

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 4/2000

om åtgärder för återhämtning i AVS-länder som förberedelse inför normalt utvecklingsbistånd,
samt kommissionens svar

(artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2000/C 113/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
SAMMANFATTNING		3
INLEDNING	1–6	3
Historik	1–4	3
Revisionsrättens granskning	5–6	5
RAMEN	7–15	5
Konceptet	7–9	5
Den rättsliga ramen	10–11	5
Ekonomiska resurser	12–15	6
ÖVERGRIPANDE PROGRAMPLANERING	16–53	7
Stödberättigande	16–30	7
Iakttagelser angående programplaneringen	31–36	8
Samordning	37–46	9
Personal	47–48	11
Återkoppling till den budgetansvariga myndigheten	49–53	11
GENOMFÖRANDE AV ÅTGÄRDER	54–107	11
Inledning	54	11
Planering och budgetering	55–63	12
Stödmottagarnas deltagande	64–67	12
Varaktighet	68–73	13
Genomförande av program och resultat	74–83	14
Förenklade förfaranden	84–86	14
Särskilda bankkonton	87	15
Rapportering	88–101	15
Övervakning	102–107	17
UTVÄRDERINGAR	108–114	17

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
SLUTSATS	115–131	18
Konceptet	115–117	18
Identifiering och samordning	118–120	18
Programplanering och övervakning	121–124	18
Genomförande och ansvarsskyldighet	126–128	19
Resultat	129–131	19
Kommissionens svar		20

SAMMANFATTNING

År 1993 infördes ett koncept för återhämtning i länder som drabbats av krig eller naturkatastrofer. Återhämtning bör utgöra övergångsskedet mellan humanitärt bistånd och normalt långvarigt utvecklingsbistånd. Dessa åtgärder, som planerades vara tillfälliga, blev så gott som permanenta, eftersom åtgärderna tog längre tid än väntat. I slutet av 1998 uppgick besluten inom samtliga program som finansierades genom Europeiska utvecklingsfonden och budgeten till 1 065 miljoner ecu. Utbetalningarna uppgick endast till 486 miljoner ecu, vilket tyder på ett långsamt genomförande.

Trots att återhämtningsåtgärderna lett till vissa konkreta resultat känner man varken till den övergripande effekten eller effekten i de enskilda stödmottagande länderna, antingen på grund av att ingen omfattande information funnits tillgänglig om de resultat som uppnåts eller för att åtgärdernas syften i många fall inte var tydligt definierade.

I allmänhet var programplaneringen inte ett resultat av någon noggrann undersökning av behoven av återhämtningsåtgärder eller möjligheterna till sådana. I ett flertal länder inleddes återhämtningsåtgärder vid en tidpunkt då villkoret om relativ stabilitet ännu inte hade uppfyllts. Till följd av detta kunde åtgärdernas hållbarhet inte garanteras. Åtgärderna var ofta en fortsättning på redan befintliga åtgärder för humanitärt bistånd. Trots att dylika åtgärder hade ett visst värde var det inte alltid klart i vilken utsträckning återhämtningsåtgärderna skilde sig från humanitärt bistånd.

Samordningen av återhämtningsprogram och återhämtningsåtgärder med andra stödgivare (medlemsstater, Förenta nationerna) begränsade sig i huvudsak till informationsutbyte. Trots att innehållet i en sådan samordning delvis ligger utanför kommissionens kontroll, borde den ha inrättat en striktare samordning mellan sina egna avdelningar.

Övervakningen och rapporteringen var otillräcklig. Under genomförandet av en åtgärd var det nästan omöjligt att följa framstegen med utgångspunkt i rapporteringen om verksamheten och utgifterna. Det var därför mycket svårt för delegationerna att aktivt ingripa i processen. Detta förvärrades av att delegationerna inte hade tillräckligt med personal för att klara av den ytterligare arbetsbörda som återhämtningsåtgärderna innebar.

Trots att den information som finns att tillgå är begränsad bör kommissionen genomföra en ingående bedömning av erfarenheterna av de genomförda återhämtningsåtgärderna för att besluta om och i vilken form återhämtningsprogrammen bör fortsättas.

INLEDNING

stödprogram för långvarig utveckling riktat till utvecklingsländer som håller på att återhämta sig från en kris eller krig eller vars ekonomi allvarligt påverkats av andra faktorer" ⁽¹⁾.

Historik

1. År 1993, i efterdyningarna av konflikterna i Etiopien, Eritrea, Moçambique, Angola och Somalia, skapades ett särskilt instrument för att bistå vid återhämtningen i dessa länder. I ett senare skede har även andra länder inkluderats i programmet (se punkt 16).

2. Återhämtning i samband med utvecklingsbistånd har definierats som stadiet mellan en katastrof- eller krissituation och en stabil situation där normalt planerat långsiktigt utvecklingsbistånd kan äga rum. Enligt kommissionen är ett program för återhämtning "en länk mellan humanitärt bistånd och återupptagandet av

3. Europeiska unionen genomförde även återhämtningsprogram före 1993 inom ramen för Lomékonventionen, men det var inte förrän 1993 som begreppet återhämtning gavs en egen ram, och 1994 avsatte man även medel för detta i den allmänna budgeten. Det nya begreppet etablerades inom vad som är känt som det särskilda initiativet för Afrika (SIA) ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Källa: KOM(93) 204 slutlig.

⁽²⁾ SIA inrättades av rådet i dess slutsatser av den 25 maj 1993 till följd av ett förslag från kommissionen i dess meddelande av den 12 maj 1993, KOM(93) 204.

4. Programmet inleddes den 25 maj 1993, datumet för rådets slutsatser, och fortsätter fortfarande. I en resolution av den 4 november 1993 ⁽¹⁾, godkände Europaparlamentet kommissionens meddelande i dess helhet. I slutet av december 1998, uppgick besluten för samtliga SIA-program till 1 065 miljoner ecu

(både Europeiska utvecklingsfonden (EUF) och budgeten). Till dags dato uppgår utbetalningarna endast till 486 miljoner ecu, vilket tyder på mycket långsamma framsteg jämfört med det förväntade snabba genomförandet. Den ekonomiska situationen sammanfattas i *tabell I och II*.

Tabell I

Beslut och utbetalningar från EUF och från budgeten per land

(miljoner ecu)

	EUF		Budget		Totalt	
	Beslut	Utbetalning	Beslut	Utbetalning	Beslut	Utbetalning
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
Moçambique	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
1998 års budgetanslag			26,60			
Totalt	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

⁽¹⁾ Utbetalningar som överstiger besluten beror sannolikt på att projekt utelämnats i GD VIII:s finansiella sammanställning.

