

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 4/2000

om rehabiliteringsaktioner til fordel for AVS-lande som et instrument til forberedelse af almindelig udviklingsbistand, med Kommissionens svar

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

(2000/C 113/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ		3
INDLEDNING	1-6	3
Baggrunden	1-4	3
Rettens revision	5-6	5
GRUNDLAGET	7-15	5
Strategien	7-9	5
Retsgrundlaget	10-11	5
De finansielle midler	12-15	6
DEN SAMLEDE PROGRAMMERING	16-53	7
Støtteberettigelsen	16-30	7
Programmeringsprocessen	31-36	8
Koordinering	37-46	9
Menneskelige ressourcer	47-48	11
Tilbage melding til budgetmyndigheden	49-53	11
GENNEMFØRELSE AF AKTIONERNE	54-107	11
Indledning	54	11
Planlægning og budgettering	55-63	12
Inddragelse af modtagerne	64-67	12
Bæredygtighed	68-73	13
Programgennemførelsen og resultaterne	74-83	14
Forenkede procedurer	84-86	14
Særskilte bankkonti	87	15
Rapportering	88-101	15
Overvågning	102-107	17
EVALUERINGER	108-114	17

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
KONKLUSION	115-131	18
Strategien	115-117	18
Støtteberettigelse og koordinering	118-120	18
Planlægning og overvågning	121-124	18
Gennemførelse og ansvarlighed	126-128	19
Resultater	129-131	19
Kommissionens svar		20

RESUMÉ

I 1993 blev der udarbejdet en strategi for rehabilitering af lande, der havde været ramt af krig eller naturkatastrofer. Rehabiliteringen skulle være mellemstadiet mellem egentlig humanitær bistand og normal langsigtet udviklingsbistand. Faciliteten, som efter planen skulle være midlertidig, blev næsten en permanent foranstaltning, da aktionerne varede meget længere end forventet. Ved udgangen af 1998 tegnede afgørelserne under samtlige programmer, der blev finansieret af Den Europæiske Udviklingsfond og over budgettet, sig for 1 065 mio. ECU. Betalingerne udgjorde kun 486 mio. ECU, hvad der viser, at gennemførelsen er sket i et langsomt tempo.

Rehabiliteringsaktionerne har givet en række konkrete resultater, men hverken den samlede effekt eller effekten i modtagerlandene kendes, enten fordi der ikke forelå fyldestgørende oplysninger om de resultater, der var nået, eller fordi målene for aktionerne i mange tilfælde ikke var klart defineret.

Generelt var programmering og planlægning ikke baseret på indgående analyser af behovene og mulighederne for rehabiliteringsaktioner. I en række lande blev der iværksat rehabiliteringsaktioner på et tidspunkt, hvor betingelsen om relativ stabilitet endnu ikke var opfyldt. Aktionernes bæredygtighed var derfor ikke sikret. I mange tilfælde var aktionerne en videreførelse af allerede igangværende humanitære bistandsaktioner. Sådanne aktioner var af stor værdi, men det fremgik ikke altid klart, hvordan rehabiliteringsaktionerne adskilte sig fra humanitær bistand.

Koordineringen af rehabiliteringsprogrammer og -aktioner med andre donorer (medlemsstater, De Forende Nationer) bestod stort set kun i udveksling af oplysninger. Sådant koordinering ligger til en vis grad uden for Kommissionens kontrolbeføjelser, men den burde have indført en stram koordinering mellem sine egne tjenestegrene.

Overvågningen og rapporteringen var ikke fyldestgørende. Under gennemførelsen af en given aktion var det næsten umuligt at følge udviklingen i aktionen på grundlag af rapporter om aktiviteterne og udgifterne. Det var derfor særdeles vanskeligt for delegationerne at gribe aktivt ind i processen. Det gjorde forholdene endnu vanskeligere, at delegationerne ikke havde personale nok til at klare den ekstra arbejdsbyrde, rehabiliteringsaktionerne medførte.

Selv om der ikke findes ret meget materiale om rehabiliteringsinstrumentet, bør Kommissionen foretage en indgående evaluering af de hidtil indhøstede erfaringer, før den beslutter, om og under hvilken form rehabiliteringsprogrammerne skal videreføres.

INDLEDNING

tede udviklingsbistandsprogrammer for de udviklingslande, som til for nylig har befundet sig i en krise- eller krigssituation, eller hvis økonomi har været føleligt berørt af andre faktorer«⁽¹⁾.

Baggrunden

1. Efter konflikterne i Etiopien, Eritrea, Mozambique, Angola og Somalia blev der i 1993 oprettet et særligt instrument til støtte for rehabiliteringen i disse lande. I en senere fase blev andre lande omfattet af programmet (jf. punkt 16).

2. Rehabilitering er i forbindelse med udviklingsbistand blevet defineret som den mellemliggende fase mellem en katastrofe- eller nødsituation og en stabil situation, hvor der kan gennemføres normalt planlagte langsigtede udviklingsaktiviteter. Ifølge Kommissionen er et rehabiliteringsprogram »et mellemstadium mellem egentlig humanitær bistand og en genoptagelse af de langsigt-

3. Den Europæiske Union gennemførte også før 1993 rehabiliteringsprogrammer i medfør af Lomé-konventionen, men rammerne for rehabiliteringsstrategien blev først fastlagt i 1993, og i 1994 blev der også opført særlige bevillinger hertil på det almindelige budget. Den nye strategi blev lanceret som det »særlige initiativ for Afrika (SIA)«⁽²⁾.

⁽¹⁾ Kilde: KOM(93) 204 endelig udg.

⁽²⁾ SIA blev vedtaget af Rådet i Rådets konklusioner af 25.5.1993 som følge af et forslag fra Kommissionen i dennes meddelelse af 12.5.1993, KOM(93) 204.

4. Rådets konklusioner blev vedtaget den 25. maj 1993, og samme dag blev programmet iværksat. Det er stadig under gennemførelse. I sin beslutning af 4. november 1993 ⁽¹⁾ godkendte Europa-Parlamentet Kommissionens meddelelse i dens helhed. Ved udgangen af december 1998 beløb afgørelserne vedrørende

de samlede SIA-programmer sig til 1 065 mio. ECU (Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) og budgettet tilsammen). Betalingerne har hidtil kun andraget 486 mio. ECU, hvilket viser, at gennemførelsen tager meget længere tid end forventet. *Table I og II* viser den finansielle stilling.

Table I

Afgørelser og betalinger finansieret over EUF og budgettet, fordelt på lande

(mio. ECU)

	EUF		Budget		I alt	
	Afgørelser	Betalinger	Afgørelser	Betalinger	Afgørelser	Betalinger
Etiopien	8,92	8,32	15,86	15,35	24,78	23,67
Eritrea	6,13	3,65	12,45	8,31	18,58	11,96
Somalia	88,20	45,08	6,92	5,28	95,12	50,36
Mozambique	119,02	66,21	58,66	41,93	177,68	108,14
Angola	94,12	21,96	56,26	42,71	150,38	64,67
Liberia	54,69	27,89	6,64	2,94	61,33	30,83
Zaire	200,67	44,99	17,30	8,46	217,97	153,45
Madagaskar	18,99	17,20	0,90	0,64	19,89	17,84
Uganda	1,00	0,93	-	0,96 ⁽¹⁾	1,00	1,89
Burundi	5,50	1,22	-	-	5,50	1,22
Rwanda	133,80	44,86	19,80	9,22	153,60	54,08
Haiti	46,00	36,63	19,98	13,78	65,98	50,41
Malawi	7,00	6,82	2,52	1,74	9,52	8,56
Tanzania	22,00	0,50	5,00	4,12	27,00	4,62
Sierra Leone	9,20	1,84	-	0,92 ⁽¹⁾	9,20	2,76
Namibia	-	-	0,42	1,49 ⁽¹⁾	0,42	1,49
Budgetbevilling 1998			26,60			
I alt	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

⁽¹⁾ Når beløbet for betalingerne er større end beløbet for afgørelserne, skyldes det sandsynligvis, at nogle projekter er udeladt i GD VIII's finansielle oversigt.
 Kilde: Finansiell oversigt pr. 30.6.1998 udarbejdet af GD VIII. Ajourført pr. 31.12.1998 og korrigeret via OLAS og Sincom.

Table II

Afgørelser og betalinger finansieret over EUF og budgettet i perioden 1993-1998

(mio. ECU)

År	EUF		Budget		I alt	
	Afgørelser	Betalinger	Afgørelser	Betalinger	Afgørelser	Betalinger
1993	105,17	0,45	31,04	8,58	136,21	9,03
1994	211,47	21,50	41,36	29,82	252,83	51,32
1995	236,10	66,00	55,49	23,70	291,59	89,70
1996	159,20	84,49	56,52	28,50	215,72	112,99
1997	61,50	76,32	38,30	36,33	99,80	112,65
1998	41,80	79,34	26,60	30,92	68,40	110,26
I alt	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

Kilde: Finansiell oversigt pr. 30.6.1998 udarbejdet af GD VIII. Ajourført pr. 31.12.1998 og korrigeret via OLAS og Sincom.

⁽¹⁾ PE 205.689/endelig.

Retten revision

5. Målet for revisionen har været at undersøge, kontrollere og vurdere følgende områder:

- a) Er der fastlagt en klar strategi og sammenhængende politik for mellemstadiet mellem humanitær bistand og udviklingsbistand, og anvendes Den Europæiske Unions forskellige finansielle instrumenter kohærent?
- b) Er det berettiget at yde støtte til de lande og aktioner, der er udvalgt, og koordineres indsatsen med andre donorer, navnlig EU-medlemsstaterne?
- c) Er de procedurer og systemer, som Kommissionen har indført for at sikre systematisk og fortløbende overvågning, effektive og gennemsigtige?
- d) Er aktionerne blevet gennemført i løbet af en begrænset periode, og er der redegjort for dem på en gennemsigtig måde?
- e) Er der opnået varige resultater, og har de bidraget til at forbedre den lokale økonomi og de lokale institutioner samt til at skabe politisk og social stabilitet? Har resultaterne dermed skabt grundlag for iværksættelse af almindelig udviklingsbistand?

6. Revisionen blev udført i de centrale tjenestegrene i Bruxelles og i en række lande (Etiopien, Eritrea, Mozambique, Madagaskar, Zaire og Haiti). Oprindeligt omfattede Retten revision aktionerne finansieret af Den Europæiske Udviklingsfond. Da det imidlertid blev klart, at en væsentlig del af rehabiliteringsaktionerne i en række AVS-lande blev finansieret over budgettet, udvidedes revisionen til også at omfatte disse aktioner.

GRUNDLAGET

Strategien

7. Den rehabiliteringsstrategi, der var fastsat i Kommissionens meddelelse, blev udbygget af Europa-Parlamentet i en beslutning af 4. november 1993. Rådet støttede i konklusionerne af 2. december 1993 videreførelsen af rehabiliteringsprogrammet. Kommissionen havde imidlertid på det tidspunkt ikke udarbejdet et samlet forslag, der fastlagde klare rammer for rehabiliteringsstrategien.

8. Efter nogle års erfaring med rehabiliteringsprogrammet forelagde Kommissionen et dokument, hvori den fastslog, at sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (Linking

Relief, Rehabilitation and Development — LRRD) skulle være grundpillerne for SIA-strategien ⁽¹⁾. I dette dokument, som Rådet godkendte i sine konklusioner af 28. maj 1996, fremsatte Kommissionen en række forslag til og anbefalinger af, hvordan sammenkoblingen kunne styrkes. Det anbefalede, at der sammen med de berørte medlemsstater blev iværksat et pilotforsøg, som gik ud på at få fastlagt de samlede politiske rammer for en række lande og regioner, som er udsatte for politiske eller økonomiske risici og spændinger eller naturkatastrofer. Både centralt i Kommissionens tjenestegrene og lokalt i de pågældende lande skulle der oprettes taskforce'er med ansvar for de lande/regioner, der blev udvalgt til forsøgsfasen — det blev Angola, Liberia, Haiti, Somalia og området omkring de store søer.

9. Det har hidtil været vanskeligt at danne sig et klart billede af, hvilke konkrete resultater pilotforsøget har givet. Især burde nødhjælpsaktioner, som allerede var iværksat af Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand (ECHO), og rehabiliteringsaktioner naturligvis have været koblet sammen under SIA. Under revisionen konstateredes det imidlertid, at kun tre projekter i Somalia og nogle projekter i Haiti, som var iværksat af ECHO, var blevet videreført under SIA. Selv om nogle af disse taskforce'er naturligvis har været aktive, har Kommissionen endnu ikke forelagt udtømmende rapporter om og/eller dokumentation for resultaterne.

Retsgrundlaget

10. Retten påpegede allerede i særberetningen om humanitær bistand ⁽²⁾ i forbindelse med Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand ⁽³⁾, at der endnu ikke er vedtaget en forordning, som finder anvendelse på al humanitær bistand og/eller på alle rehabiliteringsaktioner. Det er ikke aktionernes art, men finansieringskilderne og Kommissionens interne struktur, som er afgørende for afgørelserne og procedurerne.

11. På grundlag af de to dokumenter, som Kommissionen og Rådet udarbejdede i maj 1993 (jf. punkt 3), blev aktioner, som blev forvaltet inden for rammerne af Lomé-konventionen, finansieret over EUF. Der var imidlertid ikke fastlagt særlige retningslinjer for rehabilitering. De aktioner, som blev finansieret over budgettet, var i begyndelsen omfattet af de eksisterende forordninger, som ikke specifikt omhandlede rehabilitering. Langt senere vedtoges Rådets forordning (EF) nr. 2258/96 af 22. november 1996 om rehabiliterings- og genopbygningsforanstaltninger til fordel for udviklingslandene ⁽⁴⁾ og finansieret over det almindelige budget. Der er således anvendt så mange forskellige finansieringskilder, der hver havde deres særlige forvaltnings- og gennemførelsesbestemmelser, at der ikke kunne følges en sammenhængende politik for foranstaltninger finansieret over budgettet og for foranstaltninger finansieret over både det almindelige budget og EUF (jf. punkt 42-46).

⁽¹⁾ KOM(96) 153 af 30.4.1996.

⁽²⁾ Særberetning nr. 2/97, EFT C 143 af 12.5.1997, punkt 2.4.

⁽³⁾ EFT L 163 af 2.7.1996.

⁽⁴⁾ EFT L 306 af 28.11.1996.

De finansielle midler

12. Ifølge Rådets konklusioner af 25. maj 1993 burde der straks afsættes mindst 100 mio. ECU af de eksisterende EUF-midler til disse aktioner. Det blev derpå meddelt, at der var 100 mio. ECU til disposition af EUF-midlerne i en første planlægningsfase, hvor der deltog ikke-statslige organisationer (ngo'er) (jf. punkt 31). De forslag, der på det tidspunkt forelå fra ngo'erne, oversteg langt 100 mio. ECU. De fleste af de projekter, som ikke kunne komme ind under denne første rate, blev imidlertid på et senere tidspunkt finansieret via eksisterende finansieringskilder (EUF eller det almindelige budget). Efter fem år beløb de samlede forpligtelser (EUF og budgettet) sig til lidt over 1 000 mio. ECU.

13. Oprindeligt var det hensigten, at medlemsstaterne skulle stille bestemte beløb til rådighed for programmet, men det gjorde de aldrig. I nogle SIA-lande har medlemsstaterne gennemført deres egne bilaterale rehabiliteringsprogrammer. Det gør det endnu vanskeligere at sikre sammenhængende koordinering, planlægning og gennemførelse af alle programmerne.

14. Da Rådet i 1993 vedtog beslutningen om de 100 mio. ECU, der i første omgang blev stillet til disposition, konkluderede det også, at Kommissionen hurtigst muligt skulle undersøge ressourcebehovet. Det gjorde Kommissionen imidlertid ikke. Alligevel blev der stillet supplerende midler til disposition, som ikke kunne absorberes hurtigt. Navnlig i Angola og Mozambique blev der vedtaget og indgået kontrakter om mange programmer og projekter med meget højere budgetter, end der var behov for til de planlagte foranstaltninger. Det skyldtes enten problemer med den faktiske gennemførelse af nogle af aktionerne eller mangelfulde omkostningsoverslag. Hos de parter, der stod for gennemførelsen, kunne der konstateres en klar tendens til at foreslå forlængelser, og i stedet for at afslutte programmer og projekter havde man i nogle tilfælde finansieret nye aktiviteter med de resterende midler.

15. For de fleste af landenes vedkommende var der allerede relativt store disponible beløb under EUF, som kunne anvendes til rehabiliteringsaktioner under SIA. Alligevel har Kommissionen løbende tilført midler fra det almindelige budget uden først at undersøge, om der var EUF-midler til rådighed (jf. tabel III). I det nationale vejledende program (NVP) for Eritrea blev f.eks. 20 % eller 7 mio. ECU af EUF-midlerne afsat til rehabiliteringsformål. I praksis blev ingen af disse midler anvendt til dette formål, men der blev tildelt yderligere 12 mio. ECU over budgettet.

Tabel III

Tilfælde, hvor der er ydet supplerende budgetmidler, selv om der var NVP-midler til rådighed

(mio. ECU)

Land	Disponible NVP-midler ved udgangen af 1998		Tildeling fra budgettet
	6. EUF	7. EUF	
Etiopien	-	12,0	15,8
Eritrea	tal foreligger ikke	28,0	12,4
Somalia	17,0	tal foreligger ikke	6,9
Angola	-	18,0	56,3
Liberia	-	50,0	6,6
Zaire	26,0	64,0	17,3
Rwanda	19,0	3,0	19,8
Tanzania	-	17,0	5,0

Konklusion: Kun Angola har fået tilført flere midler end de allerede disponible EUF/NVP-midler.

DEN SAMLEDE PROGRAMMERING**Støtteberettigelsen**

16. Et bilag til Kommissionens forslag ⁽¹⁾ er en liste over ti lande, som i maj 1993 kunne eller ville få støtte fra programmet (Somalia, Etiopien, Eritrea, Mozambique, Angola, Rwanda, Zaire, Liberia, Haiti og Sudan). De fem første af disse lande blev omfattet af den første del af programmet, mens de fire næste kom med på et senere tidspunkt. Sudan har endnu ikke fået støtte fra programmet. Desuden kom Madagaskar med i 1994, efter at landet havde været hårdt ramt af en tornado. Senere er også Uganda, Burundi, Malawi, Tanzania (flygtninge i området omkring de store søer), Sierra Leone og Namibia kommet med.

17. Som et supplement til bilaget med listen over de ti lande indeholder Kommissionens dokument en kort redegørelse om hvert land med vigtige grundlæggende oplysninger, som skulle tages i betragtning, når der skulle tages stilling til spørgsmålet om støtteberettigelse.

Kriterierne

18. Kommissionen har fastsat følgende betingelser for støtteberettigelse inden for rammerne af SIA:

- a) Myndighederne skal have indsendt en anmodning.
- b) Der skal være tale om en vedvarende alvorlig økonomisk krise eller alvorlig forringelse af basisinfrastrukturen.
- c) Stridighederne eller uroen skal være ophørt.
- d) Myndighederne skal være villige til at igangsætte en økonomisk og social omstillingsproces, som respekterer de demokratiske værdier og menneskerettighederne og går i retning af en strukturreform.

Desuden er de lande, hvortil der ydes strukturtilpasningsstøtte, ifølge forslaget ikke berettigede til bistand, for de kan kun modtage sådan finansiel støtte, hvis de allerede har overstået rehabiliteringsfasen med et godt resultat.

19. Alle landene opfyldte kriteriet om »alvorlig økonomisk krise«, hvorimod mange af dem ikke opfyldte et eller flere af de øvrige kriterier. En række lande befandt sig stadig i en nødsituation. Gen-

nemføres der rehabiliteringsprogrammer i en sådan situation, er der risiko for, at aktionerne forsinkes væsentligt eller endog slår fejl.

