

SÄRSKILD RAPPORT nr 2/2000**om Europeiska unionens bistånd till Bosnien och Hercegovina i samband med återupprättandet av freden och rättsstaten, samt kommissionens svar***(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)**(2000/C 85/02)***INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Inledning	1–2	30
Sammanfattning av de huvudsakliga iakttagelserna	3–10	30
Kommissionens representation i Bosnien	11	31
EUs bidrag till administrativa utgifter vid den höge representantens kansli i Bosnien och Hercegovina	12–23	31
Inledning	12–13	31
Administrativ och ekonomisk förvaltning	14–20	31
Institutionernas ansvar	21–22	33
Slutsats	23	33
Stöd till mänskliga rättigheter och medier	24–45	33
Institutioner för skydd av grundläggande rättigheter	26–28	34
Stöd till det civila samhället	29–35	34
Stöd till mediesektorn	36–41	35
Förvaltning av insatserna	42–45	36
Stöd till valprocessen	46–60	36
Slutsats	61–64	39
Kommissionens svar		40

INLEDNING

1. Revisionsrättens särskilda rapport nr 5/98 ⁽¹⁾ behandlade enbart EU:s återuppbyggnadsåtgärder i före detta Jugoslavien under 1996 och 1997. Rapporten berörde inte andra åtgärder i Bosnien och Hercegovina under denna period som finansierats med anslag från den allmänna budgeten. Sedan fredsavtalet slöts i december 1995 har dock Europeiska unionen (EU) anslagit betydande resurser inte bara för återuppbyggnad utan även för stöd till den höge representantens kansli (OHR) ⁽²⁾ och för att stödja åtgärder för återupprättandet av demokratin i Bosnien och Hercegovina. Dessa åtgärder har avsett mänskliga rättigheter, medier och stöd till valprocessen. De åtgärder som rör mänskliga rättigheter och medier har oftast finansierats direkt av kommissionen medan stödet till OHR och till valprocessen har givits i form av bidrag till samfinansiering med andra givare. I föreliggande rapport presenteras de iakttagelser som gjorts vid en undersökning av dessa olika områden under 1998 och 1999.

2. Dessa iakttagelser bör bedömas mot bakgrund av de åtgärder som EU skall vidta för återuppbyggnad i Kosovo enligt beslutet vid Europeiska rådets möte i Köln den 3 och 4 juni 1999. Återupprättandet av rättsstaten i denna region kommer sannolikt att leda till åtgärder av samma typ som de som genomförts i Bosnien. Det är också mycket viktigt att dra lärdom av detta, framför allt när det gäller stöd till de nya lokala och internationella institutionerna och samfinansieringen med andra inblandade, särskilt OSSE ⁽³⁾.

SAMMANFATTNING AV DE HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSENA

3. Under 1998 utökades personalen vid kommissionens representation i Bosnien och Hercegovina, och den ekonomiska förvaltningen av åtgärderna skulle decentraliseras dit i slutet av året. I början av 1999 stötte kommissionen på ytterligare svårigheter att tillsätta alla de nya tjänster som hade inrättats på begäran av den budgetansvariga myndigheten (se punkt 11).

4. Kommissionens bidrag täcker visserligen mer än hälften av OHR:s utgifter, men den har sedan 1996 inte gjort all den uppföljning som skulle krävas för en tillämpning av principerna för sund förvaltning. Kommissionen borde ha ägnat större uppmärksamhet åt OHR:s finansiella beslutsfattande genom att fastställa exakta regler (se punkt 16) och försäkra sig om att de grundläggande principerna för internkontroll tillämpades inom OHR:s administrativa organisation (se punkterna 17–20). Bestämmel-

serna för OHR:s redovisning och för beviljande av ansvarsfrihet för den höge representanten är fortfarande oklara (se punkt 22). I mitten av 1999 ansåg den höge representanten att han vidtagit de åtgärder som krävdes för att avhjälpa bristerna i internkontrollen (se punkt 23).

5. Det ekonomiska biståndet till statliga bosniska institutioner för skydd av mänskliga rättigheter har givits i form av projekt, vilket illa svarat mot institutionernas behov och har orsakat förseningar vid tillhandahållandet av medel. En finansiering i form av ett bidrag till budgeten och ett inrättande av strikta budgetförfaranden skulle ha varit ett bättre sätt att göra dessa institutioner medvetna om metoderna för sund förvaltning av allmänna medel (se punkterna 26–28).

6. På grund av mångfalden av mobiliserade budgetposter, och fram till 1997 i avsaknad av en uttalad strategi för vilka mål som eftersträvas, har biståndet till utveckling av det civila samhället ofta använts för att täcka administrativa utgifter för organ vilkas fortlevnad inte varit garanterad och utan att deras resultat utvärderats. Detta gäller större delen av det bistånd som kanaliseras genom Europarådet samtidigt som biståndet på det sociala området fått som bieffekt att staten befriats från sitt grundläggande ansvar. Det stöd som beviljats de organisationer som har som målsättning att göra allmänheten uppmärksam på demokratiska värden har blivit mer övertygande på grund av mottagarnas personliga engagemang vilket kan kompensera bristen på ekonomiska resurser (se punkterna 29–34).

7. När det gäller den viktigaste insatsen inom mediesektorn ställdes kommissionen inför fullbordat faktum på grund av bristande teknisk kännedom om ärendet. Detta föranledde kommissionen att finansiera icke stödberättigad materiel för 2 miljoner ecu och stödja en organisations administration utan att den underställs en tillräcklig kontroll (se punkterna 36–40).

8. Rent allmänt når kommissionens uppföljning av finansieringen på området för mänskliga rättigheter och demokrati i Bosnien och Hercegovina inte alls fram till vad som krävs enligt principerna om sund förvaltning. Kommissionen skulle behöva ta sig an detta område på allvar (se punkterna 42–44).

9. När det gäller stödet till valprocessen ger samarbetet med OSSE inom ramen för GUSP ⁽⁴⁾ upphov till många problem med avseende på ekonomistyrningen. Medel förblir utan anledning oanvända under långa perioder, kommissionens enheter kontrollerar inte i tillräcklig utsträckning huruvida utgifterna är stödberättigade och den rättsliga ram som antagits för det ekonomiska samarbetet mellan kommissionen och OSSE borde omarbetas i grunden med hänsyn till de nya uppgifter som tilldelats kommissionens gemensamma tjänst för administration av gemenskapsbistånd till tredje land (se punkterna 49–53).

⁽¹⁾ Särskild rapport nr 5/98 om återuppbyggnaden av f.d. Jugoslavien (EGT C 241, 31.7.1998).

⁽²⁾ Den höge representantens kansli, med ansvar för genomförandet av de civila frågorna i Daytonavtalen.

⁽³⁾ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa.

⁽⁴⁾ Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

10. När det återstår belopp att återkräva vid avslutningen av genomförda åtgärder dröjer kommissionens utanordnande enheter med att vidta de åtgärder som krävs för att återfå de gemenskapsmedel som finns hos tredje part (se punkterna 57–59).

KOMMISSIONENS REPRESENTATION I BOSNIEN

11. Vid sina tidigare granskningar har revisionsrätten konstaterat att många av svårigheterna vid genomförandet av biståndet till återuppbyggnad av Bosnien och Hercegovina berodde på att programmet styrdes på ett centraliserat sätt (från Bryssel) och att kommissionens representation på fältet fått mycket otillräckliga resurser. Sedan den särskilda rapporten nr 5/98 offentliggjordes har kommissionens personalstyrka i Bosnien utökats. På samma sätt får representationen i Sarajevo numera stöd av två lokala kontor, ett i Mostar ⁽¹⁾ och ett annat i Banja Luka ⁽²⁾, som har vardera fyra tjänster. I slutet av februari 1999 var de båda ALAT-tjänsterna ⁽³⁾ och en AL-tjänst ⁽⁴⁾ som tilldelats dessa kontor fortfarande inte tillsatta. Representationen i Sarajevo bestod å sin sida av sex tjänster i kategori A, tre i kategori B, tre i kategori C, sju ALAT-tjänster och 21 lokalt anställda. Flera av dessa tjänster var fortfarande obesatta: 1 A, 1 B, 1 ALAT och fem lokalanställda. Dessutom var två av de tjänstemän i kategori A som fanns på plats på väg därifrån. Som revisionsrätten redan påpekat många gånger (se punkt 5.30 i årsrapporten för 1997 ⁽⁵⁾) förefaller det nödvändigt att kommissionen skaffar sig möjlighet att se till att tjänster inom den yttre representationen, liksom i medlemsstaterna, omedelbart tillsätts på annat sätt än på frivillig basis.

EU:s BIDRAG TILL ADMINISTRATIVA UTGIFTER VID DEN HÖGE REPRESENTANTENS KANSLI I BOSNIEN OCH HERCEGOVINA

Inledning

12. Den höge representanten har till uppgift att övervaka genomförandet av de civila delarna av fredsavtalet om Bosnien och Her-

cegovina som paraferades i Dayton den 21 november 1995 och undertecknades i Paris den 14 december 1995. Hans uppdrag bekräftades av den konferens om genomförandet av fredsavtalet som hölls i London den 8 och 9 december 1995 och av resolution nr 1031 från FN:s säkerhetsråd av den 15 december 1995. Syftet med konferensen i London var att mobilisera bistånd från det internationella samfundet till genomförandet av fredsavtalen, särskilt till stöd för den höge representanten. Vid detta tillfälle inrättades "Peace Implementation Council" (PIC) ⁽⁶⁾ i vars ledning det finns företrädare för Förenade kungariket, Förenta staterna, Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Ryssland, Tyskland, Europeiska unionens ordförandeland, Europeiska kommissionen och organisationen för den islamiska konferensen. Denna ledning ansvarar för de politiska aspekterna av genomförandet av fredsavtalen och informerar det fredsgenomförande rådet om hur arbetet fortskrider.

13. Under konferensen i London enades man om att regeringarna skulle stå för finansieringen av löner till den personal som de avdelade för den höge representantens kansli och att det fredsgenomförande rådets ledning skulle föreslå en budget för att täcka övriga administrativa kostnader vid den höge representantens kansli. Det fredsgenomförande rådet skulle vidare tillhandahålla nödvändiga resurser enligt en fördelning liknande den som användes för den internationella konferensen om före detta Jugoslavien. Denna fördelning skulle beslutas enhälligt, under förutsättning att EU redan stod för vissa kostnader för installationen av den höge representanten och att EU var redo att betala ett bidrag (se punkt 16).

