtagere. Hvor det er muligt, bestræber BTF sig allerede på at reducere implementeringsomkostningerne, som det var tilfældet med FAO-kontrakten, hvor den tilforhandlede sig administrationsgebyrer på 5 % i stedet for 7 %.

Kommissionen vurderer, at BTF har indført overvågningsmekanismer på projektniveau og især påvist fordele med hensyn til hastighed og vil gradvis opgradere disse til fondsniveau.

EU's Bêkou-trustfond for Den Centralafrikanske Republik, som er den første EU-trustfond, Europa-Kommissionen har forvaltet, blev oprettet i 2014 for at hjælpe et af verdens mindst udviklede og fattigste lande. Vi undersøgte, om oprettelsen af fonden var berettiget, om den blev forvaltet godt, og om den indtil videre opfyldte sine mål. Vi konstaterede nogle mangler, men konkluderer trods dette, at beslutningen om at oprette fonden var passende under de givne omstændigheder. På tre punkter har forvaltningen af fonden endnu ikke opfyldt sit fulde potentiale: koordinering mellem interessenterne, gennemsigtighed, hurtighed og omkostningseffektivitet i procedurerne samt mekanismer til overvågning og evaluering. Men samlet set har den indtil videre opnået positive resultater. Vores anbefalinger bør hjælpe til at forbedre udformningen og forvaltningen af denne og andre EU-trustfonde.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Den Europæiske Union, 2017.

Tilladelse til at anvende eller gengive fotos eller andet materiale, hvortil Den Europæiske Union ikke har ophavsretten, skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.