Somalia

20. Addis Abeba-aftalen, som blev indgået i marts 1993 mellem de vigtigste af de tidligere stridende parter, skulle have banet vej for en politisk løsning i Somalia. Rehabiliteringsprogrammet blev straks iværksat og har været under gennemførelse siden 1993, selv om der seks år senere stadig ikke er fundet en politisk løsning. De sikkerhedsmæssige forhold har imidlertid gjort det vanskeligt at gennemføre foranstaltninger, og det har ikke været muligt at iværksætte aktiviteter (bortset fra nødhjælpsaktioner) i Mogadishu-området. Nogle af de klankontrollerede områder har ikke en anerkendt regering, og det skaber problemer med hensyn til gennemsigtighed og ansvarlighed. Det er tvivlsomt, om de igangsatte aktioner er bæredygtige. Pr. udgangen af 1998 var der under SIA indgået forpligtelser for 95 mio. ECU vedrørende Somalia.

21. På grund af en række episoder i Middle Shebell-regionen i Somalia blev det i november 1997 vedtaget, at regionen ikke længere var berettiget til rehabiliteringsaktiviteter. Udlændingene forlod området, og alle investeringer i infrastrukturer og leverancer (hvortil der allerede var udbetalt 440 000 ECU) blev standset. Fem projekter inden for sundhedssektoren blev midlertidigt indstillet i perioden juni 1994-marts 1998. Et af projekterne blev afbrudt, og ngo'en trak sig definitivt ud af projektet, da den regionale »ministerielle myndighed« ikke samarbejdede som planlagt (betalingerne androg 322 000 ECU). I de øvrige fire tilfælde blev suspensionen anvendt som forhandlingstaktik over for Somalia og for at styrke de eksterne organers forhandlingsposition ⁽²⁾.

Angola

22. I 1993 håbede man, at nye forhandlinger ville føre til genoprettelse af freden, men det har lige siden været vanskeligt at iværksætte rehabiliteringsaktioner i Angola, og forholdene er stadig langt fra tilfredsstillende. Alle programmerne, såvel de gamle som de nye under SIA (tilsammen ca. 150 mio. ECU), er blevet betydeligt forsinket og har været stille i bero i længere tid. I stedet for at iværksætte SIA burde man have fortsat med humanitær bistand.

⁽¹⁾ KOM(93) 204.

⁽²⁾ Kommissionens svar (13.5.1998) til Rettens bilagsrevision FD 3009 af 16.3.1998.

Den Demokratiske Republik Congo (tidligere Zaire)

23. Om Den Demokratiske Republik Congo blev det fastslået i Kommissionens forslag, at forvaltningen havde været lammet siden 1990, og at landet var i total opløsning. Redegørelsen for forholdene i Congo slutter således ⁽¹⁾: »En genopretningsforanstaltning kræver imidlertid, at flere betingelser er opfyldt, bl.a. at der er indgået et politisk kompromis mellem præsidenten og oppositionen, som gør det muligt at videreføre demokratiseringsprocessen og iværksætte et hasteprogram for økonomisk genopretning«.

24. Alligevel besluttede Kommissionen at iværksætte aktioner i Congo, som omfatter forpligtelser på over 200 mio. ECU. Som Retten selv konstaterede det under sit revisionsbesøg i oktober 1996, var forholdene absolut ikke befordrende for SIA på daværende tidspunkt. Alle aktiviteter i det østlige Congo måtte indstilles i slutningen af 1996 på grund af sikkerhedsmæssige problemer. Et omfattende program, som blev iværksat i 1996, måtte også opgives i slutningen af 1996, hvor hele budgettet på 9 mio. ECU til faglig bistand var opbrugt, inden det forberedende arbejde var afsluttet.

25. Umiddelbart efter præsident Kabilas magtovertagelse genoptog Kommissionen de allerede iværksatte programmer, selv om det dengang var fuldstændig uklart, om f.eks. kriterierne bæredygtighed eller omkostningseffektivitet kunne opfyldes.

26. Et nyt program til 30 mio. ECU skulle støtte det forestående valg i Congo efter magtskiftet. Da forslaget blev forelagt EUF-Udvalget i marts 1997, var flere repræsentanter for medlemsstaterne betænkelige og gav udtryk for tvivl med hensyn til demokratiseringen. Samtidig understregede Kommissionen, at disse midler burde være disponible, så de straks kunne anvendes, når der blev behov for dem. Da der stadig er krig, vil der næppe blive afholdt valg inden for en nær fremtid. Det foreslåede program var måske slet ikke særlig relevant eller særlig presserende, da EUF-Udvalgets møde fandt sted. Det erkendte Kommissionen også senere, og programmet blev afsluttet i august 1999.

Rwanda/Liberia

27. Der er truffet afgørelse om 153 mio. ECU til Rwanda. Betingelserne for opnåelse af rehabiliteringsstøtte var ikke opfyldt, for mindstekravene til sikkerhed var ikke opfyldt, og der var ingen forvaltning på stedet, som kunne få aktionerne gennemført.

28. Forholdene i Liberia er vanskelige, men alligevel har Kommissionens aktioner iværksat siden 1994 givet ganske gode resultater. Det skyldes i stor udstrækning, at man i Bruxelles og Liberia traf nogle meget specielle organisatoriske foranstaltninger med henblik på planlægningen og gennemførelsen af aktionerne. Man oprettede et stærkt kontaktcenter i Bruxelles og ét i Liberia og gjorde det dermed muligt at gribe hurtigt ind i alle fredsprocessens faser. Kommissionen betragter med rette Liberia-forsøget som et pilotprogram for rehabiliteringsprogrammerne.

Etiopien

29. I Etiopien havde et omfattende genopbygningsprogram finansieret med nødhjælp været under gennemførelse siden 1991. Det blev støttet af alle tænkelige donorer. Kommissionen konkluderede i forslaget, at Etiopiens behov for rehabilitering og genopbygning således allerede var dækket af det pågældende program. Endvidere blev Etiopien i 1992 berettiget til at modtage strukturtilpasningsstøtte. Trods ovennævnte faktorer modtog Etiopien SIA-støtte på ca. 25 mio. ECU.

Mozambique/Haiti

30. Mozambique burde ikke have kunnet få SIA-programmer (over 170 mio. ECU), eftersom landet fortsat modtog strukturtilpasningsstøtte. Haiti fik oprindeligt ikke strukturtilpasningsstøtte, men begyndte at modtage denne støtte i 1995. Alligevel har Haiti fortsat fået SIA-støtte lige siden.

Programmeringsprocessen

31. Næsten umiddelbart efter Rådets godkendelse af SIA (i midten af juni 1993) holdt Kommissionen et møde med repræsentanter for de europæiske ngo'er, hvor den informerede dem om initiativet og opfordrede dem til at forelægge deres ideer og forslag til, hvad der kunne gøres i hvert enkelt land. Derefter blev der i første halvdel af juli holdt særskilte møder om hvert af de fem lande, der var blevet udvalgt i første runde (Angola, Mozambique, Somalia, Etiopien og Eritrea). I møderne deltog der et begrænset antal ngo'er (valgt af Forbindelsesudvalget for Ikke-Statslige Organisationer). De skulle angive prioriterede sektorer, beskrive den generelle situation i det pågældende land og fastsætte en frist for indgivelse af projektforslag. Endvidere blev der udarbejdet et notat om processen. Dette notat havde karakter af en »forordning« og omfattede retningslinjer for identificering og indledende planlægning af programmer i de fem lande. Koordinering med medlemsstaterne var ikke omtalt i notatet, selv om, som anført i Rådets konklusioner fra maj 1993, sådan koordinering er af central betydning.

⁽¹⁾ KOM(93) 204.

32. Så snart ngo'erne havde udarbejdet projektansøgninger, og Kommissionen havde modtaget dem, skulle ngo-gruppen udpege en eller to ngo'er i hvert land, som skulle være kontaktcenter for EF-delegationerne, regeringerne og ngo'erne. Denne koordinering blev aldrig gennemført som planlagt. I Mozambique havde det såkaldte kontaktcenter-ngo kun indsamlet forslag til et enkelt program. Ellers havde ngo'en ingen særlig funktion. I de øvrige lande omfattet af revisionen tydede intet på, at en ngo havde koordineret arbejdet, og revisorerne fandt heller ikke nogen dokumenter med beskrivelser af de koordinerende ngo'ers funktion.

33. I Eritrea beklagede ngo'erne sig over, at de fik for lidt tid til at forberede deres projekter, fordi Kommissionen pressede på for at få midlerne brugt. Ved udgangen af 1993 anmodede delegationen dem om at fremsende projektforslag inden for mindre end en uge.

34. Det havde været hensigtsmæssigt, om Kommissionen havde udarbejdet en skriftlig redegørelse for hvert lands samlede rehabiliteringsprogram til EUF-Udvalget. Der er aldrig blevet udarbejdet sådanne samlede programmer. I stedet er programmerne eller projekterne blevet fremlagt på sædvanlig vis, dvs. i form af særskilte finansieringsforslag eller — i forbindelse med projekter til højst 2 mio. ECU — orienterende noter.

35. Efter ovennævnte indledende fase gik man mere over til at udvælge programmer og projekter i de oprindelige fem lande og i de nye lande på grundlag af ad hoc-kriterier. I nogle tilfælde overtog Den Europæiske Union en del af et program, som en af De Forenede Nationers (FN) organisationer eller Verdensbanken havde udarbejdet. I andre tilfælde er der ikke gennemført sådanne samordnede aktioner. Et land (Eritrea) havde forelagt sit eget landsdækkende rehabiliteringsprogram for donorerne. Ifølge de oprindelige planer skulle Den Europæiske Union deltage i programmet, men denne idé blev opgivet. I Haiti blev aktionerne først endeligt fastlagt fem måneder efter, at finansieringsaftalen var blevet undertegnet.

36. I Mozambique blev der undertegnet to kontrakter med De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) på et tidspunkt, hvor SIA-programmet faktisk skulle have været afsluttet. De fleste af aktionerne var allerede vedtaget og endog påbegyndt i henhold til kontrakter indgået mellem UNHCR og en række ngo'er og lokale mozambiquiske myndigheder. Delegationen blev ikke underrettet om disse underaftaler, så Kommissionen godkendte aktioner uden egentlige forundersøgelser. Alle aktionerne var nødhjælpsaktioner og dermed ikke berettigede til SIA-støtte. Det samme problem med underentrepriseaftaler i forbindelse med UNHCR-kontrakter blev også påpeget i Rettens særberetning om genopbygningen af det tidligere Jugoslavien ⁽¹⁾.

Koordinering

Koordineringen mellem donorerne

37. Det er af afgørende betydning, at donorfinansierede aktioner koordineres. Både i Kommissionens oprindelige forslag og i Rådets konklusioner blev nødvendigheden af en stram donorkoordinering understreget. Det bemærkes her, at såvel de lokale myndigheder i det berørte land som alle donorerne (medlemsstaterne, FN-organer mv.) og de parter, der står for gennemførelsen (ngo'erne nævnes udtrykkeligt), skal deltage i koordineringen. Kommissionens tjenestegrene erklærede, at der i alle lande, som var omfattet af revisionen, var gennemført en systematisk og omhyggelig koordinering, men det var efter Rettens opfattelse vanskeligt at kontrollere, om sagen forholdt sig således. Der forelå nemlig ingen dokumentation, og opfølgningen af og rapporteringen om de fleste aspekter af programmet har været usystematisk (jf. også punkt 102-107 om overvågning).

38. I 1994 blev der i Nairobi oprettet et organ, som skulle koordinere bistanden til Somalia (SACB). Kommissionen havde i lang tid forsødt at oprette dette organ. Donorerne er imidlertid faldet siden da, fordi alle donorer opererer via organer, der står for gennemførelsen, og som har hver deres arbejdsmetoder.

39. Der mangler endog dokumentation om de såkaldte EU-koordineringsforsøgslande ⁽²⁾, hvor Kommissionen har fået overdraget ansvaret for at koordinere sine og medlemsstaternes aktiviteter. Medlemsstaterne klagede rent faktisk over, at koordineringen i et af disse lande (Mozambique) langtfra havde været effektiv. Retten har også tidligere i særberetning nr. 2/97 om humanitær bistand påpeget, at Kommissionens og medlemsstaternes indsats ikke koordineres.

40. Koordineringen gik i det væsentlige ud på udveksling af oplysninger. En egentlig koordinering, såsom fælles aktioner og procedurer, evalueringer, kontrol og overvågning, finder aldrig sted. Under de givne omstændigheder var det umuligt at vurdere, hvor stor en effekt donorerne samlede aktioner havde haft i SIA-landene.

41. I nogle af de lande, der modtog SIA-støtte, spillede UNHCR en vigtig rolle i nødhjælpsfasen og også i nogen tid derefter, for UNHCR koordinerede og skaffede midler til rehabiliteringsaktiviteter. Som led i koordineringen blev der oprettet »trust funds«, hvortil andre donorer havde overført deres bidrag. Donorerne overdrog også gennemførelsen og rapporteringen til UNHCR. Det

⁽¹⁾ Særberetning nr. 5/98, EFT nr. C 241 af 31.7.1998, punkt 3.55.

⁽²⁾ Rådets resolution af 3.12.1993 — på dette grundlag udvalgte Rådet i maj 1994 seks lande (Côte d'Ivoire, Mozambique, Etiopien, Peru, Costa Rica og Bangladesh).

er ikke praksis i Kommissionen at overdrage det finansielle ansvar til andre, så Fællesskabet deltager aldrig i en »trust fund«-facilitet. Der er intet, der berettiger, at sådanne foranstaltninger ikke koordineres.

Koordineringen internt i Kommissionen

42. For de fleste landes vedkommende var ansvaret for planlægning, gennemførelse og overvågning af programmerne i de fleste lande i praksis fordelt på de centrale tjenestegrene alt efter, om aktiviteterne blev finansieret over budgettet eller over EUF. Ansvarsfordelingen for bestemte poster på det almindelige budget (f.eks. medfinansiering og rehabilitering) afspejlede, hvordan ansvaret for de forskellige budgetposter var fordelt på de forskellige tjenestegrene i Kommissionen. De forskellige tjenestegrene udvekslede ganske vist oplysninger, men koordineringsindsatsen burde have været større. Selv delegationerne havde i nogle tilfælde ingen oplysninger om bestemte aktiviteter, som blev finansieret via f.eks. medfinansiering, fordi de ikke havde fået delegeret forvaltningsbeføjelser på dette område af de centrale tjenestegrene.

43. I Haiti blev der oprettet en enhed med ansvar for forvaltningen af faglig bistand under EUF-projekter. Der var ikke opført bevillinger til faglig bistand under den pågældende budgetpost i 1995 og 1996 (hvor forpligtelserne var på 12,8 mio. ECU). Efter som den stedlige kontrol af disse projekter ikke var effektiv nok, forsøgte lederen af enheden så vidt muligt at følge nogle af disse projekter. I 1997 blev der oprettet en enhed for faglig bistand, som også dækker udgifterne over det almindelige budget.

44. Som nævnt i Kommissionens evaluering af Angola ⁽¹⁾ fungerer GD VIII og ECHO snarere som særskilte donorer end som komplementære enheder inden for samme organisation.

45. Kommissionen har finansieret en evaluering af rehabiliteringsaktioner i henhold til Lomé-konventionens artikel 255 (flygtningebistand) ⁽²⁾. I denne rapport, hvor problemerne med den interne koordinering eller den manglende sammenhæng er beskrevet, anføres det, at der ikke er nogen grund til, at rehabilitering behandles særskilt af de forskellige EF-tjenestegrene. Det påpeges endvidere, at den nuværende situation skyldes, at målene for fødevarerstrategien, for en række ECHO-projekter, for nogle EF-budgetposter og for artikel 255 overlapper hinanden. Og fordi forhandlingsparterne til dels ofte er de samme, føres der de samme principielle drøftelser om artikel 255-afgørelser som om andre finansieringsinstrumenter.

46. Nedenstående tabel er en oversigt over de finansielle instrumenter, der er anvendt til SIA-aktiviteter siden 1993. Problemet med koordinering af de ansvarsområder, der er tillagt Kommissionens forskellige afdelinger, fremgår også af tabellen.

Retten påpegede allerede i særberetningen om humanitær bistand ⁽³⁾, at samordningen mellem Kommissionens tjenestegrene generelt, og specielt i forbindelse med Angola, var utilstrækkelig. Ved udgangen af 1998 var det endnu ikke klarlagt, hvilke ansvarsområder den nyoprettede Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande (SCR) skulle have.

Instrument	Ansvar
Nationale vejledende programmer (EUF)	Geografiske enheder
Artikel 255 (EUF)	Oprindelig VIII/6, siden hen VIII/G/4
Katastrofebistand (artikel 254/B7-2 1)	ECHO
Budgetkonto for rehabilitering (B7-5 0 7 6/6 4 1 0)	VIII/G/4
Budgetkonto for det sydlige Afrika (B7-3 2 1 0)	Oprindelig geografisk enhed, siden hen VIII/G/4
Samfinansiering (budget) (B7-5 0 1 0)	VIII/B/2
Fødevarerhjælp (budget) (B7-2 0)	VIII/B/1

⁽¹⁾ COWI Report, Angola Country Case Study, juli 1997.

⁽²⁾ Rådets resolution af 3.12.1993 — på dette grundlag udvalgte Rådet i maj 1994 seks lande (Côte d'Ivoire, Mozambique, Etiopien, Peru, Costa Rica og Bangladesh).

⁽³⁾ Særberetning nr. 2/97, EFT C 143 af 12.5.1997, punkt 3.8-3.12.

Menneskelige ressourcer

47. I en beslutning af 4. november 1993 gav Europa-Parlamentet udtryk for tvivl om, hvorvidt Kommissionen kunne forvalte så omfattende og så kortfristede programmer i så mange lande uden yderligere personale. Parlamentet understregede derfor, at det var nødvendigt at afsætte mere personale og flere eksperter til disse programmer, så politikken kunne samordnes effektivt, og så det kunne sikres, at foranstaltningerne var bæredygtige. I virkeligheden har Kommissionens tjenestegrene hverken afsat eller anmodet om supplerende fastansat personale til programmerne. Behovet for supplerende menneskelige ressourcer til SIA er dækket ved oprettelsen af enheder for faglig bistand (Technical Support Units — TSU), hvor der er ansat bistandskonsulenter. De har ofte gjort et godt stykke arbejde, men fordi programmet er blevet udvidet og er så komplekst, havde det været berettiget at afsætte særlige ressourcer i Kommissionens tjenestegrene til dem (også selv om det kun var midlertidigt), så der kunne sikres sammenhæng i og samordning af planlægningen, overvågningen, evalueringen og rapporteringen. Retten har tidligere, f.eks. i årsberetningen for 1997 ⁽¹⁾, omtalt problemet med personalemangel, navnlig ude i marken.

48. Situationen var særlig problematisk for delegationen i Mozambique, som på grund af ubesatte stillinger og generel ressourcemangel ikke kunne klare at forvalte de omfattende midler og projekter. Desuden var denne delegations administration ikke særlig effektiv. Ansvarsområderne var ikke klart definerede, og der blev ofte byttet om på dem. Det gjorde det vanskeligt at holde styr på sagerne og sikre kontinuitet. Det var derfor stort set umuligt for administrationen at finde dokumenter og redegøre tilfredsstillende for de gennemførte aktioner.

Tilbage melding til budgetmyndigheden

49. Der findes ikke ret meget materiale om, hvordan der er blevet aflagt beretning til Rådet om resultaterne af aktionerne finansieret over EUF eller budgettet. I henhold til forordning (EF) nr. 2258/96 skal der forelægges årsberetninger om aktioner finansieret over budgettet. Der er kun forelagt én årsberetning, nemlig i 1997.