Administrativ och ekonomisk förvaltning

14. OHR:s administrativa budget som fastställdes till 8,4 miljoner ecu 1996 steg till 16,5 miljoner ecu 1997 och till 22 miljoner ecu 1998. Under samma period sjudubblades personalstyrkan vid den höge representantens kansli och uppgick i februari 1999 till 719 anställda. Sedan första början bidrar EU till finansieringen av 50,6 procent av OHR:s administrativa utgifter.

⁽¹⁾ Bosnisk-kroatiska federationen.

⁽²⁾ Republika Srpska.

⁽³⁾ Lokalanställd teknisk konsult (Agent Local d'Assistance Technique) (i allmänhet EU-medborgare).

⁽⁴⁾ Lokalanställd.

⁽⁵⁾ EGT C 349, 17.11.1998.

⁽⁶⁾ Fredsgenomförande rådet.

Tabell 1

Utveckling av EU:s bidrag till administrativa utgifter vid den höge representantens kansli

(miljoner ecu)

Beslut	Åtaganden		Betalningar				
	År	Belopp	1995	1996	1997	1998	Totalt
95/545/GUSP	1995	10,0	3,0		6,9	0,1	10,0
Överföring nr 50/95	1995/1996	1,9		1,1			1,1
97/476/GUSP	1997	4,6			4,6		4,6
	1998	6,3				6,3	6,3
97/607/GUSP	1998	2,8				1,2	1,2
Totalt		25,6	3,0	1,1	11,5	7,6	23,2

Källa: Revisionsrätten

15. Redan i februari 1996 konstaterade kommissionen brister i den administrativa och ekonomiska förvaltningen vid den höge representantens kansli. Dess representation i Sarajevo oroade sig för bristen på bestämmelser och förfaranden på administrations- och redovisningsområdet och över att det förekom många problem när det gäller behörighet för undertecknande, redovisning, hantering av bankkonton, personalförvaltning och anbudsförfaranden.

16. Kommissionen gjorde en otillräcklig uppföljning av hur den höge representantens kansli förvaltat kommissionens bidrag. Det var först i slutet av 1998 som kommissionen hjälpte OHR att införa förfaranden och regler som är förenliga med gemenskapens budgetbestämmelser. Eftersom EU är OHR:s absolut största bidragsgivare borde kommissionen – som ingår i det fredsgenomförande rådets ledning – redan 1996 ha insisterat på att ett verkligt förvaltnings- och kontrollsystem infördes för alla resurser som OHR fått till sitt förfogande.

17. Under 1998 var OHR:s ekonomiska förvaltning inte baserad på ett system med en ansvarsfördelning mellan olika funktioner som möjliggör ett minimum av internkontroll. Exempelvis fakturerade finansdirektören sina tjänster till OHR inom ramen för ett kontrakt som slutits med ett företag som han själv drev. Han kontrollerade sina egna fakturor, och såg sedan själv till att de blev betalda. Det var även han som beslutade hur hans förvaltning skulle granskas genom att han förhandlade om kontrakt med externa revisorer och bestämde både granskningsmetoder och granskningens omfattning. Detta ansvar borde ha legat på det fredsgenomförande rådets ledning eller åtminstone på dess grupp av ekonomiska experter i vilken det ingår representanter för EU.

18. När det gäller budgetförvaltningen upprättades inte budgetarna för budgetåren 1997, 1998 och 1999 med tillräckligt detaljerade uppgifter för att det fredsgenomförande rådets ledning skulle kunna garantera en tillfredsställande uppföljning av genomförandet av budgetarna. De underbyggdes inte av någon analys av de faktiska behoven vid OHR:s olika avdelningar. När det gäller redovisningen var behörigheterna för undertecknande när det gäller bankkonton ogiltiga sedan mer än ett år tillbaka, vid revisions-

rättens granskning 1998. Dessutom hade fortfarande ingen inventering gjorts i början av 1999 trots att kommissionen krävde en sådan i februari 1996. Avsaknaden av inventering är mycket oroande, särskilt som mycket av den utrustning som OHR använt är lätt att transportera. När det gäller offentlig upphandling gjordes få anbudsinfördringar. Betalningar verkställdes utifrån enkla fakturor, utan avtal. Uppföljningen av fordringar försumrades i allmänhet. Splittring mellan avdelningarna i Sarajevo och Bryssel har inneburit att det ofta blivit fel i beräkning och utbetalning av löner, främst på grund av bristande samordning mellan ekonomiavdelningen och personalavdelningen.

19. Upprepade brister har även konstaterats på det administrativa planet. Rekrytering, lönegradsplacering och personalförvaltning har inte alltid svarat mot objektiva och konsekventa kriterier. Godtyckliga hyresbetalningar och bostadsbidrag har beviljats vissa anställda. Flera utgifter för vissa anställda som är utstationerade eller som har kontrakt med OHR borde aldrig ha accepterats. Under 1998 fanns ingen arbetsbeskrivning för tjänsterna i tjänsteförteckningen, och vissa anställda kände inte till den exakta omfattningen på sina uppgifter och ansvarsområden. I maj 1998 beslutade OHR ensidigt att höja lönen med 6,5 procent för sin utlandsstationerade kontraktsanställda personal, utan att formellt rådfråga sin ledning. Vidare beskrevs syftet med tjänsteresor summariskt och missbruk av redovisningar av utgifter för resor och representation har konstaterats.

20. Den höge representanten själv, som är i tjänst sedan 1997, hade inget anställningskontrakt, vilket har medfört problem med fastställandet av hans lön och beräkningen av hans ersättningar. OHR:s administration bad kommissionen om ett yttrande i detta ärende i september 1997 men fick inget svar, och 1999 opponerade sig kommissionen mot den lösning som OHR hade valt, med motiveringen att kommissionen inte hade godkänt den på vederbörligt sätt.

Institutionernas ansvar

21. I artikel 18.2 i Fördraget om Europeiska unionen (tidigare artikel J 5) ⁽¹⁾ står det att rådets presidium, som skall ansvara för att gemensamma åtgärder genomförs, skall höra parlamentet om de viktigaste aspekterna och valmöjligheterna när det gäller GUSP och se till att vederbörlig hänsyn tas till parlamentets synpunkter (artikel 21, tidigare artikel J 7). Varje medlemsstat eller kommissionen får hänskjuta frågor om GUSP till rådet och lägga fram förslag till rådet (artikel 22.1, tidigare artikel J 8.3). Slutligen skall kommissionen fullt ut delta i arbetet inom GUSP (artikel 27, tidigare artikel J 9) och om genomförandet av åtgärderna läggs under gemenskapens budget är det kommissionen som har ansvar för budgetgenomförandet (artikel 28.2, tidigare artikel J 11).

22. Givarna har hela tiden betonat vilken roll de velat ge den höge representantens kansli, men de har inte krävt att det skall motivera sin förvaltning. Ingripandet från olika gemenskapsmyndigheter i OHR:s finansieringsbeslut, avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning mellan de inblandade och framför allt avsaknaden av en samstämmig strategi från gemenskapsinstitutionernas sida har givit upphov till slapphet i förvaltningen av resurser. Dessutom fanns det på våren 1999 fortfarande inget avtal mellan rådet, medlemsstaterna och kommissionen som fastställde den nivå på EU:s bidrag som andra givare opponerat sig mot.

Slutsats

23. Under 1996 försökte kommissionen ge OHR sitt stöd i administrativa och ekonomiska frågor, men sedan verkar det som om kommissionen på grund av den politiska betydelsen av OHR:s åtgärder föredrog att inte blanda sig i kansliets förvaltning. Sedan den höge representanten bytts ut 1997 och den höge representantens kansli fått fler uppgifter och ökade resurser borde kommissionen i samråd med rådet ha krävt mer insyn i utarbetandet och genomförandet av dess budget, och yrkat på införandet av bestämmelser och förfaranden som kan garantera en ansvarsfull förvaltning och en seriös kontroll. I juni 1999 ansåg sig den höge representanten ha vidtagit de flesta av de åtgärder som krävdes för

att avhjälpa de brister som revisionsrätten påvisat. Det återstod att utvärdera dessa åtgärder. Vidare hade de nya bestämmelser som fastställts ännu inte godkänts av det fredsgenomförande rådets ledning. Utan att det påverkar det ansvar som åligger OHR:s förvaltningsorgan anser revisionsrätten att det, enligt artikel 274 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, åligger kommissionen att antingen kräva av ett organ till vars budget kommissionen bidrar med mer än 50 % att det skall anta bestämmelser och följa förfaranden som säkerställer en ansvarsfull förvaltning och en seriös internkontroll eller åtminstone planera en sådan åtgärd.

STÖD TILL MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH MEDIER

24. Rådets slutsatser från den 29 april 1997 om länderna i sydöstra Europa har givit EU flera prioriterade interventionsområden. Bland dessa områden finns förstärkning av institutioner och det civila samhället som särskilt rör Bosnien och Hercegovina. Av denna anledning ger kommissionen, sedan fientligheterna upphörde, direkt stöd som är avsett att

- a) stödja de institutioner som genom fredsavtalen inrättats för skydd av grundläggande rättigheter i Bosnien
- b) stödja enskilda organisationer som medverkar till att skapa fredliga relationer mellan folkgrupper och bekämpar enskilda individers lidande
- c) säkerställa utvecklingen av medier som är fristående från politiska partier med nationalistiska tendenser.

25. Dessa insatser har delvis finansierats genom budgetposterna B7-7 (demokrati) i EU:s allmänna budget, delvis genom särskilda anslag för bistånd till före detta Jugoslavien (B7-5 2 0 1, B7-5 4 1 och B7-5 4 3) och delvis genom anslag till Phare-programmet (B7-5 0 0 0) såsom framgår av *tabell 2*. I slutet av 1998 gjordes en undersökning av ett stort urval insatser som ledde fram till iakttagelserna nedan.

⁽¹⁾ Artiklarna inom parentes är artiklar i Maastrichtfördraget (7 februari 1992).

