

SÆRBERETNING Nr. 2/2000**om Den Europæiske Unions bistand til Bosnien-Hercegovina med henblik på indførelse af fred og genindførelse af en retsstat, med Kommissionens svar***(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)*

(2000/C 85/02)

INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Indledning	1-2	30
Resume af de væsentligste bemærkninger	3-10	30
Kommissionens repræsentation i Bosnien	11	31
EU's bidrag til administrationsudgifterne ved Den Høje Repræsentants kontor i Bosnien-Hercegovina	12-23	31
Indledning	12-13	31
Administrativ og finansiel forvaltning	14-20	31
Institutionelle beføjelser	21-22	33
Konklusion	23	33
Støtte til menneskerettigheder og medier	24-45	33
Institutioner for beskyttelse af grundlæggende rettigheder	26-28	34
Støtte til det civile samfund	29-35	34
Støtte til mediesektoren	36-41	35
Forvaltningen af aktionerne	42-45	36
Støtte til valgprocessen	46-60	36
Konklusion	61-64	39
Kommissionens svar		40

INDLEDNING

1. Revisionsrettens særberetning nr. 5/98 ⁽¹⁾ omhandlede udelukkende Den Europæiske Unions genopbygningsforanstaltninger i det tidligere Jugoslavien i perioden 1996-1997. Den omhandlede ikke de andre aktioner, der i denne periode blev finansieret i Bosnien-Hercegovina over bevillinger fra det almindelige budget. Allerede da fredsftalen blev indgået i december 1995, mobiliserede Den Europæiske Union (EU) imidlertid betydelige ressourcer, ikke alene til genopbygningen, men også til støtte for Den Høje Repræsentants kontor (OHR) ⁽²⁾ og til aktioner til fremme af genindførelsen af demokratiet i Bosnien-Hercegovina. Disse aktioner vedrørte menneskerettigheder, medier og støtte til valgprocessen. Aktionerne vedrørende menneskerettigheder og medier er i de fleste tilfælde blevet finansieret direkte af Kommissionen, mens støtten til OHR og til valgprocessen har været bidrag til den fælles finansiering sammen med andre bidragsydere. I denne beretning redegør Retten for de bemærkninger, som revisionen i 1998 og 1999 af ovennævnte aktioner giver anledning til.

2. Disse bemærkninger skal ses på baggrund af de aktioner, som EU i henhold til beslutningerne på Det Europæiske Råd i København den 3. og 4. juni 1999 skal iværksætte som led i genopbygningen af Kosovo. Genindførelse af en retsstat i denne region vil nemlig sandsynligvis indebære, at der skal gennemføres aktioner svarende til dem, som blev iværksat i Bosnien. Det er derfor vigtigt, at erfaringerne fra disse aktioner udnyttes, navnlig erfaringerne fra aktionerne til støtte for nye lokale og internationale institutioner og medfinansieringen med andre aktører, specielt OSCE ⁽³⁾.

RESUMÉ AF DE VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER

3. Bemandingen af Kommissionens repræsentation i Bosnien-Hercegovina blev styrket i 1998, og den økonomiske forvaltning af aktionerne skulle ved årets udgang lægges ud til repræsentationen. I begyndelsen af 1999 havde Kommissionen stadig problemer med at besætte alle de nye stillinger, som var blevet oprettet på anmodning af budgetmyndigheden (jf. punkt 11).

4. Kommissionen finansierer mere end halvdelen af OHR's udgifter, men siden 1996 har den ikke ført kontrol i et sådant omfang, som er nødvendigt til sikring af, at principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning overholdes. Kommissionen burde have lagt større vægt på at få fastlagt præcise regler og rammer for den finansielle beslutningsproces i OHR (jf. punkt 16). Den burde også have sikret sig, at grundprincipperne for intern kontrol blev anvendt i OHR's forvaltningsstruktur (jf. punkt 17-20). OHR's

bestemmelser om aflæggelse af regnskab og meddelelse af decharge til Den Høje Repræsentant er stadig uklare (jf. punkt 22). Medio 1999 vurderede Den Høje Repræsentant, at han havde truffet de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe manglerne ved den interne kontrol (jf. punkt 23).

5. Støtten til de offentlige bosniske organisationer til beskyttelse af menneskerettigheder blev ydet i form af projekter. Denne støtteform var ikke særligt godt afpasset efter de særlige forhold, der gør sig gældende for disse institutioner, og bevirkede, at midlerne blev stillet for sent til rådighed. Hvis støtten var blevet ydet som direkte budgetbidrag, og der var opstillet faste regler for budgetforvaltningen, ville disse institutioner have lagt mere vægt på at få indført procedurer, der skal sikre, at de offentlige midler forvaltes forsvarligt (jf. punkt 26-28).

6. Eftersom støtten blev finansieret over mange forskellige budgetposter, og fordi der indtil 1997 ikke var fastlagt en klar målstrategi, blev støtten til udvikling af det civile samfund i mange tilfælde anvendt til administrationsudgifterne i organisationer, hvis fortsatte beståen ikke var garanteret. Resultaterne af disse organisationers aktioner var i øvrigt ikke blevet evalueret. Det er tilfældet med størstedelen af den støtte, der er ydet gennem Europarådet, mens støtten til de sociale sektorer har haft den bivirkning, at staten fritages fra sine grundlæggende forpligtelser. Støtten til organisationer, hvis mål er at gøre offentligheden mere bevidst om de demokratiske værdier, har givet bedre resultater, fordi støttemodtagernes personlige engagement kompenserer for manglen på finansielle midler (jf. punkt 29-34).

7. Kommissionen blev ved gennemførelse af sin væsentligste aktion i mediesektoren stillet over for et *fait accompli*, fordi den ikke var godt nok informeret om de tekniske forhold. Det resulterede i, at den finansierede ikke-støtteberettiget udstyr til en værdi af 2 mio. ECU, og at den ydede driftsstøtte til et organ uden at have foretaget tilstrækkelig kontrol (jf. punkt 36-40).

8. Generelt lever Kommissionens tilsyn med de finansierede foranstaltninger på områderne menneskerettigheder og demokrati i Bosnien-Hercegovina ikke op til det, der kræves i henhold til principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning. Der bør gøres en ekstra indsats på dette område (jf. punkt 42-44).

9. Det samarbejde med OSCE om støtte til valgprocessen, der er etableret inden for rammerne af FUSP ⁽⁴⁾, giver en lang række problemer med hensyn til finansiell kontrol. Midler er blevet fastfrosset i længere perioder uden grund, Kommissionens tjenestegrene kontrollerer ikke tilstrækkeligt, om udgifterne er støtteberettigede, og de retlige rammer for det økonomiske samarbejde mellem Kommissionen og OSCE bør tages op til gennemgribende revision, nu hvor Den Fælles Tjeneste for Eksterne Forbindelser har fået nye beføjelser (jf. punkt 49-53).

⁽¹⁾ Særberetning nr. 5/98 om genopbygningen af det tidligere Jugoslavien, EFT C 241 af 31.7.1998.

⁽²⁾ Den Høje Repræsentants kontor, som står for gennemførelsen af Dayton-aftalernes civile aspekter.

⁽³⁾ Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa.

⁽⁴⁾ Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

10. Når der skal tilbagesøges beløb, efter at aktionerne er blevet gennemført, går der lang tid, før Kommissionens anvisningsberetigede tjenester tager de nødvendige skridt til at få inkasseret fællesskabsmidler, som tredjemand ligger inde med (jf. punkt 57-59).

KOMMISSIONENS REPRÆSENTATION I BOSNIEN

11. Under tidligere revisioner har Retten konstateret, at en række af problemerne med iværksættelsen af støtten til genopbygningen af Bosnien-Hercegovina skyldtes, at programmet blev forvaltet centralt (fra Bruxelles), og at Kommissionens repræsentation på stedet langt fra havde fået tildelt tilstrækkelige ressourcer. Siden offentliggørelsen af særberetning nr. 5/98 er der blevet ansat mere personale på Kommissionens repræsentation i Bosnien. Repræsentationen i Sarajevo bistås nu af to lokale kontorer, et i Mostar ⁽¹⁾ og et i Banja Luka ⁽²⁾, som hver har fået tildelt fire stillinger. Ved udgangen af februar 1999 var de to LTAE-stillinger ⁽³⁾ og den ene LE-stilling ⁽⁴⁾ ved disse kontorer endnu ikke besat. Repræsentationen i Sarajevo har seks A-stillinger, tre B-stillinger, tre C-stillinger, syv LTAE-stillinger og 21 lokalt ansatte. Flere af disse stillinger, nemlig en A, en B, en LTAE og fem LE, var stadig ledige. Hertil kom, at tjenestemænd i kategori A stod for at skulle rejse. Det er, som flere gange påpeget af Retten (jf. punkt 5.30 i årsberetningen for regnskabsåret 1997 ⁽⁵⁾), absolut nødvendigt, at Kommissionen indfører et system, der — ligesom i medlemsstaterne — kan sikre, at stillingerne i delegationerne besættes hurtigt og ikke udelukkende på frivillig basis.

EU'S BIDRAG TIL ADMINISTRATIONSUDGIFTERNE VED DEN HØJE REPRÆSENTANTS KONTOR I BOSNIEN-HERCEGOVINA

Indledning

12. Den Høje Repræsentant har til opgave at overvåge gennemførelsen af de civile aspekter i fredsftalen for Bosnien-Hercegovina,

der blev parferet i Dayton den 21. november 1995 og undertegnet i Paris den 14. december 1995. Repræsentantens mandat blev bekræftet på konferencen om gennemførelsen af fredsftalen, som blev afholdt i London den 8. og 9. december 1995, og ved De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution nr. 1031 af 15. december 1995. Målet for London-konferencen var at mobilisere støtte fra det internationale samfund til gennemførelsen af fredsftalerne, især støtte til Den Høje Repræsentant. Ved denne lejlighed blev der oprettet et Fredsimplementeringsråd (PIC) ⁽⁶⁾ med en styringskomité bestående af repræsentanter fra Canada, Det Forenede Kongerige og USA, Frankrig, Italien, Japan, Rusland, Tyskland samt repræsentanter for formandskabet for Den Europæiske Union, Europa-Kommissionen og for Den Islamiske Samarbejdsorganisation (Organisation of the Islamic Conference). Styringskomitéen fastsætter de politiske retningslinjer for gennemførelsen af fredsftalerne og orienterer Fredsimplementeringsrådet om, hvordan arbejdet skrider frem.

13. På London-konferencen blev det aftalt, at de forskellige lande selv skulle finansiere lønningerne til det personale, de udstationerede ved Den Høje Repræsentants kontor, og at styringskomitéen skulle udarbejde et budgetforslag over OHR's øvrige administrationsudgifter. Fredsimplementeringsrådet forpligtede sig derefter til at mobilisere de nødvendige midler på grundlag af en fordelingsnøgle i lighed med den, der blev anvendt på den internationale konference om det tidligere Jugoslavien. Parterne skulle nå til enighed om denne nøgle — EU havde allerede forpligtet sig til at dække nogle af Den Høje Repræsentants etableringsomkostninger og var ved at træffe forberedelser til udbetalingen af sit bidrag (jf. punkt 16).