50. I henhold til forordningens artikel 9 skal beretningerne indeholde en evaluering, men det gør denne årsberetning ikke. Den omfatter kun for hvert land en beskrivelse af og en liste over de aktioner, der er gennemført i det forudgående år, samt en kort omtale af forslag til aktioner i det kommende år. Der står ikke noget om de erfaringer, man har kunnet uddrage af de få evalueringer, der er foretaget af enkeltstående projekter, eller i forbindelse med Kommissionens egen overvågning, og heller ikke om de problemer, der er opstået undervejs. Ud over denne beretning har Kommissionen udarbejdet en fortegnelse over alle afgørelser

og over betalinger fra EUF og de særlige budgetposter til rehabilitering. Denne fortegnelse omfatter imidlertid ikke alle SIA-rehabiliteringsaktioner. Til gengæld er rene fødevarerhjelpeaktioner opført på den. Det er og bliver uklart, hvad disse fortegnelser egentlig skal anvendes til.

51. Parlamentet anmodede i beslutningen fra november 1993 Kommissionen om at få forelagt en rapport om gennemførelsen med en evaluering af resultaterne for hvert land, som modtager rehabiliteringsstøtte. Det har Kommissionen ikke gjort systematisk. Rapporten burde have været forelagt for Parlamentet, før programmet blev forlænget.

52. Muligvis var det umuligt at foretage den ønskede evaluering uden oplysninger fremskaffet i forbindelse med nøje overvågning. Overvågningen blev imidlertid næsten udelukkende foretaget af bistandskonsulenter eller af de agenturer, der selv stod for projektgennemførelsen.

53. Kommissionen bør kontrollere overvågningsprocessen og dokumentere delegationernes arbejde, lige som den bør holde de centrale tjenestegrene underrettet. Kommissionens overvågningsfunktion er vigtig, navnlig fordi den »overvågning på første niveau«, der foretages af de ansvarlige for projektgennemførelsen, er behæftet med svagheder og i mange tilfælde ikke er særlig effektiv (det er dokumenteret i situationsrapporter og finansielle rapporter). For så vidt angik de fleste lande, der var omfattet af revisionen, forelå der imidlertid ingen dokumentation for, at Kommissionens ansatte havde foretaget overvågning, og mange projekter havde de slet ikke besøgt. Desværre forelå der end ikke dokumentation for, at deres overvågningsrapporter var blevet kontrolleret eller gennemgået. Det betyder, at det generelt var sådan, at Kommissionens tjenestegrene ikke blev regelmæssigt informeret om, hvordan de igangværende SIA-programmer skred frem. I nogle tilfælde — det gjaldt f.eks. i Somalia, Angola og Congo — var årsagen til, at der ikke forelå nogen rapporter, nok, at de sikkerhedsmæssige forhold gjorde det vanskeligt og undertiden endog umuligt at aflægge besøg i disse lande.

GENNEMFØRELSEN AF AKTIONERNE

Indledning

54. Ifølge Kommissionens meddelelse fra maj 1993 skulle programmerne kunne gennemføres hurtigt og afsluttes inden for to år. Gennem programmerne skulle der først og fremmest ydes støtte til hurtig genopretning af basisinfrastrukturer uden nye investeringer. I realiteten er programmerne kun i undtagelsestilfælde blevet gennemført inden for to år, ofte har de strakt sig over fire år eller endnu længere. En af årsagerne til den langsomme gennemførelsestakt er, at programmerne og projekterne (i hvert fald i begyndelsen) ikke blev planlagt ordentligt (jf. punkt 55-63).

⁽¹⁾ EFT C 349 af 17.11.1998, punkt 5.28-5.31.

Planlægning og budgettering

55. Hovedparten af SIA-projekterne var blevet udarbejdet og foreslået af ngo'er, som var interesserede i at deltage i rehabiliteringsprogrammerne i de forskellige lande. På grund af de relativt mange disponible midler og markedsføringen af den nye strategi indkom der lige fra begyndelsen hundredvis af forslag vedrørende de — dengang fem — støtteberettigede lande.

56. Projektforslagene blev gennemgået af Kommissionen, navnlig af delegationerne i de pågældende lande. Delegationerne drøftede de aktiviteter, ngo'erne havde foreslået, deres placering samt projektbudgetterne med de lokale myndigheder. Men hovedparten af delegationerne og regeringerne kunne ikke løse denne enorme opgave tilfredsstillende, fordi de ikke havde tilstrækkeligt personale. Og det tog i de fleste tilfælde lang tid at rekruttere og få installeret bistandskonsulenter, der skulle varetage evalueringen og overvågningen af programmerne.

57. I mellemtiden blev der udøvet stærkt politisk pres for at få nogle programmer sat i gang, så mange projektforslag blev godkendt stort set i den form, ngo'erne havde forelagt dem. Der blev ikke foretaget en ordentlig kritisk forundersøgelse. De tekniske og finansielle specifikationer til projekterne var i mange tilfælde ikke tilpasset de faktiske forhold på stedet godt nok. Derfor har det i mange tilfælde været nødvendigt at ændre såvel selve foranstaltningerne som deres geografiske placering, og også at ændre målgrupper og budgetter. I nogle tilfælde er projekter blevet indstillet i bestemte perioder eller endog fuldstændig standset. Nogle projekter kom aldrig i gang, selv om der allerede var indgået kontrakter.

58. Et projekt vedrørende malariabekæmpelse i Eritrea omfattede et budget på 125 000 ECU til lægemidler. Efter projektets iværksættelse konstateredes det, at der allerede var lægemidler nok under Verdenssundhedsorganisationens (WHO) eget program. I sagsakterne ligger der ikke nogen ansøgning om tilladelse til at anvende de 125 000 ECU til et andet formål, men alligevel blev ca. 80 000 ECU faktisk anvendt til andre formål. Et andet projekt, også i Eritrea, tog sigte på genbosættelse af flygtninge. Efter at kontrakten på 1,7 mio. ECU var blevet undertegnet, konstateredes det, at der allerede boede andre på genbosættelsesarealet. På det tidspunkt var der allerede blevet ansat personale til udstationering, og der var indkøbt nogle køretøjer og andet udstyr. Projektet måtte bringes til ophør, efter at der var anvendt 287 000 ECU. En fordring fra ngo'en er endnu ikke afregnet. I Congo var aktioner i landdistrikter en væsentlig del af et projekt vedrørende social infrastruktur. Da man på et senere tidspunkt gik ind for at prioritere kemikalier til rensning af vandet i Kinshasa højere, var der ikke finansielle midler til aktioner i landdistrikter.

59. I Angola blev der bevilget store beløb til ngo-projekter, som ikke havde klare mål. Dermed fik ngo'erne meget frie hænder, og der blev senere foretaget ændringer, som delegationen ikke kunne give en ordentlig begrundelse for, og budgetterne blev ikke ændret. Et projekt, som omfattede to kommuner, blev skåret ned til én kommune på grund af sikkerhedsmæssige problemer, og antallet af modtagere blev nedsat fra 23 000 til 8 000 familier. Ændringen blev meddelt delegationen, men budgettet, som var på 810 000 ECU, blev ikke ændret.

60. I august 1994 blev det besluttet at tildele 1,95 mio. ECU til »reintegrering af unge i tre provinser« i Mozambique. Finansieringsaftalen blev undertegnet i juni 1995. Formålet med projektet var at finde beskæftigelse til unge arbejdsløse. Der er endnu ikke trukket på midlerne. Regeringen finder ikke længere projektet relevant, men der er ikke fremsat forslag om en omlægning af det. Forpligtelsen bør annulleres.

61. Mange ngo'er løste deres opgaver tilfredsstillende, men en væsentlig del af dem havde ikke så mange ressourcer eller så megen erfaring inden for de sektorer, de skulle arbejde i, at de kunne udarbejde ordentlige projektforslag, eller uden videre ansætte den fornødne arbejdskraft, det være sig udstationerede eller lokale eksperter. I mange tilfælde gik deres ekspertise i for høj grad i retning af katastrofebistand, de havde ikke megen erfaring inden for udviklingsamarbejde. Derfor blev der iværksat projekter, som ikke var tilstrækkelig gennemarbejdet, og som byggede på fejlagtige forudsætninger om lokalbefolkningens aktive deltagelse og lokalforvaltningernes kapacitet til at overtage foranstaltningerne. Det er ikke sandsynligt, at sådanne projekter bliver bæredygtige.

62. I andre tilfælde var planlægningen og forundersøgelserne af god kvalitet. Det var ofte tilfældet med de mindre avancerede projekter, såsom etablering af vandforsyning med håndpumper, hvor der var tale om videreførelse eller udbygning af projekter, der var blevet indledt eller gennemført før SIA under allerede eksisterende rehabiliteringsprogrammer og med medfinansiering. I midtvejs-evalueringen vedrørende Haiti blev de valgte aktioner beskrevet som »eksempler til efterfølgelse«.

63. Fordi der blev inddraget mange ngo'er, fordi der var flere donorer, og fordi arbejdet ikke blev samordnet godt nok i nogen af disse lande, var planlægningen af projekterne ikke særlig sammenhængende, og det var ret tilfældigt, hvor de blev placeret geografisk. Resultatet var, at der blev indført parallelle gennemførelsesstrukturer, indkøbssystemer og rapporteringssystemer på nationalt plan. Desuden var projekterne i mange tilfælde placeret for spredt, til at de kunne have landsdækkende effekt.

Inddragelse af modtagerne

64. Det er en forudsætning for de fleste bistandsprogrammer, at modtagerne (befolkningen) på stedet deltager aktivt i beslutningsprocessen og gennemførelsen. Det tager tid at få befolkningen engageret, og skal processen lykkes og engagementet opretholdes,

skal der også afsættes den nødvendige tid. Desværre har både donorerne, medlemsstaterne og modtagerlandene presset så hårdt på for at få anvendt midler og se hurtige resultater, at disse aspekter ofte er blevet overset eller tilsidesat. I Etiopien og Eritrea har regeringerne og de lokale myndigheder deltaget mere aktivt i både gennemførelses- og overvågningsprocessen. Delegationerne har i nogle tilfælde fundet regeringens deltagelse for tidskrævende.

65. De ngo'er, der arbejder i udviklingslande, får normalt tildelt den funktion, at de skal hjælpe med til at fremme projektgennemførelsen. Selve gennemførelsen bør modtagerne så vidt muligt selv have ansvaret for, om nødvendigt bistået yderligere af lokale eksperter. Imidlertid har mange ngo'er overtaget gennemførelsen og i høj grad anvendt udstationeret personale. Dermed bliver det mindre sandsynligt, at det virkelig lykkes at overføre knowhow, og at aktionerne bliver bæredygtige. Det har også skabt spændinger i forhold til de lokale myndigheder, som normalt går ind for, at der anvendes så få udstationerede som muligt. Problemet afspejler konflikten mellem »hurtig gennemførelse« og »bæredygtige aktioner«.

66. I Haiti blev målgruppen for nogle landbrugsprojekter anmodet om at deltage i projekter, men fik ikke oplyst det endelige mål eller de forventede resultater, og heller ikke de bestemmelser, der var fastsat for forvaltning og finansiering. Der er ikke fastsat regler om, at befolkningen skal inddrages i beslutningsprocessen og i overtagelsen/evalueringen af resultaterne. På dette område er ngo'ernes projektforslag ofte alt for vagt formuleret (1).

67. Uanset årsagerne til sådanne mangler, kan de normalt opvejes ved nøje overvågning og stor indsigt kombineret med tilstrækkelig støtte eller korrigerende foranstaltninger, og denne indsats bør anerkendes som en del af bestræbelserne på at genopbygge landet. Så inddragelse af lokalbefolkningen bør næsten altid betragtes som en positiv faktor, forudsat at det sker på en gennemsigtig måde, og at det er klart, hvem der er ansvarlig for hvad.

Bæredygtighed

68. Inddragelse af de lokale myndigheder bør lige fra begyndelsen af et projekt omfatte, at der indgås en aftale om, at de vil overtage strukturerne og påtage sig ansvaret for at sikre driften af skoler, klinikker osv. I alle finansieringsaftaler og kontrakter, hvor det er relevant, bør det fastslås, at de lokale myndigheder påtager sig dette ansvar. I for mange tilfælde var der ikke udstedt overdragelsesdokumenter, og ved afslutningen af projekterne var den fortsatte finansiering af infrastrukturen ikke afklaret. Sundhedsministeriet i Mozambique overtog f.eks. ikke strukturerne og ansvaret for driften af dem, fordi det ikke havde været inddraget i planlægningen. Det konstateredes, at bygningerne ikke opfyldte regeringens normer, og/eller at de ikke var placeret der, hvor ministeriet

ønskede det. Det fastslås i to evalueringsrapporter (2), at flere klinikker og sundhedscentre derfor blev lukket, og at de, der blev videreført, ikke levede op til normal standard.

69. Det er især vanskeligt at sikre, at innovative projekter og projekter på områder, hvor ngo'er og andre kun har få eller ingen erfaringer, er bæredygtige. Der har f.eks. været en tendens til at oprette långivningsordninger og revolverende fonde som led i såkaldte indtægtsgivende projekter inden for f.eks. jordbrug, husdyrbrug, håndværk og anden fremstillingsvirksomhed, som målgrupperne ikke har erfaringer med fra tidligere. Ordninger med omkostningsdeling i forbindelse med lægemidler, skoleudstyr og lærerlønninger og vandafgifter til finansiering af vedligeholdelse er andre eksempler på områder, hvor modtagerne ofte ikke er vant til at betale og har meget få midler at betale med. Sådanne projekter er ofte mere eller mindre slået fejl, eller det er tvivlsomt, om de kan give gode resultater. Når modtagerne selv har været inddraget lige fra starten af et projekt, har det større mulighed for at give gode resultater. Som eksempel kan nævnes et projekt, der gik ud på mikrovandbygningsarbejder i Madagaskar. Lokale virksomheder blev også inddraget i projektet, og det gav gode resultater.

70. Efter overtagelsen af afsluttede projekter, såsom skoler og sundhedsklinikker, aflønnes personalet normalt i henhold til de gældende ordninger for offentligt ansatte i det pågældende land. Ngo'er og andre parter, der står for gennemførelsen, betaler altid det lokale personale højere lønninger end de offentlige myndigheder. Det gør det vanskeligt at holde på personalet, efter at de lokale myndigheder har overtaget projektet. Enten lykkes det de ansatte at finde ny beskæftigelse, f.eks. i et internationalt organ eller i den private sektor, eller også bliver de, men mister motivationen.

71. I Angola fik en sekretær, som arbejdede for en ngo, 1 000 USD om måneden, og en chauffør 300 USD. Samtidig tjente en læge, som arbejdede for sundhedsministeriet, 10-20 USD. De lønninger, der blev tilbudt i forbindelse med SIA-finansierede kontrakter, var helt ude af trit med de lokale forhold og kunne ikke holdes på samme niveau, da staten overtog projekterne.

72. Sådanne forhold skyldes delvis, at der er for få eller slet ingen personaleressourcer. Ikke blot tog det ngo'erne lang tid at ansætte eksperter, men konkurrencen mellem ngo'erne gjorde det også nødvendigt at tilbyde høje lønninger (stort set på niveau med de lønninger, bistandskonsulenter kan få på det fri marked), og selv da kunne der ikke altid skaffes personale med de erfaringer og kvalifikationer, opgaverne krævede. I nogle tilfælde forlod ansatte landet, før kontrakten udløb, eller de forlængede ikke deres kontrakt, fordi de havde problemer med at klare de lokale arbejdsvilkår.

(1) Evaluation report on Haïti, DRN, september 1997.

(2) Evaluation, Art. 255 Mozambique, COWI, juli 1997; Phase II Country Report Mozambique, APT Consult, september 1998.

73. I Haiti har hverken staten eller forældrene de nødvendige midler til vedligeholdelse af skolerne. Og der er ingen ordning, som sikrer, at drikkevandsafgifterne bliver betalt ⁽¹⁾. Under sådanne omstændigheder kan investeringen kun blive bæredygtig, hvis der er sikret fortsat finansiering udefra.

Programgennemførelsen og resultaterne

74. Retten anerkender, at programmerne i de forskellige lande har givet gode resultater. Der er oprettet/renoveret skoler, tilvejebragt sundhedsfaciliteter og vandsteder, der er bygget kunstvandringsanlæg osv., som fungerede og blev godt udnyttet af målgrupperne. I forskellige evalueringsrapporter gives der også eksempler på vellykkede aktioner.

75. Rapporteringen var imidlertid så utilstrækkelig (jf. punkt 88-89), at der ikke foreligger oplysninger nok om aktionernes samlede resultater og om målopfyldelsesgraden. Det konstateredes i en række tilfælde, at projekterne ikke var gennemført godt nok, og at nogle af dem absolut ikke var omkostningseffektive.

76. Som anført i Kommissionens forslag og i Rådets konklusioner var det SIA-initiativets umiddelbare mål hurtigst muligt at få genoprettet de sociale sektorer og (igen) at få gang i fødevarerproduktionen og i indtægtsgivende aktiviteter og samtidig at bane vej for en bæredygtig udvikling på lang sigt.

77. Mange projekter blev betydeligt forsinket allerede i starten, fordi der gik lang tid, før de første midler blev udbetalt. Det tog så lang tid at få overført de finansielle midler fra Kommissionens tjenestegrene til de ansvarlige for projektgennemførelsen, at iværksættelsen måtte udskydes i flere måneder, efter at kontrakterne var blevet undertegnet. Ofte var også de efterfølgende betalinger forsinkede. I nogle få tilfælde udbetalte ngo'erne forskud af deres egne midler for at få sat gang i nye aktioner eller for at videreføre allerede igangværende aktioner.

78. Det gav også store forsinkelser, at de lokale myndigheder skulle godkende ngo'ernes og de øvrige deltageres finansielle rapporter, som ofte var uklare og af dårlig kvalitet.

79. I Somalia var udgifterne til den faglige bistand under det første rehabiliteringsprogram meget høje. Ca. 9 mio. ECU af de i alt 38 mio. ECU blev anvendt til faglig bistand og konsulenter (undersøgelser). Hvis der til den faglige bistand lægges befordring (flybilletter: 1,1 mio. ECU), administrationsomkostninger og andre indirekte omkostninger vedrørende alle projekterne, er højst halvdelen

af det samlede budget blevet anvendt til tjenesteydelser eller arbejder direkte til gavn for modtagerne.

80. Administrationsomkostninger kunne medtages, hvis de blev dokumenteret, men ikke med et fast beløb. I mange tilfælde har Kommissionen faktisk godkendt et fast beløb. I Mozambique var det snarere reglen end undtagelsen, at alle øvrige budgetposter blev forhøjet med 6 % i administrationsomkostninger. Retningslinjerne (jf. punkt 31) omfattede klare bestemmelser om behandlingen af administrationsomkostninger, men dem så delegationen fuldstændig bort fra.

81. Det var oprindeligt fastsat, at kun eksisterende strukturer skulle rehabiliteres, og at der ikke skulle foretages nyinvesteringer. Med denne begrænsning ville man fremme en hurtig gennemførelse, men da man konstaterede, at den virkede mod hensigten, blev der alligevel foretaget nyinvesteringer i nye vand anlæg, skoler og sundhedsfaciliteter i hovedparten af landene. Bestemmelsen om, at der ikke måtte foretages nyinvesteringer (bortset fra køb af fast ejendom), blev derfor ikke medtaget i forordning (EF) nr. 2258/96.