Källa: Finansiell sammanställning daterad 30.6.1998, utarbetad av GD VIII. Uppdaterad per 31.12.1998 och korrigerad från OLAS och Sincom.

Tabell II

Beslut och utbetalningar från EUF och från budgeten under perioden 1993–1998

(miljoner ecu)

År	EUF		Budget		Totalt	
	Beslut	Utbetalning	Beslut	Utbetalning	Beslut	Utbetalning
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
Totalt	815,24	328,10	249,31	157,85	1 064,55	485,95

Källa: Finansiell sammanställning daterad 30.6.1998, utarbetad av GD VIII. Uppdaterad per 31.12.1998 och korrigerad från OLAS och Sincom.

⁽¹⁾ PE 205.689 slutlig.

Revisionsrättens granskning

5. Granskningen genomfördes i syfte att undersöka, verifiera och bedöma

- a) att det finns en klar strategi som utgör en sammanbindande länk mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd och att även utnyttjandet av Europeiska unionens olika finansieringsmetoder är enhetligt,
- b) att identifieringen av stödberättigade länder och åtgärder är motiverad och samordnas med andra biståndsgivare, i synnerhet med Europeiska unionens medlemsstater,
- c) huruvida de förfaranden och system som införts av kommissionen och som skall garantera en systematisk och fortgående övervakning är effektiva och tillåter insyn,
- d) att åtgärderna har genomförts inom en begränsad tidsperiod och redogjorts för på ett öppet sätt,
- e) att resultaten är bestående, förbättrar den lokala ekonomin och institutionerna och bidrar till införandet av politisk och social stabilitet och på detta sätt lägger grunden för normalt utvecklingsbistånd.

6. Granskningen genomfördes inom de centrala avdelningarna i Bryssel och i ett flertal länder (Etiopien, Eritrea, Moçambique, Madagaskar, Zaire och Haiti). Ursprungligen koncentrerade sig revisionsrätten på de åtgärder som finansierades av Europeiska utvecklingsfonden. När det visade sig att en betydande del av återhämtningsåtgärderna i en del av AVS-staterna finansierades genom budgeten togs även dessa med i denna granskning.

RAMEN

Konceptet

7. Konceptet återhämtningsprogram, som fastställs i kommissionens meddelande, utvecklades vidare av Europaparlamentet i en resolution av den 4 november 1993. I sina slutsatser av den 2 december 1993 gav rådet sitt samtycke till att återhämtningsprogrammet fortsattes. Kommissionen hade emellertid inte gjort någon sammanfattning i syfte att definiera en klar begreppsram för återhämtningsprogrammet.

8. Efter några års erfarenhet av återhämtningsprogrammet lade kommissionen fram ett dokument om sammanfogande av hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd (LRRD) som

hörnstenen för SIA-begreppet ⁽¹⁾. I detta dokument, som godkändes i rådets slutsatser av den 28 maj 1996, fastställde kommissionen förslag och rekommendationer om hur dessa kopplingar kunde förstärkas. Man rekommenderade ett pilotförsök tillsammans med intresserade medlemsstater för att förbereda allmänna riktlinjer för ett antal länder och regioner som var utsatta för ekonomiska risker och spänningar eller naturkatastrofer. Avsikten var att inrätta arbetsgrupper, s.k. task forces, både på central nivå inom kommissionen och lokalt i de berörda länderna, för de länder/regioner som valts ut för pilotskedet. Angola, Liberia, Haiti, Somalia och området kring de stora afrikanska sjöarna valdes ut i detta syfte.

9. Tills vidare har det varit svårt att fastställa de faktiska resultaten av dessa ansträngningar. Framför allt borde man naturligtvis ha fastställt sambandet mellan krisåtgärder som redan vidtagits av Europeiska gemenskapens kontor för humanitärt bistånd (ECHO) och återhämtningsprogrammet inom ramen för SIA, men vid granskningen framkom endast tre projekt i Somalia och några projekt i Haiti som hade inletts av ECHO och tagits över av SIA. Trots att det står klart att vissa arbetsgrupper har varit verksamma har kommissionen inte ännu lagt fram någon omfattande beskrivning eller dokumentering av resultaten.

Den rättsliga ramen

10. Såsom redan påpekats i revisionsrättens särskilda rapport om humanitärt bistånd ⁽²⁾ i samband med rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd ⁽³⁾ har ingen övergripande förordning antagits vare sig för humanitärt bistånd eller för stöd för återhämtningsprogrammet. Beslut och förfaranden har utformats med utgångspunkt från källan till de ekonomiska resurserna och kommissionens interna organisation och inte med utgångspunkt från åtgärdernas art.

11. Med utgångspunkt i de två dokument som utarbetades av kommissionen och rådet i maj 1993 (se punkt 3), finansierades åtgärder som förvaltades inom ramen för Lomékonventionen från EUF, även om detta skedde utan några särskilda riktlinjer för återhämtningsprogrammet. De åtgärder som finansierades med budgetmedel omfattades inledningsvis av befintliga förordningar, som inte uttryckligen behandlade återhämtningsprogrammet. Mycket senare utfärdades rådets förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996 om återanpassnings- och återuppbyggnadsprojekt till förmån för utvecklingsländer ⁽⁴⁾ vilka finansierades genom den allmänna budgeten. Denna rad av olika finansieringskällor, var och en med sina särskilda regler om förvaltning och genomförande, ledde till att man inte kunde åstadkomma något enhetligt tillvägagångssätt inom budgeten och mellan den allmänna budgeten och EUF (se punkterna 42–46).

⁽¹⁾ KOM(96) 153 av den 30 april 1996.

⁽²⁾ Särskild rapport nr 2/97, punkt 2.4 (EGT C 143, 12.5.1997).

⁽³⁾ EGT L 163, 2.7.1996.

⁽⁴⁾ EGT L 306, 28.11.1996.

Ekonomiska resurser

12. De ekonomiska resurser som fastställdes av rådet i dess slutsatser av den 25 maj 1993 gav vid handen att minst 100 miljoner ecu av befintliga EUF-medel omedelbart borde ställas till förfogande. Detta belopp på 100 miljoner ecu förklarades sedan stå till förfogande från EUF under ett inledande planeringsskede med enskilda organisationer (se punkt 31). De förslag som de enskilda organisationerna därefter lade fram översteg betydligt 100 miljoner ecu. De flesta av de projekt som inte kunde tas med i denna första del finansierades emellertid i ett senare skede med befintliga medel (EUF eller den allmänna budgeten). Åtagandena totalt (EUF och budgeten) uppgick efter fem år till strax över 1 000 miljoner ecu.