Administrativ og finansiel forvaltning

14. Administrationsbudgettet for OHR, som i 1996 blev fastsat til 8,4 mio. ECU, blev i 1997 forhøjet til 16,5 mio. ECU og i 1998 til 22 mio. ECU. I samme periode blev OHR's personale syvdoblet og nåede i februar 1999 op på 719 ansatte. EU har lige fra starten finansieret 50,6 % af OHR's administrationsudgifter.

⁽¹⁾ Føderationen Bosnien-Hercegovina.

⁽²⁾ Republikken Srpska.

⁽³⁾ (Local Technical Assistance Employee) Lokalt ansatte bistandskonsulenter (normalt en EU-statsborger).

⁽⁴⁾ (Local employee) Lokalt ansat.

⁽⁵⁾ EFT C 349 af 17.11.1998.

⁽⁶⁾ Peace Implementation Council.

Tabel 1

Udviklingen i EU's bidrag til OHR's administrationsudgifter

(mio. ECU)

Afgørelser	Forpligtelser		Betalingen				
	År	Beløb	1995	1996	1997	1998	I alt
95/545/FUSP	1995	10,0	3,0		6,9	0,1	10,0
Overførsel nr. 50/95	1995/1996	1,9		1,1			1,1
97/476/FUSP	1997	4,6			4,6		4,6
	1998	6,3				6,3	6,3
97/607/FUSP	1998	2,8				1,2	1,2
I alt		25,6	3,0	1,1	11,5	7,6	23,2

Kilde: Revisionsretten

15. Allerede i februar 1996 konstaterede Kommissionen mangler i den administrative og finansielle forvaltning af OHR. Kommissionens repræsentation i Sarajevo var således bekymret over, at der ikke var fastsat administrative og regnskabsmæssige regler og forretningsgange, at det ikke var klart, hvem der var bemyndiget til at underskrive dokumenter, og at der var mange problemer på sådanne områder som regnskabsføring, forvaltning af bankkonti, personaleforvaltning og indgåelse af aftaler.

16. Kommissionen har ikke ført tilstrækkeligt tilsyn med OHR's forvaltning af EU-bidraget. Indtil udgangen af 1998 bistod Kommissionen ikke OHR med at fastlægge arbejdsgange og regler, der var forenelige med Fællesskabets budgetbestemmelser. EU er langt den største bidragsyder til OHR, og Kommissionen, som har sæde i PIC's styringskomité, burde derfor allerede i 1996 have insisteret på, at der blev indført et effektivt system til forvaltning og kontrol af alle de midler, som ydes til OHR.

17. I 1998 var den finansielle forvaltning af OHR ikke baseret på et system med funktionsadskillelse, der kunne sikre et minimum af intern kontrol. Finansdirektøren fakturerede for eksempel OHR de tjenester, som han ydede i henhold til en kontrakt indgået med et firma, han var direktør for. Han kontrollerede således sine egne fakturaer og sørgede derefter også for, at de blev betalt. Det var også ham, der fastlagde kontrolbestemmelserne for forvaltningen. Han forhandlede med de eksterne revisorer om deres kontrakter og udstedte dermed retningslinjer for gennemførelsen og omfanget af revisionen. Disse opgaver burde have henhørt under Fredsimplémenteringsrådets styringskomité eller i det mindste gruppen af økonomiske eksperter, som omfattede repræsentanter for EU.

18. Budgetterne for regnskabsårene 1997, 1998 og 1999 var ikke så detaljerede, at styringskomitéen kunne føre et tilfredsstillende tilsyn med budgetgennemførelsen. Der var slet ikke foretaget analyser af de faktiske behov i OHR's forskellige afdelinger. Da Rettens revision fandt sted i 1998, havde underskriftsfuldmagterne til bankkontiene været ugyldige i mere end et år. I begyndelsen af 1999 blev der stadig ikke ført en mængde- og værdifortegnelse,

selv om Kommissionen havde krævet det i februar 1996, og det er særligt bekymrende, fordi meget af OHR's udstyr let kan transporteres. Kun i få tilfælde var der afholdt udbud om offentlige aftaler. Der var afholdt betalinger alene på grundlag af fakturaer, uden kontrakter. Der var generelt ikke ført regelmæssigt tilsyn med fordringer. Der blev konstateret fejl i lønberegninger og -udbetalinger, som kunne henføres til opdelingen af tjenesterne mellem Sarajevo og Bruxelles, primært fordi koordineringen mellem økonomi- og personaleafdelingen var mangelfuld.

19. Der blev i øvrigt konstateret mangler på det administrative plan. Personalet var ikke altid rekrutteret, indplaceret og forvaltet i henhold til objektive og sammenhængende kriterier. En række ansattes husleje eller boligudgifter var uden videre blevet godkendt og betalt. I flere tilfælde havde udstationerede eller personer, der havde indgået kontrakt med OHR, fået dækket udgifter, der aldrig skulle have været godkendt. I 1998 var der ikke udarbejdet jobbeskrivelser til stillingerne i stillingsfortegnelsen, og nogle af de ansatte vidste ikke præcist, hvad deres arbejdsområde omfattede, og hvilke beføjelser de havde. I maj 1998 besluttede OHR ensidigt at hæve lønningerne til de udstationerede kontraktansatte med 6,5 %, uden formelt at have konsulteret styringskomiteen. Endvidere var formålet med tjenesterejserne ofte beskrevet meget kortfattet, og der blev konstateret uregelmæssigheder i anmeldelserne af tjenesterejsudgifter og repræsentationsudgifter.

20. Den Høje Repræsentant, som har beklædt stillingen siden 1997, havde ikke selv en arbejdskontrakt, og det skabte problemer, da hans vederlag skulle fastsættes og hans godtgørelser beregnes. Da OHR's administration i september 1997 bad Kommissionen om en udtalelse om sagen, fik den intet svar, og i 1999 gjorde Kommissionen indsigelser mod den løsning, OHR havde valgt, med den begrundelse, at den ikke var blevet behørigt godkendt af Kommissionen.

Institutionelle beføjelser

21. I artikel 18, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (tidligere artikel J.5) ⁽¹⁾ præciseres det, at Rådets formandskab, som har ansvaret for iværksættelsen af fælles foranstaltninger, skal høre Europa-Parlamentet om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og påse, at der tages behørigt hensyn til Europa-Parlamentets synspunkter (artikel 21, tidligere artikel J.7). Endvidere kan enhver medlemsstat eller Kommissionen forelægge Rådet alle spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og fremsætte forslag for Rådet (artikel 22, stk. 1, tidligere artikel J.8, afsnit 3). Endelig deltager Kommissionen fuldt ud i arbejdet vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 27, tidligere artikel J.9), og når iværksættelsen af foranstaltningerne afholdes over EF-budgettet, er Kommissionen ansvarlig for budgetgennemførelsen (artikel 28, stk. 2, tidligere artikel J.11).

22. Bidragyderne har hele tiden fastholdt, at OHR skulle spille en fremtrædende rolle, men de har ikke krævet, at OHR skulle redegøre for sin forvaltning. De finansielle midler er ikke blevet forvaltet så omhyggeligt, som de burde, bl.a. fordi de forskellige fællesskabsmyndigheder blandede sig i OHR's finansieringsafgørelser, fordi der ikke var fastlagt en præcis ansvarsfordeling mellem disse parter, og især fordi fællesskabsinstitutionerne ikke havde fastlagt en sammenhængende strategi. Hertil kommer, at der i foråret 1999 endnu ikke var indgået en aftale mellem Rådet, medlemsstaterne og Kommissionen om fastsættelse af EU-bidraget, som de andre bidragydere i øvrigt gjorde indsigelse imod.

Konklusion

23. I 1996 forsøgte Kommissionen at hjælpe OHR med at løse administrative og finansielle problemer, men i de følgende år har Kommissionen foretrukket ikke at blande sig i forvaltningen — tilsyneladende på grund af den politiske betydning af OHR's aktioner. I 1997 blev Den Høje Repræsentant imidlertid udskiftet, og OHR fik flere opgaver og ressourcer, og det burde have foranlediget Kommissionen til i samråd med Rådet at kræve, at OHR's budget blev opstillet og gennemført på en mere gennemsigtig måde. Den burde også have krævet, at der blev opstillet regler og procedurer, der kunne sikre en forsvarlig forvaltning og seriøs

kontrol. I juni 1999 mente Den Høje Repræsentant, at han havde gennemført de fleste af de foranstaltninger, der var nødvendige for at afhjælpe de af Retten påpegede mangler. Disse foranstaltninger er endnu ikke blevet evalueret. De nye interne regler var i øvrigt endnu ikke godkendt af Fredsimplementsrådets styringskomité. Når Fællesskabet finansierer over 50 % af et organs budget, bør Kommissionen efter Rettens opfattelse — uanset de beføjelser, der er tillagt OHR's forvaltningsorganer — i medfør af artikel 274 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab kræve af det pågældende organ, at det indfører, eller i det mindste planlægger at indføre regler og arbejdsgange, der kan sikre en forsvarlig forvaltning af effektiv intern kontrol.

STØTTE TIL MENNESKERETTIGHEDER OG MEDIER

24. I Rådets konklusioner af 29. april 1997 om landene i Sydøsteuropa var anført en række interventionsområder, som EU havde besluttet at prioritere højt. Blandt disse områder har navnlig styrkelse af institutionerne og genopbygning af det civile samfund betydning for Bosnien-Hercegovina. Kommissionen har således efter krigens afslutning ydet direkte støtte til:

- a) de institutioner, som blev oprettet i henhold til fredsftalerne til beskyttelse af grundlæggende rettigheder i Bosnien
- b) ikke-statslige organisationer, som arbejder for fredelige forbindelser mellem de forskellige samfund og for at hjælpe mennesker i nød, og
- c) udvikling af medier, som ikke er underlagt nationalistiske politiske partier.

25. Disse aktioner blev dels finansieret over kapitel B7-7 (demokrati) i EU's almindelige budget, dels over særlige bevillinger til støtte for det tidligere Jugoslavien (B7-5 2 0 1, B7-5 4 1 og B7-5 4 3), dels over bevillingerne til Phare-programmet (B7-5 0 0 0), jf. tabel 2. Rettens revision ved udgangen af 1998 af en omfattende stikprøve af aktioner gav anledning til nedenstående bemærkninger.

⁽¹⁾ De i parentes angivne artikler er artiklerne i Maastricht-traktaten (7.2.1992).