82. Udstyr og bygninger bør ikke være af væsentlig højere standard end normalt i landet, så man undgår for høje bygge- og vedligeholdelsesomkostninger. I Mozambique klagede regeringen over, at omkostningerne ved bygning af klinikker og vandpumper under et projekt, som uafhængige konsulenter havde vurderet, var alt for høje. Ifølge regeringen var klinikkerne og vandpumperne så omkostningskrævende, at det ville blive vanskeligt at vedligeholde dem og udskifte dem, når de var slidt op. I Haiti blev alle vejbygningskontrakterne derimod indgået med lokale firmaer, og de udførte et tilfredsstillende stykke arbejde.

83. I Somalia blev der ydet støtte til nye strukturer, som ville skabe indtægter (f.eks. importafgifter), og hvoraf den vigtigste er havnen i Berbera. Kommissionen ydede støtte til indførelsen af finanskontrollsystemer, men der hersker stadig tvivl med hensyn til gennemsigtighed og ansvarlighed. Kommissionen burde have været mere varsom med at støtte indtægtsskabende projekter under de nuværende forhold, da Somaliland, som havnen ligger i, ikke er internationalt anerkendt som en selvstændig stat.

Forenklede procedurer

84. I forbindelse med programgennemførelsen skulle der anvendes forenklede procedurer for indgåelse af kontrakter i lighed med de procedurer, Kommissionen anvender i forbindelse med katastrofebistand. Mange kontrakter er derfor indgået ved underhåndsaftaler, selv om denne fremgangsmåde ikke alene kunne sikre, at gennemførelsen gik så hurtigt, som den skulle. Tværtimod klagede både de organer, der stod for gennemførelsen, og de lokale myndigheder ofte over, at Kommissionens procedurer efter deres opfattelse var alt for tidskrævende og bureaukratiske. Det gjaldt navnlig udbuds- og indkøbsprocedurer, hvor det tog lang tid at indhente Bruxelles' godkendelse.

⁽¹⁾ EFT C 349 af 17.11.1998, punkt 5.28-5.31.

85. Et projekt i Mozambique til i alt 30 mio. ECU vedrørte rehabilitering af veje. Projektet indgik i et større program for rehabilitering af veje, der var finansieret af en række donorer. Da revisionsbesøget fandt sted i oktober 1996, var der gået næsten tre år, siden finansieringsaftalen blev undertegnet, og de fleste andre donorfinansierede veje var allerede færdigbyggede. På dette tidspunkt havde kontrahenterne under det pågældende projekt lige påbegyndt arbejdet. Der blev anført flere årsager til den alvorlige forsinkelse, f.eks. at overslagene over byggearbejdet ikke var gode nok, og at hverken konsulenten eller det ansvarlige ministerielle departement kendte nok til EUF-procedurerne. Disse problemer medførte, at nogle bud blev udelukket af administrative grunde. Da buddene endelig blev gennemgået, skete det i Bruxelles, hvilket ikke bidrog til at øge tempoet. Efter starten var der fortsat problemer med projektet, og ved udgangen af december 1998, fem år efter at projektet var blevet vedtaget, var det stadig ikke afsluttet (der var kun udbetalt 20,4 mio. ECU af de 25,7 mio. ECU, der var indgået kontrakter for). I mellemtiden måtte der udføres hasterparationer af de samme veje.

86. I Angola blev der i marts 1995 indgået kontrakt om faglig bistand til overvågning af et rehabiliteringsprogram inden for sundhedssektoren til 15 mio. ECU. Programmet var blevet vedtaget allerede i 1993. Der kom ikke gang i programmet før efter juni 1995. Programgennemførelsen har været særdeles langsom (der var indgået forpligtelser for 50 % af bevillingerne ved udgangen af 1998, og 25 % var udbetalt efter ca. fire år). Ifølge Kommissionen har den nationale anvisningsberettigede til dels ansvaret for, at projektet skred så langsomt frem — behandlingen af projektforslag og godkendelse af rapporter/betalinger i forbindelse med ngo'erne har taget meget lang tid. Retten konstaterede i øvrigt, at ca. 1 mio. ECU fra et særligt program var udbetalt som faglig bistand til den nationale anvisningsberettigede. Alt dette arbejde gav åbenbart kun begrænsede resultater, og det var ikke baseret på en ordentlig feasibilityvurdering af aktionen.

Særskilte bankkonti

87. De fleste kontrakter indeholdt en bestemmelse om, at midlerne fra Kommissionen skulle indsættes på en særskilt bankkonto, og at renterne skulle bogføres særskilt. I henhold til kontrakterne skulle ngo'erne endvidere indgå aftale om, hvad renterne skulle anvendes til, dvs. om de skulle anvendes til det samme projekt eller tilbagebetales til Kommissionen. I de fleste tilfælde blev disse bestemmelser ikke overholdt, og det vides ikke, hvor store renteindtægterne var, for Kommissionen har ikke ført nøje tilsyn med dette aspekt, selv om der kan være tale om betydelige beløb. I forbindelse med et projekt til 12 mio. ECU i Mozambique blev der f.eks. undertegnet ca. 20 kontrakter med ngo'er. Renterne fremgik ikke særskilt af nogen af de relevante finansielle rapporter, men det havde ikke givet anledning til bemærkninger fra delegationen.

Rapportering

Rapporteringskrav

88. De ansvarlige for projektgennemførelsen fik hverken ved initiativets iværksættelse eller forinden mundtlige eller skriftlige direktiver om rapporteringskravene — selv om både Kommissionens forslag og Rådets konklusioner fra maj 1993 omfattede et udtrykkeligt krav om rapportering på alle niveauer.

89. Denne forsømmelse gav anledning til mange problemer i løbet af processen. Efterhånden som der nogle steder blev oprettet enheder for faglig bistand (Technical Support Units), blev der hen ad vejen fastlagt procedurer for de deltagende parter rapportering. Men der blev ikke oprettet enheder for faglig bistand i alle lande eller i forbindelse med alle SIA-programmer i et bestemt land. Delegationerne måtte så for det meste selv — med eller uden støtte fra de centrale tjenestegrene — fastlægge, hvilken form rapporteringen skulle have.

90. Forskellige enheder i Kommissionen var ansvarlige for at fastlægge rapporteringskravene gældende for projekter, der blev finansieret over EUF, fødevarehjælp og medfinansiering samt andre budgetposter. Det betød, at der anvendtes meget forskellige rapporteringsformer, for så vidt angår både indhold og hyppighed. Det kan delvis forklare, hvorfor der endnu ikke er forelagt en samlet SIA-overvågningsrapport, hverken om samtlige SIA-aktioner eller om et enkelt land.

91. Da der ikke var opstillet præcise krav, anvendte ngo'erne enten en rapporteringsform, de selv havde fastlagt, og som godt kan have været accepteret i forbindelse med tidligere nødhjælpsprojekter finansieret over EUF og/eller det almindelige budget, eller de forsøgte at anvende samme rapporteringsform som den, der blev anvendt ved behandlingen af forslagene. Eftersom rapporteringskravene var forskellige for de forskellige finansieringsinstrumenter (SIA, fødevarehjælp, andre ngo-aktioner), skulle nogle ngo'er anvende flere rapporteringsformer. Det komplicerede også arbejdet for den nationale anvisningsberettigede, som skulle godkende rapporterne om EUF-finansierede projekter, før der kunne foretages yderligere betalinger.

92. I nogle tilfælde krævede Kommissionen, at de originale fakturaer og andre bilag skulle vedlægges rapporterne, undertiden i original, undertiden i kopi. I andre tilfælde var det ikke nødvendigt at vedlægge bilag. Endvidere blev disse krav undertiden ændret i løbet af kontraktperioden. Det har skabt forvirring, at kravene var forskellige, og det har givet både de parter, der stod for gennemførelsen, og Kommissionen selv unødvendigt administrativt arbejde.

Modstridende bestemmelser

93. I Mozambique anførte UNHCR og nogle ngo'er, at de ikke kunne opfylde Kommissionens krav på grund af deres egne interne revisionsbestemmelser, og fordi de skulle opbevare originale fakturaer og andre bilag. Der blev gjort forsøg på at finde en løsning på problemerne, men forsøget løb ud i sandet.

94. Kontrakten med UNHCR i Mozambique var af samme type som den, der anvendes ved underhåndsftaler med ngo'er. UNHCR skulle i henhold til kontrakten rapportere tilbage til delegationen, men gjorde det ikke, for dette krav indgik ikke i UNHCR's egne kontrakter med underleverandørerne, og UNHCR's procedurer for regnskabsaflæggelse var ikke forenelige med kontraktkravene. I UNHCR's rapporter var der store afvigelser mellem de budgetter (i alt 3 mio. ECU) og de aktioner, UNHCR og Kommissionen havde indgået aftale om, og de faktiske resultater, men hverken UNHCR eller de ansvarlige for projektgennemførelsen havde på noget tidspunkt anmodet om Kommissionens godkendelse. Problemet skyldtes delvis, at en række ngo'er havde blandet EU-midler og midler fra UNHCR og andre donorer og/eller egne midler sammen i ét og samme projekt. Midt på året 1998, da restbeløbet blev udbetalt, var en række spørgsmål stadig ikke afklaret. Både de finansielle og de administrative procedurer, der gælder for disse kontrakter, er ikke gennemsigtige på en række områder, bl.a. følgende:

- a) både UNHCR's og delegationens finansielle tilsyn med og overvågning af projektgennemførelsen
- b) rapporteringen til delegationen og den nationale anvisningsberettigede
- c) den endelige godkendelse og den nationale anvisningsberettigedes og delegationens godkendelse af betalinger.

I særberetningen om genopbygningen af det tidligere Jugoslavien ⁽¹⁾ omtalte Retten de samme problemer i forbindelse med UNHCR's indgåelse af kontrakter og underentrepriseaftaler, rapportering og overvågning.

95. Godkendelsesprocedurerne for kontrakter og betalinger er også forskellige, fordi der blev anvendt midler både fra EUF og budgettet. Det har gjort forholdene mindre gennemsigtige for modtagerlandet, fordi det ikke er obligatorisk at inddrage den nationale anvisningsberettigede i procedurerne, når der er tale om aktioner finansieret over budgettet. Undertiden, men ikke altid, fik den nationale anvisningsberettigede alligevel alle oplysninger.

Rapporteringsfrister

96. I de fleste tilfælde var rapporterne indsendt efter udløbet af den fastsatte frist, og man havde i mange tilfælde måttet rykke for dem. Det stod imidlertid endnu værre til med de finansielle rapporter og situationsrapporter om rehabiliteringsaktioner finansieret over fødevarerhjælp og medfinansieringsordninger. I de sagsakter, som Retten har gennemgået om iværksættelsen af disse instrumenter, manglede der sådanne rapporter om en række lande, og i mange tilfælde var der tilsyneladende ikke engang udsendt rykkerskrivelser.

97. I Angola skulle en aktion have været afsluttet i marts 1996. Først i oktober 1996 forelagde ngo'en en endelig rapport, som ikke blev godkendt. Den korrigerede rapport blev først indsendt i marts 1997, seks måneder senere, og i andet halvår af 1997 blev restbeløbet udbetalt.

98. Kommissionen besluttede at finansiere et vandforsyningsprojekt (750 000 ECU) i juli 1994. Den første rapport blev indsendt i december 1995, efter at tidsfristen allerede var blevet forlænget. I april 1996 blev der anmodet om og godkendt yderligere seks måneders forlængelse af fristen. Den anden rapport blev indsendt i juli 1996, og den endelige rapport i marts 1997. Den finansielle rapport blev ikke godkendt og blev sendt retur. Et år senere (dvs. i marts 1998) var den reviderede rapport stadig ikke blevet indsendt.

99. I nogle lande var de nationale eller lokale myndigheder direkte involveret i gennemførelsen, alene eller i samarbejde med ngo'er, så de fik også overført eller videreformidlede finansielle midler. Det er naturligvis lige så vigtigt, at kravene om gennemsigthed og ansvarlighed er opfyldt i sådanne tilfælde. I disse lande varede det i mange tilfælde meget længere, før delegationerne fik rapporterne, og det kostede også en meget større indsats fra delegationerne at få rapporterne, hvis de overhovedet fik dem.

Revision

100. Nogle få sager, hvor der var mistanke om uregelmæssigheder, blev revideret af eksterne revisorer, og sagerne blev overdraget til UCLAF i 1996. Disse sager var endnu ikke afsluttet ved udgangen af 1998. En sag vedrørte en ngo, som undertegnede en kontrakt med Kommissionen i 1994. Efter at det første acountobeløb på 183 000 ECU var blevet udbetalt, forsvandt »ejeren«, inden der var kommet gang i nogen aktiviteter. Kontrakten er endnu ikke afsluttet i regnskaberne, men Retten er ikke bekendt med, at der for nylig er gjort noget for at få tilbagesøgt det beløb, der var anmodet om, og som var udbetalt. Ellers er der foretaget meget få revisioner, selv om det lige fra SIA's oprettelse blev gjort klart, at det var vigtigt, at der regelmæssigt blev gennemført revision, og selv om der blev indføjet en bestemmelse om regelmæssig revision i forordning (EF) nr. 2258/96. I Kommissionen fandtes der ikke en samlet oversigt over Kommissionens revisioner af SIA-programmer, og ingen vidste, hvor mange revisioner der var gennemført. Der findes endnu færre oplysninger om revision af ngo'er eller andre ansvarlige for projektgennemførelser. I ét tilfælde nævnte den ngo, som varetog gennemførelsen, i en rapport, at den selv havde sørget for revision. Den ansvarlige delegation havde ikke anmodet om revisionsberetningen og kunne ikke fremlægge en kopi, da Retten anmodede om den. Det ville under alle omstændigheder have været i overensstemmelse med de almindelige principper for forsvarlig økonomisk forvaltning, at revision indgik i alle eller i de fleste af programmerne som en standardprocedure.

⁽¹⁾ Særberetning nr. 5/98, EFT C 241 af 31.7.1998, punkt 3.55 og 5.7.

101. Der var også nogle få tilfælde i Eritrea og Somalia, hvor en ngo, som deltog i samarbejdet, eller delegationen havde bemærket, at midlerne ikke var blevet anvendt til de tilsigtede formål. Ganske vist var det vanskeligt at følge op på disse tilfælde, men man bør søge at få dem klarlagt på grundlag af relevant dokumentation.

Overvågning

102. Det er først og fremmest Kommissionen, dvs. normalt delegationerne, der er ansvarlig for overvågningen af programmerne.

103. Delegationerne var i begyndelsen ikke forberedt godt nok til overvågningen af SIA-aktionerne, og de havde heller ikke det nødvendige udstyr. Først efter at programmerne var indledt, blev der gradvis udarbejdet overvågningsprocedurer i SIA-landene. Da der ikke var nok kommissionspersonale, blev overvågningen varetaget af bistandskonsulenter — i de fleste tilfælde selvstændige TSU'er, men undertiden også bistandskonsulenter ansat i delegationen. I Angola klagede ngo'erne over, at delegationen ikke havde besøgt dem i de første 18 måneder efter aktiviteternes start.

104. Kommissionen har kun i forbindelse med nogle få projekter sørget for, at der som standardprocedure skulle foretages efterfølgende opfølgning. Et af dem er Eritrea, hvor alle kontrakter med ngo'er indeholder en bestemmelse om, at ngo'en skal forelægge Kommissionen en aktionsrapport efter et eller to år.

105. Overvågningen i Somalia blev varetaget af bistandskonsulenter i Somalia-enheden, som er tilknyttet delegationen i Nairobi. Deres rapporter kan næppe betragtes som egentlige overvågningsrapporter. De særlige mål for projekterne er ikke nævnt. Problemer, der er drøftet eller løst under kontrolbesøg, omtales kun kort i rapporterne.

106. I Mozambique havde Kommissionen planer om at oprette en særlig enhed, der skulle koordinere og overvåge alle rehabiliteringsforanstaltninger finansieret af Kommissionen. Det var anført i Kommissionens forslag til Rådet og Parlamentet i maj 1993. Enheden blev aldrig oprettet. I stedet blev der indgået kontrakter med en række bistandskonsulenter om overvågningen af det enorme SIA-program, som pr. udgangen af 1998 beløb sig til ca. 180 mio. ECU. Der foreligger ingen rapporter overhovedet om denne overvågning, og Retten konstaterede under revisionsbesøget i september 1996, at adskillige projekter aldrig var blevet besøgt af bistandskonsulenter. Delegationens fastansatte personale var overhovedet ikke inddraget i overvågningen, bortset fra det lokale regnskabspersonale, som kontrollerede de finansielle rapporter. Kommissionen anførte, at det ikke var nødvendigt med dokumentation for overvågningsarbejdet, fordi bistandskonsulenterne var stationeret i selve delegationen. Kommissionen fulgte ikke udviklingen i de EUF-finansierede projekter i Mozambique, men koncentrerede sig om projekterne finansieret over det almindelige budget.

107. Kommissionens delegation i Eritrea havde dokumenteret sine regelmæssige og temmelig hyppige overvågningsaktiviteter, som omfattede stedlig kontrol af de fleste projekter. Sideløbende indsendte en konsulent (TA), som var blevet rekrutteret specielt til programmet, regelmæssigt egentlige overvågningsrapporter. Delegationens overvågningsrapporter blev imidlertid ikke videregivet til de centrale tjenestegrene.

EVALUERINGER

108. Evaluering af en udviklingsaktions effekt er et væsentligt element til sikring af en forsvarlig økonomisk forvaltning. Evaluering indgår også som et vigtigt element i planlægningen af fremtidige programmer. Hvis konceptet for de programmer, der iværksættes, er nyt eller nyskabende, som det var tilfældet med SIA, er det endnu vigtigere, at evalueringerne indledes så tidligt som muligt i gennemførelsen, og at der træffes de nødvendige beslutninger om afhjælpning af mangler eller problemer, som måtte blive konstateret under evalueringen. Rådet og Kommissionen har fra begyndelsen erkendt, at evaluering er af væsentlig betydning.

109. Evalueringerne vanskeliggøres af, at der i mange af programdokumenterne ikke er opstillet målelige mål. I begyndelsen var de fleste projektforslag og de tilhørende finansieringsaftaler kendetegnet ved, at der heri ikke var fastlagt klare og logiske rammer i form af de tilsigtede mål, de forventede resultater og de aktioner, der skulle igangsættes, for at resultaterne kunne nås. Situationen er blevet bedre i de senere år.

110. Der er blevet udarbejdet en række evalueringer, men i mange tilfælde er evalueringerne af enkeltstående projekter blevet udført af de organer, der selv stod for gennemførelsen, eller af lokale konsulenter, som blot citerede fra situationsrapporterne og ikke tilførte noget nyt. Kun for Liberias og Mozambiques vedkommende er der foretaget evalueringer, som dækkede samtlige Kommissionens rehabiliteringsaktioner. Ifølge Kommissionen har budgettildelingen til evalueringer ikke været stor nok til at dække sådanne evalueringer. Kommissionen bør prioritere sådanne evalueringer højt og søge at finde midlerne til dem.

111. Det er i nogle tilfælde — men ikke altid — fastsat i finansieringsaftalerne, at der skal foretages evalueringer eller midtvejsundersøgelser. Men selv når de er foreskrevet, bliver de ofte ikke gennemført. Og de evalueringer, der blev foretaget, omfattede normalt ikke hele programmet, men kun et eller nogle få af projekterne eller delelementer under et program, dvs. enkeltstående kontrakter og ikke hele programmet som beskrevet i finansieringsaftalen. I sådanne tilfælde er det meget vanskeligt at udtale sig om, hvorvidt målene er nået, for resultatindikatorerne og målene fastlægges normalt for det samlede program.

112. I Angola var det f.eks. hensigten, at tre EUF-programmer skulle evalueres i begyndelsen af 1998. Der er endnu ikke sket noget på dette område. To planlagte evalueringer af programmer

i Etiopien vil ifølge delegationen ikke blive gennemført. I Mozambique er der — bortset fra den samlede evaluering (jf. punkt 110) — ikke gennemført nogen specifik evaluering af noget projekt under programmet til 180 mio. ECU.