13. Trots att den ursprungliga avsikten var att medlemsstaterna skulle ställa särskilda medel till förfogande för programmet, omsattes detta aldrig i praktiken. I vissa SIA-länder har medlemsstaterna genomfört egna bilaterala återhämtningsprogram. Denna situation innebär ytterligare komplikationer i fråga om säkerställande av övergripande samordning, planering och genomförande av program på ett enhetligt sätt.

14. I samband med rådets beslut 1993 om de 100 miljoner ecu som ursprungligen ställdes till förfogande, fastställde man även att kommissionen utan dröjsmål borde bedöma vilka medel som behövdes. Ingen sådan bedömning gjordes emellertid. Icke desto mindre frigjordes ytterligare medel till belopp som inte kunde absorberas snabbt. Särskilt i Angola och Moçambique fattades beslut och ingicks avtal om många program och projekt till budgetar som var mycket högre än vad som var nödvändigt med beaktande av de planerade åtgärderna, antingen på grund av problem vid det faktiska genomförandet av vissa av åtgärderna eller på grund av dåliga kostnadsberäkningar. Det fanns en stark tendens hos de verkställande parterna att föreslå förlängningar och i vissa fall finansierades nya åtgärder från de återstående medlen i stället för att lägga ned program och projekt.

15. I fråga om de flesta länderna fanns det redan relativt stora summor inom EUF som kunde användas för återhämtningsåtgärder inom ramen för SIA. Det oaktat har kommissionen kontinuerligt bidragit med medel från den allmänna budgeten utan att först analysera om medlen inom EUF kunde utnyttjas (se *tabell III*). Till exempel i det nationella vägledande programmet för Eritrea avsattes 20 procent, dvs. 7 miljoner ecu, av EUF-medlen för återhämtningsändamål. I praktiken användes inga av dessa medel för detta syfte, utan ytterligare 12 miljoner ecu tilldelades från budgeten.

Tabell III

Ökning av budgetmedlen trots att NVP-medel fortfarande fanns att tillgå

(miljoner ecu)

Land	Tillgängliga NVP-medel i slutet av 1998		Tilldelning från budgeten
	Sjätte EUF	Sjunde EUF	
Etiopien	—	12,0	15,8
Eritrea	uppgift saknas	28,0	12,4
Somalia	17,0	uppgift saknas	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

Slutsats: Endast i fråga om Angola har mer medel beviljats än vad som redan fanns att tillgå inom EUF/NVP.

ÖVERGRIPANDE PROGRAMPLANERING**Stödberättigande**

16. I en bilaga till kommissionens förslag ⁽¹⁾ räknar man upp tio länder som före maj 1993 sannolikt skulle bli berättigade till stöd från programmet (Somalia, Etiopien, Eritrea, Moçambique, Angola, Rwanda, Zaire, Liberia, Haiti och Sudan). De fem första av dessa inkluderades i första skedet av programmet, medan de därpå följande fyra inkluderades senare. Sudan har än så länge inte omfattats av programmet. Dessutom upptogs Madagaskar 1994, efter att landet allvarligt drabbats av en tornado, medan Uganda, Burundi, Malawi, Tanzania (flyktingar i området kring de stora afrikanska sjöarna), Sierra Leone och Namibia upptogs i programmet successivt.

17. För vart och ett av de tio länderna i bilagan gavs bakgrundsinformation i enlighet med vilken kommissionen framlade avgörande grundläggande information som skulle beaktas i samband med besluten om ländernas stödberättigande.

Kriterier

18. Kommissionen har uppställt följande kriterier för att ett land skall vara berättigat till stöd från SIA:

- a) Myndigheterna måste inlämna en begäran.
- b) Landet måste befinna sig i ekonomisk kris eller landets grundläggande infrastruktur måste vara kraftigt försämrad.
- c) Fientligheterna eller oroligheterna måste ha upphört.
- d) Myndigheterna måste vara villiga att inleda en ekonomisk och social övergång som iakttar demokratiska principer och mänskliga rättigheter och arbetar för en strukturell reform.

I enlighet med förslaget skall länder som får strukturomvandlingsstöd dessutom inte vara berättigade till stöd, eftersom det faktum att de mottar sådant ekonomiskt stöd ger vid handen att de redan framgångsrikt slutfört återhämtningskedet.

19. Medan alla länder uppfyllde kriteriet "ekonomisk kris" uppfyllde många av dem inte ett eller flera av de övriga kriterierna. Många av dessa länder befann sig fortfarande i en katastrofsitua-

tion. Genomförandet av återhämtningsprogram i dylika lägen medför risk för betydande förseningar och till och med att åtgärderna misslyckas.

Somalia

20. För Somalia borde Addis Abeba-avtalet som ingicks mellan de huvudsakliga fraktionerna i mars 1993 ha jämnat vägen för en politisk uppgörelse. Återhämtningsinitiativet började genomföras omedelbart och har pågått sedan 1993, trots att man fortfarande efter sex år inte har nått någon politisk uppgörelse. Den rådande säkerhetssituationen har emellertid försvårat genomförandet av åtgärder och ingen verksamhet (förutom katastrofåtgärder) har kunnat genomföras i Mogadishu-området. Avsaknaden av en erkänd ledning i vissa klankontrollerade områden har lett till att det varit svårt att säkerställa insyn och ansvarsskyldighet och det är tvivelaktigt om de åtgärder som vidtagits är hållbara. Åtagandena inom SIA för Somalia uppgick vid utgången av 1998 till 95 miljoner ecu.

21. I november 1997 ledde en serie incidenter i mellersta Shebell-regionen i Somalia till att man beslutade att regionen inte längre skulle vara berättigad till återhämtningsåtgärder. De utlandsstationerade tjänstemännen lämnade området och alla investeringar i infrastruktur och förnödenheter (för vilket 440 000 ecu redan hade utbetalats) avbröts. Fem projekt inom hälsovårdssektorn drogs tillfälligt in för perioden juni 1994 till mars 1998. Ett av projekten avbröts och den enskilda organisationen drog sig tillbaka slutgiltigt, eftersom det regionala "ministeriet" inte samarbetade på det sätt man hade väntat sig (322 000 ecu hade utbetalats). I de övriga fyra fallen användes indragningen som taktik vid förhandlingarna med Somalia och vid förstärkande av de utomstående organens förhandlingspositioner ⁽²⁾.

Angola

22. Trots att man 1993 hoppades att nya förhandlingar skulle skapa en fredlig situation har omständigheterna för återhämtning i Angola varit fortsatt problematiska sedan dess och är fortfarande långt ifrån tillfredsställande. Alla program inom SIA, de gamla såväl som de nya (uppgående till cirka 150 miljoner ecu) har drabbats av kraftiga förseningar och indragningar. Istället för att gå över till SIA borde man ha fortsatt med humanitärt bistånd.