Tabel 2

EU's forpligtelser i Bosnien-Hercegovina på området menneskerettigheder og demokrati i perioden 1995-1998

(mio. ECU)

Foranstaltninger	B7- 5 0 0 0	B7- 5 2 0 1	B7- 5 4 1	B7- 5 4 3	B7- 7 0 0 0	B7- 7 0 0 1	B7- 7 0 4 0	B7- 7 0 7 0	B7- 7 0 8	I alt
Demokrati og menneskerettigheder	0,680	1,975		0,200	1,656	4,141				8,652
LIEN-programmer og sociale foranstaltninger	0,154				0,150			1,963		2,267
Støtte til institutioner (Phare)	1,050			0,800						1,850
Valgstøtte						2,500				2,500
Uafhængige medier	2,000	0,651	1,736	1,700		2,385				8,472
Diverse							0,183		0,194	0,377
I alt	3,884	2,626	1,736	2,700	1,806	9,026	0,183	1,963	0,194	24,118

Kilde: Revisionsretten

Institutioner for beskyttelse af grundlæggende rettigheder

26. I Bosnien-Hercegovina er der to mæglingsinstanser. Den første instans blev etableret ved Washingtonaftalen i 1994 på føderalt niveau (kroatisk-muslimsk) i Bosnien. Den anden, som er tilknyttet Menneskerettighedskommissionen ⁽¹⁾, blev oprettet i 1995 ved Dayton-aftalerne på statsniveau og dækker således både føderationen og Republikken Srpska.

27. Disse to instanser har vist sig at være til megen nytte, når der har skullet løses utallige stridsspørgsmål mellem enkeltpersoner og de lokale myndigheder om fast ejendom, især når klagerne har været indbragt af repræsentanter for minoritetsgrupperne. Når det gælder sådanne anliggender, er føderationens mæglingsinstans godt repræsenteret i området, og dens arbejde har tilsyneladende givet mere konkrete resultater end den nationale mæglingsinstans. Det tog tid for den nationale mæglingsinstans at komme i gang med det konkrete arbejde, fordi der ikke var afsat ressourcer og tid nok til fastlæggelsen af klageprocedurerne.

28. Der gik lang tid, inden Kommissionen fik mobiliseret finansiel bistand til de to mæglingsinstanser. Bistanden blev ydet som projekter og var ikke afpasset efter de særlige forhold, modtagerne skulle tage hensyn til i deres budgetforvaltning. Når der er tale om offentlige organisationer, er det mere hensigtsmæssigt at yde direkte bidrag, som udbetales successivt og i stadigt mindre portioner til disse organisationers budgetter, forudsat at der er indført strenge, demokratiske og gennemsigtige procedurer for vedtagelse, gennemførelse og regulering af budgettet, der kan sikre, at

midlerne forvaltes forsvarligt. Det er kun muligt, hvis der er etableret et direkte samarbejde med de andre bidragsydere. Hvis man gik sådan frem, ville man desuden styrke institutionerne i modtagerlandene, fordi bidragsyderne og især OHR på denne måde ville kunne bistå de lokale myndigheder igennem hele budgetprocessen.

Støtte til det civile samfund

29. For at få fastlagt en klar strategi for udviklingen af det civile samfund i Bosnien-Hercegovina ⁽²⁾ indgik Kommissionen i april 1996 en kontrakt på 0,3 mio. ECU med en NGO. I undersøgelsen blev det konkluderet, at der burde oprettes en fond for demokratiet for derigennem at strukturere Kommissionens foranstaltninger bedre. Ved udgangen af 1998 var der endnu ikke oprettet en sådan fond.

30. Kommissionens støtte til det civile samfund blev fordelt på to store grupper af aktioner. Der blev navnlig ydet støtte dels til oprettelse af klubber med det formål at fremme demokratiet, dels ad hoc-støtte til NGO-projekter, som gik ud på at gøre offentligheden mere bevidst om de demokratiske værdier samt på at bekæmpe nationalisme og hjælpe mennesker i nød.

⁽¹⁾ Kommissionen omfatter et menneskerettighedskammer (Chamber of human rights) og Ombudsmandens kontor.

⁽²⁾ Ved det civile samfund i et land forstås samtlige grupperinger eller faglige/ikke-faglige sammenslutninger, som har til opgave at oplyse offentligheden, repræsentanter for offentligheden og offentlige tjenester om samfundsmæssige spørgsmål, som de mener er vigtige.

31. Der er ydet driftstilskud til sådanne klubber oprettet under Europarådet eller af organisationer (ambassader for demokrati og euroclubs), men man har ikke været tilstrækkelig opmærksom på indholdet og omfanget af deres aktiviteter. Selv om der blev ydet omfattende midler ⁽¹⁾, blev resultaterne af aktionerne ikke evalueret efterfølgende. Der er derfor ikke et ordentligt grundlag at måle støttens effektivitet på. Nedlæggelsen af Euroclub i Sarajevo i oktober 1997 viser, hvor svage sådanne initiativer er.

32. Der er ydet støtte til NGO'er, som har søgt at etablere presionsgrupper, der skulle styrke demokratiet inden for de offentlige myndigheder. Sådant støtte er i det store og hele ydet til konkrete aktioner, som er lette at identificere, og som — i det mindste på længere sigt — vil kunne influere på den offentlige mening. Der er etableret netværk mellem disse NGO'er, hvorigennem de kan øve indflydelse på meningsdannere, og deres aktioner stemmer godt overens med målene for demokratiprogrammet.

33. Der blev også afsat støtte til aktioner, som skulle afhjælpe mangler ved statens sociale ydelser ⁽²⁾. Sådant støtte, som først og fremmest har til formål at hjælpe mennesker i nød, har næsten øjeblikkelig positiv effekt. Den kan imidlertid på længere sigt få negative konsekvenser, hvis den fritager staten fra sine forpligtelser. Sådanne ordninger, hvor sociale ydelser finansieres af bistand fra tredjelande, bør ikke etableres parallelt med tilsvarende nationale ordninger, for det er ikke i overensstemmelse med EU's mål i Phare-programmet om, at institutionerne skal styrkes. Den fagekspertise, der udvikles i denne sammenhæng, bør derimod gradvist integreres i de offentlige institutioner, der er ansvarlige for sådanne ydelser.

34. Inden for rammerne af demokratiprogrammet er der også ydet betydelig støtte i form af løntilskud til undervisere på universitetet i Sarajevo. Denne støtte er siden blevet videreført i programmet »Europa for Sarajevo« (B7-5 4 5). Den er mere i overensstemmelse med Tempus-programmets mål for udvekslingen mellem universiteterne i EU og i østlandene, end med målene for demokratiprogrammet.

35. Interventionerne er blevet spredt på for mange områder, fordi støtten finansieres over så mange forskellige budgetposter, men også fordi der indtil 1997 ikke var fastlagt en bestemt strategi for støtten til det civile samfund i Bosnien. Kommissionens procedure for behandling af projektforslag fra tredjemand gør, at aktionerne bliver endnu mere spredt. EU's interventioner ville blive mere sammenhængende, hvis Kommissionen strammede styringen og lagde vægt på strategiske mål for støtte til aktioner, som skal få offentligheden til at ændre holdning.

Støtte til mediesektoren

36. Kommissionens første større aktion i mediesektoren i Bosnien var et bidrag på 2 mio. ECU, der blev taget fra rammebeløbet til hovedbistandsprogrammet (B7-5 0 0). Aktionen blev iværksat på opfordring af Den Høje Repræsentant umiddelbart før valget i 1996 og gik ud på at oprette en fjernsynskanal, som ikke var underlagt de nationalistiske partiers kontrol. Kommissionen ydede i de følgende år støtte til OBN-nettet ⁽³⁾ over budgetpost B7-5 4 3 (1,7 mio. ECU i 1997) og B7-5 4 1 (1 mio. ECU i 1998).

37. Allerede i begyndelsen af 1996 havde en ekspertgruppe, der bl.a. omfattede en repræsentant for en amerikansk producent af kommunikationsudstyr, undersøgt muligheden for at etablere et uafhængigt fjernsynsnet under USAID og G. Soros-stiftelsen ⁽⁴⁾. I marts 1996, efter at ekspertgruppen havde forelagt sin rapport, afgav den konsulent, der stod for projektet, en ordre på det nødvendige udstyr hos den amerikanske producent, der havde deltaget i undersøgelsen. Kommissionen vidste ikke, at ordren allerede var afgivet, og forpligtede sig i juli 1996 til at finansiere udstyret, der skulle leveres inden udgangen af august måned. Kommissionens forsøg på at finde en europæisk leverandør gav ingen resultater, fordi de var sat for sent i gang, og det viste sig, at kun den amerikanske producent var i stand til at udføre ordren. Kommissionen accepterede derfor dette tilbud. Kommissionen er således blevet vildledt, fordi den ikke havde tilstrækkeligt kendskab til sagens tekniske omstændigheder. Den blev stillet over for et fait accompli, som fik den til at fravige de regler, der gælder for kontrakter. Kommissionen vidste godt, at den var gået sent i gang med at finde en leverandør, og den burde have insisteret på, at de 2 mio. ECU blev afsat til andre dele af projektet. I 1997 forlod to af de fjernsynskanaler, som havde modtaget udstyr, nettet. Den ene tilbagebetalte støtten til OBN, mens den anden beholdt kommunikationsudstyret uden at refundere udgifterne til udstyret.

38. Det næste tilskud blev anvendt til at finansiere OBN's løbende udgifter. Der var imidlertid ikke fastlagt budgetregler for afholdelse af sådanne udgifter. I 1998 blev direktøren for projektet tvunget til træde tilbage, fordi forvaltningen ikke var gennemskuelig.

39. Ved udgangen af 1998 var OBN's juridiske status i Bosnien ikke klart fastlagt ⁽⁵⁾, og virksomhedens fortsatte beståen afhæng stadig i stor udstrækning af internationale finansielle bidrag. En driftsplan var under udarbejdelse, men man regnede med, at der ville gå mindst fem år, før virksomheden kunne overleve økonomisk. Trods privatiseringsplaner, som de økonomiske forhold i mediesektoren i Bosnien ikke tillod, havde bidragyderne alligevel

⁽¹⁾ Euroclubs: 1,2 mio. ECU, ambassader for demokrati: 0,2 mio. ECU.

⁽²⁾ For eksempel projekter til fordel for dårligt stillede personer (børn eller ældre) eller projekter, der går ud på lægebehandling eller psykologisk behandling.

⁽³⁾ Open Broadcasting Network (OBN).

⁽⁴⁾ United States Agency for International Development.

⁽⁵⁾ Pr. udgangen af november 1998 havde OBN form af en trust, der var registreret i Det Forenede Kongerige.

ikke på nogen måde forpligtet sig til at fortsætte den finansielle støtte til OBN. I fremtiden vil det nok være mere hensigtsmæssigt at OHR, og ikke Kommissionen, støtter videreførelsen af denne aktion med egne midler.

40. I begyndelsen af 1999 kunne OBN's udsendelser ses i 80 % af landet. Informationsprogrammerne blev efterhånden anerkendt på grund af deres kvalitet efter længe at have været mistænkt for kun at anlægge en bosnisk synsvinkel ⁽¹⁾. Kvaliteten af de øvrige udsendelser drages stadig i tvivl, og mulighederne for at øge seertallet, og for at kanalen på længere sigt reelt kan blive finansielt uafhængig, er derfor ikke særlig lovende.

41. Kommissionens andre interventioner i mediesektoren (jf. tabel 2) vedrørte radiostationer og aviser, som modtog driftstilskud. Der forelå imidlertid ikke altid dokumentation for, at det var berettiget at udbetale disse tilskud. Kommissionen imødekom nemlig støttemodtagernes anmodninger uden først at undersøge på grundlag af objektive kriterier, om ansøgningerne var berettigede. I forbindelse med den stedlige revision i november 1998 var det ikke muligt at få forelagt dokumentation for, hvordan de udbetalte beløb var blevet anvendt, fordi de forskellige støttemodtageres regnskaber ikke var tilgængelige.