113. Evalueringer skal, for at kunne bruges, foretages af et uafhængigt organ og ikke af det organ, der står for gennemførelsen, eller Kommissionen. Rettens revisorer anmodede under revisionen om evalueringsrapporter — rapporterne om nogle af projekterne var udarbejdet af de organer, der stod for gennemførelsen. De var generelt af dårlig kvalitet og ikke problemorienterede.

114. Evalueringsarbejdet var i nogle tilfælde givet i underentreprise til lokale konsulenter. Der bør så vidt muligt anvendes lokale konsulenter, hvis de har den fornødne kapacitet, for de er billigere og må forventes at have et større kendskab til de lokale forhold. I Etiopien blev der anvendt et lokalt konsulentfirma til at evaluere en række projekter under et program. Evalueringsrapporterne var imidlertid blot en gentagelse af de konklusioner, de ansvarlige for gennemførelsen selv havde anført i deres endelige gennemførelsesrapporter. Evalueringerne havde derfor ikke den effekt, at lignende nye projekter gav bedre resultater, eller at det organ, der stod for gennemførelsen, og som evalueringen omfattede, ydede en bedre præstation.

KONKLUSION

Strategien

115. Rehabiliteringsaktiviteterne inden for rammerne af SIA-strategien skal først og fremmest være et stærkt bindeled mellem nødhjælpsaktioner og langsigtede udviklingsaktiviteter. Der er imidlertid ikke opstillet klare kriterier for »rehabilitering«, så det er vanskeligt at se, hvorved denne bistand afviger fra nødhjælp, og der er heller ikke oprettet en hensigtsmæssig struktur til forvaltning af denne form for bistand (jf. punkt 1-4).

116. I praksis adskilte en stor del af rehabiliteringsaktionerne sig ikke fra humanitær bistand, og mange nødhjælpsaktioner blev videreført som rehabiliteringsprogrammer. Eftersom det var andre tjenestegrene i Kommissionen, der fik ansvaret for rehabiliteringsaktionerne, ville omfattende dokumentation vedrørende de tidligere aktioner have været til nytte. Der kunne imidlertid ikke fremlægges sådan dokumentation vedrørende nogen af de pågældende lande (jf. punkt 9).

117. Finansieringsstrukturen bør tilpasses programmets behov. De forskellige finansieringskilder, dvs. det almindelige budget og EUF, er ikke kohærente. Basislovgivningen og finansforordningerne for de forskellige finansieringskilder er ikke de samme, og

modtagerne har mange flere beføjelser i EUF-sammenhæng end i forbindelse med det almindelige budget. Bestemmelserne om indgåelse af kontrakter og andre procedurer som f.eks. rapportering afviger meget fra hinanden, og organisationsstrukturerne i Kommissionen er forskellige. Under sådanne omstændigheder er en kombination af budget- og EUF-finansiering ikke effektiv (jf. punkt 10-11).

Støtteberettigelse og koordinering

118. Kommissionen betragtede nogle lande (f.eks. Angola, Congo og Somalia) som berettigede til rehabiliteringsstøtte, selv om de ikke opfyldte mindstekravene til stabilitet og sikkerhed og heller ikke kriteriet om, at der skulle være en regering med retmæssige beføjelser i landet. Under sådanne forhold var der intet grundlag for rehabiliteringsaktiviteter (jf. punkt 16-30).

119. Målet var at gennemføre aktionerne hurtigt, men på grund af det politiske pres for at få iværksat projekter og brugt nogle af de finansielle midler så hurtigt som muligt, blev planlægningsfasen så lidt effektiv, at den nærmest havde den modsatte effekt. Kommissionen burde have videreført nødhjælpsaktionerne, indtil forholdene var mere gunstige (jf. punkt 31-36).

120. Koordineringen mellem Kommissionen og andre donorer var begrænset til udveksling af oplysninger (jf. punkt 37-41). Selv om Kommissionens kontrol egentlig ikke omfatter dette område, burde den have sørget for en stram koordinering mellem sine egne tjenestegrene. De forskellige tjenestegrene i Kommissionen, som var inddraget i rehabiliteringsaktioner, koncentrerede sig i praksis kun om de aktioner, de selv var direkte ansvarlige for (jf. punkt 42-46).

Planlægning og overvågning

121. I starten var Kommissionens overordnede planlægning ikke gennemsigtig og ikke baseret på en indgående behovsanalyse. Allerede indgåede kontrakter blev ofte forlænget uden indgående vurdering af den finansielle stilling og af behovet for at forlænge aktiviteterne (jf. punkt 12-15).

122. Navnlig for så vidt angår de projekter, der blev vedtaget i startfasen, kan det ikke efterprøves, om programmerne var baseret på vurderinger af de faktiske rehabiliteringsbehov. Projekterne byggede ofte på igangværende aktiviteter, f.eks. hvor ngo'er allerede var aktive inden for en bestemt sektor i en region. Under sådanne omstændigheder risikerer man, at resultaterne bliver spredte og inkohærente (jf. punkt 55-63).

123. Der var så kort tid til at udarbejde projektforslag, at lokale myndigheder og modtagere stort set ikke blev inddraget i processen. Derfor blev der foretaget investeringer, hvor bæredygtigheden ikke var sikret (jf. punkt 56-73).

124. Overvågningen og rapporteringen var ikke tilfredsstillende. Navnlig udarbejdede Kommissionen ikke regelmæssigt samlede rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet om bistand over både budgettet og EUF. Gennemførelsen af aktionerne var generelt ikke godt nok dokumenteret, og det betød, at der kun i begrænset omfang kunne foretages effektiv overvågning af aktionerne (jf. punkt 90-95). Endvidere havde delegationerne ikke personale nok til at overvåge aktiviteterne (jf. punkt 102-107).

125. Kommissionen havde ikke fastsat retningslinjer for rapporteringen og foretog ikke overvågning. Derfor kunne en række ngo'er fremsætte forslag om aktioner uden klare mål eller klare målgrupper (jf. punkt 59-61). Ngo'ernes rapporter indkom generelt for sent og var ofte af så ringe kvalitet, at det var yderst vanskeligt at se, hvilke resultater der var opnået, og hvad det havde kostet at nå dem (jf. punkt 96-98).

Gennemførelse og ansvarlighed

126. Rehabiliteringsprogrammet skulle efter planen have været en midlertidig facilitet, og aktionerne skulle gennemføres hurtigt. I praksis er programmet næsten blevet permanent, og aktionerne har taget meget længere tid end forventet. Mange af disse programmer kunne ikke skelnes fra traditionelle udviklingsprogrammer.

127. En række aktioner blev forsinket som følge af problemer med at rekruttere kvalificeret lokalt personale (jf. punkt 72). Gennemførelsen af aktionerne trak i langdrag, delvis på grund af tidskrævende udbetalingsprocedurer og beslutningsprocesser i Kommissionen i Bruxelles (jf. punkt 77-78 og 84).

128. Den finansielle rapportering var mangelfuld, og der blev ikke ført permanent finansielt tilsyn. Kommissionen kunne ikke fremlægge en samlet oversigt over den finansielle stilling for rehabiliteringsaktionerne finansieret over EUF og det almindelige budget (jf. punkt 12-15).

Resultater

129. En række rehabiliteringsaktioner har givet resultater i form af bygning/rehabilitering af veje, skoler, sundhedscentre og vandforsyning. Men der foreligger ingen oplysninger om de samlede resultater af rehabiliteringsaktiviteterne, hverken på programplan eller på nationalt plan, og i mange tilfælde kunne man ikke se, om målene for de forskellige aktioner var opfyldt (jf. punkt 74-75).

130. Skal aktionerne være bæredygtige, forudsætter det altid som et minimum, at modtagerne har effektive institutionelle rammer. Opbygning af institutioner og etablering af forvaltningskapacitet bør prioriteres højere ved rehabilitering, end det hidtil har været tilfældet.

131. På grundlag af de høstede erfaringer bør Kommissionen foretage en indgående undersøgelse af rehabiliteringsprogrammet. En sådan undersøgelse bør omfatte alle programmets faser, dvs. planlægningen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen samt samordningen af aktionerne, og man bør i den forbindelse udnytte de positive erfaringer med programmet i Liberia. Det bør overvejes på ny, om rehabiliteringsstrategien er den rigtige programstrategi, eller om den bør erstattes af omfattende, individuelle landeprogrammer, der baseres på indgående analyser af de særlige forhold i hvert land, der har været ramt af en krise.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 26. og 27. januar 2000.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

Kommissionen betragter 1993-meddelelsen (KOM(93) 204 endelig udgave) som et vigtigt element i de erfaringer, man er i færd med at indvinde med hensyn til politik og foranstaltninger på dette felt, dvs. et element, hvori der lægges stadig større vægt på fleksibilitet og realisme. Kommissionen har ikke opstillet nogen »ordning« for et bestemt beløb og ej heller fastlagt nogen liste over, hvilke lande der var omfattet (den gav simpelt hen en række eksempler).

Det er kun overfladisk set, at udbetalingsprocenten efter fem års støttevirksomhed virker lav. Det er vigtigt at anlægge et relativt synspunkt og tage hensyn til de særdeles vanskelige vilkår, hvorunder støtten ydes, idet disse lande først nu viser tegn på bedring efter en meget langvarig og meget dybtgående krise. Man bør også tage i betragtning, hvor hurtigt der indgås forpligtelser — og i hvor høj grad disse koncentrerer om lande, der repræsenterer en risiko — hvordan udbetalingsprocenten har tendens til at vokse med tiden, og hvor høj en udbetalingsprocent der generelt opnås i forbindelse med udviklingsstøtteordningerne under ét.

Det er korrekt, at der blev iværksat foranstaltninger, også før der var skabt relativt stabile forhold, men noget sådant kan ikke undgås. Som det fremgår af 1995-meddelelsen (LRRD — Linking Relief, Rehabilitation and Development) og Kommissionens og andre donorerers bedømmelser, er der ikke tale om en lineært kontinuum, men om et kontiguum. I et givet land kan de forskellige regioner være i forskellige udviklingsfaser inden for dette kontiguum, og disse regioners politiske og militære stabilitet kan ændre sig. Kommissionens fremgangsmåde har under disse forhold været at beslutte at gennemføre et projekt, hvis der hersker relativ stabilitet i regionen. Rehabiliteringsfonde eksisterer for at underbygge en eksisterende fred, men der er ingen garanti for at en etableret fred fortsætter. Der kan meget vel udbryde krig igen. Det er ikke Kommissionens opfattelse, at man burde have givet nødhjælp i stedet for rehabiliteringshjælp — navnlig ikke i betragtning af at nødhjælp er en forholdsvis bekostelig støtteform.

De beløb, der var afsat til rehabilitering af budgettet i AVS-landene — i gennemsnit 40 mio. EUR — var klart utilstrækkelige til at dække de berørte befolkningsgruppers behov. Allerede i det regnskabsår, der begyndte i januar 1995, tilstræbte man med planlægningen — på baggrund af Rådets konklusioner af 2. december 1993 — at tilgodese en række landes behov inden for sektorer, der var udpeget som vigtige, og samtidig hermed tage højde for andre disponible finansieringskilder (nationale vejledende programmer samt artikel 255 i Fjerde Lomé-konvention). Efter vedtagelsen af Rådets forordning (EF) nr. 2258/96 den 22. november 1996 ⁽¹⁾ blev den tidligere praksis formaliseret ved forordningens artikel 8 på den måde, at medlemsstaterne på et møde i det blandede udvalg får forelagt de generelle retningslinjer for tilrettelæggelsen af de foranstaltninger, der skal finansieres i det pågældende regnskabsår. Man gør her rede for, hvilke generelle principper der lægges til grund for rehabilitering, hvilke lande der kan komme i betragtning, og hvilke indsatsområder der er højest prioriteret. I denne forbindelse har man som fastlagt i bestemmelserne taget hensyn til, at rehabiliteringen har den specifikke rolle at fortsætte arbejdet når den humanitære bistand indstilles, så vidt mulig dog først når der hersker et minimum af sikkerhed. Der har således faktisk været en regelmæssig planlægning, koordinering og afgrænsning af budgetrehabiliteringsstøtten ⁽²⁾.

Tjenestegrenene i Bruxelles har sørget for en nøje koordinering af budgetrehabiliteringsstøtten via en særlig afdeling, der fra og med oktober 1995 ud over andre opgaver også har varetaget planlægning og tilrettelæggelse af beslutningerne på grundlag af de forslag, som partnere i felten har indsendt via de regionsansvarlige afdelinger og delegationerne. De regionsansvarlige afdelinger i Bruxelles og delegationerne har spillet en stor rolle i forbindelse med planlægning og fremsendelse af projekter og programmer, og dette illustrerer den samordning, der har været mellem de forskellige finansieringskilder. Der har også været en nær samordning med Det Europæiske Fællesskabs Kontor for Humanitær Bistand (ECHO).

Næsten alle budgetstøtteforanstaltninger er blevet varetaget af ikke-statslige organisationer (ngo'er), hvis projekter er blevet finansieret på grundlag af detaljerede budgetter og veldefinerede målsætninger. De derfor opstillede kontrakter indeholder bestemmelser om, at der skal indsendes indberetning bl.a. i forbindelse med anmodning om udbetaling af rater og restbeløb. Det bør også bemærkes, at der i flere lande med adgang til rehabiliteringsfonde er blevet iværksat specifik faglig bistand med henblik på sikring af en nøje kontrol på

⁽¹⁾ EFT L 306 af 28.11.1996, s. 1.

⁽²⁾ APT Consult, Phase I, Desk Review Report-Final (4. maj 1998), side 21.

stedet af gennemførelsen af de forskellige projekter og programmer, dvs. ud over de regelmæssige rapporter. Kommissionen har imidlertid noteret sig Revisionsrettens udtalelse — som den deler — om at personalemangel har vanskeliggjort arbejdet, og det navnlig i delegationerne.

Kommissionen har oprettet en særlig arbejdsgruppe, der skal undersøge, hvor gode resultater man siden 1996 har opnået ved at sammenkæde humanitær bistand, rehabiliteringsstøtte og udviklingsstøtte, og hvordan man kan opstille en endnu bedre integreret metode til afhjælpning af krisesituationer og problemer i tiden derefter.

INDLEDNING

Baggrunden

4. At udviklingslandene har svært ved at absorbere støtte, er et generelt og kendt problem. Dette problem forværres af de ødelæggelser og den strukturopløsning, der har fundet sted i lande med behov for rehabilitering. Det er således overordentligt vanskeligt at hjælpe disse lande med støtte. Der er store og ofte presserende behov, men det er ikke nogen nem sag at imødekomme dem. Dette er en realitet, der — som konstateret af Kommissionens partnere — viser sig i form af en langsom gennemførelse, hvilket influerer på finansieringsindikatorerne. De specifikke resultater, der er opnået med rehabiliteringsstøtten, er imidlertid ikke dårlige set i sammenligning med udbetalingsprocenten for al støtte under ét. Perioden har været præget af en stadig vækst i udbetalingerne på dette område, og der har også været en — endnu kraftigere — vækst i udbetalingerne inden for den budgetstøtte, der varetages af ngo'erne til dækning af de berørte befolkningsgruppers mest fundamentale behov (dvs. inden for sundhed, drikkevand og uddannelse). Dette er resultatet af en reel og specifik indsats i iværksættelsen af denne form for bistand.

GRUNDLAGET

Strategien

7. Grundlaget for denne form for bistand er Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet ⁽¹⁾, den parlamentsbeslutning, som Revisionsretten omtaler, samt de konklusioner, der blev vedtaget af Ministerrådet den 2. december 1993 vedrørende rehabiliteringsstøtte.

9. De arbejdsgrupper, der er oprettet for de enkelte lande og/eller sektorer, har foretaget undersøgelser af de pågældende landes forhold og udvikling, således at der har kunnet foretages en nøje planlægning og samordning inden for rammerne af en global politik. Den indbyrdes overtagelse og overdragelse af projekter og

programmer, der i flere tilfælde har fundet sted mellem ECHO og generaldirektoratet for udvikling, er således kun ét aspekt af det arbejde, der er blevet udført i fællesskab.

Retsgrundlaget

10. Den omstændighed, at der gælder forskellige forordninger for humanitær bistand og for rehabilitering, behøver ikke være til hinder for en effektiv iværksættelse af støtten, blot koordinationskravet er opfyldt. I øvrigt henhører begge disse felter nu under et enkelt kommissionsmedlem.

11. Kommissionen ønsker at gøre nærmere rede for den proces, der har været i gang fra maj 1993 til november 1996, hvori de forskellige EF-instanser på Kommissionens initiativ har uddybet rehabiliteringstanken og fastlagt metoder for virkeliggørelsen heraf under hensyntagen til de forskellige finansieringskilder, som Kommissionen har taget vare på.

Artikel 257 i afsnit 6 (nødhjælp) i Fjerde Lomé-konvention (1990-1995) åbnede mulighed for at yde rehabiliteringsbistand til AVS-landene (dvs. Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet) via forskellige finansieringskilder under første finansprotokol, idet projekter og programmer skulle gennemføres på grundlag af Den Europæiske Udviklingsfonds regler og principper.

Da der også uden for AVS-området er et stort behov for rehabiliteringsstøtte, forelagde Kommissionen i maj 1993 en meddelelse for Rådet og Europa-Parlamentet med henblik på en helhedsløsning på dette felt.

Europa-Parlamentets beslutning og konklusionerne fra Rådets møde i december 1993 danner tilsammen grundlaget for iværksættelsen af de første rehabiliteringsforanstaltninger, der blev finansieret over den budgetkonto (B7-5 0 7 6), der var blevet opført på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget for 1994, og supplerer de rammebestemmelser, der allerede eksisterede for de foranstaltninger, der finansieres med midler fra EUF.

Midt i 1995 forelagde Kommissionen et forslag til rådsforordning vedrørende rehabiliterings- og genopbygningsforanstaltninger i

⁽¹⁾ KOM(93) 204 endelig udgave af 12.5.1993.

udviklingslandene ⁽¹⁾; den var genstand for en parlamentsudtalelse den 15. december 1995 og en fælles holdning den 29. januar 1996. Efter Europa-Parlamentets anden udtalelse den 21. maj 1996 blev forordningen endeligt vedtaget den 22. november 1996.

Inden da havde Kommissionen, der søgte at fremme en helhedsorienteret politik, forelagt Rådet og Europa-Parlamentet en udtalelse om sammenkædning af nødhjælp og rehabiliteringsstøtte og udviklingsbistand (LRRD) ⁽²⁾, hvorom Rådet vedtog konklusioner den 28. maj 1996 og Europa-Parlamentet en udtalelse den 21. februar 1997. Dette resulterede i oprettelse af forskellige arbejdsgrupper (taskforces).

På denne baggrund er det vanskeligt at se, at de nødvendige helhedshensyn i rehabiliteringsforanstaltningerne ikke skulle være tilgodeset, og dette gælder såvel for EUF-midlerne som for budgetbevillingerne, hvis indbyrdes komplementaritet ofte er blevet fremhævet. Det er derimod korrekt — og har været det siden iværksættelsen af det særlige Afrika-initiativ — at rehabiliteringsstøtte ikke længere anses som et nyt og unikt redskab, men som et fleksibelt og koordineret redskab til iværksættelse af forskellige allerede eksisterende ordninger, og at helhedsaspektet heri er blevet mere og mere uddybet langs hen ad vejen som anført ovenfor.

De finansielle midler

14. I denne sammenhæng bør det anføres at behovet for en hurtig iværksættelse af støtteforanstaltninger stod meget klart, jf. punkt 7 i Rådets konklusioner af 2. december 1993. Rent bortset fra betydningen af beløbsstørrelsen bør man ikke glemme, hvor vanskeligt det er at gennemføre foranstaltninger i et område, hvor forsinkelser og uventede problemer til enhver tid kan indtræde, og at — undertiden meget pludselige — ændringer i forholdene kan medføre, at foranstaltningerne må tilpasses.