Tabell 2

EU:s åtaganden i Bosnien och Hercegovina på området för mänskliga rättigheter och demokrati under perioden 1995–1998

(miljoner ecu)

Åtgärder	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	Totalt
Demokrati och mänskliga rättigheter	0,680	1,975		0,200	1,656	4,141				8,652
Lien-programmet och sociala åtgärder	0,154				0,150			1,963		2,267
Stöd till institutioner (Phare)	1,050			0,800						1,850
Valstöd						2,500				2,500
Oberoende medier	2,000	0,651	1,736	1,700		2,385				8,472
Diverse							0,183		0,194	0,377
Totalt	3,884	2,626	1,736	2,700	1,806	9,026	0,183	1,963	0,194	24,118

Källa: Revisionsrätten

Institutioner för skydd av grundläggande rättigheter

26. I Bosnien och Hercegovina finns medlande instanser på två nivåer. Den första instansen inrättades 1994 genom Washington-avtalen och avsåg den Bosnisk-kroatiska federationen. Den andra, som är knuten till kommissionen för de mänskliga rättigheterna ⁽¹⁾, inrättades 1995 genom Dayton-avtalet på statsnivå och omfattade både Federationen och Republika Srpska.

27. Dessa båda instanser har visat sig särskilt användbara för att lösa de många tvisterna om byggnader som skapar oenighet mellan individer och lokala myndigheter, framför allt när käranden tillhör en minoritet. På detta område är Federationens medlare i stor utsträckning närvarande på fältet, och deras åtgärder är mer konkreta än de åtgärder som vidtas av den nationelle medlaren, vilkens installation har försenats på grund av resursbrist och tidsåtgången för att utarbeta förfaranden för handläggning av klagomål.

28. I båda fallen har det tagit lång tid för kommissionen att skaffa fram ekonomiska bidrag. Stödet har givits i form av projekt och man har inte tagit hänsyn till villkoren för mottagarnas budgetförvaltning. När det gäller offentliga organ vore det en bättre lösning att betala ut ett successivt minskande bidrag direkt till deras budgetar, förutsatt att förfarandena för att rösta fram, verkställa och reglera budgetarna är strikta, demokratiska och öppna, så att det finns en garanti för att medlen förvaltas på ett sunt sätt.

Om detta skall kunna genomföras är ett nära samarbete med övriga givare av yttersta vikt. Ett sådant tillvägagångssätt skulle dessutom bidra till att stärka mottagarnas institutioner eftersom givarna och särskilt OHR skulle kunna följa de lokala myndigheterna under hela budgetprocessen.

Stöd till det civila samhället

29. För att klargöra sin strategi när det gäller utvecklingen av det civila samhället i Bosnien och Hercegovina ⁽²⁾, slöt kommissionen i april 1996 ett avtal på 0,3 miljoner ecu med en enskild organisation. Trots att det enligt resultatet av undersökningen var nödvändigt att inrätta en stiftelse för demokrati för att kommissionens åtgärder skulle kunna struktureras på ett bättre sätt, hade denna stiftelse fortfarande inte sett dagens ljus i slutet av 1998.

30. Kommissionens bidrag till det civila samhället har varit uppdelat i två stora grupper av insatser: dels främjande av klubbar till förmån för demokrati, dels punktviss stöd till projekt som enskilda organisationer inlett för att göra allmänheten medveten om demokratiska värden, bekämpa nationalistiska uttalanden och lindra lidandet för vissa enskilda individer.

⁽¹⁾ Denna kommission omfattar kammaren för mänskliga rättigheter och ombudsmannen.

⁽²⁾ Det civila samhället omfattar för ett givet land alla professionella och icke-professionella grupper och sammanslutningar som har till uppgift att informera allmänheten, sina företrädare och statliga inrättningar om frågor som de anser är viktiga för livet i landet.

31. De klubbar som startats under ledning av Europarådet eller av föreningar (demokratiambassader och euroclubs) har fått administrativt stöd utan att tillräcklig uppmärksamhet har ägnats innehållet i och räckvidden av deras verksamhet. Följaktligen har resultaten inte utvärderats trots att så stora belopp har satsats ⁽¹⁾, varför effektiviteten i dessa insatser inte kan bedömas på ett väl underbyggt sätt. Det faktum att den euroclub som fanns i Sarajevo försvann i oktober 1997 visar hur bräcklig denna typ av initiativ är.

32. Olika typer av stöd har givits enskilda organisationer vars syfte är att bilda påtryckargrupper avsedda att stärka den offentliga maktens demokratiska karaktär. Detta stöd har i allmänhet gällt konkreta och lätt identifierbara åtgärder vilkas effekter åtminstone på sikt kan påverka attityder. När dessa enskilda organisationer organiseras i nätverk kan de påverka opinionsbildare, och deras åtgärder stämmer väl överens med demokratiprogrammets målsättningar.

33. Annat stöd har avsatts för åtgärder som syftar till att kompensera bristerna i den statliga socialtjänsten ⁽²⁾. Detta stöd, som i första hand är avsett att lindra enskilda individers lidande, har nästan omedelbara positiva effekter. På längre sikt kan de dock få negativa effekter om de innebär att staten befrias från sina skyldigheter. Införandet av en socialtjänst som finansieras med bistånd från utlandet bör inte ske parallellt med den statliga socialtjänsten, eftersom det inte överensstämmer med de målsättningar om att stärka institutionerna som EU annonserat för Phare-programmet. Den yrkeskunskap som utvecklats på detta sätt bör i stället gradvis införas i de offentliga institutioner som ansvarar för dessa tjänster.

34. Likaså har betydande stöd givits till lärare vid universitetet i Sarajevo som fått lönetillägg inom ramen för demokratiprogrammet. Stödet har sedan fullföljts inom ramen för programmet "Europa för Sarajevo" (B7-5 4 5). Detta stöd motsvarar bättre målsättningen med Tempus-programmet för universitetsutbyte med östländerna än målsättningen med demokratiprogrammet.

35. Den splittring av insatserna som detta innebär beror på mångfalden av mobiliserade budgetposter och även fram till 1997 på avsaknaden av ett specifikt strategidokument för stödet till det civila samhället i Bosnien. Förfaringssättet som innebär att kommissionen svarar på de erbjudanden om projekt som inlämnas av tredje part leder till ytterligare spridning. Ett mer styrande arbetsätt från kommissionens sida, med inriktning på strategiska mål genom stöd till åtgärder som syftar till att förändra attityder i det offentliga livet, skulle göra EU:s insatser mer samstämmiga.

Stöd till mediesektorn

36. Kommissionens första omfattande insats inom mediesektorn i Bosnien var ett bidrag på 2 miljoner ecu från totalanslaget till programmet för grundläggande bistånd (B7-5 0 0) som ett svar på den höge representantens uppmaning strax före de allmänna valen 1996, för att skapa en television som inte står under kontroll av de nationalistiska partierna. Kommissionen har fullföljt sitt stöd till OBN-nätet ⁽³⁾ genom att ta de nödvändiga beloppen från posterna B7-5 4 3 (1,7 miljoner ecu 1997) och B7-5 4 1 (1 miljon ecu 1998).

37. Redan i början av 1996 undersökte en expertgrupp under ledning av USAID ⁽⁴⁾ och stiftelsen G. Soros införandet av ett oberoende tv-nät, och i denna grupp ingick en representant för en amerikansk tillverkare av sändningsutrustning. I mars 1996, när expertgruppen hade lämnat in sin rapport, överlämnade den tekniska konsult som handlade projektet en beställning av det nödvändiga materialet till den amerikanska tillverkaren som deltagit i undersökningen. Senare – i juli 1996 – åtog sig kommissionen, som inte kände till att beställningen redan hade lämnats, att garantera finansieringen av det material som skulle levereras i slutet av augusti. Kommissionens undersökningar av den europeiska marknaden skedde sent och var inte till någon nytta, och det visade sig att endast den amerikanska tillverkaren kunde utföra beställningen. Det var alltså detta anbud som kommissionen valde. Under sådana omständigheter kan man konstatera att kommissionen vilseleddes på grund av bristande tekniska kunskaper om ärendet. Kommissionen ställdes inför fullbordat faktum, varför den gjorde undantag från ursprungsreglerna för offentlig upphandling. Eftersom kommissionen visste att dess ingripande kom sent borde den ha insisterat på att beloppet på 2 miljoner ecu skulle användas till andra delar i projektet. Under 1997 lämnade två av mottagarna av utrustning nätverket, och den ena har lämnat ersättning till OBN men den andra har behållit sändningsutrustningen utan att lämna någon ersättning för den.

38. Det följande bidraget användes för finansiering av OBN:s löpande utgifter, utan att dessa utgifter omgavs av någon strikt budgetram. Under 1998 tvingades projektets direktör avgå på grund av att förvaltningsmetoderna inte var tillräckligt öppna.

39. I slutet av 1998 var OBN:s rättsliga status inte riktigt fastställd ⁽⁵⁾, och företagets överlevnad var fortfarande i hög grad beroende av internationell finansiering. En driftsplan var under utarbetande men man hade inte räknat med att företaget skulle kunna vara ekonomiskt livskraftigt förrän efter minst fem år. När de ställdes inför planer på privatisering i strid med den ekonomiska verkligheten inom den bosniska mediesektorn, gjorde

⁽¹⁾ Euroclubs: 1,2 miljoner ecu; demokratiambassader: 0,2 miljoner ecu.

⁽²⁾ Det handlar exempelvis om projekt till förmån för mindre gynnade personer (barn och äldre) och projekt för läkarvård och psykologisk behandling.

⁽³⁾ Open Broadcasting Network (OBN).

⁽⁴⁾ United States Agency for International Development.

⁽⁵⁾ OBN fungerade i slutet av november 1998 som ett trustbolag registrerat i Förenade kungariket.

givarna ändå inte några som helst åtaganden beträffande fortsättningen av det ekonomiska stödet till OBN. I framtiden tycktes OHR vara bättre lämpat än kommissionen för att utifrån sina egna resurser fullfölja denna insats.

40. I början av 1999 nådde OBN:s sändningar 80 procent av området. Nyhetsprogrammen började bli kända för sin kvalitet efter att under lång tid ha misstänkts för att enbart förmedla den bosniska synvinkeln ⁽¹⁾. Kvaliteten på övriga sändningar ifrågasattes fortfarande, vilket ingav farhågor vad gällde möjligheterna till en ökad publik och därmed även de verkliga möjligheterna till ekonomiskt oberoende.