Forvaltningen af aktionerne

42. Betingelserne for gennemførelsen af de enkelte aktioner i en lang række af de foranstaltninger, der har form af projekter, er upræcise og kan ikke anvendes som tilsynsinstrumenter. Kommissionen bør kræve af støttemodtagerne, at de fremlægger projektforslag, hvor de forskellige aktioner er klart defineret, og at de så præcist som muligt sætter tal på de tilsigtede mål og angiver resultatindikatorer. I forbindelse med en lang række projekter er de udbetalte forskud i mange tilfælde ikke blevet afregnet inden for den fastsatte frist, fordi støttemodtagerne ikke har indsendt rapporter.

43. Driftstilskud og projektf finansiering bør holdes adskilt. Kommissionen bør først yde driftstilskud, når den har sikret sig, at

modtagerorganerne har vedtaget gennemskuelige budgetprocedurer, der er underkastet tilstrækkelig kontrol. Der bør kun ydes driftstilskud til private virksomheder (aviser), hvis deres regnskaber er tilgængelige, og en uafhængig revisor har afgivet erklæring om, at regnskaberne er rigtige.

44. Kommissionens centrale tjenestegrene med ansvar for menneskerettigheder og medier fører tilsyn med gennemførelsen af kontrakter i Bosnien-Hercegovina. Tilsynet lever ikke op til det niveau, der kræves i henhold til principperne for forsvarlig forvaltning. Der blev konstateret flere tilfælde, hvor støttemodtagerne ikke havde forelagt gennemførelsesrapporter, hvor der var udbetalt forskud, men hvor det restbeløb, der skulle betales i henhold til kontrakten, ikke var blevet udbetalt — hvorfor det ikke var betalt fremgik ikke af sagsakterne. I en række tilfælde burde støttemodtagerne have været anmodet om at tilbagebetale beløb, der var udbetalt for meget. I andre tilfælde var kontrakten udformet på en måde, der ikke passede til de finansierede aktioner.

45. For at afhjælpe disse mangler bør Kommissionen — ligesom ved Phare-programmet — etablere et system i Bosnien med decentraliseret finansielt tilsyn med foranstaltninger på menneskerettigheds-, demokrati- og medieområdet. Resultaterne bør også evalueres systematisk, først af de projektansvarlige (task managers) og derefter som led i de uafhængige evalueringer, der gennemføres af kontorerne under SCR ⁽²⁾.

STØTTE TIL VALGPROCESSEN

46. I artikel II-1 i bilag 3 til Dayton-aftalen pålægges OSCE at organisere de første valg i Bosnien-Hercegovina. Fredsimplementsrådet anmodede i Bonn i december 1997 OSCE om også at organisere almindelige valg i 1998 (jf. tabel 3).

⁽¹⁾ Det muslimske samfund i modsætning til det kroatiske og serbiske samfund.

⁽²⁾ Den Fælles Tjeneste for Eksterne Forbindelser.

Tabel 3

Regnskabsmæssig stilling (Sincom — OSCE's forpligtelser pr. 31. december 1998)

(mio. ECU)

Valg	Forpligtelser		Betalinger		Uindfriede forpligtelser	
	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0	B7-7 0 0 1	B8-0 1 3 0
Nationale valg i Bosnien-Hercegovina ⁽¹⁾ (09/1996)	2,500	3,000	2,000	3,000	0,500	—
Kommunale valg i føderationen (09/1997)	—	5,500 - 1,111	—	4,389	—	—
Nationale valg i R. Srpska ⁽²⁾ (11/1997)	—	—	—	—	—	—
Nationale valg i Bosnien-Hercegovina (B8-0100) (09/1998)	—	5,000	—	3,000	—	2,000
I alt	2,500	12,389	2,000	10,389	0,500	2,000

⁽¹⁾ OSCE fik tildelt restbeløbet til afholdelse af de lokale valg i september 1997.⁽²⁾ Finansieret med restbeløbet fra de lokale valg i september 1997 i føderationen Bosnien-Hercegovina.

Kilde: Sincom

47. EU har således i forbindelse med de fire valg, der er afholdt i perioden september 1996 til september 1998, ydet midler til »frivillige fonde«, som OSCE har oprettet. EU-bevillingerne er dels taget fra budgetposten til fællesskabsforanstaltninger til støtte til demokrati og menneskerettigheder (B7-7 0 0 1), dels fra en budgetpost forbeholdt aktioner, der gennemføres som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (B8-0 1 3 eller B8-0 1 0).

48. Tabel 3 er en oversigt over Kommissionens regnskabsposter.

49. Der er indgået forpligtelser for 16 mio. ECU (heri er ikke medregnet 1,1 mio. ECU, som blev frigjort i 1998) over budgetterne for 1996, 1997 og 1998 til tre fælles aktioner vedtaget af Rådet. I alle tre tilfælde har Kommissionen udarbejdet de forberedende dokumenter. Den alvorligste mangel ved disse fælles aktioner er, at det ikke klart fremgår, hvilken form for støtte der skal ydes til OSCE og hvor længe ⁽¹⁾. I forbindelse med fælles aktioner fastsættes EU-bidraget normalt til et maksimalt beløb, og det indikerer, at bidraget skal dække faktiske omkostninger. Men eftersom det i dokumenterne om aktionerne kun anføres, hvilke udgifter der er støtteberettigede, mens støttesatsen ikke altid angives, betragter OSCE nærmest bidragene som faste beløb. Denne fortolkning bygger på, at de fleste af de andre bidragsydere til de frivillige fonde ikke angiver, hvad deres bidrag skal anvendes til.

⁽¹⁾ Jf. Revisionsrettens udtalelse nr. 1/97 om betingelserne for gennemførelsen af udgifter inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, punkt 30.

50. Det fremgår klart, hvornår de fælles aktioner træder i kraft, men ikke, hvornår de ophører. I henhold til afgørelserne skal der opstilles regnskaber over aktionerne, men Kommissionen udarbejder ikke formelt et sådant dokument ⁽²⁾, og Rådet har heller ikke anmodet Kommissionen om at aflægge regnskab for hver aktion ⁽³⁾. OSCE har således tilbageholdt overskydende midler fra tidligere aktioner til fremtidige aktioner.

51. Kommissionens finansielle bidrag bør baseres på budgetoverslag, der er så pålidelige som muligt. Det har aldrig været tilfældet med OSCE's budgetter, som alle har vist sig at være meget urealistiske. Kommissionen bør fremover sikre sig, at OSCE's overslag er realistiske.

52. Aftalerne mellem Kommissionen og OSCE har ikke været særlig godt afpasset efter det særlige samarbejde, der er etableret mellem disse to institutioner, og har heller ikke været i overensstemmelse med principperne for forsvarlig økonomisk forvaltning, hvilket fremgår af følgende:

- a) Budgetterne er kun vejledende, hvilket ikke stemmer særlig godt overens med princippet om finansiering af bestemte udgifter på op til et bestemt beløb.

⁽²⁾ F.eks. i form af en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet (KOM-dokument).

⁽³⁾ Jf. Revisionsrettens udtalelse nr. 1/97, punkt 31.

- b) Midlerne fra tredjemand til de samme aktioner, som EU støtter, er ikke angivet, selv om der er risiko for, at samme foranstaltning finansieres to gange.
- c) Reglerne for tilpasning af budgetposterne under gennemførelsen er ikke altid klare, og det samme gælder reglerne for anvendelse af reserven til uforudsete udgifter.
- d) Når satserne for godtgørelse af observatørernes udgifter afviger fra OSCE's normale satser, er det ikke angivet klart. Det giver en »fleksibilitet«, som kan skabe forvirring.
- e) Omregningskurserne er ikke angivet, selv om Kommissionen fastholder, at den afholder betalinger i ecu, og OSCE, som afholder en del af sine betalinger i amerikanske dollar (USD), aflægger regnskab i østrigske schilling (ATS).
- f) Satserne for de udbetalte forskud (80 % for de aktioner, der er indgået forpligtelser for over 1996-bevillingerne, og 60 % for dem, der er indgået forpligtelser for over 1998-bevillingerne) er for høje, og det har resulteret i, at OSCE's likviditet er blevet styrket på bekostning af Kommissionens. Eftersom det ikke klart er fastsat i OSCE's finansielle bestemmelser, at renter af store indeståender skal overføres til Det Europæiske Fællesskab, burde forskuddene have været reduceret væsentligt.
- g) OSCE er ikke forpligtet til at forelægge regnskaber, hvoraf det samlede bidrag til hver aktion fremgår, og hvori overslaget sammenholdes med den faktiske gennemførelse.

53. Skal Kommissionen også fremover have et finansielt samarbejde med OSCE, bør der indgås en aftale, som i højere grad er tilpasset ikke blot de krav, men også de særlige forhold, der gælder for de to institutioner ⁽¹⁾. Det bør navnlig gøres klart, hvilken betydning de budgetter, der vedføjes som bilag til finansieringsafgørelserne, har, og også hvad Kommissionen forventer af OSCE med hensyn til regnskabsføring og forelægelse af udgiftsbilag.

54. OSCE's budgetoverslag for valgene i september 1996 og september 1997 oversteg langt de faktiske udgifter, og restbeløbene blev overført til de følgende valg. Efter valget i 1997 (som udelukkende blev finansieret af restbeløb) frigjorde Kommissionen 1,1 mio. ECU (jf. tabel 3). Efter valget i september 1998 vil mindst 1,6 mio. ECU kunne frigøres.

55. De gennemførelsesrapporter, som OSCE forelægger om FUSP-finansieringer, indeholder kun en kortfattet — i visse tilfælde endog summarisk — beskrivelse af de gennemførte aktioner og

de opnåede resultater. Rapporten om 1998-valgene indeholder dog mere detaljerede oplysninger end rapporterne om de tidligere aktioner, men det fremgår ikke, hvilke konsekvenser der skal drages. De opgørelser, der er attesteret af OSCE's regnskabsfører, er ikke så detaljerede, at de kan tjene som grundlag for indgående kontrol. Det bør fastsættes i finansieringsaftalerne, at OSCE skal fremlægge en kopi af sine regnskabsposter, så Kommissionen har et relevant kontrolgrundlag. I betragtning af de konstaterede fejl bør opgørelserne ikke attesteres af OSCE's regnskabsfører, men af en uafhængig revisor, som attesterer, at udgifterne er støtteberettigede.

56. Trods Kommissionens gentagne anmodninger er EU's støtte stadig ikke videre synlig, for EU-medarbejderne er blevet integreret i OSCE's uden klar sondring mellem de to grupper ⁽²⁾. Det fremgår i øvrigt heller ikke af Kommissionens sagsakter, at den selv har gjort en særlig indsats i denne henseende, og OSCE har tilsyneladende først og fremmest forsøgt at gøre sin egen indsats mere synlig.