15. De AVS-lande, der omfattes af rehabiliteringsordningen, har haft adgang til specifikke finansieringskilder, hvilket var berettiget set på baggrund af behovet hos de særligt hårdt ramte befolkningsgrupper, dvs. flygtninge samt hjemsendte personer, jf. artikel 255 i Fjerde Lomé-konvention. De har også haft adgang til ekstrafinansiering over De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, som omhandlet i Europa-Parlamentets beslutning af 16. november 1993 ⁽³⁾, hvori det understregedes, hvor stort rehabiliteringsstøttebehovet var, og hvor nødvendigt det var at etablere en særlig ordning med et stort budget til at afhjælpe disse behov.

Der gælder ikke samme kriterier og gennemførelsesbestemmelser for de nationale vejledende programmer som for budgetbevillingerne, der forvaltes på et mere autonomt grundlag. Med hensyn

til planlægningen af anvendelsen af midlerne har foranstaltningernes art spillet en meget stor rolle. Det bør således fremhæves, at budgetbevillingerne for størstepartens vedkommende er blevet udbetalt via ngo'erne til iværksættelse af foranstaltninger med det formål at imødekomme berørte befolkningsgruppers mest basale behov, hvilket har gjort det muligt at udnytte eventuelle restbeløb under de nationale vejledende programmer til finansiering — når noget sådant har været muligt, ikke mindst i politisk henseende — af andre projekt- og programtyper f.eks. med udviklingsfremme for øje.

DEN SAMLEDE PROGRAMMERING

Kriterierne

19. Kriterierne for, hvilke lande der kan komme i betragtning med hensyn til rehabiliteringsstøtte, er efter Kommissionens opfattelse fastlagt i følgende to dokumenter: punkt 6 i Rådets konklusioner af 2. december 1993 samt Rådets forordning (EF) nr. 2258/96 den 22. november 1996. Begge steder opstilles der som kriterium et vist minimumskrav til sikkerhedsniveauet, idet der dog også anvendes vendingerne »idet der dog udvises den fornødne smidighed« og »så vidt muligt«. Herved åbnes der mulighed for at gennemføre hurtige foranstaltninger — til afløsning af humanitære foranstaltninger — og at tage højde for at den komplekse proces, som krisebekæmpelse, rehabilitering og fornyet udvikling tilsammen udgør, hverken er tidsmæssigt lineær eller ensartet i geografisk henseende. I én periode kan en region sagtens være præget af stabilitet, medens en anden præges af uro, og i andre perioder kan det omvendte være tilfældet. Dette er forklaringen på at bestemmelserne tillader en vis fleksibilitet, der giver mulighed for at imødekomme de ramte befolkningsgruppers mest fundamentale behov.

Hertil kommer, at man ved fastlæggelsen af, hvilke lande der kan komme i betragtning til rehabiliteringsstøtte, og hvilke foranstaltninger der skal finansieres, har taget udgangspunkt i et nært samarbejde med Rådet på basis af det blandede udvalg, EUF-Udvalget og forhåndsinformation.

Specifikt hvad angår budgetrehabiliteringsstøtten bør det nævnes, at bistanden til meget hårdt ramte befolkningsgrupper kun har kunnet opretholdes takket være det arbejde, som ngo'erne har gennemført under meget vanskelige og ofte farlige vilkår. Det er korrekt, at dette har medført, at nogle projekter — omend globalt set kun et fåtal — er blevet standset eller suspenderet, men det er den pris, der må betales, når ikke man ønsker at holde sig helt udenfor.

Somalia

20. Den aftale, der i marts 1993 blev indgået i Addis Abeba mellem lederne af de forskellige grupper i Somalia, blev fulgt op med Addis Abeba-erklæringen af 1. december 1993, som blev undertegnet af samtlige internationale donorer (regeringer, FN's agenter og internationale ngo'er) og af repræsentanter for Somalias

⁽¹⁾ KOM(95) 291 endelig udgave af 26.6.1995.

⁽²⁾ KOM(96) 153 endelig udgave af 30.4.1996.

⁽³⁾ EFT C 329 af 6.12.1993, s. 77.

forskellige regioner. Med denne erklæring blev der lagt en strategi for genopbygning og istandsættelse i Somalia med udgangspunkt i de reelle forhold, dvs. at landet ikke havde nogen central regering; denne strategi fik senere betegnelsen fredsdividendestrategien. EF har lagt denne strategi til grund siden midten af 1994, hvor det første rehabiliteringsprogram blev igangsat. I internationale donorkredse hersker klart den opfattelse, at der ikke i dag findes alternativer til denne strategi, hvis ikke Somalia skal lades helt i stikken.

21. Det medførte en kraftig stigning i de EF-finansierede aktiviteter i de centrale dele af Shebelle-regionen, at støttekoordinationsinstansen for Somalia (Somalia Aid Coordination Body - SACB) dekreterede, at regionen kunne komme i betragtning med hensyn til rehabiliteringsstøtte. Det kunne ikke forudses, at klankonflikter senere ville medføre en forringelse af forholdene i regionen. De allerede gennemførte investeringer må anses som fundamentalt nyttige, også selv om visse infrastrukturprojekter har måttet standses på grund af problemer. Årsagen til, at man i tidsrummet 1994-1998 måtte suspendere fem projekter inden for sundhedssektoren, var ændringer i sikkerhedssituationen. Som allerede nævnt var det i realiteten kun et projekt, der måtte standses før tiden, medens man i andre tilfælde kunne videreføre projekterne, efter at der var sket en forbedring.

Angola

22. Som følge af vanskelighederne i forbindelse med gennemførelsen af den protokol, der blev undertegnet i Lusaka i november 1994, herskede der indtil 1998 hverken krig eller fred i Angola; det internationale samfund søgte i denne periode at støtte landet i håb om fred og national forsoning. Kommissionen fortsatte i denne periode sin nødhjælp til Angola. Samtidig hermed forpligtede det internationale samfund sig ved forhandlingerne i Bruxelles i 1995 til at støtte genopbygningsarbejdet i landet. Dette er baggrunden for Kommissionens rehabiliteringsstøtte.

Den Demokratiske Republik Congo (tidligere Zaire)

23-24. Kommissionen er ikke enig i Revisionsrettens bemærkninger om, at det ikke var betimeligt at iværksætte rehabiliteringsforanstaltninger i Congo. Det er korrekt at Kommissionen i KOM(93) 204 gjorde sig til talsmand for et politisk kompromis og for iværksættelse af en overgangsproces. Nævnte dokument bekræfter den analyse, der i januar 1992 fik Fællesskabet og dets medlemsstater til at suspendere deres samarbejdsprogrammer, med undtagelse af den humanitære bistand. EU noterede sig den 27. juli 1994 i en erklæring, at der var sket en vending ved Kengo-regeringens indsættelse og udpegelsen af en ny folkeforsamling.

Mens Kommissionen ventede på, at forholdene skulle give mulighed for at genoptage det normale udviklingsarbejde, finansierede den programmer til forbedring af befolkningens levevilkår. Det

normale forløb »humanitær bistand — rehabiliteringsstøtte — udviklingsstøtte« blev til dels brudt som følge af den konflikt, der opstod i landets østlige del sidst i 1996, og som bredte sig i 1997. Det forholder sig imidlertid således, at den konflikt, der bragte præsident Kabila til magten, ikke kunne forudses.

25. Det blev så besluttet at afslutte/igangsætte de programmer, hvorom der allerede var truffet afgørelse. Den omstændighed, at en ny mand var kommet til magten, udelukkede ikke på forhånd muligheden for at iværksætte overgangsforanstaltninger og medførte ingen ændringer i befolkningens behov eller i forholdene med hensyn til iværksættelse af rehabiliteringsprojekter. Det ville have været langt mere kritisabelt blot at lade befolkningen i stikken.

26. Det valgforberedelsesprogram, som omtales af Revisionsretten, indebar ingen udgifter, og hele regnskabet i forbindelse med denne forpligtelse er nu afsluttet.

Sigtet med dette program var både at bidrage til en folketælling (en sådan er en forudsætning for afholdelsen af de valg, der var planlagt af Kengo-regeringen) og at tilrettelægge større rehabiliterings- og udviklingsprogrammer på grundlag af bedre oplysninger om befolkningens behov; befolkningstallet og befolkningens fordeling beror i dag stadig på skøn.

Da det blev klart, at udsigten til valg var svindende under de nye myndigheder, blev regnskabet vedrørende denne forpligtelse afsluttet, uden at der var udbetalt en eneste euro; dette skete samtidig med, at man afsluttede regnskabet vedrørende forpligtelsen på FUSP-kontoen til at oprette en europæisk valgtilsynsgruppe med det formål at tilrettelægge, kontrollere og observere valg. Kommissionen skal her præcisere, at disse valg ikke var berammet til gennemførelse specielt efter magtovertagelsen, og at formålet var at sørge for, at en magtoverdragelse skete på grundlag af demokratiets spilleregler. Der var truffet beslutning om dette program under Kengo-regeringen, der havde afsat et finansieringsbeløb på ca. 150 mio. USD i afventning af bidrag fra De Forenede Nationer. Kommissionens program var således komplementært i forhold til disse forpligtelser, og det blev holdt åbent, da den nye præsident lovede, at der ville blive afholdt valg senest to år efter hans magtovertagelse.

Det er Kommissionens opfattelse, at foranstaltninger af denne art mere end nogensinde forudsætter komplementaritet mellem de forskellige finansieringskilder (EUF og budgettet) samt en nøje koordination med andre bidragsydere.

Rwanda/Liberia

27. Det er Kommissionens opfattelse, at rehabiliteringsstøtte er aldeles berettiget i Rwandas tilfælde.

Kommissionen har videreført den humanitære bistand, men den mener en sådan bistand ikke er tilstrækkelig til at tilgodese de behov, der gør sig gældende i en befolkning, der er traumatiseret

af folkemord. Kommissionen har skønnet det nødvendigt så hurtigt som muligt at iværksætte foranstaltninger til genopbygning af de ødelagte infrastrukturer og til reetablering af økonomien for på denne måde at bidrage til national forsoning.

Sådanne foranstaltninger kan ikke gennemføres ved hjælp af humanitær bistand, idet en sådan ikke åbner mulighed for at finansiere f.eks. større infrastrukturer.

At nødhjælp, rehabiliteringsstøtte og udviklingsstøtte logisk set og nødvendigvis må følge hinanden forhindrer ikke, at alle tre bistandstyper kan være nødvendige på en og samme tid i et givet land.

28. Det vellykkede udfald af foranstaltningerne i Liberia er for nylig blevet bekræftet i to uafhængige rapporter, der mundede ud i følgende konklusioner:

- Rehabiliteringsarbejdets målsætninger, resultater og virkninger har været i god overensstemmelse med EU's målsætning og har givet EU's og Kommissionens initiativer en større komplementaritet ⁽¹⁾.
- Kommissionen har bevist, at den i langt højere grad end normalt antaget er i stand til at reagere på forholdene i mar-ken ⁽²⁾.
- EF har haft en stor indflydelse både på fredsprocessen og på de første faser af genopbygningen efter borgerkrigen ⁽³⁾.
- Også efter gennemførelsen af denne undersøgelse har Kommissionen spillet en vigtig rolle som Liberias største donor takket været det andet rehabiliteringsprogram. Denne rolle nyder bred anerkendelse i donorkredse ⁽⁴⁾.

Etiopien

29-30. Nævnte begrænsning, der optrådte som forslag i Kommissionens meddelelse, blev ikke fastholdt i de konklusioner, der blev vedtaget af Ministerrådet den 2. december 1993. Den er heller ikke at finde i forordningen vedrørende budgetrehabiliteringsstøtte. Bemærkningen vedrørende Kommissionens støtte til SIA bør også ses i den rette kontekst. Allerede fra og med 1991 finansierede Kommissionen et stort antal nødhjælpsaktioner for krigs-, tørke- og hungersnødsofre. Det socialrehabiliteringsprojekt, der blev igangsat i 1994 til opfølgning af den tidligere ydede nødhjælp, indgik i ovennævnte kontinuum. Det bør ikke glemmes, at der efter Eritreas selvstændighed blev overført 20 mio. EUR fra de etiopiske EIF-midler til dette land til finansiering af arbejde i de regioner, der tidligere havde tilhørt Etiopien. Det fremgår af regnskaberne, at der til finansiering af projekter i forbindelse med

socialrehabiliteringsprogrammet i Etiopien er gået et beløb på 14 834 739 EUR. Dette beløb fremkommer således: 2,7 mio. EUR via EUF, 4,1 mio. EUR via artikel 255 og et beløb på 8,0 mio. EUR fra B7-6 4 1 0/5 0 7 6.

Haiti kæmpede i tidsrummet 1994-1999 med en politisk og institutionsmæssig krise. På denne baggrund var det lige så vigtigt at fremme rehabiliteringsarbejdet efter embargoen som at holde økonomien under kontrol for at undgå, at den politiske og sociale krise skulle udarte sig til ustabilitet og værre økonomiske og finansielle forhold. Finansieringen af tilpasningsprogrammerne til supplerende af rehabiliteringsforanstaltningerne og -programmerne er en del af denne strategi.

At nødhjælp, rehabiliteringsstøtte og udviklingsstøtte udgør et kontinuum, indebærer ikke et bestemt tidsforløb, men en indbyrdes komplementaritet. Det gælder i særdeleshed i Haitis tilfælde, at nød- og rehabiliteringsaktioner nødvendigvis måtte — og stadig må — indgå i udviklingsstrategien. Det, man tilstræber, er, at budgetstøtteforanstaltninger til styrkelse og decentralisering af staten skal modsvares af foranstaltninger til genopbygning og strukturering af civilsamfundet.

Programmeringsprocessen

33. Det kan ske, at budgetplanlægningen i Kommissionen, som jo nødvendigvis må overholde de gældende bestemmelser, kommer ud af takt med ngo'ernes projektilrettelæggelse. Generelt gælder det, at ngo'erne i god tid får meddelelse om frister. De er blot ikke altid i stand til at overholde disse. Hvor det overhovedet er muligt, får de en sidste chance for at overholde en frist ved, at den udskydes, men undertiden kan den kun flyttes ganske få dage.

34. Kommissionen skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at medlemsstaterne på et møde i et særligt blandet udvalg tager stilling til, hvilke generelle retningslinjer der skal gælde for de foranstaltninger, der skal gennemføres i løbet af det kommende år, jf. forordning (EF) nr. 2258/96. Endelig skal Kommissionen minde om, at der for så vidt angår alle rehabiliteringsprojekter til mere end 2 mio. EUR skal forelægges et detaljeret finansieringsforslag til udtalelse i EUF-Udvalget, og dette er lejligheden til at se nærmere på baggrunden for rehabiliteringsprogramforslaget.

36. De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) var etableret i Mozambique og havde et stort team, god logistik og god tilstedeværelse ude i distrikterne. Denne organisation var langt bedre placeret end delegationen til at udvælge og kontrollere delprojekter. UNHCR's opgaver blev varetaget af autonome underordnede kontorer i provinsen. De fik tildelt midler på grundlag af disponibilitet og behov og indgik kontrakter med ngo-partnere i overensstemmelse hermed. Deres administrations-systemer var langt mere fleksible end EF's, hvilket gav mulighed for hurtig udbetaling af midler og ændring af kravene til projektresultater.

⁽¹⁾ Evaluation of the Implementation of the Budget Lines (...) B7-6 4 1 0 »Rehabilitation in all Developing Countries«, ACP Section — Financial Years 1994-1995-1996-1997 — Country Report Liberia; APT Consult, UK, s. 5.

⁽²⁾ Sammesteds, s. 6.

⁽³⁾ Evaluation of EU Aid, Field phase; Case Study No 5: Liberia; Investment Development Consultancy, Frankrig; august 1998; s. 1.

⁽⁴⁾ Sammesteds.

Disse komparative fordele gjorde, at det var berettiget at bidrage til finansieringen af UNHCR's globale program uden nøjere øremærkning af, hvilke EF-midler der skulle anvendes til hvilke individuelle projekter. Andre medlemsstater har et tilsvarende forhold til UNHCR. Endnu er fordel ved denne fremgangsmåde er, at delegationens administration på denne måde frigøres til andre opgaver.

Dette er baggrund for, at EF's midler blev brugt til at bidrage til UNHCR's globale arbejdsplan.

Fra og med oktober 1995 forestod UNHCR udvælgelsen af bestemte projekter til specifik EF-finansiering på grundlag af artikel 255-programmet (7 AVS 080). Programmet blev imidlertid først godkendt i marts 1996 med det resultat, at disse projekter enten måtte annulleres, eller at der måtte findes andre donorer.

Koordinering

Koordinering mellem donorerne

37. Hvad angår budgetrehabiliteringsstøtten har Kommissionen gjort brug af forskellige midler for at sikre koordinationen såvel i Bruxelles som ude i delegationerne med de parter, der deltager i rehabiliteringsprocessen, i første række ngo'erne. Dette har også været tilfældet med ECHO, som siden 1994 har fået officiel forhåndsmeddelelse om alle påtænkte støtteforanstaltninger. Koordineringen med medlemsstaterne er sket i form af konsultationer i det blandede udvalg, der blev oprettet ved forordning (EF) nr. 2258/96, hvor medlemsstaterne informeres om de generelle retningslinjer og samtlige projekter såvel før som efter gennemførelsen. Ydermere blev der oprettet arbejdsgrupper for visse bestemte lande og/eller indsatsområder.

Kommissionen mener, at koordinationen har været tilstrækkelig, og at man har undgået overlappninger i anvendelsen af midlerne.

38. Der er ingen tegn på aftagende interesse hos donorerne i støttekoordinationsinstansen for Somalia (Somalia Aid Coordination Body — SACB), som bl.a. har til opgave at sørge for den bedst mulige harmonisering mellem de forskellige iværksættelsessystemer og -metoder, der anvendes af de udførende instanser, idet de så at sige alle er medlemmer af SACB, i lighed med donorerne og FN's agenturer. På den anden side bør det nævnes, at man sporer en aftagende donorinteresse i Somalia som følge af de dårlige fremskridt med hensyn til retablering af fred og orden i dette land.

39-40. Kommissionen noterer sig Revisionsrettens bemærkning, som den dog mener må sammenholdes med følgende betragtning i indledningen: »Eftersom indholdet af en sådan koordinering i et vist omfang ligger uden for Kommissionens kontrol...«.

41. Spørgsmålet om, hvordan de internationale organisationer, der indgår i »FN-familien«, skal finansieres, har længe været gen-

stand for drøftelser og herunder ikke mindst spørgsmålet om, hvorvidt midlerne bør kontrolleres af eksterne kontrolorganer. I den pågældende periode har Kommissionen for så vidt angår rehabiliteringsforanstaltninger, der finansieres over Fællesskabets almindelige budget og via Fjerde Lomé-konventions artikel 255, støttet UNHCR's arbejde ved at finansiere flere af denne organisations projekter og programmer, når de havde specifikke målsætninger og budgetter, undertiden efter overtagelse af foranstaltninger i tilfælde, hvor UNHCR har foretaget en planmæssig standsning af sit arbejde.

Koordineringen internt i Kommissionen

42. Der har fundet koordinering sted i delegationerne i forbindelse med planlægningen af budgetrehabiliteringsstøtten, idet man har taget hensyn til eventuelt anden planlagt støtte inden for rehabilitering eller humanitær bistand.

Også i Bruxelles er der foretaget koordinering, dvs. via de regionsansvarlige afdelinger, der varetager gennemførelsen af udviklingspolitikken som helhed.

Dette koordineringsarbejde finder sted som led i udvælgelsen af, hvilke sektorer der skal prioriteres, og i forbindelse med projekternes tilrettelæggelse.