⁽¹⁾ KOM(93) 204.

⁽²⁾ Kommissionens svar (13.5.1998) på revisionsrättens teoretiska granskning FD 3009 av den 16 mars 1998.

Demokratiska republiken Kongo (före detta Zaire)

23. Beträffande Demokratiska republiken Kongo konstaterades i kommissionens förslag att förvaltningen varit handlingsförlamad sedan 1990 och att landet befinner sig i upplösningstillstånd. Informationsmeddelandet ⁽¹⁾ avslutas på följande sätt: "Innan en återhämtningsinsats kan inledas måste emellertid flera villkor uppfyllas och i synnerhet måste det föreligga en politisk kompromiss mellan presidenten och oppositionen så att demokratiseringsprocessen kan fortsätta och ett krisprogram för ekonomisk återhämtning kan inledas".

24. Trots detta beslutade kommissionen inleda åtgärder för Kongo som omfattar åtaganden på mer än 200 miljoner ecu. De omständigheter som revisionsrätten bekräftade vid sitt granskningsbesök i oktober 1996 talade definitivt inte för ett införande av SIA vid denna tidpunkt. I slutet av 1996 var man tvungen att avbryta all verksamhet i östra Kongo på grund av säkerhetsproblem. Även ett omfattande program som inleddes 1996 måste överges i slutet av samma år när hela budgeten på 9 miljoner ecu för tekniskt bistånd hade utnyttjats utan att förberedelserna slutförts.

25. Omedelbart efter det att president Kabila övertog makten återinledde kommissionen de befintliga programmen vid en tidpunkt då det var fullständigt oklart om kriterier som hållbarhet och kostnadseffektivitet kunde uppfyllas.

26. Avsikten var att genom ett nytt program på 30 miljoner ecu stöda de kommande valen i Kongo efter maktövertagandet. När förslaget lades fram för EUF-kommittén i mars 1997 gav representanter för flera medlemsstater uttryck för tvivel och ifrågasatte det rådande demokratiseringsläget. Vid samma tidpunkt konstaterade kommissionen att det var nödvändigt att ha dessa medel tillgängliga för att vid behov omedelbart kunna ta dem i bruk. Eftersom det fortfarande råder krig är det osannolikt att valen kommer att hållas inom den närmaste framtiden. Det föreslagna programmets relevans och brådskande karaktär vid tidpunkten för EUF-kommitténs sammanträde måste ifrågasättas. Detta insågs senare av kommissionen och programmet avslutades i augusti 1999.

Rwanda/Liberia

27. För Rwanda, som beviljats 153 miljoner ecu, uppfylldes inte kriterierna för återhämtning, dvs. ett minimum av säkerhet kunde inte garanteras och det fanns ingen förvaltning som klarade av att genomföra åtgärderna.

28. Trots den svåra situationen i Liberia har de åtgärder som vidtagits av kommissionen efter 1994 varit relativt framgångsrika. Detta är till stor del ett resultat av mycket speciella organisatoriska åtgärder som vidtagits i huvudkvarteret och i Liberia för att förbereda och genomföra åtgärder. Genom att inrätta en stark sambandscentral i Bryssel och en annan i Liberia kunde man reagera snabbt i varje skede av fredsprocessen. Erfarenheterna från Liberia anses med rätta av kommissionen vara en modell för återhämtningsprogram.

Etiopien

29. I Etiopien hade ett enormt återuppbyggnadsprogram, stött av alla möjliga biståndsgivare, fungerat sedan 1991 inom ramen för katastrofbistånd. I sitt förslag konstaterade kommissionen att Etiopiens behov av återhämtning och återuppbyggnad därmed redan täcktes av detta program. Dessutom blev Etiopien 1992 berättigat till strukturanpassningsstöd. Trots ovannämnda faktorer fick Etiopien stöd från SIA till ett belopp på cirka 25 miljoner ecu.

Moçambique/Haiti

30. Moçambique borde inte ha haft rätt till stöd från SIA-programmen (över 170 miljoner ecu), eftersom landet fortfarande fick strukturanpassningsstöd. Trots att Haiti ursprungligen inte fick något strukturanpassningsstöd, började man få sådant 1995. Det oaktat har Haiti fortsatt att ta emot SIA-stöd alltsedan dess.

Iakttagelser angående programplaneringen

31. Nästan genast efter att rådet godkänt SIA (i mitten av juni 1993), höll kommissionen ett sammanträde med företrädare för europeiska enskilda organisationer för att informera dessa om initiativet och be dem komma med idéer och upplysningar angående enskilda länder. Efter detta hölls enskilda möten under första hälften av juli för de fem länder som ursprungligen valts (Angola, Moçambique, Somalia, Etiopien och Eritrea). Vid dessa möten deltog ett begränsat antal enskilda organisationer (som valts ut av kontaktkommittén för enskilda organisationer). Dessa skulle ange vilka sektorer som skulle prioriteras och ge en beskrivning av den övergripande situationen i landet samt fastställa en tidsfrist för inlämnande av programförslag. Dessutom utarbetades en promemoria angående processen. Denna promemoria hade formen av en förordning som fastställde riktlinjer för identifiering och inledande planering av program i de fem länderna. Promemorian innehöll ingenting om samordning med medlemsstaterna trots att en sådan samordning är av stor vikt, vilket konstaterades i rådets slutsatser från maj 1993.

⁽¹⁾ KOM(93) 204.

32. Efter att de enskilda organisationerna hade berett projektbeskrivningarna och kommissionen mottagit dessa fick de enskilda organisationerna i uppgift att utse en eller två organisationer i varje land för att fungera som sambandscentraler för EG:s delegationer, regeringar och enskilda organisationer. Denna samordning förverkligades aldrig som planerat. I Moçambique begränsades den så kallade sambandscentralens uppgifter till att samla in förslag beträffande ett program. Utöver detta hade organisationen ingen uppgift. I fråga om de övriga länderna som revisionsrätten granskade fanns det inga indikationer på att någon samordning skulle ha utförts av en enskild organisation eller några handlingar som redogjorde för samordnande enskilda organisationers roll.

33. I Eritrea klagade de enskilda organisationerna över att de inte gavs tillräcklig tid att förbereda sina projekt på grund av kommissionens brådska att genomföra utbetalningarna. Vid utgången av 1993 ombad delegationen dem att sända in förslag till projekt inom mindre än en vecka.