57. Kommissionens tilsyn med de aktioner, der er finansieret over bevillingerne til menneskerettigheder og demokrati (B7-7) (jf. punkt 44), har også været mangelfuldt, både med hensyn til de opnåede resultater og de udbetalte forbud. I juli 1997 blev de indgåede kontrakter ændret, så de kunne dække kommunalvalgene i september 1997, men restbeløbet fra 1996-kontrakterne (500 000 ECU) er aldrig blevet afregnet. Gennemførelsesrapporterne for to af de tre aktioner, der skulle gennemføres i henhold til kontrakterne, var ikke vedlagt sagsakten, og det var ikke efterprøvet, om udgifterne var støtteberettigede.

58. Generelt har Kommissionens kontrolmekanismer ikke kunnet sikre, at de krav, der stilles til forsvarlig økonomisk forvaltning, har kunnet overholdes. Og der er slet ikke foretaget kontrol af de midler, der er trukket på budgetposterne til aktioner til støtte for demokrati og menneskerettigheder.

59. Pr. 31. december 1998 var omkring 2 mio. ECU af den støtte, som EU havde ydet til OSCE inden for rammerne af FUSP og i forbindelse med demokratiprogrammet for valgene i Bosnien-Hercegovina, endnu ikke blevet anvendt. De beløb, der skal tilbaiges hos OSCE, vil først nu kunne opgøres endeligt, når der er foretaget en grundig stedlig kontrol af de støtteberettigede udgifter (jf. punkt 55).

60. De finansielle bestemmelser i kontrakten mellem Kommissionen og OSCE bør tages op til gennemgribende revision (jf. punkt 53).

⁽¹⁾ Jf. Revisionsrettens udtalelse nr. 1/97, punkt 40 og 49.

⁽²⁾ Jf. blandt andet ønsket om at gøre EU mere synlig i artikel 3, stk. 3, i fælles aktion 98/302/FUSP af 30.4.1998, EFT L 138 af 9.5.1998, s. 1.

KONKLUSION

61. Revisionen af støtten til Bosnien til oprettelse af en retsstat viste, at aktionerne kan inddeles i to store grupper, nemlig støtte til driften af institutioner og virksomheder og støtte til individuelle aktioner i form af projekter.

62. Hvad angår støtten til driften af organisationer, har Kommissionen ikke fastlagt en strategi eller en praksis tilpasset efter de gældende forhold. Den har derimod ligestillet denne type foranstaltninger med projekter. Som følge heraf er der opstået en række problemer, hvoraf de alvorligste er, at Kommissionens betalinger er blevet forsinket, og at støttemodtagernes procedurer for opstilling af regnskaber ikke har været tilstrækkeligt klare. Når Kommissionen har til hensigt at bidrage til finansieringen af en støttemodtagers aktioner, bør den lade finansieringen indgå i støttemodtagerens normale forvaltningssystem, men først når den har sikret sig, at der findes regler for regnskabsaflæggelse, og at de fungerer effektivt. Når der er tale om organisationer som OHR eller OSCE, bør Kommissionen og disse organisationer indgå rammeaftaler, hvori der tages hensyn til de mekanismer og særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med de pågældende organisationers forvaltning af aftalerne, og hvori der fastlægges de nærmere bestemmelser for ydelse og kontrol af bidrag over EU-budgettet. For så vidt angår kontrollen af EU-bidragene, er det uden tvivl mest hensigtsmæssigt at antage, at finansieringerne er fungible, og at EU's bidrag ikke kan holdes adskilt fra

andre bidrag, og at der derfor bør foretages en samlet kontrol af forvaltningen. Kontrollen bør baseres på de eksisterende kontrolmekanismer, og om nødvendigt bør Kommissionen sørge for eller bidrage til, at disse mekanismer styrkes.

63. I forbindelse med den støtte, der ydes i form af projekter, bør Kommissionen sørge for, at det fremgår klart af bestemmelserne, hvilke aktioner der skal iværksættes, og hvilke beløb der er afsat hertil, således at projektbudgetterne bliver egentlige tilsynsinstrumenter, og at der ikke kan opstå tvivl med hensyn til udgifternes støtteberettigelse. Støtten til OBN er i denne sammenhæng et meget uheldigt eksempel.

64. For bedre at kunne fremme udviklingen af det civile samfund bør Kommissionen fastlægge mere målrettede retningslinjer på grundlag af sine egne prioriteringer for Balkanregionen, nemlig anvendelse af demokratiske principper, indførelse af en retsstat samt respekt for og beskyttelse af minoriteter. Kommissionen har alt for ofte blot imødekommet de finansieringsansøgninger, den har fundet mest overbevisende. Som følge heraf er støtten blevet spredt, og aktioner, som uden tvivl er nyttige, men som ikke har højeste prioritet, er ofte blevet godkendt i stedet for aktioner, som mere direkte kunne medvirke til at fremme demokratiet i institutionerne og statstjenesterne. Endelig bør der på lokalt plan etableres et system med tilsyn tæt på de projekter, der gennemføres på de forskellige områder.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 13. januar 2000.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

KOMMISSIONENS SVAR

INDLEDNING

1. Nærværende beretning omfatter tidsrummet 1996-1998, medens den foregående beretning nr. 5/98 alene dækkede genopbygningsforanstaltningerne i tidsrummet 1996-1997.

Det bør nævnes, at Kommissionen er sat til at handle i en særdeles vanskelig sammenhæng, der bl.a. er præget af en politisk set ustabil situation i lokalområderne og af visse parter forsøg på at blokere gennemførelsen af fredsftalerne. Den støtte, der er ydet, har i højere grad vedrørt en overvågning af fredsprocessen og etablering af grundlæggende institutioner end almindelige projekter. Det er vigtigt at fastholde denne skelnen, når man skal foretage en korrekt vurdering af de gennemførte foranstaltninger.

2. En af de konsekvenser, der kan drages af erfaringerne fra Bosnien-Hercegovina med henblik på indsatsen i Kosovo, drejer sig om, hvor vigtigt det er at være direkte til stede og at kunne varetage styringen af projekter, kontrakter og finansiering. Dette har tydeligt vist sig siden juli 1999 i Kosovo, hvor man har indsat en taskforce bestående af tjenestemænd og støttet af eksperter og lokalt ansatte, under afventning af etableringen af et egentligt agentur for genopbygning.

RESUMÉ AF DE VÆSENTLIGSTE BEMÆRKNINGER

3. Fremgangsmåden med en decentraliseret styring via repræsentationen i Bosnien-Hercegovina udgør en radikal ændring i forhold til tidligere. Decentraliseringen blev for alvor en realitet i begyndelsen af 1999, da repræsentationen begyndte at fungere som antenne for Sincom (Kommissionens regnskabssystem) og dermed blev banebrydende for samtlige delegationer. Forinden var repræsentationen blevet forstærket med hensyn til bemanding, og dens struktur var blevet tilpasset, så den på lokalt plan både kunne varetage styringen af projekterne og den finansielle forvaltning. Siden begyndelsen af 1999 har Kommissionen gradvis fået besat de fleste ledige stillinger og dermed skabt mulighed for en ansvarlig forvaltning af dette »forsøgsprojekt« for decentralisering.

4. Kommissionen er af den opfattelse, at det primære ansvar for forvaltningen af Den Høje Repræsentants kontor (OHR) og de eventuelle mangler i så henseende påhviler de myndigheder, der har påtaget sig formynderskabet for OHR. Inden for rammerne af disse strukturer og beslutningsmekanismer har Kommissionen imidlertid lige fra starten arbejdet støt hen imod at opnå en større grad af konsekvens med hensyn til den finansielle, kontraktmæssige, regnskabsmæssige og proceduremæssige forvaltning. OHR har i løbet af 1999 gennemført betragtelige forbedringer af det administrative og finansielle regelsæt. I forbindelse med et fornyet kontrolbesøg vil Kommissionen sikre sig, at disse regler finder effektiv anvendelse.

5. Kommissionen har hidtil skønnet, at finansiering i form af projekter i højere grad sikrer en hensigtsmæssig anvendelse af Fællesskabets midler end ydelse af et direkte budgetbidrag.

6. I den første tid har strategien i lige høj grad taget sigte på at støtte projekter, der bidrager til at afhjælpe umiddelbare problemer og lidelser, og projekter med et mere institutionelt formål.

7. For hovedparten af interventionerne i mediesektoren har Kommissionen lagt mere vægt på foranstaltningens indhold — etablering af en uafhængig presse i god tid inden det første valg — end på proceduremæssige overvejelser, f.eks. bestemmelser om udstyrets oprindelse. Det pågældende projekt betragtes stadig af OHR som en af de strategiske grundpiller for skabelsen af uafhængige medier i Bosnien-Hercegovina.

8. Støtten til initiativer med henblik på at skabe en modvægt i form af uafhængige medier og med henblik på at tilskynde til etablering af et civilt samfund i et efterkrigsmiljø er et yderst vanskeligt forehavende. Initiativerne gennemføres ofte ved hjælp af meget svage partnere, hvis evne til og erfaring med at producere reportager inden for de af Kommissionen krævede frister og former er begrænset. Kommissionens mulighed for løbende at følge disse initiativer har været yderst begrænset på grund af den konstante personalemangel, der især er mærkbar, når det drejer sig om at forvalte et program bestående af en lang række mindre kontrakter.

9 og 10. Det er sandt, at samarbejdet med OSCE har givet en række problemer med hensyn til rapportering og finansiell kontrol. Den direkte støtte til overvågningen af valgene var et relativt nyt område, ligesom de fælles FUSP-aktioner, for hvilke det var nødvendigt at finde frem til en balance mellem Rådets afgørelser og det gennemførelsesmæssige og finansielle ansvar, som Kommissionen måtte påtage sig. Der har været tale om en vis fastfrysning af midler, hvormed de budgetmæssige restbeløb fra det foregående valg er blevet overført til det følgende valg. Disse midler figurerede i regnskaberne for OSCE, der som bekendt er en international organisation. I slutningen af 1999 blev der foretaget en revision af OSCE's regnskaber med det formål at indsamle de nødvendige oplysninger, så de pågældende operationelle konti kunne afsluttes.

Rettens bemærkninger rejser en række relevante spørgsmål om Kommissionens fremtidige brug af de politisk set mest hensigtsmæssige kanaler til iværksættelse af lignende tiltag, såsom OHR og OSCE i de foreliggende tilfælde, hvis forvaltningsbestemmelser og -mekanismer imidlertid ikke nødvendigvis stemmer overens med Fællesskabets praksis. Det forekommer Kommissionen bydende nødvendigt, at budgetmyndigheden udtaler sig om dette spørgsmål.

KOMMISSIONENS REPRÆSENTATION I BOSNIEN

11. Specielt for så vidt angår de to tjenestemænd i kategori A, der nævnes af Retten, var deres afløsning sikret, for den enes vedkommende uden nogen afbrydelse, medens der for den anden var tale om nogle få måneders afbrydelse, hvilket ikke er unormalt i forbindelse med en rotation.