41. Kommissionens övriga insatser inom mediesektorn (se tabell 2) har gällt radio- och tidningsföretag vilka beviljats bidrag till verksamheten trots att de inte alltid visat att beloppen varit motiverade. Kommissionen har i själva verket svarat på mottagarnas ansökningar utan att först bedöma grunden för ansökningarna utifrån objektiva kriterier. Vid de kontroller som utfördes på platsen i november 1998 kunde man inte få någon motivering till användningen av de utbetalda beloppen, eftersom de olika mottagarnas bokföring inte fanns tillgänglig.

Förvaltning av insatserna

42. För ett stort antal insatser som presenterats som projekt är riktlinjerna för åtgärderna fortfarande oklara och kan inte fungera som uppföljningsinstrument. Kommissionen borde kräva av mottagarna att de skall lägga fram förslag uppdelade efter olika verksamheter och i så stor utsträckning som möjligt specificera de eftersträfvade målen i kvantitativa termer och ange hur resultatet skall mätas. För många projekt regleras inte förskotten inom fastställd tid på grund av att mottagarna inte lämnat in någon rapport.

43. En tydlig åtskillnad bör göras mellan bidrag till administration och finansiering av projekt. Kommissionen bör bevilja admi-

nistrativa bidrag först sedan den försäkrat sig om att mottagarnas budgetförfaranden medger insyn och underkastas en tillfredsställande kontroll. Inget administrativt bidrag bör ges till privata företag (tidningar) om inte deras bokföring är tillgänglig och bokföringens riktighet intygats av en oberoende revisor.

44. Den uppföljning av genomförandet av avtalen i Bosnien och Hercegovina som görs av de centrala enheter inom kommissionen som ansvarar för mänskliga rättigheter och medier går inte så långt som tillämpningen av principerna om en sund förvaltning skulle kräva. Det har flera gånger konstaterats att mottagarna inte lämnat in rapporter om genomförandet, att utbetalda förskott inte följts av en slutbetalning för avtalet – och detta utan att handlingarna gör det möjligt att fastställa varför –, att man av vissa mottagare borde krävt återbetalning av alltför stora utbetalningar och att avtalens utformning inte var tillräckligt anpassad efter de åtgärder som finansierats.

45. För att kompensera dessa brister bör kommissionen i Bosnien, liksom för Phare-programmet, införa en decentraliserad ekonomisk uppföljning på området för mänskliga rättigheter, demokrati och medier. En systematisk utvärdering av resultaten måste också göras först av de projektansvariga (task managers) och därefter i form av oberoende utvärderingar under ledning av den gemensamma Relex-tjänsten ⁽²⁾.

STÖD TILL VALPROCESSEN

46. I artikel II-1 i bilaga 3 till Dayton-avtalet ges OSSE i uppdrag att organisera det första valet i Bosnien och Hercegovina. I december 1997 i Bonn uppmanade det fredsgenomförande rådet OSSE att ännu en gång organisera val, denna gång det allmänna valet 1998 (se tabell 3).

⁽¹⁾ Den muslimska folkgruppen i motsats till de kroatiska och serbiska.

⁽²⁾ Gemensamma tjänsten för administration av gemenskapsbistånd till tredje land.

Tabell 3

Situation i bokföringen (Sincom – OSSE-åtaganden per den 31 december 1998)

(miljoner ecu)

Val	Åtaganden		Betalningar		Utestående åtag.	
	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
Nationella val i Bosnien och Hercegovina ⁽¹⁾ (09/1996)	2,500	3,000	2,000	3,000	0,500	—
Kommunalval i Federationen (09/1997)	—	5,500 – 1,111	—	4,389	—	—
Nationella val i Republika Srpska ⁽²⁾ (11/1997)	—	—	—	—	—	—
Nationella val i Bosnien och Hercegovina (B8-0 1 0 0) (09/1998)	—	5,000	—	3,000	—	2,000
Totalt	2,500	12,389	2,000	10,389	0,500	2,000

⁽¹⁾ OSSE tilldelades överskottet från stödet till de lokala valen i september 1997.⁽²⁾ Åtgärd finansierad med överskottet från de lokala valen i september 1997 i Federationen Bosnien och Hercegovina.

Källa: Sincom

47. För alla de fyra val som anordnats mellan september 1996 och september 1998 har EU även bidragit till de "frivilliga fonder" som OSSE inrättat. De gemenskapsmedel som använts har antingen kommit från budgetposten för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter (B7-7 0 0 1) eller från en budgetpost som är avsedd för åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (B8-0 1 3 eller B8-0 1 0).

48. Tabell 3 är en sammanställning av kommissionens bokföring.

49. Tre gemensamma åtgärder från rådet har lett till att åtaganden gjorts för 16 miljoner ecu (förutom de åtaganden på 1,1 miljoner ecu som drogs tillbaka 1998) avseende budgetarna för 1996, 1997 och 1998. I alla tre fallen är det kommissionen som har lagt fram de förberedande dokumenten. Den största bristen i dessa gemensamma åtgärder är att de inte är tydliga vad gäller karaktären på och varaktigheten för stödet till OSSE ⁽¹⁾. För de gemensamma åtgärderna fastställs i allmänhet ett maximalt EU-bidrag, vilket antyder att det handlar om ett bidrag till faktiska utgifter. Eftersom man emellertid för dessa bidrag endast ger en enkel indikation på karaktären på stödberättigade utgifter och inte alltid anger deras storlek betraktas de av OSSE nästan som schablonbidrag. Denna tolkning grundar sig på det faktum att de flesta andra som bidrar till frivilligfonderna inte anger att deras stöd skall öronmärkas för något särskilt ändamål.

50. Datumet för gemenskapsåtgärdernas ikraftträdande är tydligt men det är däremot inte datumet för när de skall vara avslutade. Enligt besluten skall visserligen en utvärdering av åtgärderna göras men kommissionen utarbetar inte något formellt dokument ⁽²⁾, och rådet begär inte heller ett sådant från kommissionen som redogörelse för varje åtgärd ⁽³⁾. Därför har OSSE sparat överskottsmedel från tidigare åtgärder för framtida åtgärder.

51. Kommissionens finansiering bör grunda sig på så tillförlitliga budgetberäkningar som möjligt. Detta har aldrig varit fallet för de budgetar som OSSE lagt fram som alla har visat sig i hög grad orealistiska. I framtiden bör kommissionen försäkra sig om att de beräkningar som OSSE lägger fram är sannolika.

52. De avtal som slutits mellan kommissionen och OSSE har visat sig vara dåligt anpassade såväl till de speciella relationerna mellan dessa institutioner som till kraven på en sund ekonomisk förvaltning. Detta ytrar sig på följande sätt:

- a) Budgetarna är endast vägledande vilket stämmer dåligt överens med idén om bidrag till specifika utgifter med givna belopp.

⁽¹⁾ Se punkt 30 i revisionsrättens yttrande nr 1/97 om villkoren för genomförandet av utgifterna under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

⁽²⁾ Exempelvis i form av ett meddelande till rådet och Europaparlamentet (KOM-dokument).

⁽³⁾ Se punkt 31 i revisionsrättens yttrande nr 1/97.

- b) Övriga medel som kommer från tredje part och är avsedda för samma åtgärder som EU:s stöd anges inte fastän det finns en risk för dubbelfinansiering.
- c) Bestämmelserna för justering av budgetposter som är under genomförande preciseras inte alltid och samma sak gäller bestämmelserna för utnyttjandet av reserver för oförutsedda utgifter.
- d) Det anges inte klart och tydligt när tariffer och ersättningar till observatörer skiljer sig från OSSE:s vanliga regler, vilket utgör en "flexibilitet" som skapar förvirring.
- e) Omräkningskurser mellan valutor anges inte, trots att kommissionen fortsätter att göra sina betalningar i ecu och OSSE gör en del av sina betalningar i US-dollar och redovisar i österrikiska schilling (ATS).
- f) Omfattningen på utbetalda förskott (80 procent för åtgärder med åtaganden som avser 1996 års anslag och 60 procent för åtaganden som avser 1998 års anslag) har visat sig alltför stor och har förstärkt OSSE:s likviditet på bekostnad av kommissionens. Eftersom OSSE:s finansiella bestämmelser inte medgav att organisationen kompenserade insättningen av stora summor genom uppbörd av räntor borde nivån på förskotten ha minskats drastiskt.
- g) OSSE behöver inte redovisa sammanställningar som för varje åtgärd visar alla bidrag och innehåller en jämförelse mellan prognoserna och genomförandet.

53. Under förutsättning att kommissionen har kvar de ekonomiska förbindelserna med OSSE, vore det önskvärt att en kontraktsbestämmelse införs som bättre tar hänsyn till såväl de båda institutionernas krav som deras villkor ⁽¹⁾. Det är framför allt nödvändigt att definiera betydelsen av de budgetar som bifogas finansieringsavtalen samt kommissionens krav på OSSE:s räkenskaper och tillhandahållande av underlag till utgifter.

54. De preliminära budgetar som OSSE lade fram för valen i september 1996 och september 1997 överskred vida de faktiska utgifterna, och överskottet avsattes för nästa val. Efter valet i november 1997 (som helt och hållet finansierades genom tidigare överskott) uppgick de anslag för vilka kommissionen dragit tillbaka åtagandena fortfarande till 1,1 miljoner ecu (se tabell 3). Efter valet i september 1998 uppgick de anslag för vilka åtagandena skulle kunna dras tillbaka till minst 1,6 miljoner ecu.

55. De rapporter om genomförandet som OSSE lämnat in när det gäller finansieringen inom GUSP ger endast en kortfattad och ibland till och med summarisk beskrivning av genomförda åtgär-

der och konstaterat resultat. I detta avseende ger rapporten om 1998 års val bättre information än för tidigare insatser, men klarar ändå inte vilken lärdom man kan dra. De ekonomiska sammanställningarna som styrks av OSSE:s räkenskapsförare är alltför kortfattade för att medge en djupare kontroll. Finansieringsavtalen borde tvinga OSSE att tillhandahålla en kopia av sitt eget bokföringsmaterial så att kommissionen får en lämplig grund för sin kontroll. Mot bakgrund av konstaterade felaktigheter bör bokföringen inte styrkas av OSSE:s räkenskapsförare utan av en oberoende revisor som intygar att utgifterna är stödberättigade.