34. Det hade varit till fördel om kommissionen hade utarbetat ett dokument för EUF-kommittén i vilket man skulle ha redogjort för det övergripande återhämtningsprogrammet för varje land. Sådana övergripande program har aldrig utarbetats. I stället har program eller projekt framlagts i enlighet med normal praxis, dvs. i form av enskilda finansieringsförslag eller, i fråga om projekt på upp till 2 miljoner ecu, i form av informationsmeddelanden.

35. Efter det ovan beskrivna inledande skedet fastställdes program och projekt både för de fem ursprungliga länderna och de nya länderna på ett mera oplanerat sätt. I vissa fall åtog Europeiska unionen sig en del av ett program som förberetts av en FN-organisation eller Världsbanken. I andra fall har inga dylika samordnade åtgärder genomförts. I ett fall hade landet självt lagt fram ett nationellt program för återhämtning för biståndsgivarna (Eritrea). Ursprungligen planerades att Europeiska unionen skulle delta i programmet, men denna idé övergavs. I Haiti genomfördes det sista skedet av fastställandet av åtgärder fem månader efter att finansieringsöverenskommelsen hade undertecknats.

36. I Moçambique undertecknades två avtal med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) vid en tidpunkt när man i själva verket borde ha lagt sista handen vid SIA-programmet. I betydande utsträckning kom man överens om och till och med inledde åtgärderna i avtal mellan UNHCR och ett antal enskilda organisationer och lokala moçambikiska myndigheter. Delegationen underrättades inte om dessa underentreprenadsavtal, vilket innebar att kommissionen godkände åtgärder utan någon egentlig bedömning. Alla åtgärder var krisåtgärder och berättigade som sådana inte till stöd från SIA. Samma problem med underentreprenadsavtal påpekades även i revisionsrättens särskilda rapport om återuppbyggnaden av f.d. Jugoslavien (1).

Samordning

Samordning av biståndsgivare

37. Samordningen av åtgärder som finansieras av biståndsgivare är av avgörande betydelse. Behovet av en strikt samordning av biståndsgivarna betonades både i kommissionens ursprungliga förslag och i rådets slutsatser. Det nämndes att samordningen även måste innefatta landets lokala myndigheter, alla biståndsgivare (medlemsstater, FN-organ o.a.) likväl som de verkställande parterna (enskilda organisationer nämns särskilt). Trots att kommissionen för alla länder som omfattades av granskningen konstaterade att samordningen iakttagits systematiskt och noggrant, har revisionsrätten funnit det svårt att verifiera detta. Detta beror på bristfällig dokumentation och det osystematiska sätt på vilket man följer upp och rapporterar om de flesta aspekterna av programmet (se även punkterna 102–107 om övervakning).

38. För Somalia inrättades ett organ för samordning av biståndet till Somalia (Somalia Aid Coordination Body [SACB]) i Nairobi år 1994. Under lång tid leddes detta organ av kommissionen. Biståndsgivarnas intresse har emellertid minskat sedan dess, på grund av att alla biståndsgivare verkar genom verkställande organ som har sina egna specifika metoder.

39. Till och med för de så kallade pilotländerna för EU:s samordning (2), där kommissionen har givits ansvaret för samordningen av sin egen och medlemsstaternas verksamhet, är dokumentationen bristfällig. I ett av dessa länder (Moçambique), klagade medlemsstaterna faktiskt över att samordningen varit långt ifrån effektiv. Revisionsrätten har även tidigare i sin särskilda rapport nr 2/97 om humanitärt bistånd kommenterat bristen på samordning med medlemsstaterna.

40. Samordningen inriktades huvudsakligen på informationsutbyte. Genuin samordning, såsom gemensamma insatser och förfaranden, utvärderingar, kontroller och övervakning genomförs aldrig. Under dessa omständigheter var det inte i något SIA-land möjligt att bedöma verkningarna av samtliga insatser som stöddes av biståndsgivare.

41. I vissa av de länder som stöds genom SIA innehade UNHCR en ledande roll under kriskedet och spelade även en dominerande roll en tid efter detta genom att samordna och samla in medel för återhämtningsåtgärder. Denna samordning omfattade inrättande av förvaltningsfonder i fall där andra biståndsgivare lämnade bidrag och överlämnade genomförande och rapporte-

(1) Särskild rapport nr 5/98, punkt 3.55, EGT C 241, 31.7.1998.

(2) Rådets resolution av den 3 december 1993 i enlighet med vilken rådet i maj 1994 valde ut sex länder (Elfenbenskusten, Moçambique, Etiopien, Peru, Costa Rica och Bangladesh).

ring till UNHCR. Det ingår inte i kommissionens praxis att överlämna ekonomiskt ansvar till någon annan, varför gemenskapen aldrig är med i någon förvaltningsfond. En dylik avsaknad av samordning kan inte motiveras.

Samordning inom kommissionen

42. För de flesta länderna och programmen skilde man inom de centrala avdelningarna i praktiken mellan ansvaret för planering, genomförande och övervakning, beroende på om verksamheten finansierades från budgeten eller från EUF. Ansvaret delades även för särskilda budgetposter inom den allmänna budgeten (dvs. samfinansiering och återhämtning) på ett sätt som återspeglade fördelningen av ansvaret för olika budgetposter inom organisationen. Även om information utbyttes mellan de olika avdelningarna skulle en starkare samordning ha varit motiverad. Även delegationerna saknar ibland information om viss verksamhet som finansieras genom s.k. samfinansiering, eftersom de centrala avdelningarna inte delegerat något förvaltningsansvar till dem.

43. I Haiti inrättades en enhet för teknisk förvaltning för EUF-projekt. Det fanns inga tekniska experter för denna budgetpost år 1995 och 1996 (åtagandena för dessa år uppgick till 12,8 miljoner ecu). Eftersom kontrollerna av dessa projekt på platsen var bristfälliga försökte även enhetschefen i mån av möjlighet följa vissa projekt. År 1997 inrättades en teknisk enhet som även omfattar utgifter från den allmänna budgeten.

44. Såsom nämns i kommissionens bedömning av Angola ⁽¹⁾, fungerar GD VIII och ECHO mera som skilda biståndsgivare än som kompletterande enheter inom samma organisation.

45. Problemet med intern samordning eller avsaknad av enhetlighet beskrivs i en av kommissionen finansierad bedömning av återhämtningsåtgärder inom ramen för artikel 255 i Lomékonventionen (bistånd för flyktingar) ⁽²⁾. I rapporten fastställs att det inte finns något skäl till att olika tjänster inom EG behandlar återhämtningen separat. Den nuvarande situationen beror på att målsättningarna för strategin för säkerställande av livsmedelsförsörjningen, vissa ECHO-projekt, vissa poster i gemenskapsbudgeten och nämnda artikel 255 överlappar varandra. Delvis på grund av att parterna ofta är desamma påminner diskussionerna om tillvägagångssätt beträffande beslut i enlighet med artikel 255 om dem som förs beträffande andra finansieringsinstrument.