I forbindelse med besættelsen af stillinger inden for Kommissionens delegationstjeneste traf Kommissionen den 8. april 1997 ⁽¹⁾ en beslutning om fra og med år 2000 at indføre en forpligtelse for kategori A-personalet i de generaldirektorater, der beskæftiger sig med eksterne anliggender, til at forrette ekstern tjeneste. Hidtil har Kommissionen dog normalt kunnet besætte disse tjenestemandstillinger via den allerede bestående rotationsordning.

EU'S BIDRAG TIL ADMINISTRATIONSUDGIFTERNE VED DEN HØJE REPRÆSENTANTS KONTOR I BOSNIEN-HERCEGOVINA

Administrativ og finansiel forvaltning

14. Siden Rådets afgørelse, der blev truffet på rådsmødet for energi den 11. maj 1999, er EU's bidrag fra og med 1999-budgettet sat op til 53 % på følgende betingelser:

- der må ikke foretages nogen nettoforøgelse af EU's bidrag for 1999
- der skal ske en nettonedskæring af OHR-budgettet for år 2000
- EU påtager sig ikke nogen betalinger med tilbagevirkende kraft.

15 og 16. Siden 1995 har Kommissionen truffet foranstaltninger og taget demarcher i forbindelse med overvågningen af forvaltningen af OHR, og disse er gradvis blevet tilpasset situationen. Blandt disse demarcher kan nævnes følgende:

- Kommissionens indførelse af et sæt særlige kontraktmæssige bestemmelser i mangel af OHR's status som juridisk person, og i disse bestemmelser henvises der udtrykkeligt til EU's finansforordning (brevvekslinger fra 1995, 1996, 1997 og 1998).
- Kommissionens demarcher over for de belgiske myndigheder om politisk støtte med henblik på en fastlæggelse i Belgien af OHR's status (marts 1997).
- Tilrettelæggelse af en kontrolmission i april 1996 under medvirken af Kommissionens finansinspektør.
- Tilrettelæggelse af en lang række møder (herunder et med Revisionsretten i marts 1995) med det formål at bistå OHR med de budgetmæssige og finansielle spørgsmål og især med henblik på etablering af regler for en hensigtsmæssig samfinansiering og anvendelse af bestemmelserne om offentlige indkøb.
- Fremsendelse af OHR af en detaljeret Aide Mémoire vedrørende anvendelsen af FUSP-bidragene (senest ajourført i januar 1999).

17. OHR's finansdirektør blev udskiftet i 1999. Som følge af en kontrolmission, som Kommissionen foretog i januar 1999, blev OHR anmodet om at afholde et udbud med henblik på valg af nye revisorer.

18. Kommissionen er af den opfattelse, at OHR med tiden har udfoldet væsentlige bestræbelser på at forelægge detaljerede budgetter for finansseksperterne og at imødekomme deres anmodninger. OHR har ligeledes på finansseksperternes opfordring fremlagt detaljerede oplysninger om visse punkter (f.eks.: spørgsmål om ansættelse af personale). I 1999 har OHR foretaget en opdatering af mængde- og værdifortegnelsen og har bestræbt sig for en bedre ressourceanvendelse (f.eks. med hensyn til transportpolitikken). Tjenestegrene i Bruxelles overføres gradvist til Sarajevo i det omfang, visse opgaver i den senere tid også kan udføres lokalt (f.eks. rejsebureauet). OHR vil på sigt kun bevare en minimal tilstedeværelse i Bruxelles.

19. Siden begyndelsen af 1999 har OHR været meget mere opmærksom på at få fastlagt stramme regler for organisationens forskellige serviceområder: personale, transport, rejser, indkøbsaftaler og finansielle bestemmelser. I efteråret 1998 under udarbejdelsen af budgettet for 1999 stillede Kommissionen krav om en bedre kontrol af ansættelserne, og den fik de øvrige donorer overbevist om nødvendigheden af at indføre følgende fremgangsmåde for ansættelse af personale: i første omgang bør OHR ty til udstationering af personale, derefter til ansættelse på lokalt plan og sluttelig, hvis der ikke findes nogen anden løsning, kan der kontraktansættes udenlandsk personale. Ansættelsesspørgsmålet har således siden efteråret 1998 været genstand for en forstærket kontrol fra finansseksperternes side, bl.a. for at undgå enhver forøgelse af lønsummen. 1999-budgettet udviser en nedskæring på 6 % af lønudgifterne, og Kommissionen har insisteret på, at disse bestræbelser videreføres ved forelæggelsen af OHR's budget for år 2000. Finansseksperterne har fastlagt regler for udbetalinger af boligtilskud, idet de har krævet, at de udstationerede personers hjemlige forvaltninger holder sig strengt til Lancaster House-aftalen (8. og 9. december 1995).

Disse opstramninger af bestemmelserne har tydeligt udmøntet sig i budgettet for år 2000, der officielt blev vedtaget af styringskomitéen den 29. oktober 1999.

20. Kommissionen spillede i 1995 en meget aktiv rolle ved fastsættelsen af vederlaget for Den Høje Repræsentant ved OHR og ved den endelige beslutning om at sidestille vederlaget med det, som et medlem af Kommissionen modtager i en tilsvarende familiemæssig situation. Det blev dengang skønnet, at der ved fastlæggelsen af vederlaget skulle tages hensyn til de opgaver, der skulle løses, og til det ansvars- og erfaringsniveau, som den pågældende person var nået op på.

I 1997 var det af tvingende politiske grunde nødvendigt at handle meget hurtigt, hvilket førte til nogle overilede beslutninger, som Kommissionen ikke vil fralægge sig ansvaret for, men som må ses på baggrund af sagens meget store følsomhed og de involverede personers kvaliteter. I betragtning af OHR's manglende status som juridisk person til at begynde med og af nødvendigheden af at handle hurtigt med henblik på at fremme etableringen af OHR i en meget vanskelig lokal sammenhæng har de kontraktmæssige forbindelser mellem Kommissionen og Den Høje Repræsentant været baseret på en række brevvekslinger.

⁽¹⁾ Beslutning SEK(97) 605 af 8.4.1997.

Kommissionen mente imidlertid, at udnævnelsen i midten af 1999 af den tredje Høje Repræsentant ville være en passende lejlighed til at tage spørgsmålet op til fornyet drøftelse og finde frem til nogle mere velovervejede, rimelige og gennemsigtige løsninger sammen med OHR (de under punkt 18 og 19 nævnte løsninger).

Institutionelle beføjelser

22. Bidragerne er blevet stadig mere påpasselige med forvaltningen af OHR i betragtning af de væsentlige opgaver, som de pålægger kontoret, og de udgifter, som udførelsen af disse opgaver medfører. De politikker, der gennemføres af de forskellige tjenestegrene under OHR (jf. 19), er nu helt fastlagt. Bidragerne har til hensigt nøje at overvåge realiseringen heraf i forbindelse med den nye Høje Repræsentants overtagelse af embedet. (Angående EU's procentuelle bidrag henvises til svaret på punkt 14). Der er udfoldet en bemærkelsesværdig rationaliseringsindsats under udarbejdelsen af budgettet for år 2000, som styringskomitéen formelt godkendte den 29. oktober 1999 i Sarajevo.

Konklusion

23. Kommissionen minder om, at OHR fungerer under PIC (Fredsimplementeringsrådet) og dets styringskomité. Fællesskabets budget bidrager til OHR's budget med 50-53 %. Støtten ydes inden for rammerne af de fælles FUSP-aktioner, som Rådet har vedtaget gennem de senere år. I den forbindelse er det gradvis lykkedes for Kommissionen at indføre mere gennemsigthed og konsekvens i forvaltningen af OHR. OHR har på tilfredsstillende vis efterkommet de af Kommissionen formulerede henstillinger, bl.a. efter et kontrolbesøg på stedet i januar 1999. En fornyet kontrol med den korrekte efterlevelse af disse henstillinger var planlagt for udgangen af året 1999. Eftersom OHR ikke kunne stå til rådighed på dette tidspunkt, er kontrolbesøget udsat til marts 2000.

Med hensyn til OHR's faglige foranstaltninger og interne procedurer er Kommissionen af den opfattelse, at Retten ønsker, at Kommissionen skal overtage visse ansvarsområder, som nu påhviler OHR's forvaltningsorganer.

STØTTE TIL MENNESKERETTIGHEDER OG MEDIER

Institutioner for beskyttelse af grundlæggende rettigheder

27. Støtten til Ombudsmandens kontor, der blev oprettet i medfør af Dayton-aftalerne, er siden 1996 blevet stillet til rådighed både gennem Phare-programmet og Obnova-programmet. Især via kontoret i Sarajevo har Kommissionen etableret snævre samarbejdsforbindelser til Ombudsmandsinstitutionen samt til Den Høje Repræsentants kontor, der spiller en altafgørende rolle i forbindelse med koordineringen af støtten til de såkaldte Dayton-institutioner.

28. EF-støtten ydes på grundlag af projektforslag, som skal indeholde en detaljeret oversigt over priser og lønudbetalinger, og som forudsætter indgivelse af rapporter om de opnåede fremskridt. Kommissionen er klar over de vanskeligheder, som institutioner som Ombudsmandens kontor har haft med forvaltningen af deres ressourcer. Men den af Kommissionen fastholdte løsning har til formål at sikre et maksimum af gennemsigthed og ansvarlighed (regnskabspligt) i forbindelse med bidragene til Phare og Obnova. Samtidig med, at Kommissionen er enig med Retten om behovet for at bistå de lokale myndigheder med at gøre institutionerne levedygtige, ønsker den dog at genindsætte OHR i den funktion, der her skal udøves. Retten foreslår, at man går over til en direkte overførsel af bidrag til de offentlige instansers budgetter i den pågældende region. Denne tanke er imidlertid i modstrid med den fremgangsmåde, som Kommissionen hidtil har anvendt, og hvor den har lagt hovedvægten på ydelse af støtte til specifikke foranstaltninger, hvilket — bortset fra visse undtagelsestilfælde — udelukker et generelt bidrag til støttemodtagernes budget. Den af Kommissionen valgte løsning er begrundet i ønsket om forsvarlig forvaltning og kontrol.

Støtte til det civile samfund

29. Kommissionens tjenestegrene har indgående undersøgt projektet vedrørende oprettelse af en fond for demokratiet i Bosnien-Hercegovina.

Projektet tager sigte på en række mål, der i vid udstrækning deles af det internationale samfund og især af Europa-Kommissionen.

I forbindelse med Europa-Kommissionens støtte — sammen med en mellemstatslig organisation — til udviklingen af dette projekt har den rent faktisk imødekommet Europa-Parlamentets initiativ.

Europa-Kommissionen har anmodet fonden, der nu har sikret sit retsgrundlag (den er registreret i Nederlandene, da der i Bosnien-Hercegovina endnu ikke findes en lov om foreninger og fonde), om at ændre visse aspekter af det finansieringsforslag, den har indgivet.

Fonden har nu ændret projektet, og Kommissionen er i færd med at vurdere det nye projekt med henblik på atter at igangsætte de interne procedurer, der kræves, for at projektet kan finansieres.