56. Trots upprepade krav från kommissionen har EU:s stöd endast i liten utsträckning varit synligt eftersom EU:s personal har integrerats i OSSE:s arbetslag och inte haft något särskilt kännetecken ⁽²⁾. I kommissionens handlingar anges inte att kommissionen själv gjort särskilda ansträngningar på detta område, och OSSE:s främsta strävan tycks ha varit att själv synas.

57. Kommissionen har även i hög grad försummat de åtgärder som finansierats med anslag avsedda för mänskliga rättigheter och demokrati (B7-7) både vad gäller uppnådda resultat och utbetalda förskott (se punkt 44). Trots att man för att täcka kommunalvalen i september 1997 ändrade de avtal som ingåtts i juli 1997, genomfördes aldrig slutbetalningen för avtalen från 1996, det vill säga 500 000 ecu. Rapporterna om genomförandet för två av de tre åtgärder som föreskrivs i avtalet har inte tagits med i handlingarna och man har inte kontrollerat om utgifterna var stödberättigade.

58. Den kontrollmetod som kommissionen infört har generellt sett inte uppfyllt de krav som en strävan efter en sund ekonomisk förvaltning medför. För de anslag som skaffats fram under budgetposter som reserverats för åtgärder för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter har den till och med visat sig obefintlig.

59. De anslag för vilka åtaganden skulle dras tillbaka avseende EU:s bidrag till OSSE – inom både GUSP och demokratiprogrammet för valen i Bosnien och Hercegovina – uppgick den 31 december 1998 till ungefär 2 miljoner ecu, samtidigt som de belopp som skulle återkrävas från OSSE inte kan utvärderas slutligt förrän efter en djupare kontroll på platsen av om utgifterna är stödberättigade (se punkt 55).

60. Karaktären på de ekonomiska förbindelserna mellan kommissionen och OSSE måste omprövas helt och hållet (se punkt 53).

⁽¹⁾ Se punkterna 40 och 49 i revisionsrättens yttrande nr 1/97.

⁽²⁾ Se framför allt uttalandena om avsikten att stärka EU:s synlighet i artikel 3.3 i den gemensamma åtgärden 98/302/GUSP av den 30 april 1998, EGT L 138, 9.5.1998, s. 1.

SLUTSATS

61. Undersökningen av det stöd till Bosnien som är avsett att främja återupprättandet av rättsstaten har åskådliggjort två stora grupper av åtgärder: driftsstöd till institutioner och företag och stöd till förmån för enskilda åtgärder i form av projekt.

62. När det gäller driftsstödet till olika organ har kommissionen varken utvecklat något förhållningssätt eller några konkreta metoder som är anpassade till situationen, utan denna typ av åtgärder har införlivats i projekt. Detta har orsakat svårigheter av vilka de allvarligaste är att kommissionens betalningar blivit försenade och att processen för mottagarnas framläggande av räkenskaper varit otydlig. Om kommissionen avser att delta i finansieringen av fortlöpande åtgärder till förmån för en mottagare måste den integrera sin finansiering i mottagarens normala förvaltningssystem, sedan den försäkrat sig om att det finns en övergripande mekanism för framläggande av räkenskaperna och att denna verkligen fungerar. När det gäller organ som OHR och OSSE tycks det nödvändigt att kommissionen sluter ramavtal med dem och att dessa avtal mot bakgrund av de mekanismer och villkor som karakteriserar förvaltningen av dem innehåller bestämmelser för stödet och för kontrollen av bidrag från EU:s budget. I det senare fallet är det utan tvekan bättre att utgå från att finansieringen är fungibel och att EU:s bidrag inte kan skiljas från annat stöd, vilket innebär att

det är hela förvaltningen som måste kontrolleras. För att göra detta måste man stödja sig på befintliga kontrollmekanismer och vid behov se till att eller bidra till att de stärks.

63. För det stöd som givits i form av projekt måste man se till att det i riktlinjerna på ett exakt och kvantifierat sätt formuleras vilka åtgärder som skall vidtas för att projektens budgetar skall kunna bli verkliga uppföljningsinstrument och att det inte skall kunna ifrågasättas att utgifterna är stödberättigade. I detta avseende utgör stödet till OBN ett särskilt olyckligt exempel.

64. För att bättre främja utvecklingen av det civila samhället skulle det vara önskvärt att kommissionen antar riktlinjer som är mer inriktade på kommissionens egna prioriteringar för Balkanregionen det vill säga tillämpning av demokratiska principer, inrättande av en rättsstat samt respekt och skydd för minoriteter. Kommissionen har i själva verket alltför ofta nöjt sig med att beakta de ansökningar om finansiering som den anser mest övertygande. På detta sätt har stödet blivit splittrat, och åtgärder som visserligen är nyttiga men inte prioriterade har ofta gått före åtgärder som mer direkt skulle kunna påverka statliga institutioner och tjänster att fungera demokratiskt. Det skulle slutligen på lokal nivå behöva inrättas ett system för nära uppföljning av projekt på dessa olika områden.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 13 januari 2000.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

KOMMISSIONENS SVAR

INLEDNING

1. Denna rapport avser perioden 1996–1998. Föregående rapport nr 5/98 avsåg återuppbyggnadsåtgärder under perioden 1996–1997.

Det bör nämnas att kommissionen har varit tvungen att verka i ett särskilt besvärligt sammanhang, som bland annat kännetecknades av att en politiskt instabil situation rådde på fältet och att vissa parter hindrade tillämpningen av fredsavtalen. Det stöd som givits rör snarare främjandet av fredsprocessen och upprättandet av grundläggande institutioner än vanliga projekt. Det är viktigt att fastställa denna skillnad för att kunna göra en korrekt bedömning av de åtgärder som analyseras.

2. En av de lärdomar som kan dras från erfarenheten i Bosnien och Hercegovina och utnyttjas i samband med åtgärderna i Kosovo är betydelsen av att omedelbart vara närvarande på platsen och kunna säkerställa förvaltningen av projekt, avtal och finansiering. Detta har sedan juli 1999 varit fallet i Kosovo, där man tillsatte en arbetsgrupp bestående av tjänstemän med stöd av experter och lokalanställda i avvaktan på att en byrå för återuppbyggnad upprättas.

SAMMANFATTNING AV DE HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSENA

3. Metoden med en decentraliserad förvaltning genom representationen i Bosnien och Hercegovina utgör en radikal kursförändring jämfört med tidigare. Decentraliseringen blev en realitet i början av 1999, då representationen som första delegation började att fungera som en antenn med avseende på Sincom (kommissionens redovisningssystem). Innan dess hade representationen förstärkts med personal och dess organisation anpassats så att den på plats skulle kunna säkerställa förvaltningen av projekten och den ekonomiska förvaltningen. Sedan början av 1999 har kommissionen successivt tillsatt flertalet lediga tjänster, vilket möjliggjort en ansvarsfull förvaltning av detta "pilotprojekt" vad gäller decentralisering.

4. Kommissionen anser att det huvudsakliga ansvaret för förvaltningen av den höge representantens kansli och eventuella brister i detta hänseende vilar på de myndigheter som utövar tillsyn över den höge representantens kansli. Inom ramen för dessa strukturer och beslutsmekanismer har kommissionen dock redan från början verkat för att åstadkomma en striktare förvaltning med avseende på ekonomi, avtal, räkenskaper och förfaranden. Den höge representantens kansli genomförde under 1999 avsevärda förbättringar av de administrativa och ekonomiska reglerna. I samband med ett nytt kontrollbesök kommer kommissionen att försäkra sig om att dessa tillämpas på ett effektivt sätt.

5. Kommissionen har hittills ansett att finansiering i form av projekt i högre grad säkerställer en ändamålsenlig användning av gemenskapsmedel än finansiering i form av bidrag till budgeten.

6. Under den första tiden var strategin att stödja projekt som bidrar till att avhjälpa omedelbara problem och lidanden samt institutionella projekt.

7. När det gäller den viktigaste insatsen inom mediesektorn har kommissionen lagt mera vikt vid åtgärdens syfte, inrättandet av en oberoende press i god tid före de första valen, än vid förfaringstekniska överväganden, t.ex. ursprungsregler för utrustningen. Den ständige representantens kansli anser fortfarande att projektet är en av pelarna i strategin för att inrätta oberoende medier i Bosnien och Hercegovina.

8. Stöd till initiativ som syftar till att skapa en motvikt i form av oberoende medier och främja det civila samhället i en efterkrigsmiljö är en ytterst känslig fråga. Initiativen genomförs med nödvändighet med hjälp av partner som ofta är svaga, med en begränsad förmåga och erfarenhet av att framställa rapporter inom de tidsfrister och i den form som kommissionen kräver. Kommissionens möjlighet att löpande följa upp dessa initiativ har varit starkt begränsad på grund av den konstanta bristen på personal, vilken är särskilt märkbar när det handlar om att förvalta ett program som omfattar ett stort antal mindre avtal.

9 och 10. Det är riktigt att samarbetet med OSSE har inneburit vissa problem vad gäller rapportering och ekonomistyrning. Det direkta stödet till övervakningen av valen var ett relativt nytt område, liksom de gemensamma GUSP-åtgärder för vilka det var nödvändigt att uppnå en jämvikt mellan rådets beslut och det ekonomiska ansvar samt ansvar för genomförandet som kommissionen måste bära. Det har i viss utsträckning förekommit att medel förblivit oanvända och att resterande budgetmedel från föregående val överförts till efterföljande val. Dessa medel var uppförda på den internationella organisationen OSSE:s konto. En revision genomfördes i slutet av 1999 hos OSSE i syfte att samla in de uppgifter som är nödvändiga för att avsluta kontona för transaktionerna i fråga.

I revisionsrättens anmärkningar ställs frågan om kommissionen i framtiden bör använda de ur politisk synpunkt lämpligaste kanalerna för genomförandet, som i detta fall den höge representantens kansli eller OSSE, vars regler och förvaltningsmekanismer inte nödvändigtvis överensstämmer med gemenskapens praxis. Kommissionen anser det absolut nödvändigt att budgetmyndigheten yttrar sig i denna fråga.