46. Tabellen nedan visar de finansiella instrument som utnyttjats för SIA-verksamhet sedan 1993 och visar på de olika kommissionsavdelningarnas och -tjänsternas problem med att samordna ansvaret.

Bristen på samordning inom kommissionens avdelningar, både allmänt taget och mera specifikt för Angola, har rapporterats tidigare i revisionsrättens särskilda rapport om humanitärt bistånd ⁽³⁾. Vid utgången av 1998 var ansvarsfördelningen inom den nyligen grundade gemensamma tjänsten för yttre förbindelser (SCR) ännu inte klar.

Instrument	Ansvar
Nationella vägledande program (EUF)	Geografiska enheter
Artikel 255 (EUF)	Ursprungligen VIII/6, senare VIII/G/4
Katastrofbistånd (artikel 254/B7-2 1)	ECHO
Budgetpost – Återhämtning (B7-5 0 7 6/6 4 1 0)	VIII/G/4
Budgetpost – Södra Afrika (B7-3 2 1 0)	Ursprungligen geografisk enhet, senare VIII/G/4
Samfinansiering (budget) (B7-5 0 1 0)	VIII/B/2
Livsmedelsbistånd (budget) B7-2 0)	VIII/B/1

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

⁽²⁾ Rådets resolution av den 3 december 1993 i enlighet med vilken rådet i maj 1994 valde ut sex länder (Elfenbenskusten, Moçambique, Etiopien, Peru, Costa Rica och Bangladesh).

⁽³⁾ Särskild rapport nr 2/97, punkterna 3.8-3.12 (EGT C 143, 12.5.1997).

Personal

47. I en resolution av den 4 november 1993 tvivlade Europaparlamentet på att kommissionen var i stånd att administrera så omfattande program i så många länder utan någon ytterligare personal och med mycket snäva tidsfrister. Parlamentet betonade därför behovet av att ytterligare personal och experter skulle avdelas för att möjliggöra en ordentlig samordning av strategin och för att garantera åtgärdernas varaktighet. I verkligheten har kommissionen varken avdelat eller ens begärt någon ytterligare fast anställd personal. Behovet av ytterligare personal för SIA har tillfredsställts genom att man inrättat enheter för tekniskt bistånd med tekniska experter. Dessa har ofta gjort ett bra arbete, men utvidgningen av programmet och dess komplexitet hade rättfärdigat en tilldelning av särskilda resurser (även om dessa hade varit tillfälliga) inom kommissionen för att säkerställa enhetlighet och samordning vid planering, övervakning, bedömning och rapportering. Bristen på personal, särskilt på fältet, har nämnts av revisionsrätten tidigare, i dess årsrapport för 1997 ⁽¹⁾.

48. Situationen var särskilt dålig inom delegationen i Moçambique på grund av obesatta tjänster och en allmän brist på resurser, vilket gjorde det omöjligt att klara av alla fonder och projekt. Dessutom var administrationen av denna delegation i allmänhet dålig. Ansvarsfördelningen var inte tydlig och man gjorde ofta omfördelningar, vilket hämmade varje form av kontinuitet. Det var därför så gott som omöjligt att hitta dokument och på vederbörligt sätt redogöra för de åtgärder som genomförts.

Återkoppling till den budgetansvariga myndigheten

49. Det har funnits otillräckligt med information om hur man rapporterat till rådet om vilka framsteg som gjorts, både vad gäller åtgärder finansierade av EUF och sådana som finansieras med budgetmedel. I förordning (EG) nr 2258/96 krävs att årliga rapporter skall framläggas för budgetfinansierade åtgärder. Endast en sådan rapport har lagts fram, år 1997.

50. Denna rapport är emellertid inte utvärderande på det sätt som krävs i artikel 9 i förordningen. Rapporten innehåller för varje land endast en beskrivning och uppräknings av de åtgärder som vidtagits under föregående år och en kort sammanfattning av de åtgärder som föreslagits för följande år. Ingenting nämns om de erfarenheter som gjorts, nya insikter eller problem som man stött på, varken i de få bedömningar som gjorts av enskilda projekt eller de som utgår från kommissionens egen övervakning. Utöver denna rapport har kommissionen förberett en lista som

sammanfattar alla beslut och utbetalningar från EUF och de särskilda budgetposterna för återhämtning. Denna lista omfattar emellertid inte all SIA:s återhämtningsverksamhet, men tar däremot med åtgärder som endast består av livsmedelsbistånd. Det funktionella syftet med dessa listor är oklart.

51. Europaparlamentet bad i sin resolution i november 1993 kommissionen inkomma med en rapport om genomförandet tillsammans med en bedömning av resultaten för varje land som mottar återanpassningsstöd. Detta gjordes inte på något systematiskt sätt. Den begärda rapporten borde ha lagts fram innan programmet utvidgades.

52. Den bedömning av resultaten som begärts kunde omöjligt göras utan information som erhållits genom noggrann övervakning. Det var emellertid nästan uteslutande tekniska experter eller de verkställande organen själva som hade hand om övervakningen.

53. Kommissionen bör kontrollera övervakningsförfarandet och dokumentera vad som har gjorts på delegationsnivå samtidigt som man håller de centrala avdelningarna informerade. I synnerhet, i ljuset av svagheterna och den ofta dåliga kvaliteten på övervakningen på gräsrotsnivå som genomförs av de verkställande organen (såsom dokumenteras i lägesrapporterna och de ekonomiska rapporterna), är kommissionens övervakning av avgörande betydelse. För de flesta länder som granskades fanns det emellertid ingen dokumentation tillgänglig angående den övervakning som genomförts av kommissionens personal och många projekt hade överhuvudtaget inte besökts av dem. Olyckligtvis hade inte ens kontrollerna eller granskningarna av de övervakningsrapporter de utarbetat dokumenterats. Detta innebär att det i allmänhet inte förekom någon regelbunden återkoppling inom kommissionens avdelningar angående de pågående SIA-programmen. Det bör dock tillstås att det i vissa fall, såsom i fråga om Somalia, Angola och Kongo ofta inte fanns några rapporter att tillgå, eftersom säkerhetsläget försvårade, och ibland till och med omöjliggjorde besök.