31. Retten kritiserer den støtte, der er ydet til klubber (ambassader for demokrati og euroclubs), der blev oprettet under Europarådet, og mener ikke, at resultaterne heraf skulle være blevet evalueret. Selv om det må erkendes, at denne form for støtte ikke i alle tilfælde har givet et positivt resultat, er det vigtigt at understrege, at det har drejet sig om et udslag af solidaritet, som i visse tilfælde har ført til positive resultater, som i tilfældet Tuzla.

33. Kommissionen kan tilslutte sig Rettens udtalelse om de øjeblikkelige positive virkninger. Hensigten på længere sigt er — som Retten bemærker — at styrke de sociale serviceorganer, som inden for hver administrativ enhed henhører under myndighedernes ansvarsområde.

34. Formålet med den støtte, der blev ydet til universitetet i Sarajevo via programmet »Europa for Sarajevo«, var at supplere de initiativer, der tages under demokrati- og Tempus-programmet. Der blev indgået en kontrakt til 750 000 EUR til fordel for World University Service, der skulle sikre en øjeblikkelig støtte til universitetets udvikling. Derudover er der bevilget 3,1 mio. EUR til den bygningsmæssige istandsættelse af det filosofiske, juridiske, medicinske og matematiske fakultet, et tiltag, der ikke havde kunnet finansieres over demokratiprogrammet eller Tempus.

35. Kommissionen har fulgt den strategi i den første tid at foretage en spredning af de forskellige bestræbelser, ikke blot med hensyn til interventionsområder, men også med hensyn til de instrumenter, der skulle anvendes. Gradvis kan bestræbelserne så igen koncentreres om de offentlige institutioner.

Støtte til mediesektoren

37. Af politiske årsager ønskede den daværende Høje Repræsentant, at OBN (Open Broadcasting Network) blev den kanal, der sendte tv-udsendelser op til valget i september 1996. Det har haft til følge, at dette uafhængige tv-netværk blev etableret meget hurtigt i løbet af foråret og sommeren 1996 (normalt tager igangsættelsen af en fjernsynsstation mindst 12 til 18 måneder). Det er rigtigt, at Kommissionen befandt sig i en situation, hvor den — efter at have besluttet under et meget stort tidspres at støtte OBN som følge af projektets politiske relevans — ikke havde mulighed for at knytte Fællesskabets bidrag sammen med de betingelser for oprindelsesstatus, der normalt gælder for Phare. I denne hastende situation lagde Kommissionen mere vægt på aktionens indhold — at bidrage til etablering af en uafhængig presse i god tid inden valgets afholdelse — end på de proceduremæssige overvejelser, dvs. oprindelsesbestemmelserne for udstyret.

38-40. Lige siden projektets spæde begyndelse har det været atypisk i forhold til de projekter, der normalt understøttes af Kommissionen; det drejer sig om et initiativ fra det internationale samfunds side, der blev taget af politiske grunde og med udgangspunkt i offentlige midler, og som senere hen gik ud på at få etableret et privatfinansieret bosnisk fjernsyn.

Hertil kommer, at OBN skønnes at kunne blive rentabel, på trods af, at den bosniske økonomi — og dermed mediemarkedet (de finansielle midler kommer fra private annoncører) — er meget sårbart. De efterfølgende OBN-lederteam har forelagt Kommissionen en række driftsplaner. I realiteten vil OBN nok ikke kunne blive rentabel på meget kort sigt, især fordi denne fjernsynsstation er blevet oprettet under meget vanskelige omstændigheder og i en usikker økonomisk sammenhæng.

Denne manglende levedygtighed på kort sigt sætter imidlertid ikke spørgsmålstegn ved det politisk relevante i at støtte denne station, som på lang sigt må sikre sin kommercielle levedygtighed ved hjælp af private annoncører (lokale, regionale eller internationale) snarere end at øge sin finansielle afhængighed af OHR eller internationale donorer. Politisk set vil en finansiering, der direkte og udelukkende varetages af OHR, risikere at styrke den bosniske offentligheds opfattelse af OBN som en fjernsynskanal, der helt er underlagt det internationale samfund. Projektet blev lanceret — og betragtes fortsat — af OHR som en af grundpillerne i den internationale strategi i Bosnien-Hercegovina. Desuden er denne OHR-strategi blevet modtaget positivt af hele det internationale samfund i en sådan grad, at nødvendigheden af at støtte dette fjernsynsnetværk i Bosnien-Hercegovina politisk og finansielt udtrykkeligt er blevet nævnt i alle konklusioner fra Fredsimplementeringskonferencerne ⁽¹⁾ lige siden konferencen i London i december 1996 ⁽²⁾. Projektets politiske betydning bevidnes af den kendsgerning, at OHR's Internet-site giver direkte adgang til informationer via OBN.

41. Lige siden 1994 (da krigen endnu ikke var afsluttet i Bosnien) har Kommissionen ønsket at understøtte de uafhængige medier i Bosnien-Hercegovina. Udvælgelsen af projekter, især under krigen, skete i første omgang i henhold til kvalitetsmæssige og politiske kriterier. Senere hen har tilsynet med visse af kontrakterne rent faktisk voldt en del problemer: konkret udtrykt er gode journalister eller chefredaktører (der løber en fysisk risiko i den fremherskende situation i Bosnien-Hercegovina) ikke nødvendigvis også gode til at forestå den finansielle forvaltning. F.eks. blev en kontrakt fra 1994, hvis formål var at yde støtte til dagbladet Dani i Sarajevo, for nylig bragt til ophør udelukkende på grund af de vanskeligheder, der opstod med at fremskaffe en finansrapport. Det bør i den forbindelse nævnes, at Dani stadigvæk er blandt de førende uafhængige dagblade i Bosnien-Hercegovina.

Forvaltningen af aktionerne

42. Kommissionen deler Revisionsrettens synspunkt, når den — helt berettiget — bemærker, at betingelserne for gennemførelsen af de enkelte aktioner normalt ikke har kunnet anvendes som tilsynsinstrumenter. Kommissionen vil bestræbe sig for at rette op på denne situation, om nødvendigt ved at udstede ordre til tilbageøgning af midler.

43. Kommissionen vil gerne minde om, at i visse tilfælde, især når det drejer sig om at bidrage til stabiliserings- og fredsprocesser, frembyder arbejdsbetingelserne ude i marken uundgåeligt en række vanskeligheder og risici.

⁽¹⁾ Fredsimplementeringskonferencerne (PIC), hvor først og fremmest følgende lande og instanser har været repræsenteret: Frankrig, Canada, Tyskland, Italien, Japan, Rusland, Det Forenede Kongerige, USA, EU's formandskab, Europa-Kommissionen, De Forenede Nationer, UNHCR, OSCE og NATO.

⁽²⁾ »Fredsimplementeringsrådet anerkender de uafhængige mediers altafgørende betydning og er enig om, at det er nødvendigt at bidrage til finansieringen af anden fase af OBN-projektet under dets toårige konsolideringsplan. Rådet hilser med tilfredshed den styrkede rolle, som Den Høje Repræsentants kontor spiller ved koordineringen af bistanden til de uafhængige medier«. Med hensyn til yderligere konklusioner fra PIC's side henvises til OHR's netsted (<http://www.ohr.int/pic.htm>).

I forbindelse med støtten til pressevirksomhederne var det ikke muligt under udvælgelsen — sådan som det fremgår af svaret på punkt 41 — at forlange indgivelse af attesterede regnskaber.

44. Kommissionen beklager, at visse sager dengang ikke kunne overvåges behørigt fra de centrale tjenestegrenes side i Bruxelles. Som bemærket af Retten har støttemodtagernes for sent indgivne gennemførelsesrapporter lige siden starten været et problem. De fleste støttemodtagere, små NGO'er eller lokale pressevirksomheder, har ikke kunnet finde nogen lokale kontaktpersoner eller -instanser, der kunne rådgive dem under gennemførelsen af deres projekter.

45. Den decentraliserede forvaltning via delegationerne skulle fra nu af sikre et bedre tilsyn med samtlige projekter. Forvaltningen fra centralt hold har lidt under mangel på menneskelige ressourcer, hvilket især bliver mærkbart, når det drejer sig om at forvalte et program, der omfatter et stort antal små kontrakter.

STØTTE TIL VALGPROCESSEN

46-49. Kommissionen ønsker at understrege, at de forberedende dokumenter var tilsynsprojekter, suppleret med beregning af de omkostninger, der skulle dækkes over OSCE's valgbudgetter. Dette materiale var allerede blevet godkendt af EU-medlemsstaterne i Wien i deres egenskab af OSCE-medlemsstater. Rådet havde den opfattelse, at OSCE-materialet udgjorde et godt grundlag for planlægning af en fælles aktion.

Støtten til valgene i Bosnien-Hercegovina var ikke noget typisk projekt eller nogen standardkontrakt om finansielt og fagligt samarbejde. De fælles aktioner havde til formål at lette EU's deltagelse inden for rammerne af OSCE i den efterkrigssituation, der var under udvikling. De var ikke tænkt som nogen budgetstøtte til OSCE.

For at være effektiv måtte EU's støtte til Dayton-fredsprocessen være af fleksibel karakter og varighed (der var intet alternativ til samarbejdet med OSCE), og det af følgende grunde:

i) *Arten af fredsprocessen i Bosnien-Hercegovina: konfliktløsning her og nu*

Opgaven med at overvåge valgprocessen var først og fremmest en del af en dynamisk konfliktløsningsproces. Et vist antal nøgleelementer i processen skulle udformes, forhandles og aftales med Dayton-partnerne i tiden op til selve stemmeafgivelsen. Dette var tilfældet med en stor del af valgprocessen og med den tidsmæssige fastlæggelse af dens vigtigste komponenter. OSCE-formanden for den midlertidige valgkommission var nødt til — når alt andet glippede og ofte i sidste øjeblik — at gøre brug af sine ekstraordinære beslutningsbeføjelser. Problemløsning og beslutningstagnung under tidspres var integrerende bestanddele af valgprocessen.

ii) *Medlemsstaternes fremskaffelse af tilsynsførende ved valget*

Fremskaffelsen af EU-tilsynsførende var alene medlemsstaternes opgave, og målet var at stille med en vis procent af hele OSCE-tilsynspersonalet ude ved valgstederne. Det var nødvendigt med budgetmæssig fleksibilitet for at takle problemerne omkring et eventuelt for stort eller for lille antal tilsynsførende samt omkring varigheden af deres ophold i landet. På lignende måde fik den endelige sammensætning af personer med forskellig nationalitet følger for de samlede befordringsudgifter fra hjemlandet til regionen. F.eks. ville relativt flere tilsynsførende fra Skandinavien og færre fra Italien medføre, at de samlede befordringsudgifter øgedes.

iii) *OSCE's fremskaffelse af støttefaciliteter til fordel for de tilsynsførende samt beregningen af udgifterne*

Kommissionen råder ikke over nogen uafhængig informationskilde vedrørende udgifterne til tilvejebringelse af støttefaciliteter for de tilsynsførende ude i marken. Man må fæste lid til de OSCE-overslag, der allerede blev godkendt af medlemsstaterne på OSCE-mødet i Wien. Det var nødvendigt for EU med et fleksibelt budgetoverslag som følge af støtteudgifternes skønmæssige karakter. Udgifterne til støttefaciliteterne, der skulle fremskaffes af OSCE, blev angivet i østrigske schilling, men mange af udgifterne ude i marken blev afholdt i amerikanske dollar. Usikkerheden omkring valutakurserne understregede også behovet for fleksibilitet.