Hvad angår koordineringen med ECHO bør det nævnes, at denne instans har fået forelagt alle budgetrehabiliteringsprojekter til godkendelse.

Koordineringsarbejdet er siden 1996 systematisk blevet varetaget af arbejdsgrupper (taskforces).

43. Allerede fra starten er den faglige kontrol — med EU-delegationens indforståelse — blevet varetaget af EUF's faglige forvaltningsafdeling for rehabiliteringsstøtte, hvorimod finanskontrollen er blevet varetaget af tjenestegrenene i Bruxelles og delegationen. I årsrapporten for 1995-1996 nævnes allerede ansættelsen af en specifik faglig assistent. Ansættelsesproceduren har været længere end forventet.

44. Den evalueringsrapport, der henvises til i dette afsnit, vedrører artikel 255 i Fjerde Lomé-konvention i sin helhed, og Angola er et af de undersøgte tilfælde. Man har i første række sørget for indbyrdes koordinering og komplementaritet mellem generaldirektorat VIII og ECHO ved hjælp af en fælles planlægning af finansieringen af ngo-projekterne på sundhedsområdet (ECHO prioriterer støtte til dette område). Ved udgangen af 1996 blev der gennemført en undersøgelse med dette formål for øje. Den indbyrdes koordinering og komplementaritet er også blevet tilgodeset ved det arbejde, der er udført af den LLRD-arbejdsgruppe, der er oprettet i Luanda, og ved de koordineringsmøder, der har været afholdt i tjenestegrenene i Bruxelles.

45. I juli 1999 blev der oprettet en tværgående arbejdsgruppe med deltagelse af de forskellige generaldirektorater, der er involveret i forbindelserne udadtil; dens opgave er at rationalisere budgetkontiene og forenkle de forskellige fremgangsmåder.

Menneskelige ressourcer

48. De menneskelige ressourcer og projekt- og finansieringsomfanget er kun to elementer i den store sammenhæng. Andre vigtige elementer er spørgsmålet om, hvor erfarne og bekendte deltagerne er med rehabilitering og finansieringsordningen, hvor god kapacitet nationaladministrationen har, hvor meget den ejer, og hvordan civilsamfundet er organiseret.

Under de forhold, der var fremherskende i rehabiliteringsperioden i Mozambique, var rehabilitering og finansieringsordningen nye begreber, lokaladministration og civilsamfund fandtes ikke, og der var store midler at administrere. Dette er baggrunden for, at delegationen aldrig har bestridt, at Kommissionens rehabiliteringsprogram i vid udstrækning ikke var så effektivt som det burde have været, fordi de menneskelige ressourcer ikke var tilstrækkelige til at varetage et så komplekst og diffust program.

Programmet blev varetaget af én konsulent hjulpet af en eller to udsendte faglige bistandskonsulenter, afhængigt af tidspunktet. Og da rehabilitering var noget nyt, var der ikke mange blandt personalet, der kunne trække på tidligere erfaringer, eller som kunne forventes at sidde inde med så brede faglige kundskaber. Den omstændighed, at så store finansieringsmidler skulle administreres af så fåtalligt et personale, gjorde, at man endte med et efterspørgselbaseret program uden nogen klart defineret strategi.

Under disse forhold var det ikke nogen nem opgave for delegationen at foretage en mere indgående institutions- og situationsanalyse for foranstaltningen som helhed eller for hvert enkelt projekt og hver enkelt partner. Et resultat af dette var, at det tog længere tid at udnytte erfaringerne i delegationens strategi.

De interne og eksterne bedømmelser har dog givet delegationen mulighed for at indarbejde de indvundne erfaringer i beslutningsprocessen.

- Man har nu en langt bedre indsigt i, hvilke kapaciteter partnerne har, og hvilke tiltag der kan forventes at slå an. På grundlag af de retningslinjer, der er udarbejdet i Bruxelles, har det således været muligt at få en optimal gennemførelse af foranstaltninger, bl.a. inden for mikrofinansiering.
- Udviklingsrådgiveren får nu hjælp af to faglige bistandskonsulenter og en embedsmand udstationeret i Maputo. Der udpeges snart en bistandskonsulent, som får base i Zambeziens nordlige provins. Dette står i modsætning til den ene faglige bistandskonsulent, der skulle varetage en lang række projekter i tidsrummet fra 1994 til 1996. Det kommende landdistriktsudviklingsprogram kommer til at omfatte eksperter inden for

overvågning og evaluering, fattigdom og ligestilling samt økonomisk analyse.

- Finansadministrationen har to lokalt ansatte specialister. Revisionsrettens anbefalinger er blevet gennemført med hensyn til institutionsaspektet.
- Nedsættelsen af midlerne har affødt en mere indgående planlægning af udviklingsarbejdet. De nye initiativer, der er planlagt under 8. EUF, er koncentreret om bestemte sektorer og geografiske områder. Der foretages systematisk en vurdering af institutionernes evne til at absorbere midler og af finansanalyserne.
- Udvælgelsen af projekter foregår nu på systematisk og klart gennemskuelig måde. Delegationen har som noget nyt iværksat udbud for at opnå en bedre planlægning af Kommissionens ressourcer.
- I delegationens planer for udvikling af landdistrikterne lægges der stor vægt på at opnå positive samspilsvirkninger med andre programmer, såvel EF's, medlemsstaternes som andre donorer.

Tilbage melding til budgetmyndigheden

49. I de første år af gennemførelsen af det særlige Afrika-initiativ er Rådet regelmæssigt — og det vil sige mindst en gang hvert halve år — blevet holdt informeret om, hvordan rehabiliteringsstøtten globalt set har udviklet sig både med hensyn til antallet af beslutninger og udbetalingsprocenten. Rådet er øjensynligt af den opfattelse, at den fremsendte information har været tilfredsstillende.

50. Med udgangspunkt i artikel 9 i forordning (EF) nr. 2258/96, der blev vedtaget den 22. november 1996, har Kommissionens tjenestegrene udarbejdet en rapport over regnskabsåret 1997, dvs. det første regnskabsår efter forordningens vedtagelse. Den indeholder alle de oplysninger om AVS-landene, der kræves i forordningens artikel 9, for så vidt angår rehabiliteringsstøttekontiene på budgettet. Rapporten er udarbejdet som fastlagt i forordningen.

51. Kommissionen skal også gøre opmærksom på, at de løbende drøftelser om rehabiliteringsstøttedokumenter (udkast til rådsforordning, meddelelse om sammenkædningen af nødhjælp, rehabiliteringsstøtte og udviklingsstøtte) ved flere lejligheder har medvirket til at informere de forskellige EF-instanser om, hvor langt man var nået med rehabiliteringsstøtten globalt set. Hertil kommer, at Revisionsretten regelmæssigt gennem flere regnskabsår i træk har godkendt rehabiliteringsstøttekontiene på budgettet på grundlag af information om, hvordan bevillingerne er blevet anvendt i det foregående regnskabsår.

52-53. Revisionsretten har allerede konstateret, hvilke følger personalemangel — og ikke mindst i delegationerne — kan have med hensyn til evalueringen af foranstaltningerne. Takket være de kontrolmetoder, der er blevet indført af de faglige bistandskonsulenter til supplerende af den kontrol, der varetages af partnerne i felten — og der er for det meste tale om meget erfarne ngo'er

hvad angår budgetrehabiliteringsstøtte — har det dog været muligt at gennemføre specifikke evalueringer af en række særligt udvalgte projekter og at gennemføre to større helhedsevalueringer. Sidstnævnte er blevet foretaget af to uafhængige virksomheder, COWI og APT Consult. Det bør fremhæves, at disse evalueringer er blevet gennemført i tidsrummene 1996-1997 og 1997-1998 som led i den evalueringspolitik, der føres af Kommissionen, og at de er offentligt tilgængelige.

GENNEMFØRELSEN AF AKTIONERNE

Indledning

54. De to begrænsninger, som fremhæves af Revisionsretten — dvs. at programmet skulle gennemføres inden for to år, og at der ikke måtte foretages nye investeringer — fremgår ikke af Rådets konklusioner af 2. december 1993. De er heller ikke at finde i forordningen vedrørende budgetrehabiliteringsstøtte. I de to retsakter fastslås det kun, at varigheden er begrænset, uden anden præcisering.

Begrænsningerne er dog nævnt i Kommissionens meddelelse. Kommissionen konstaterer i øvrigt i lighed med Revisionsretten, at gennemførelsen af rehabiliteringsprojekterne og programmerne i mange tilfælde har været betydeligt længere end oprindeligt planlagt. Kommissionen skal ikke udelukke den forklaring, den gives af Revisionsretten, men må dog fremhæve, at de meget vanskelige omstændigheder og særlige forhold i forbindelse med gennemførelsen af rehabiliteringsstøtten helt sikkert oftere har været årsagen til at gennemførelsen har trukket ud, og at forsinkelserne generelt har været holdt inden for rimelighedens grænser.

Planlægning og budgettering

56. De vanskelige forhold omkring iværksættelsen af rehabiliteringsstøtten — og ikke mindst delegationernes personalemangel — erkendes.

57. At man har måttet ændre, suspendere eller standse nogle få af det samlede antal iværksatte foranstaltninger, er imidlertid ikke udelukkende eller altid et resultat af en utilstrækkelig tilrettelæggelse. Årsagen er først og fremmest de komplekse og ofte uforudsigelige forhold i forbindelse med den krise, som de rehabiliteringsstøtteberettigede lande kæmper med.

58. Kommissionen er for tiden i gang med at undersøge den fordring, som en konsulentvirksomhed har fremsat vedrørende et annulleret genbosættelsesprojekt.

59. De meget omskiftelige sikkerhedsforhold har ofte gjort det nødvendigt at suspendere arbejdet i visse områder. Det har gene-

relt ikke været muligt på suspenderingstidspunktet at forudsige, hvor længe usikkerheden ville vare. Denne vanskelighed er ikke begrænset til Angola.

60. Ved de drøftelser, der blev afholdt i marts 1999 med den nationale anvisningsberettigede instans og i forbindelse med landundersøgelsen vedrørende Mozambique, blev det besluttet, at nævnte projekt ikke repræsenterede en prioritet for dette land, og at det ikke skulle gennemføres. Den 28. september 1999 anmodede delegationen om at få dette projekt annulleret, fordi parterne ikke havde kunnet nå til enighed om en omdefinering og nyformulering af de overordnede målsætninger. Den seneste reaktion fra den nationale anvisningsberettigede instans (15. oktober 1999) er, at projektet bør gennemføres uændret, eftersom finansieringsaftalen allerede var undertegnet og af samme grund ikke blev medtaget i den liste over prioriterede projekter, som blev aftalt af nævnte instans og delegationen i marts 1999. Kommissionen agter at foreslå at projektet standses, og at midlerne frigives.

61. Kommissionen har navnlig i krisesituationer gjort brug af ngo'ernes erfaringer for at sikre, at foranstaltningerne videreføres uden afbrydelser på de felter, der har størst betydning for de ramte befolkningsgrupper. Foranstaltningerne er i nogle tilfælde blevet diversificeret og fordelt på forskellige partnere på grund af de store behov, de meget forskellige forhold og størrelsen af de berørte lande; dette er sket i overensstemmelse med punkt 5 i Rådets konklusioner af 2. december 1993, hvori det hedder, at det er ønskeligt, at ngo'erne spiller en aktiv rolle i forbindelse med gennemførelsen og i givet fald i forbindelse med tilrettelæggelsen af Fællesskabets rehabiliteringsstøtteprogrammer. Det bør imidlertid fremhæves for så vidt angår budgetrehabiliteringsstøtten, at man allerede i planlægningen for 1995 ud fra ønsket om at tilgode helhedsaspektet besluttede at prioritere visse sektorer og områder, f.eks. afhængigt af, hvilken støtte der var ydet via andre finansieringskilder eller fra andre donorer. Denne fremgangsmåde har vundet endnu større indpas i den periode, man har ydet rehabiliteringsstøtte.

Inddragelse af modtagerne

66. Udvalget af projekterne er sket på grundlag af den viden, den erfaring og det omdømme, som de lokalt aktive ngo'er — der ofte allerede har arbejdet med EU-finansierede projekter — har erhvervet sig. Det har medført større klarhed og bedre kontrol omkring disse foranstaltninger, at man har indgået kontrakter med disse ngo'er. Man bør ikke glemme de vanskelige politiske forhold efter embargoen og diktaturet og de presserende behov, der endnu ikke var afhjulpet. Det er ønskeligt at medinddrage modtagerne på alle niveauer, men dette sigte har ikke samme betydning for rehabiliteringsstøtte — hvor der er tale om retablering af basale serviceydelser — som for mere langfristede udviklingsprojekter. Hertil kommer, at visse ngo'er har tendens til at fortsætte med at arbejde på samme måde som under embargoen, hvor en hurtig indsats til afhjælpning af umiddelbare behov var den væsentligste opgave.

Bæredygtighed

68. Kommissionen har altid bedt counterpartdeltagerne om at afgive en bindende erklæring om at ville overtage infrastrukturinvesteringen, omend foranstaltningens bæredygtighed ikke hermed kan betragtes som tilstrækkeligt godtgjort.

Men da Mozambiques administration ikke havde lavet nogen planlægning på længere sigt, var der ofte ingen anden mulighed end at investere i istandsættelse af infrastrukturene med kun beskeden eller ingen garanti for bæredygtigheden, hvis da ikke befolkningen skulle lades i stikken. I dag er der kun meget få infrastrukturer, som er opgivet.

69. Kommissionen sørger for, at de ngo'er, der varetager arbejdet i felten, har både den fornødne faglige kompetence og det fornødne personale til selv at kunne varetage specifikke områder, således at det så vidt muligt undgås at give opgaver i underentreprise. Det bør i øvrigt understreges, at man for at sikre at projektet videreføres, også efter at støtten fra EU ophører, må sørge for, at ministerierne allerede fra begyndelsen involveres i projektet ved, at de fremtidige udgifter i denne forbindelse opføres på statens budget.

70-72. Problemet med lav aflønning i det offentlige og demotiveringen af personalet er naturligvis et hyppigt tilbagevendende problem i arbejdet i udviklingslandene. I denne forbindelse har Kommissionen opstillet to målsætninger:

- i) at søge at løse personalemangelproblemet ved hjælp af reformprogrammer inden for den offentlige sektor, og
- ii) at skabe positive bivirkninger ved hjælp af metoder, der maksimerer den sociale gevinst i form af skolefinansiering, bedre bolig osv.

73. I visse tilfælde må kravet om bæredygtighed underordnes befolkningens umiddelbare behov.

Programgennemførelsen og resultaterne

75-76. I de tilfælde, der omtales af Revisionsretten, ønsker Kommissionen at understrege, at det som følge af den netop overståede krise har været en særdeles vanskelig opgave at sikre, at de hårdest ramte befolkningsgrupper havde uafbrudt adgang til de mest basale serviceydelser.

»Projekterne har i mange tilfælde bidraget til, at man i den sociale sektor har været i stand til at retablere en minimumsservice, og at infrastrukturene er blevet retableret på vigtige områder. Projektresultaterne har ydet et væsentligt bidrag til de første faser af fredsprocessen i Mozambique og har mere konkret forhindret en fortsættelse af volden i Liberia«⁽¹⁾.

77. Kommissionen har sat sig for at ville foretage en oprydning og sørge for, at udbetalingerne fremskyndes, og efterslåbet ind-

hentes. Man har konstateret, at det ofte er ngo'erne selv, der ikke overholder deres kontaktoplygtelser og forhæler udbetalingerne (der er bl.a. tale om manglende indberetning af renter, forsinket rapportindlevering, overfladiske rapporter, ændring af det oprindelige budget mv.).

78. Kommissionen accepterer at ngo'ernes rapporter måske ikke altid har været tilstrækkeligt klare, men den har truffet foranstaltninger til at få finansrapporterne forbedret.

79. Vanskelighederne ved at ansætte faglige bistandskonsulenter til arbejdet i ustabile og kriseramte lande er åbenlyse, og der er allerede gjort rede herfor under punkt 72 i rapporten.

Forenklede procedurer

84. Det bør nævnes, at Lomé-konventionen allerede indeholder de fornødne bestemmelser om forenklede procedurer, dvs. procedurer, der tilsigter kortere udbuds- og indkøbsprocedurer og en hurtigere iværksættelse. Som forklaret i rapporten er der også andre årsager til forsinkelserne, bl.a. at de lokale myndigheders tilrettelæggelse af projektet har været utilstrækkelig.

85. Projekt 7. ACP. MOZ.47 vedrørte finansiering af nødforanstaltninger med henblik på åbning af en vej i to provinser i den nordlige/centrale del af Mozambique, Zambezia og Sofala.

Udbuddet vedrørende anlægsarbejdet og overvågningen i de to provinser blev tilrettelagt i 1993, og udbuddene blev offentliggjort i tredje kvartal af 1994. Projektet omfattede også minerydningsarbejde — hvilket man ikke havde erfaring med fra tidligere vejbygningsarbejder i Mozambique — og dette var årsag til yderligere forsinkelser.

Der blev undertegnet kontrakter om kontrol af arbejdet i de to provinser ved udgangen af 1995, og anlægskontrakterne blev undertegnet i juli 1996. Der var imidlertid gået så lang tid efter finansieringsaftalens undertegnelse, at det blev nødvendigt at forbedre den oprindeligt fastlagte faglige standard for at sikre vejene en bedre holdbarhed. De nye faglige standarder resulterede i et forbedret vejbygningskoncept, der fandt anvendelse under projektets gennemførelse.

Oprindeligt var den 25. marts 1998 fastsat som afslutningsdato for vejbygningsprojektet i Sofala-provinsen. Projektet sluttede den 2. marts 1999 bl.a. på grund af forskellige ændringer, der blev vedtaget af vejdepartementet og EF, behovet for bistand til reparation af de vejafsnit, der var blevet bortskyllet på grund af exceptionel regn, og forskellige forsinkelser, som kontrahenterne selv var skyld i.

Trods den omstændighed at to vejafsnit ikke kunne færdigbygges på grundlag af den første kontrakt, må det generelt konstateres, at der er meget stor forskel mellem vejnettet, som det ser ud nu,

⁽¹⁾ APT Consult, Synthesis report — Final(23. september 1998), s. 13.

og som det var inden iværksættelsen af rehabiliteringsstøtten. Transporttiden mellem Save og Inchope er blevet halveret.

Opindeligt var den 25. februar 1998 fastsat som afslutningsdato for vejbygningsprojektet i Zambezia. Projektet sluttede den 31. december 1998 på grund af forskellige forlængelser, som var blevet godkendt af vejdepartementet og Kommissionen. Trods forsinkelserne i startfasen har de istandsatte veje en høj kvalitet; de betragtes faktisk som de bedste af alle de veje, der er anlagt som led i vejbygningsprojekter i Mozambique.

Der foreligger ingen oplysninger om, at ngo'erne skulle have foretaget reparationsarbejder på nogle af de veje, der omfattes af projektet i Sofala-provinsen, trods projektets forsinkede iværksættelse.

I Zambezia-provinsen blev det som følge af projektforsinkelser og vejnettets meget ringe stand nødvendigt at gennemføre helt lokale nødreparationer, inden ngo'erne gik i gang med vejarbejdet i Sofala-provinsen.

86. Finansieringsaftalen vedrørende det opfølgende sundhedsprogram, der omfatter et beløb på 15 mio. EUR, blev undertegnet i begyndelsen af 1994. Det er korrekt, at igangsættelsen af programmet har været meget langsom (for så vidt angår udbetalinger). Til trods for de store forsinkelser i udbetalingerne er der dog gennemført et stort støtte- og uddannelsesarbejde i felten. Projektet blev evalueret og udbygget i 1997/1998. Siden da er der indgået forpligtelser om de største udgifter.