GENOMFÖRANDE AV ÅTGÄRDER

Inledning

54. Till följd av kommissionens meddelande från maj 1993 borde programmen kunna tas i bruk snabbt och ta maximalt två år att slutföra. De bör koncentrera sig på återställande av grundläggande infrastruktur snabbt och utan nya investeringar. I praktiken har man endast undantagsvis kunnat slutföra program inom två år. Oftast har programmen slutförts först efter fyra år eller mer. En orsak till det långsamma genomförandet är att planeringen av program och projekt (åtminstone till en början) inte gjordes ordentligt (se punkterna 55–63).

⁽¹⁾ EGT C 349, 17.11.1998, punkterna 5.28–5.31.

Planering och budgetering

55. Största delen av SIA-projekten hade förberetts och föreslagits av enskilda organisationer som var intresserade av att delta i återhämtningsprogrammen i de olika länderna. De relativt stora belopp som var disponibla och marknadsföringen av det nya konceptet gav redan från inledningen upphov till hundratals förslag för de då fem stödberättigade länderna.

56. Förslagen till projekt granskades av kommissionen, framför allt av delegationerna i de berörda länderna. Delegationerna diskuterade de enskilda organisationernas föreslagna åtgärder, orterna där de skulle genomföras och deras budgetar med de lokala myndigheterna. På grund av personalbrist var de flesta delegationerna och den lokala ledningen inte i stånd att sköta denna enorma uppgift på ett tillfredsställande sätt. Det tog även lång tid att rekrytera och installera tekniska experter för att handha bedömning och övervakning av program.

57. Under tiden fanns det en stor politisk press för att inleda program, varför många projektförslag godkändes mer eller mindre i den form de lades fram av de enskilda organisationerna, utan någon tillräcklig kritisk bedömning. De tekniska och finansiella specifikationerna för sådana projekt grundades ofta inte i tillräcklig utsträckning på rådande förhållanden ute på fältet. Detta har ofta lett till att man varit tvungen att ändra åtgärdernas karaktär, orterna för genomförande av dem, deras målgrupper och budgetar. Det förekom även tillfällen där projekt tidvis avbröts eller till och med stoppades helt. Några projekt inleddes överhuvudtaget inte, trots att man redan ingått avtal om dem.

58. Ett projekt för malariakontroll i Eritrea omfattade en budget för läkemedel till ett belopp på 125 000 ecu. Efter att projektet inletts upptäckte man att Världshälsoorganisationen (WHO) inkluderat tillräckligt med läkemedel i sitt separata program. Trots att handlingarna inte innehöll någon begäran om att få använda nämnda 125 000 ecu för något annat, utnyttjades cirka 80 000 ecu i själva verket till andra syften. Ett annat projekt, också i Eritrea, syftade till återflyttning av flyktingar. Efter att avtalet till ett belopp på 1,7 miljoner ecu hade undertecknats, upptäcktes att det markområde som valts ut för återflyttningen redan var upptaget av andra. Vid denna tidpunkt hade man redan rekryterat utlandsstationerade tjänstemän och anskaffat en del fordon och annan utrustning. Man blev tvungen att avsluta projektet efter att 287 000 ecu hade använts. Den enskilda organisationen har fortfarande en utestående fordran som återstår att reglera. I Kongo omfattade ett projekt som gällde den sociala infrastrukturen en betydande del som gällde landsbygdsåtgärder. När man senare fann att kemikalier för rening av vattentillgångarna i Kinshasa borde prioriteras återstod inga medel för landsbygdsåtgärder.

59. I Angola tilldelades stora summor enskilda organisationers projekt som inte hade någon klar målsättning. Detta gav de enskilda organisationerna en betydande autonomi och ändringar gjordes utan att detta förankrades hos delegationen eller utan att några ändringar gjordes i budgetarna. Ett projekt skars ned från att omfatta två kommuner till en på grund av säkerhetsproblem, varvid antalet mottagare minskade från 23 000 till 8 000 familjer. Trots att denna ändring rapporterades till delegationen gjordes inga ändringar i budgeten på 810 000 ecu.

60. I Moçambique beslutades i augusti 1994 om ett belopp på 1,95 miljoner ecu för återflyttande av unga personer i tre provinser. Finansieringsöverenskommelsen undertecknades i juni 1995. Projektets syfte var att finna sysselsättning för arbetslösa unga. Till dags dato har inga specifika medel avsatts. Regeringen anser inte längre projektet vara aktuellt, men inga förslag till ominriktning av projektet har gjorts. Åtagandet borde dras tillbaka.

61. Trots att många enskilda organisationer gjorde ett tillfredsställande arbete, hade ett betydande antal av dem inte tillräckliga resurser eller tillräcklig erfarenhet inom de sektorer de skulle verka för att förbereda ordentliga förslag till projekt eller för att lätt kunna anställa den personal som behövdes, vare sig det var fråga om utlandsstationerade tjänstemän eller lokala experter. De var även ofta alltför inriktade på katastrofbistånd och hade liten erfarenhet av utveckling. Till följd av detta inleddes projekt med kvalitativa brister som grundade sig på felaktiga antaganden om deltagande på gräsrotsnivå och lokalförvaltningarnas förmåga att ta över verksamheten. Det är osannolikt att sådana projekt kommer att visa sig vara hållbara.

62. I andra fall var planeringen och bedömningen kvalitativt högtstående. Detta gällde ofta för de projekt som inte var så invecklade, såsom vattenposter med handpumpar som utgjorde en fortsättning på eller utvidgning av projekt som inletts/genomförts före SIA inom ramen för redan befintliga återhämtningsprogram och samfinansiering. Bedömningen efter halva tiden för Haiti beskrev urvalet av insatser som exemplariskt.

63. På grund av utnyttjandet av många enskilda organisationer, de många biståndsgivarna och bristen på samordning i alla länder var systemet för planering och lokalisering av projekt relativt splittrat och oenhetligt. Detta ledde till parallella strukturer för genomförande, inköpssystem och rapporteringssystem på nationell nivå. Dessutom var projekten ofta alltför splittrade för att få landsomfattande verkningar.

Stödmottagarnas deltagande

64. Stödmottagarnas deltagande i beslutsfattande och genomförande på lokal (gräsrots-)nivå är en förutsättning för de flesta biståndsprogram. Ett dylikt deltagande tar tid, och bör även få göra detta för att programmet skall ha en chans att lyckas och ge

varaktiga resultat. Olyckligtvis har trycket för att utnyttja medel och producera snabba resultat, både från biståndsgivarens, medlemsstaternas och det stödmottagande landets sida varit så starkt att man ofta förbisett eller försummat dessa aspekter. I Etiopien och Eritrea har regeringen och de lokala myndigheterna deltagit både i genomförande- och övervakningsförfarandet i större utsträckning. Delegationerna har ibland ansett inblandning av regeringen vara alltför tidsödande.