Der blev fastsat et maksimumbeløb for EU-udbetalinger, så der kunne etableres et klart loft over den finansielle fleksibilitet, der var behov for, så de tilsynsførende under EU's fælles aktion kunne arbejde effektivt ude i marken.

iv) *OSCE's opfattelse vedrørende finansieringen*

Kommissionen gjorde det klart ved alle kontakter med OSCE, at EU-midlerne ikke var ét stort samlet beløb, men et beløb, der var specielt øremærket til at dække udgifterne med henblik på at bistå EU-korpset af tilsynsførende under den fælles aktion.

50. Kommissionen er af den opfattelse, at den manglende angivelse af udløbsdato for den fælles aktion kan forklares ud fra behovet for fleksibilitet af de allerede ovenfor anførte årsager. For så vidt angår regnskaberne, er de udtrykkeligt nævnt i ordlyden til, artikel 5 i den fælles aktion af 10. juni 1996 (96/406/FUSP): »Rådet gør status over gennemførelsen af den fælles aktion«. Medlemsstaterne havde mulighed for at få adgang til en sådan status inden for rammerne af OSCE.

51. Hertil kan Kommissionen bemærke, at den benyttede de eneste udgiftsinformationer, der var til rådighed på det daværende tidspunkt, og at disse allerede var blevet godkendt af medlemsstaterne i Wien i deres egenskab af OSCE-medlemmer. En uafhængig verificering heraf var vanskelig inden for de foreliggende tidsrammer.

For at undgå sådanne situationer fremover har Kommissionen ønsket at forbedre budgetoverslagene over de fælles aktioner, og den har siden udarbejdet en særlig formular til finansieringsoversigt for FUSP, så man bedre kan fastlægge såvel de enkelte forventede udgifter som baggrunden for iværksættelsen af en fælles aktion, som Rådet har truffet beslutning om.

52. Det er væsentligt at understrege, at Kommissionens ansvar på dette område ikke er baseret på nogen selvstændige beføjelser, hverken med hensyn til valg af støttemodtager (som vælges af Rådet) eller med hensyn til det samlede budget og dets fordeling på enkeltposter, der fastlægges af OSCE, og at Kommissionens tjenestegrene ikke råder over nogen sagkundskab, der vil kunne tage stilling til budgetoverslagets holdbarhed, medens OSCE råder over tjenestegrene, der specielt har til opgave at tage sig af denne form for aktioner.

- a) Kommissionen understreger, at det under disse omstændigheder var nødvendigt med fleksibilitet. De vedlagte budgetter svarede til karakteren af den fælles aktion i henhold til de af Rådet vedtagne afgørelser. Det maksimale beløb har altid været angivet i selve aftalerne.
- b) Kommissionen vil gerne fremhæve, at de tilsynsførende ved EU's fælles aktion var de eneste, der modtog støtte via midlerne til den fælles aktion, og at de blev finansieret fuldt og helt af denne kilde. Den formular til finansieringsoversigt, som Kommissionen har udarbejdet, indeholder et skema vedrørende de øvrige bidrag, så man kan få et samlet overblik over samtlige finansielle bidrag, herunder naturalydelse, der medgår til en fælles aktion eller til en af Rådet truffet FUSP-afgørelse.
- c) og e) For at undgå, at en sådan situation gentager sig, vil der systematisk blive taget hensyn til de af Revisionsretten fremsatte bemærkninger i forbindelse med de nye kontrakter, der indgås af Kommissionen.
- d) Overslagene var baseret på en række enkeltudgifter, som Kommissionen har kontrolleret, efter at have modtaget de pågældende finansrapporter.
- f) I betragtning af det første valgs presserende karakter og politiske betydning og på baggrund af OSCE's tilsyneladende berettigede ansøgninger blev der udbetalt et forskudsbeløb på 80 %. Denne procent blev derefter mærkbart nedsat til 60 %, bl.a. fordi Kommissionen havde konstateret ud fra de af OSCE indgivne finansrapporter om de to første bidrag, at OSCE's overslag var alt for store i forhold til de rent faktisk afholdte udgifter.
- g) Kommissionen vil undersøge mulighederne for en forbedring af de regnskaber, som OSCE er forpligtet til at forelægge den. Den planlagte revision vil bidrage til at klarlægge dette spørgsmål.

53. Kommissionen tager Rettens bemærkning til efterretning vedrørende forbindelserne til OSCE. Et sådant tiltag indgår naturligt i de bestræbelser, som Kommissionen udfolder på dette område.

54. Kommissionen har udvalgt en uafhængig ekspert, der fra og med udgangen af 1999 skal foretage en kontrol på stedet af samtlige bidrag til OSCE. De frigørelser, der måtte være nødvendige, vil blive foretaget som resultat af denne kontrol.

55. Da OSCE's revisor ikke har til opgave at attestere de opgørelser, der udarbejdes af OSCE's regnskabsfører, bliver de af OSCE's regnskabsfører udarbejdede opgørelser revideret på stedet af en uafhængig ekspert, som Kommissionen har bemyndiget hertil.

56. OSCE havde fået et politisk mandat, som det internationale samfund havde truffet beslutning om, til at overvåge valgene. Det viste sig at være vanskeligt ude i marken at konkretisere EU's ønske om politisk synlighed. Kommissionen har imidlertid gjort, hvad der var muligt, for at oplyse det europæiske kontingent om de af EU gennemførte aktioner i Bosnien-Hercegovina.

57-58. De aktioner, der blev finansieret over bevillingerne for 1996 til fordel for menneskerettigheder og demokrati, blev omformuleret, og der blev foretaget tilføjelser til de oprindelige kontrakter midt i 1997, således at de også kunne omfatte kommunalvalgene i efteråret 1997.

Det er sandt, at den regnskabsmæssige afslutning af de pågældende kontrakter endnu ikke har fundet sted, og det af forskellige grunde: Kommissionen råder endnu ikke over de endelige rapporter på trods af diverse rykkerskrivelser til OSCE; desuden har der hersket uklarhed omkring OSCE's forsinkede afsendelse af visse midlertidige finansrapporter; omfordelingen af opgaver mellem GD RELEX og Fællesskabets tjenestegren Relex (SCR) midt i 1998, der medførte en række omposteringer af personale og sager, har været en yderligere forsinkende faktor i forbindelse med arbejdet med regnskabsafslutningen; endelig har den generelle mangel på menneskelige ressourcer i tjenestegrene for eksterne forbindelser gjort det umuligt at få alle prioriterede tiltag rettidigt behandlet.

Kommissionen er i færd med at forberede en fuldstændig revision, der er berammet til udgangen af 1999 og begyndelsen af 2000, og som skal udføres af en uafhængig ekspert i OSCE's hovedsæde i Wien. Denne revision vil omfatte de OSCE-aktioner, der er blevet finansieret over Fællesskabets budget med midler fra FUSP og fra demokratifonden.

59. Det bør understreges, at Kommissionen har modtaget en række rapporter om anvendelsen i 1996 af Fællesskabets tilskud; på grundlag af disse rapporter har den så udarbejdet ændringer af kontrakterne med henblik på valget i 1997; det er rigtigt, at Kommissionen stadig ikke råder over de endelige rapporter om 1997-aspekterne af disse (ændrede) kontrakter; de af OSCE udarbejdede rapporter er alt for summariske til, at man kan fastlægge de støtberettigede udgifter, der er afholdt, og de beløb, der skal afregnes. Formålet med den kommende revision er netop at få et udtømmende overblik over OSCE's indfrielse af sine kontraktmæssige forpligtelser og over de beløb, der skal afregnes.

60. Kommissionen er enig i, at de finansielle relationer til OSCE bør tages op til en fornyet vurdering. Revisionen vil bidrage hertil.

Revisionsrettens bemærkninger berører imidlertid en meget mere vidtrækkende problematik. Der stilles nemlig spørgsmål ved muligheden for, at Kommissionen benytter sig af relevante kanaler, såsom OHR og OSCE, til gennemførelse af den ønskede politik i det foreliggende tilfælde, eller i andre tilfælde benytter sig af organisationer med internationalt sigte eller internationale beføjelser, hvis forvaltningsbestemmelser og -procedurer imidlertid ikke nødvendigvis stemmer overens med Fællesskabets praksis.

Kommissionen ønsker, at budgetmyndigheden udstikker klare retningslinjer i så henseende. Kommissionen kan ikke fortsætte med at befinde sig i en situation, hvor den skal påtage sig ansvarsfulde opgaver, der overstiger dens beføjelser.

KONKLUSION

62. Kommissionen noterer sig Revisionsrettens henstilling, der går ud på, at i visse tilfælde er en deltagelse i den løbende finansiering at foretrække frem for en finansiering via projekter. Kommissionen konstaterer, at Retten gør denne form for finansiering afhængig af en mekanisme til aflæggelse af regnskab, og at Kommissionen om nødvendigt opfordres til at medvirke til at styrke de bestående kontrolmekanismer. Samtidig med, at Kommissionen accepterer logikken i Rettens argumentation, ønsker den dog at gøre opmærksom på følgende forhold: Det er ikke realistisk at forvente, at sådanne betingelser let kan opfyldes, når det drejer sig om aktioner, der gennemføres i destabiliserede samfund. Det står også klart, at der er grænser for, hvilke opgaver der kan pålægges Kommissionen, bl.a. i forbindelse med indførelse af hensigtsmæssige procedurer hos andre internationale institutioner.

63. Kommissionen er i princippet enig i, at der bør lægges megen vægt på beskrivelsen af opgaverne og på projekternes budgetter,

og den vil bestræbe sig for at forbedre de relevante instrumenter, således som den allerede har understreget i et tidligere svar (jf. punkt 43).

I forbindelse med støtten til OBN må Kommissionen endnu engang påpege, at trods de vanskeligheder, man løb ind i, anses OBN stadig for at være en af grundpillerne for OHR's strategi i Bosnien-Hercegovina.

64. Processen til udvikling af det civile samfund må nødvendigvis foregå i forskellige faser, så der kan tages højde for de enkelte specifikke situationer; for så vidt angår Balkan bør efterkrigsfasen være centreret om støtte til etablering af pressionsgrupper og til deres forskellige initiativer, medens det i de efterfølgende faser er muligt at indkredse de opgaver, der skal prioriteres, på baggrund af udviklingen inden for de forskellige områder.

Det er på baggrund heraf, at Kommissionen i sit forslag til de projekter, der skal gennemføres inden for rammerne af budgettets kapitel B7-7 0, blandt de tematiske prioriteringer for året 1999 klart har indkredset følgende tiltag under budgetpost B7-7 0 0, der omfatter de republikker, der er fremstået af det tidligere Jugoslavien:

- Udvikling af demokrati, retsstat og civilsamfund, fredsprocessen, neddæmpning af spændinger og den interetniske dialog.
- Lige deltagelse af kvinder og mænd i beslutningsprocessen.
- Fremme af frie og uafhængige medier og af pressefriheden.
- De mest sårbare grupper.