Særskilte bankkonti

87. Kommissionen overvåger, at ngo'erne ved afslutningen af et projekt indgiver en erklæring om, hvor store renter der er påløbet de forskud, som Kommissionen har udbetalt, og oplyser i nærmere enkeltheder, hvilke udgifter der er dækket med disse renter.

Rapportering

Rapporteringskrav

88-99. Kommissionen indfører pr. 1. januar 2000 forenklede kontraktprocedurer for gavebistand. Standardkontrakten indeholder klare bestemmelser om, hvilke krav der gælder med hensyn til indsendelse af rapporter, både for så vidt angår de faglige og de finansielle aspekter af kontrakten. Rapporter skal opstilles således, at det er muligt at sammenligne målsætninger, berammede/anvendte midler, forventede/opnåede resultater og budgettallene for foranstaltningen.

I standardiseringsøjemed fastsættes det at ngo'erne skal opbevare regninger i det af loven foreskrevne tidsrum; de skal kun forelægges ved stikprøvekontrol, eller når finansmyndighederne foretager kontrol.

Mange af de problemer, som Revisionsretten har henledt opmærksomheden på, kan forventes at bortfalde, når rapport- og udbe-

talingsprocedurerne er harmoniseret og forenklet.

Kommissionen sikrer at udbetaling først finder sted efter, at der er indsendt en midtvejs/slutrapport, og efter, at delegationen har afgivet udtalelse.

Revision

100. Siden juli 1999 har alle støtteaftaler for beløb på 100 000 EUR eller derover indeholdt bestemmelser om, at der skal foretages finansiell revision enten af foranstaltningens gennemførelse eller ngo'en. Hertil kommer, at der ved udbetaling af forskud på 1 mio. EUR eller derover kræves en finansiell garanti. Der er intet krav om finansgaranti, hvis ngo'en er internationalt anerkendt og regelmæssigt modtager midler fra andre donorer.

Alle de tilfælde, som Revisionsretten har gjort opmærksom på, vil blive fulgt op.

101. Kommissionen er bekendt med de risici, der følger med, når der ydes bistand til organisationer og instanser i forbindelse med konflikt- og rehabiliteringssituationer. Det er Kommissionens faste praksis at undersøge alle de sager, som bringes til dens opmærksomhed, omend det bør nævnes, at mange af disse viser sig at være ubegrundede.

Overvågning

103. Det er korrekt at delegationernes personalemangel og logistiske vanskeligheder i en vis periode har begrænset muligheden for i felten at overvåge, hvordan projekterne varetages af ngo'erne.

104-107. Som allerede nævnt i svaret på punkt 88-99 har man nu ændret rapportsystemet, og dette forventes at gøre det nemmere at overvåge projekterne. Kommissionen er ydermere i færd med at indføre en mere systematisk og dækkende overvågningsordning for samtlige programmer, hvilket vil give en mere ensartet overvågning og grundigere dækning.

EVALUERINGER

108. Kommissionen er helt enig i evalueringens betydning. Dette er grunden til, at uafhængige eksperter allerede har foretaget evalueringer af de fleste af de landeprogrammer, der omfattes af 1997-rapporten og fremefter; dette er sket, så snart programmerne har været tilstrækkeligt langt fremskredne.

109. Kommissionen accepterer, at tilrettelæggelsen af projekter — især i programmets tidlige faser — ikke har været tilfredsstillende, og det fortrinsvis af følgende årsager:

i) de almindelige anvendte projektstyringssystemer egner sig ikke altid til rehabiliteringsforanstaltninger som følge af de

forskellige risikotyper, rehabiliteringsstøtte tager sigte på (se APT's evalueringsrapport, s. 13)

- ii) de sociale og økonomiske strukturer er blevet drastisk ændret på grund af de ustabile forhold, hvilket betyder, at man ikke kan stole på eksisterende data og de sædvanlige forudsætninger.

Kommissionen overvejer for tiden, om der bør opstilles mere specifikke retningslinjer for rehabiliteringsprojekter.

110. Kommissionen har faktisk ud over de to evalueringer, der nævnes af Revisionsretten, ladet foretage uafhængige evalueringer af alle væsentlige aspekter af programmerne i andre lande og betragter evalueringsdækningen af rehabiliteringsforanstaltningerne som fortræffelig ikke mindst i betragtning af de ekstremt vanskelige arbejdsforhold, der stadig er regelen i de fleste af disse lande. Alle slutevalueringsrapporter er offentligt tilgængelige. For ngo-projekternes vedkommende baseres evalueringen på stikprøver, da det hverken er gennemførligt eller for den sags skyld omkostningseffektivt at evaluere et stort antal små projekter.

112. For så vidt angår Angola skal det nævnes, at der blev foretaget en første samlet evaluering af budgetkontiene i 1994 (i forbindelse med en indgående undersøgelse af projekterne i Angola). Angola blev også besøgt i forbindelse med den anden samlede evaluering, der fandt sted i 1998, og denne evaluering omfattede alle de projekter, der finansieres over budgetkontiene. I 1999 foretog man to evalueringer af EUF-finansierede projekter, der egentlig var berammet til 1998.

Hvad angår de lokale konsulents evaluering af afsluttede socialrehabiliteringsprojekter i Etiopien er den faglige støttegruppe i socialrehabiliteringsprogrammet gået i gang hermed ved hjælp af de under programmet afsatte midler. Efter gruppens nedlæggelse er de resterende projekter blevet overtaget af den lokale fødevareresikkerhedsgruppe. Som følge af nedlæggelsen af den faglige støttegruppe var der ikke længere midler under socialrehabiliteringsprogrammet til rådighed for evaluering af projekterne herunder. Den lokale fødevareresikkerhedsgruppe har imidlertid gjort status over resultaterne af de gennemførte projekter (se også svaret på punkt 114).

Foranstaltningerne i Mozambique er blevet evalueret således: artikel 255 (1997), budgetkonti (1998), samlet (1999). I januar 1999 blev der offentliggjort en specifik evaluering af de projekter, der var gennemført af Handicap International.

114. Den lokale konsulent, der drages frem af Revisionsretten, har blot gjort præcist som fastlagt i opgavebeskrivelsen. Når der skal afvikles 25-30 projekter på samme tid, giver evaluering i ordets fulde betydning kun mening, hvis det er muligt at dække et stort antal projekter og drage konklusioner heraf med henblik på en bedre gennemførelse i fremtiden. Da dette var umuligt på det pågældende tidspunkt, blev det i stedet besluttet, at bedømmelsen kun skulle omfatte en statusopgørelse over resultaterne samt anbefalinger med sigte på fremtidige foranstaltninger. På denne baggrund er udtrykket »evaluering« måske lidt misvisende.

KONKLUSION

Strategien

115-117. Tanken om oprettelse af én fælles ordning for alle rehabiliteringsforanstaltninger slog aldrig an. Der er ingen modsætning mellem de forskellige retsakter vedrørende rehabilitering (Fjerde Lomé-konvention og forordningen), og indbyrdes komplementaritet mellem foranstaltningerne er en mulighed. I den pågældende periode har man baseret sig på en fleksibel og målrettet anvendelse af de forskellige eksisterende ordninger, dvs. EUF og det almindelige budget for AVS-landenes vedkommende. Kriterierne er efterhånden blevet nøjere fastlagt af de forskellige EU-instanser ikke mindst på strategiområdet. Bestemmelserne herom — samt bestemmelserne om fleksibilitet — kan findes i Rådets konklusioner af 2. december 1993 og i forordning (EF) nr. 2258/96 af den 22. november 1996. En sådan fleksibel fremgangsmåde er berettiget i kraft af de målsætninger, der er opnået enighed om ved de forskellige drøftelser vedrørende rehabilitering. Der er tale om en kompleks, progressiv og ikke-lineær proces, der kan resultere i grå områder. Processen tillader ikke — hvis ikke man blot skal videreføre støtten — at man vender tilbage til udgangspunktet, tværtimod må den tilpasses de enkelte situationer og mulighederne for at finde en løsning herpå. Det er således påkrævet med en fleksibel og tilpasset udnyttelse af de disponible midler.

Man kan i øvrigt konstatere, at der er sket en vis harmonisering mellem de forskellige funktioner. Således er budgetrehabiliteringsmidlerne i hovedsagen gået til finansiering af rehabiliteringsforanstaltninger, som er blevet foreslået og gennemført af ngo'er. Under den nye Kommission er der udpeget én enkelt kommissær til at tage sig af begge områder.

Strategien på dette område er blevet yderligere harmoniseret ved oprettelsen af én enkelt afdeling til at varetage forbindelserne udadtil. Den nye standardkontrakt for bistand forventes også at medføre en kraftig forbedring og bidrager til at fjerne forskellene i betalingsmetoder.

Støtteberettigelse og koordinering

118. Kommissionen gør igen opmærksom på, at det følger af bestemmelserne, at der skal anlægges en fleksibel holdning ved undersøgelsen af, hvilke lande der kan komme i betragtning med hensyn til rehabiliteringsstøtte. Afgørelsen herom træffes i øvrigt i forening med medlemsstaterne. Kommissionen skal også understrege, hvor stor en risiko en alt for nøjeregnende holdning indebærer for befolkningen og for bestræbelserne på at retablere stabile forhold.

Angola har en legitim regering, der er anerkendt af omverdenen. Med hensyn til spørgsmålet om hvorvidt det er berettiget at iværksætte rehabiliteringsforanstaltninger, henvises til bemærkningerne under punkt 22.

119. Kravet om at foranstaltninger skal gennemføres hurtigst muligt, uden at evalueringens kvalitet tilsidesættes (jf. artikel 1 i forordning (EF) nr. 2258/96), er forbundet med reelle vanskeligheder. Det kan i praksis være vanskeligt at opfylde begge disse indbyrdes modstridende krav. Videreførelse af nødhjælpsforanstaltninger indebærer også store vanskeligheder med hensyn til administrative og finansielle muligheder og en risiko for, at bistanden videreføres i det uendelige, hvilket vil være til skade for en stabilisering af forholdene.

120. Der er oprettet forskellige ordninger for koordineringen med medlemsstaterne, de forskellige donorgrupper og andre involverede parter såvel i Bruxelles som lokalt, dvs. via delegationerne. Planlægningen af budgetrehabiliteringsstøtten og beslutningstagningen om, hvilke foranstaltninger der bør gennemføres, forudsætter, at både medlemsstaterne, de forskellige tjenestegrene i Bruxelles og de parter, der lokalt er involveret via delegationerne, deltager i processen. Der er følgende faser: en forhåndsplanlægning og selve planlægningen (lande såvel som sektorer), der varetages af det blandede udvalg i forening med medlemsstaterne, samt forudgående og efterfølgende information vedrørende de beslutninger, der træffes. Hertil kommer årlig udarbejdelse af generelle retningslinjer, regelmæssig og systematisk udveksling af information samt oprettelse af arbejdsgrupper for de enkelte lande og sektorer. Koordinering med ECHO bygger på, at der fremsendes forhåndsinformation om alle beslutninger vedrørende rehabiliteringsstøtte. Koordinering af ressourcerne fra EUF og det almindelige budget varetages af delegationerne og de regionsansvarlige afdelinger, der medvirker ved planlægningen af budgetbevillingerne og forvaltningen af EUF-midlerne.

Planlægning og overvågning

121. Planlægningen er efter Kommissionens opfattelse klart gennemskuelig og baseret på behovene. Det er budgetmyndigheden, der hvert år træffer beslutning om, hvor store midler der skal afsættes til Kommissionens gennemførelse af budgetrehabiliteringsstøtten. Midlerne fordeles mellem de forskellige berettigede lande som fastsat i forordning (EF) nr. 2258/96. Midlerne udbetales på grundlag af kontrakter; der er udarbejdet tillægskontrakter til nogle af disse som følge af vanskeligheder ved gennemførelsen. Ved udarbejdelse af tillægskontrakter skal der principielt gives en begrundelse og gøres status over projektets finansielle situation og dets fremtidsudsigter.

122. Kommissionen kan bekræfte, at samtlige rehabiliteringsforanstaltninger er blevet planlagt sammen med de berørte parter (medlemsstater, specialiserede organisationer og ngo'er). Denne planlægning har fundet sted såvel på lokalt plan som i Bruxelles, idet man har anvendt flere forskellige koordineringsformer for at imødekomme de berørte befolkningsgruppers behov på bedst mulig måde.

123. Ofte findes der ikke nogen national — eller lokal — administration, og i sådanne tilfælde inddrages støttemodtagerne bedst ved, at man samarbejder med organisationer, der er specialiseret i arbejdet i marken.

De årlige budgetrehabiliteringslån formidles hovedsageligt via en række erfarne ngo'er, der har hjemsted i EU eller i modtagerlandene og som i givet fald også arbejder på grundlag af partnerskabsordninger, da dette er den mest velegnede måde at imødekomme de berørte befolkningsgruppers fundamentale behov på: den giver mulighed for at inddrage nævnte befolkningsgrupper og deres repræsentanter i arbejdet, således at projekterne bliver så bæredygtige som muligt.

124. Rådet er blevet holdt regelmæssigt underrettet om, hvordan rehabiliteringsarbejdet er forløbet. Der henvises til punkt 88-99 for så vidt angår spørgsmålet om kontraktbestemmelser for indsendelse af rapporter.

125. Det er et princip, at projekter, der finansieres over budgetbevillingerne, skal indeholde en talopgørelse (f.eks. skal antallet af støttemodtagere fremgå), et detaljeret budget og oplysninger om den forventede varighed. For så vidt angår rapporter vedrørende projekternes finansielle gennemførelse skal der forelægges rapporter af både beskrivende og finansiell art. Det er muligt, at vanskelige forhold i forbindelse med projekternes gennemførelse har kunnet medføre en vis forhaling af projektfristerne. Kommissionen har iværksat ændringer til forbedring af rapportudarbejdelsen.

Gennemførelse og ansvarlighed

126. Det er fastlagt i retsakterne, at rehabiliteringsarbejdet skal iværksættes hurtigt og effektivt, og at varigheden heraf skal være begrænset. Rehabiliteringsfasen kan være så kompleks, at denne fase — og dermed også projektet — må forlænges. Det er dog alligevel sket, at flere lande inden for denne periode er ophørt med at være berettiget til rehabiliteringsstøtte. Det er generelt forholdsvist nemt at skelne mellem rehabiliteringsfasen og udviklingsfasen, men det er alligevel en realitet, at der er en glidende overgang, og at det kan blive nødvendigt med særlige programmer til at lette passagen mellem to faser.

127. Det er klart, at det er vanskeligt at ansætte personale, det være sig lokalt ansat eller udsendt, når der er — eller netop har været — konflikter inden for ganske kort afstand, og der hersker akut mangel på de mest fundamentale faciliteter. Dette kan ikke lægges Kommissionens arbejdsgang til last.

Kommissionen godkendte den 10. november en vejledning til brug for tjenestegrene overalt i verden; den har til formål at forenkle, rationalisere og afklare proceduren for indgåelse af kontrakter. En følge heraf er at antallet af procedurer — der i dag er på 40 for de forskellige programmer for ekstern bistand og inden for EUF — nedsættes til 8. Den 1. januar 2000 begynder man at indføre disse nye forenklede procedurer inden for samtlige programmer (Meda, Ala, Phare, Tacis, Obnova osv.) samt inden for EUF, dvs. efterhånden som man får afholdt kurser heri og revideret de forskellige bestemmelser vedrørende eksisterende kontrakter i de forordninger og juridiske ordninger, der gælder for de forskellige programmer.

Disse nye foranstaltninger er et stort fremskridt både for hele det europæiske erhvervsliv og for de myndigheder, der skal varetage kontrakter i partnerlandene. De giver bl.a. mulighed for at fremskynde og forbedre iværksættelsen af programmer og projekter inden for ekstern bistand, og repræsenterer samtidig en større sikkerhed og større klarhed i kontrakt- og udbudsforvaltningen.

Endvidere sikrer man ved indførelsen af standardkontrakter, at der gælder ensartede krav for udarbejdelsen af rapporter, og at udbetalingsprocedurerne fremskyndes.

128. Uafhængige eksperter har undersøgt, hvor store virkninger de EU-finansierede rehabiliteringsforanstaltninger har haft; de har konstateret, hvor stort et bidrag der herigennem er ydet til fredsprocessen, og hvordan man på denne måde bidrager til at standse volden.

Resultater

129. Der foretages årligt planlægning af budgetrehabiliteringsstøtten; dette sker under hensyntagen til, at rehabiliteringsstøtten forudsætter en gradvis overgang. Når midlerne ikke står mål med behovene, kan det imidlertid ikke undre, at der gives prioritet til visse sektorer og til videreførelse af igangværende projekter for at forhindre en brat standsning.

For samtlige rehabiliteringsforanstaltninger, hvoraf de fleste gennemføres i EUF-regi, gælder det, at der er foretaget en grundig analyse af behovene og af, hvordan de bedst kan dækkes. De foranstaltninger, der er gennemført af ngo'erne, har tjent til at sikre i praksis, at den bistand, som har været nødvendig for at dække de mest fundamentale behov, er blevet videreført.

De mange evalueringer, der er foretaget, har tjent til at opbygge et overblik over rehabiliteringsforanstaltningerne og kan ikke tages som udtryk for, at Kommissionens arbejde på dette område mangler indbyrdes sammenhæng og blot fungerer som supplement til andre foranstaltninger.

130. Det er rigtigt, at genopbygning af institutionerne og disses infrastrukturer er en vigtig faktor for støtteforanstaltningernes

bæredygtighed. Genopbygning forudsætter imidlertid, at man tager fat på en lang række faktorer, som falder uden for rehabiliteringsstøttens rammer, idet de involverer en global politik. Den rehabiliteringsstøtte, der tager sigte på at dække befolkningens fundamentale behov, bidrager delvis hertil. Der er tale om en kompleks, iterativ og progressiv proces.

Det bør i denne forbindelse nævnes for så vidt angår institutionsopbygningen, at de meget ustabile og uforudsigelige politiske/militære forhold direkte influerer på mulighederne for at opbygge institutioner og give dem bedre kapacitet.

131. Iværksættelsen af rehabiliteringsforanstaltninger i perioden 1993-1994 kan ikke sidestilles med iværksættelsen i perioden 1997-1998. Kommissionen fortsætter i øvrigt med at gøre sig overvejelser vedrørende sammenkædningen af humanitær bistand, rehabiliteringsstøtte og udviklingsstøtte. Den agter i denne forbindelse at påse, at der tages hensyn til de relevante bemærkninger, der er fremsat af Revisionsretten.

Kommissionen er faktisk allerede gået i gang med at undersøge samtlige rehabiliteringsforanstaltninger med det formål at uddrage erfaringerne af det praktiske arbejde og sørge for en systematisk udmøntning af disse erfaringer i klare direktiver, således at de forskellige tjenestegrene kan anlægge et globalt synspunkt på dette felt. Denne proces har følgende faser:

- i) Der blev oprettet en arbejdsgruppe i 1999, som skal se nøjere på rehabiliteringsforanstaltningerne med udgangspunkt i Kommissionens 1996-dokument om sammenkædningen af nødhjælp og rehabiliterings- og udviklingsbistand; grundlaget herfor er en metodeundersøgelse, der udarbejdes af en konsulent.
- ii) I 2000 skal der opstilles en systematisk ordning med retningslinjer for arbejdet; sigtet hermed er at sikre, at der foretages analyser af kriser, og Fællesskabets støtte iværksættes effektivt og konsekvent både før, under og efter en krise ud fra et helhedsorienteret og langfristet synspunkt. Det skal også undersøges, hvordan de forskellige tjenestegrene bedst kan udnytte disse elementer.
- iii) Til sidst skal disse elementer ved hjælp af passende metoder udmøntes i konkret form til supplerende af retningslinjerne fra 1996.