KOMMISSIONENS REPRESENTATION I BOSNIEN

11. Vad gäller de två tjänstemän i kategori A som revisionsrätten nämner är det säkerställt att de kommer att ersättas, i det ena fallet utan något avbrott och i det andra fallet med några månaders avbrott, vilket inte är onormalt i samband med byte av personal.

När det gäller tillsättningen av tjänster inom den yttre representationen fattade kommissionen den 8 april 1997 ⁽¹⁾ ett beslut om att tjänstemän i kategori A vid direktoraten för yttre förbindelser från och med år 2000 är skyldiga att tjänstgöra utomlands. Hittills har kommissionen dock i regel kunnat tillsätta befattningarna som tjänsteman genom det befintliga rotationsförfarandet.

EU:S BIDRAG TILL ADMINISTRATIVA UTGIFTER VID DEN HÖGE REPRESENTANTENS KANSLI I BOSNIEN OCH HERCEGOVINA

Administrativ och ekonomisk förvaltning

14. Genom rådets beslut av den 11 maj 1999 uppgår EU:s bidrag till 53 % från och med budgeten 1999, under följande förutsättningar:

- a) Ingen nettoökning av EU:s bidrag för 1999.
- b) Nettominskning av budgeten för den höge representantens kansli för 2000.
- c) Ingen retroaktiv täckning av kostnader.

15 och 16. Inom ramen för övervakningen av förvaltningen av den höge representantens kansli har kommissionen sedan 1995 vidtagit åtgärder som stegvis anpassats till situationen. Bland dessa åtgärder bör följande nämnas:

- a) Kommissionens införande av en särskild kontraktsbestämelse, med uttrycklig hänvisning till budgetförordningen (skriftväxling 1995, 1996, 1997 och 1998), på grund av att den höge representantens kansli inte är en juridisk person.
- b) Politiskt stöd från kommissionen till de belgiska myndigheterna för att reglera stadgarna för den höge representantens kansli i Belgien (mars 1997).
- c) Organiserandet av ett kontrollbesök i april 1996 med deltagande av kommissionens styrekonom.
- d) Anordnande av ett flertal möten (ett med deltagande av revisionsrätten i mars 1995) för att stödja den höge representantens kansli i budgetfrågor och ekonomiska frågor, särskilt vad gäller införandet av en lämplig samfinansieringsåtgärd och tillämpningen av reglerna om tilldelning av kontrakt.
- e) Överlämnandet av ett detaljerat sammandrag till den höge representantens kansli om utnyttjandet av GUSP-bidragen (senast uppdaterad i januari 1999).

17. Finansdirektören vid den höge representantens kansli ersattes 1999. Efter ett kontrollbesök som kommissionen organiserade i januari 1999 ombads den höge representantens kansli dessutom att genomföra en anbudsinfordran för att välja nya revisorer.

18. Kommissionen anser att den höge representantens kansli har gjort betydande ansträngningar att lägga fram utförliga budgetar för de ekonomiska experterna och efterkomma deras önskemål. Den höge representantens kansli har även lämnat detaljerade upplysningar om vissa frågor på begäran av de ekonomiska experterna (t.ex. frågor rörande rekrytering av personal). Under 1999 uppdaterades inventarieförteckningen och utnyttjandet av resurserna förbättrades (t.ex. transportpolicyn). Enheterna i Bryssel överförs successivt till Sarajevo, eftersom vissa uppgifter sedan en kort tid tillbaka kan utföras på platsen (t.ex. resebyrå). På lång sikt kommer den höge representantens kansli endast att ha ett minimum av personal i Bryssel.

19. Sedan början av 1999 har den höge representantens kansli ägnat en större uppmärksamhet åt att införa strikta regler för sina olika enheter: personal, transport, resor, slutande av avtal, finansiella regler. Under hösten 1998, i samband med utarbetandet av budgeten för 1999, vidhöll kommissionen betydelsen av en bättre kontroll av rekryteringarna och övertygade de övriga givarna om nödvändigheten av att införa följande förfaranden för rekrytering av personal. I första hand bör den höge representantens kansli använda sig av utsänd personal, i andra hand bör det genomföra en rekrytering på lokal nivå och i sista hand, om inga andra möjligheter står till buds, kan det överväga att rekrytera utländsk kontraktsanställd personal. Rekryteringarna kontrolleras därför sedan hösten 1998 mera noggrant av de ekonomiska experterna för att framför allt förhindra en ökning av lönekostnaderna. I budgeten för 1999 förutses en minskning av lönekostnaderna på 6 %, och kommissionen har krävt att dessa ansträngningar skall fortsätta när budgeten för 2000 för den höge representantens kansli läggs fram. Betalningen av bostadsbidrag har reglerats med de ekonomiska experterna, som vidhöll att myndigheterna i de utsända personernas hemland strikt skall tillämpa Lancaster House-avtalet (8 och 9 december 1995).

Dessa strikta åtgärder konkretiserades och sammanställdes i budgeten för 2000, vilken formellt antogs av styrelsen den 29 oktober 1999.

20. Kommissionen deltog mycket aktivt i fastställandet av den höge representantens lön 1995 och i det slutliga beslutet att anpassa den efter lönen till en kommissionsledamot med en liknande familjesituation. Det ansågs att man vid fastställandet av lönen måste ta hänsyn till de arbetsuppgifter som skulle utföras samt ansvarsnivå och tidigare erfarenheter.

Under 1997 var det av politiska skäl nödvändigt att agera så snabbt som möjligt, vilket ledde till några förhastade beslut som kommissionen med hänsyn till ärendets politiska känslighet och de berörda personernas ställning inte kunde invända mot. Eftersom den höge representantens kansli till en början inte var en juridisk person och det var nödvändigt att agera snabbt för att underlätta inrättandet av detta kansli i en mycket besvärlig situation på det lokala planet, grundade sig avtalsförbindelserna mellan kommissionen och den höge representanten på skriftväxling.

⁽¹⁾ Beslut SEK(97) 605, 8.4.1997.

Vid utnämningen av den tredje höge representanten i mitten av 1999 tog kommissionen dock tillfället i akt att ompröva frågan för att tillsammans med den höge representantens kansli finna mer genomtänkta, opartiska och öppna lösningar (se punkterna 18 och 19).

Institutionernas ansvar

22. Givarna övervakar allt noggrannare förvaltningen av den höge representantens kansli mot bakgrund av de viktiga uppgifter som anförtratts detta kansli och utgifterna i samband därmed. Strategierna för de olika enheterna inom den höge representantens kansli (se punkt 19) har nu fastställts. Givarna har för avsikt att övervaka att dessa strategier tillämpas under den nye höge representanten. (Beträffande nivån på EU:s bidrag, se punkt 14). Vid utarbetandet av budgeten för år 2000, som formellt antogs av styrelsen i Sarajevo den 29 oktober 1999, gjordes betydande rationaliseringar.

Slutsats

23. Kommissionen erinrar om att den höge representantens kansli är underställt PIC (Peace Implementation Council) och dess ledningskommitté. Från sin budget bidrar gemenskapen med 50–53 % av budgeten för den höge representantens kansli. Stödet ges inom ramen för gemensamma GUSP-åtgärder som antagits av rådet. I detta sammanhang har kommissionen lyckats att stegvis införa en större öppenhet och noggrannhet i förvaltningen av den höge representantens kansli. Särskilt efter en kontroll på platsen i januari 1999 har den höge representantens kansli på ett tillfredsställande sätt följt kommissionens rekommendationer. En förnyad kontroll av att dessa rekommendationer tillämpas på ett korrekt sätt var planerad till slutet av 1999. På grund av att den höge representantens kansli inte var tillgängligt har denna kontroll skjutits upp till mars 2000.

När det gäller tekniska åtgärder och interna mekanismer inom den höge representantens kansli, anser kommissionen att revisionsrätten vill göra den ansvarig för uppgifter som ligger inom ansvarsområdet för den höge representantens kansli.

STÖD TILL MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH MEDIA

Institutioner för skydd av grundläggande rättigheter

27. Stöd till ombudsmannens kansli, vilket inrättades genom Dayton-avtalet, lämnas sedan 1996 genom Phare- och Obnova-programmen. Kommissionen har bland annat genom sitt kontor i Sarajevo utvecklat nära arbetsrelationer med denna institution liksom med den höge representantens kansli, vilket spelar en nyckelroll när det gäller samordningen av stödet till de s.k. Dayton-institutionerna.

28. EG-stödet ges på grundval av projektförslag som inbegriper en omfattande specifikation av priser och betalningar med utgångspunkt från lägesrapporter. Kommissionen är medveten om de svårigheter som institutioner som ombudsmannens kansli har haft med förvaltningen av sina resurser. Den lösning kommissionen valt syftar till att säkerställa största möjliga öppenhet och ansvarsskyldighet vad gäller bidragen från Phare och Obnova. Kommissionen är överens med revisionsrätten om att de lokala myndigheterna måste ledsagas vid inrättandet av varaktiga institutioner, men vill återinsätta den höge representantens kansli i den roll som det skall spela i detta avseende. Revisionsrätten föreslår en direkt utbetalning av bidragen till budgetarna för de offentliga organen i regionen. Detta förfarande strider dock mot kommissionens hittillsvarande tillvägagångssätt, som innebär att stöd till specifika åtgärder prioriteras och att allmänna bidrag till mottagarens budget endast lämnas i undantagsfall. Kommissionen har valt denna lösning i avsikt att säkerställa en god förvaltning och kontroll.

Stöd till det civila samhället

29. Kommissionen har ingående undersökt projektet rörande inrättandet av en stiftelse för demokrati i Bosnien och Hercegovina.

Projektet syftar till att uppnå mål som det internationella samfundet och i synnerhet Europeiska kommissionen också i stor utsträckning eftersträvar.

Genom att tillsammans med en mellanstatlig organisation stödja utvecklingen av detta projekt har Europeiska kommissionen svarat på Europaparlamentets initiativ.

Europeiska kommissionen har bett stiftelsen, som nu lagligen existerar (den är registrerad i Nederländerna eftersom det inte finns någon lag om sammanslutningar och stiftelser i Bosnien och Hercegovina), att ändra några aspekter i sitt finansieringsförslag.

Stiftelsen har ändrat projektet och kommissionen håller på att utvärdera det nya projektet så att de interna förfaranden som krävs för att finansiera det kan inledas.

31. Revisionsrätten kristiserar stödet till de klubbar (demokratiambassader och euroclubs) som inrättats under ledning av Europarådet, och gör invändningar mot att resultaten inte har utvärderats. Även om det måste erkännas att denna typ av stöd inte har givit positiva resultat i samtliga fall, är det viktigt att understryka att det rörde sig om solidaritetsåtgärder som i vissa fall, t.ex. när det gäller Tuzla, har lett till positiva resultat.

33. Kommissionen instämmer i revisionsrättens påstående om de omedelbara positiva effekterna. I överensstämmelse med revisionsrättens anmärkning är målet på längre sikt att stärka socialtjänsten, som hör till myndigheternas ansvarsområde inom respektive enhet.

34. Stödet till universitetet i Sarajevo genom programmet "Europa för Sarajevo" syftade till att komplettera initiativen inom ramen för demokrati- och Tempus-programmen. Ett belopp på 750 000 euro anslags till "World University Service" som omedelbart stöd till uppbyggnaden av universitetet. Dessutom har 3,1 miljoner euro anslagits till återställande av de filosofiska, juridiska, medicinska och matematiska fakulteternas byggnader, vilket inte skulle ha kunnat finansieras genom demokratiprogrammet eller Tempus.

35. Det var kommissionens strategi att först göra diversifierade insatser, inte bara vad gäller interventionsområdena utan även i fråga om de instrument som skulle användas. Insatserna kan sedan stegvis inriktas på de offentliga institutionerna.

Stöd till mediesektorn

37. Av politiska skäl önskade den dåvarande höge representanten att OBN (Open Broadcast Network) skulle kunna sända före valen i september 1996. Detta ledde till att detta nät av oberoende tv-stationer byggdes upp mycket snabbt under våren och sommaren 1996 (normalt tar det i bästa fall 12 till 18 månader innan en tv-station kan tas i drift). Det är riktigt att kommissionen, som hade beslutat att stödja OBN på grund av projektets politiska betydelse men endast hade mycket kort tid till sitt förfogande, befann sig i en situation där den inte kunde göra gemenskapsbidraget avhängigt av de ursprungsregler som normalt gäller för Phare. Mot bakgrund av denna brådskande situation prioriterade kommissionen syftet med åtgärden (att bidra till att bygga upp en oberoende press i god tid före valen) framför förfarings tekniska överväganden (ursprungsregler för utrustningen).

38–40. I jämförelse med de projekt som kommissionen normalt stöder var detta projekt från början atypiskt. Det rörde sig ursprungligen om ett initiativ från det internationella samfundet, vilket inletts av politiska skäl med offentliga medel och som sedan skulle omvandlas till en privat bosnisk tv-station.

Till detta kommer att OBN bedömdes bli lönsamt, medan den bosniska ekonomin – och följaktligen mediemarknaden (ekonomiska resurser från privata annonsörer) – är svag. Successiva ledningsgrupper vid OBN lade fram en rad affärsplaner för kommissionen. I realiteten kommer OBN säkert inte att bli lönsamt på mycket kort sikt, i synnerhet som tv-stationen inrättades under särskilt svåra förhållanden och i ett oklart ekonomiskt sammanhang.

Denna bristande lönsamhet på kort sikt innebär dock inte att det inte var politiskt lämpligt att stödja stationen, vars lönsamhet på lång sikt måste säkerställas genom privata annonsörer (lokala, regionala eller internationella) i stället för ett starkare ekonomiskt beroende av den höge representantens kansli eller de internationella givarna. I politiskt avseende skulle en direkt och exklusiv finansiering genom den höge representantens kansli innebära en risk för en förstärkning av den bosniska allmänna opinionens uppfattning om OBN som en tv-station som är underställd det internationella samfundet. Projektet presenterades och betraktas fortfarande av den höge representantens kansli som en av pelarna i den internationella strategin för Bosnien och Hercegovina. Strategin från den höge representantens kansli har dessutom stötts av det internationella samfundet i dess helhet, genom att nödvändigheten av politiskt och ekonomiskt stöd till detta tv-nät i Bosnien och Hercegovina uttryckligen har nämnts i samtliga slutsatser från fredskonferenserna (Peace Implementation Conferences) ⁽¹⁾ alltsedan konferensen i London i december 1996 ⁽²⁾. Det faktum att webbplatsen för den höge representantens kansli har en direkt länk till information om OBN är ett bevis på projektets politiska betydelse.

41. Redan 1994 (då kriget i Bosnien ännu pågick) valde kommissionen att stödja de oberoende medierna i Bosnien och Hercegovina. Projektet valdes ut efter yrkesmässiga och politiska kriterier, i synnerhet under kriget. Uppföljningen av vissa av de berörda avtalen har inte varit problemfri, eftersom duktiga journalister eller chefredaktörer (som tar fysiska risker i den situation som råder i Bosnien och Hercegovina) inte nödvändigtvis är duktiga ekonomiska förvaltare. Ett avtal från 1994 rörande stöd till dagstidningen Dani i Sarajevo har t.ex. först nyligen slutits på grund av svårigheten att få en ekonomisk rapport. Trots detta har Dani fortfarande en ledande ställning inom den oberoende pressen i Bosnien och Hercegovina.

Förvaltning av insatserna

42. Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att projektanvisningarna i allmänhet inte har kunnat fungera som uppföljningsinstrument. Kommissionen försöker avhjälpa detta, om nödvändigt genom att utfärda lämpliga återbetalningskrav.

43. Kommissionen vill påpeka att arbetsvillkoren ute på fältet i vissa situationer är förenade med oundvikliga svårigheter och risker, i synnerhet när det handlar om att bidra till stabilitets- och fredsprocesser.

⁽¹⁾ Fredskonferenserna (Peace Implementation Conferences, PIC), där bl.a. Frankrike, Kanada, Tyskland, Italien, Japan, Ryssland, Förenade kungariket, Förenta staterna, EU:s ordförandeskap, Europeiska kommissionen, Förenta nationerna, UNHCR, OSSE och Nato är företrädare.

⁽²⁾ Rådet erkänner den ytterst stora betydelsen av frågor rörande oberoende medier och behovet av att bidra till finansieringen av den andra fasen av projektet Open Broadcast Network inom ramen för den tvååriga konsolideringsplanen. Rådet välkomnar den förstärkta rollen för den höge representantens kansli när det gäller samordning av stödet till oberoende medier. Vad gäller slutsatser från senare fredskonferenser (PIC), se webbplatsen för den höge representantens kansli (<http://www.ohr.int/pic.htm>).

När det gäller stöd till pressföretag var det, som nämns i svaret till punkt 41, i den situation i vilken urvalet gjordes inte möjligt att lägga fram räkenskaper som styrkts av en revisor.

44. Kommissionen beklagar att vissa ärenden vid den aktuella tidpunkten inte kunde övervakas tillräckligt noggrant av kommissionens centrala enheter i Bryssel. Som revisionsrätten påpekar var det ursprungliga problemet att mottagarna lämnade in genomföranderapporterna för sent. De flesta av mottagarna var små icke-statliga organisationer eller lokala pressorgan, som inte kunde finna någon på platsen som kunde ge dem råd vid uppföljningen av projekten.

45. Den decentraliserade förvaltningen med hjälp av delegationerna bör i framtiden säkerställa en bättre uppföljning av samtliga projekt. Förvaltningen från huvudkontoret har påverkats av bristen på personal, vilken märks desto mer när det handlar om att förvalta ett program som omfattar ett stort antal mindre avtal.

STÖD TILL VALPROCESSEN

46–49. Kommissionen vill påpeka att de förberedande dokumenten bestod av uppgifter om övervakningsprojekten samt kostnadskalkyler på grundval av OSSE:s valbudgetar. Detta underlag godkändes redan i Wien av EU:s medlemsstater i deras roll som OSSE-medlemmar. Rådet ansåg att OSSE-materialet utgjorde en god grund för att utforma gemensamma åtgärder.

Stödjandet av valen i Bosnien och Hercegovina var inte ett standardprojekt eller standardavtal rörande ekonomiskt och tekniskt samarbete. De gemensamma åtgärderna var inte utformade som budgetmässigt stöd till OSSE utan syftade till att underlätta EU:s deltagande inom ramen för OSSE i en dynamisk efterkrigssituation.

För att vara effektivt måste EU:s stöd till Dayton-fredsprocessen (det fanns inget alternativ till att arbeta via OSSE) av följande skäl vara flexibelt med avseende på typ av stöd och stödets varaktighet:

i) *Typ av process i Bosnien och Hercegovina: snabb konfliktlösning*

Övervakningen av valet var i huvudsak ett inslag i en dynamisk konfliktlösningsprocess. Det var nödvändigt att samtidigt med förberedelserna för valen tillsammans med parterna i Dayton-avtalet utforma, förhandla om och komma överens om ett antal viktiga inslag i processen. Detta var fallet med stora delar av strukturen för valförloppet och tidsplaneringen för några av de viktigaste delarna. När allt annat misslyckats var OSSE:s ordförande för den provisoriska valkommittén tvungen att använda sina extraordinära beslutsbefogenheter, ofta i sista minuten. Snabb problemlösning och snabbt beslutsfattande var stående inslag i valprocessen.

ii) *Tillhandahållande av övervakare från medlemsstaterna*

Tillhandahållandet av övervakare från EU låg helt i händerna på medlemsstaterna, som skulle svara för en bestämd andel av OSSE:s totala fältstyrka för övervakning. Budgetmässig flexibilitet var nödvändig för att kunna hantera ett överskott eller ett underskott på övervakare totalt sett, samt längden på deras vistelse på fältet. Den slutliga sammansättningen av nationaliteter hade betydelse för de samlade kostnaderna för transporter till regionen. En relativt större andel av övervakare från Skandinavien och en mindre andel från Italien skulle exempelvis innebära att den totala transportkostnaden ökade.

iii) *Tillhandahållande av och kostnadsberäkning för stöd till övervakare genom OSSE*

Kommissionen hade inte någon oberoende källa med information om kostnaderna för stödet till övervakarna på fältet. Den måste därför förlita sig på OSSE:s uppskattningar, vilka redan godkänts av medlemsstaterna vid OSSE i Wien. Med tanke på de uppskattade kostnaderna för stödet ansågs det ur försiktighetssynpunkt att budgeten borde utformas på ett flexibelt sätt. Kostnaden för de stödtjänster som skulle tillhandahållas genom OSSE beräknades i österrikiska schilling, medan en stor del av kostnaderna på fältet beräknades i US-dollar. På grund av osäkerheten beträffande växelkurserna var det nödvändigt med flexibilitet.

Ett högsta belopp för EU:s utbetalningar fastställdes för att begränsa den ekonomiska flexibilitet som var nödvändig för att övervakarna inom ramen för EU:s gemensamma åtgärder skulle kunna arbeta effektivt ute på fältet.

iv) *OSSE:s uppfattning*

Vid alla kontakter med OSSE klargjorde kommissionen att finansieringen från EU inte utgjorde någon schablonsumma, utan att den var öronmärkt för stödet till övervakarna inom ramen för EU:s gemensamma åtgärd.

50. Kommissionen anser att det faktum att inget specifikt datum fastställts för när den gemensamma åtgärden skall vara avslutad till fullo motiveras av behovet av flexibilitet av ovannämnda skäl. När det gäller utvärderingen av åtgärden anges det i artikel 5 i gemensam åtgärd 96/406/GUSP av den 10 juni 1996: "Rådet skall göra en utvärdering av genomförandet av den gemensamma åtgärden." Medlemsstaterna hade möjlighet att göra en sådan utvärdering inom ramen för OSSE.

51. Beträffande denna punkt skulle kommissionen vilja påpeka att den använde de enda kostnadsuppgifter som fanns tillgängliga vid den tidpunkten och som redan hade godkänts i Wien av medlemsstaterna i deras roll som OSSE-medlemmar. Det var svårt att inom tidsramen genomföra en oberoende kontroll.

För att förhindra sådana situationer önskade kommissionen förbättra budgetberäkningarna för de gemensamma åtgärderna och har därför utarbetat en specifik finansieringsöversikt för GUSP i syfte att noggrannare definiera både de preliminära enskilda kostnaderna och villkoren för genomförandet av den gemensamma åtgärden.

52. Det bör betonas att kommissionens ansvar på detta område inte grundar sig på någon behörighet, varken när det gäller val av mottagare (som väljs ut av rådet) eller när det gäller storleken på och sammansättningen av den budget som fastställs av OSSE. Dessutom har kommissionen inte tillgång till någon sakkunskap för att kunna bedöma om budgetberäkningarna är välgrundade, medan det inom OSSE finns särskilda enheter för den typen av åtgärder.

- a) Kommissionen vill påpeka att flexibilitet krävdes under de förhållanden som rådde. De bifogade budgetarna motsvarade den gemensamma åtgärdens mening och mål för de av rådet antagna besluten. Det högsta beloppet var emellertid fastställt i själva avtalen.
- b) Kommissionen skulle vilja påpeka att övervakarna inom ramen för EU:s gemensamma åtgärd var de enda mottagarna av medel för denna åtgärd och att dessa observatörer uteslutande finansierades från denna källa. Den modell till finansieringsöversikt som kommissionen utarbetat innefattar en tabell över övriga bidrag för att möjliggöra en överblick över den totala finansieringen, inbegripet finansiering in natura, inom ramen för en gemensam åtgärd eller ett GUSP-beslut av rådet.
- c och e) För att förhindra att en liknande situation upprepas, kommer revisionsrättens synpunkter att systematiskt beaktas när kommissionen upprättar nya avtal.
- d) Beräkningarna grundade sig på enskilda kostnader som kommissionen kontrollerade när den mottog de ekonomiska rapporterna.
- f) Med hänsyn till den brådskande situationen och de första valens politiska betydelse beviljades ett förskott på 80 % på grundval av OSSE:s uppenbarligen berättigade begäran. Denna procentsats sänktes sedan till 60 %, eftersom kommissionen framför allt genom OSSE:s ekonomiska rapporter om de två första bidragen konstaterade att OSSE:s prognoser var för höga i förhållande till de faktiska utgifterna.
- g) Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att förbättra de räkenskaper som OSSE skall överlämna till kommissionen. Den planerade revisionen kommer att bidra till att klargöra frågan.

53. Kommissionen noterar revisionsrättens anmärkning beträffande förbindelserna med OSSE. De ansträngningar som kommissionen gör i detta avseende går helt i samma riktning som anmärkningen från revisionsrätten.

54. Kommissionen har gett en oberoende expert i uppdrag att från och med slutet av 1999 på platsen genomföra en kontroll av samtliga bidrag till OSSE. Eventuella nödvändiga tillbakadraganden av åtaganden kommer att göras på grundval av resultatet av denna kontroll.

55. Eftersom OSSE:s revisor inte har till uppgift att bestyrka de sammanställningar som gjorts av OSSE:s räkenskapsförare, kommer sammanställningarna från OSSE:s räkenskapsförare att kontrolleras på platsen av den oberoende expert som anlitats av kommissionen.

56. OSSE hade ett politiskt mandat från det internationella samfundet att övervaka valen. Det visade sig dock svårt att på fältet göra EU synligt ur politisk synvinkel. Kommissionen har emellertid gjort vad den kunnat för att informera om EU:s åtgärder i Bosnien och Hercegovina.

57–58. De åtgärder som finansierats genom anslag som under 1996 beviljades för de mänskliga rättigheterna och demokratin omdefinierades i mitten på 1997 och tillägg gjordes till de ursprungliga avtalen så att dessa även omfattar kommunalvalen under hösten 1997.

Avtalen i fråga har av olika skäl inte alltid kunnat slutföras. Trots ett flertal påminnelser till OSSE har kommissionen fortfarande inte erhållit de slutliga rapporterna. Dessutom uppstod det en viss förvirring på grund av att OSSE alltför sent lade fram vissa ekonomiska interimrapporter. Omfördelningen av arbetsuppgifter mellan generaldirektoraten Relex och SCR i mitten av 1998, vilken innebar en omfördelning av personal och ärenden, har ytterligare bidragit till att slutförandet av avtalen försenats. Den generella bristen på personal inom enheterna för yttre förbindelser har medfört att det inte varit möjligt att snabbt hantera alla prioriterade ärenden.

Kommissionen håller på att förbereda en fullständig revision, som planeras äga rum i slutet av 1999 och början av 2000 och som kommer att genomföras av en oberoende expert vid OSSE:s huvudkontor i Wien, av de OSSE-åtgärder som finansierats från gemenskapsbudgeten med medel för GUSP- och demokratiåtgärderna.

59. Det bör tilläggas att kommissionen har erhållit rapporter om utnyttjandet av gemenskapsstödet under 1996, och med utgångspunkt från dessa rapporter ändrade kommissionen avtalen inför valen 1997. Det är riktigt att kommissionen fortfarande inte har erhållit de slutliga rapporterna om dessa (ändrade) avtal för 1997. Rapporterna från OSSE är alltför kortfattade för att det skall vara möjligt att identifiera de stödberättigande kostnaderna och de belopp som skall betalas. Avsikten med den kommande revisionen är att få en klar överblick över OSSE:s genomförande av sina kontraktsmässiga åtaganden och de belopp som skall betalas.

60. Kommissionen instämmer i att de ekonomiska förbindelserna med OSSE måste omprövas. Revisionen kommer att bidra till detta.

Revisionsrättens anmärkningar rör emellertid en vidare problemställning. Frågan är i vilken omfattning kommissionen kan utnyttja de ur politisk synvinkel lämpligaste kanalerna för genomförandet, som den höge representantens kansli och OSSE i detta fall, eller andra organ med specifika internationella uppgifter eller uppdrag i andra fall, men vars regler och förvaltning inte nödvändigtvis överensstämmer med gemenskapens praxis.

Kommissionen skulle i detta avseende vilja ha tydliga riktlinjer från budgetmyndigheten. Den får inte fortsättningsvis försättas i situationer där den måste påta sig ansvar som går utanför dess behörighetsområde.

SLUTSATS

62. Kommissionen noterar revisionsrättens rekommendation om att deltagande i finansiering av fortlöpande åtgärder i vissa fall är att föredra framför projektfinansiering. Kommissionen konstaterar att revisionsrätten anser att det vid denna typ av finansiering måste finnas en mekanism för framläggande av räkenskaperna och att kommissionen uppmanas att vid behov delta i förstärkningen av befintliga kontrollmekanismer. Kommissionen anser att revisionsrättens resonemang är hållbart, men önskar rikta uppmärksamheten på följande faktorer. Det är inte realistiskt att förvänta sig att dessa villkor lätt kan uppfyllas i samband med åtgärder i destabiliserade samhällen. Det är dessutom uppenbart att de uppgifter som kan åläggas kommissionen är begränsade. Detta gäller i synnerhet införandet av lämpliga förfaranden vid andra internationella institutioner.

63. Kommissionen delar i grunden uppfattningen att man bör lägga större vikt vid projektanvisningarna och projektbudgetarna och som redan nämnts i punkt 43 bemödar den sig om att förbättra de berörda instrumenten.

När det gäller stödet till OBN vill kommissionen återigen påpeka att trots de svårigheter som förekommit betraktas OBN fortfarande som en av pelarna i den strategi som den höge representantens kansli tillämpar i Bosnien och Hercegovina.

64. Utvecklingen av det civila samhället måste med nödvändighet ske etappvis för att det skall bli möjligt att beakta olika situationer. När det gäller Balkan bör efterkrigsfasen inriktas på stöd till upprättandet av intressegrupper samt stöd till olika initiativ från dessa grupper, medan prioriteringarna under följande faser kan fastställas beroende på utvecklingen inom de olika områdena.

Det är i detta syfte som kommissionen i sin infordran av förslag till projekt inom ramen för kapitel B7-7 0 som tematiska prioriteringar för 1999 för budgetpost B7-7 0 0, som omfattar republikerna i f.d. Jugoslavien, har fastställt följande:

- Utveckling av demokratin, rättsstaten och det civila samhället, fredsprocessen, minskning av spänningarna mellan de etniska grupperna och en dialog mellan dessa.
- Ett jämställt deltagande av kvinnor i beslutsprocessen.
- Främjande av fria och oberoende medier och pressfrihet.
- Stöd till svaga grupper.