65. Den allmänt erkända rollen för enskilda organisationer som arbetar i utvecklingsländer är att fungera som en underlättande faktor under genomförandet av projekt. Själva genomförandet bör i så stor utsträckning som möjligt ske på stödmottagarnas ansvar, vid behov med hjälp av lokala experter. Istället tog många enskilda organisationer själva på sig den genomförande rollen genom att i stor utsträckning utnyttja utlandsstationerade tjänstemän. Detta minskar sannolikheten för en framgångsrik överföring av kunskap och för att åtgärdernas verkningar skall bli varaktiga. Det har även lett till spänningar med lokala myndigheter, som vanligtvis förespråkar att så få utlandsstationerade tjänstemän som möjligt används. Problemet visar på motsättningarna mellan ett snabbt genomförande och åtgärdernas varaktighet.

66. I Haiti ombads vissa mottagare av stöd från jordbruksprojekt att delta i projekt vars slutliga syfte, förväntade resultat, förvaltningssystem och finansiella arrangemang de inte kände till. Invånarnas deltagande i beslutsfattande och mottagande/utvärdering av resultaten har inte fastställts och de enskilda organisationernas förslag är ofta alltför vaga på denna punkt ⁽¹⁾.

67. Oberoende av vilka orsakerna till tillkortakommanden är kan dessa vanligtvis kompenseras av ordentlig övervakning och insikt som följs upp genom tillräckligt stöd eller avhjälpande åtgärder och bör anses utgöra en del av ansträngningarna för landets återhämtning. Lokalt deltagande i vilken form som helst bör därför anses vara en positiv faktor under förutsättning att det sker under iakttagande av öppenhet och ansvarstagande.

Varaktighet

68. De lokala myndigheternas deltagande bör från inledandet av ett projekt omfatta ett avtal om att dessa kommer att ta över strukturerna och ansvaret för säkerställande av verksamheten i skolor, kliniker osv. Detta ansvar bör fastställas i alla tillämpliga finansieringsöverenskommelser och avtal. Alltför ofta hade intyg om överlämnande inte utfärdats och den fortsatta finansieringen av infrastrukturerna var fortfarande ofta oklar när projekten avslutades. Till exempel i Moçambique godtog hälsovårdsministeriet inte strukturerna och ansvaret för deras verksamhet, eftersom man inte deltagit i planeringen av den. Det uppdagades att byggnader inte motsvarade nationella standarder och/eller att de inte var belägna där ministeriet hade velat. Till följd av detta, konsta-

teras det i två bedömningsrapporter ⁽²⁾, lades flera kliniker och hälsovårdsstationer ned eller, om de fortsatte med sin verksamhet, motsvarade deras verksamhet inte standarderna.

69. Det är särskilt svårt att säkerställa varaktighet för innovativa projekt och områden där de enskilda organisationerna har liten eller ingen erfarenhet. Det har till exempel förekommit en trend att skapa kreditsystem och rörelsekapital inom så kallade inkomstskapande projekt, såsom jordbruk, kreatursskötsel, hantverk och annan tillverkning, av vilken målgrupperna inte har någon tidigare erfarenhet. System med fördelning av kostnader för mediciner, skolmateriel och lärarlöner samt även vattenavgifter för möjliggörande av underhåll är andra exempel där stödmottagarna ofta inte är vana att betala och har mycket begränsade resurser för att göra det. Dessa projekt har ofta misslyckats i större eller mindre grad, eller också måste det framgångsrika genomförandet av dem betvivlas. Projekt i vilka stödmottagarna själva deltagit från det inledande skedet av projektet har en större chans att lyckas, såsom var fallet i ett mikrohydrologiskt projekt i Madagaskar. I detta projekt deltog även lokala företag på ett framgångsrikt sätt.

70. Efter att slutförda projekt, såsom skolor och hälsovårdskliniker, övertas får personalen vanligtvis lön i enlighet med de befintliga systemen för statsanställda i vederbörande land. Enskilda organisationer och övriga verkställande parter betalar alltid löner till lokalanställda som är högre än de som erbjuds av de nationella myndigheterna. Detta gör det svårt att hålla kvar personalen efter att de lokala myndigheterna övertar projektet. Antingen hittar personalen ett nytt jobb, t.ex. inom en internationell organisation eller den privata sektorn, eller också stannar de kvar men tappar motivationen.

71. I Angola var månadslönen 1 000 US-dollar för en sekreterare som arbetade för en enskild organisation och 300 US-dollar för en chaufför. Samtidigt tjänade en läkare som arbetade för hälsovårdsministeriet 10–20 US-dollar. De löner som erbjöds i kontrakt som finansierades inom SIA var fullständigt oförenliga med de lokala förhållandena och kunde inte upprätthållas när regeringen tog över projekten.

72. Sådana situationer kan delvis förklaras genom avsaknad av eller brist på personal. Detta ledde inte bara till att anställningen av experter till enskilda organisationer blev en utdragen process, till följd av konkurrens mellan enskilda organisationer blev man dessutom tvungen att erbjuda höga löner (mer eller mindre samma som de som erbjöds "kommersiella" tekniska experter) och inte ens då fanns det alltid personer med tillräcklig erfarenhet och kvalifikationer tillgängliga för uppgifterna. Ibland lämnade anställda landet innan kontraktet hade gått ut eller förlängde inte sina kontrakt på grund av svårigheter att klara av de lokala arbetsförhållandena.

⁽¹⁾ Utvärderingsrapport beträffande Haiti, DRN, september 1997.

⁽²⁾ Utvärdering, artikel 255 Moçambique, Cowi, juli 1997, Phase II Country Report Mozambique, APT Consult, september 1998.

73. I Haiti har varken staten eller föräldrarna de medel som krävs för att upprätthålla skolor. Inte heller finns det något system som garanterar betalningen av avgifter för dricksvatten (¹). Under sådana omständigheter är investeringens varaktighet fullständigt beroende av kontinuerlig utomstående finansiering.

Genomförande av program och resultat

74. Revisionsrätten medger att det gjorts framsteg inom programmen i de enskilda länderna i form av inrättande/upprustning av skolor, hälsovårdsinrättningar, vattenposter, bevattningssystem osv. som var funktionsdugliga och utnyttjades väl av målgrupperna. Exempel på lyckade insatser ges även i olika bedömningsrapporter.

75. På grund av otillräcklig rapportering (se punkterna 88–99) är den information som finns att tillgå om de övergripande resultaten av åtgärderna och informationen om i vilken utsträckning målsättningarna uppnåtts inte tillräcklig. Det uppdagades emellertid i ett flertal fall att projekt genomförts dåligt och att vissa av dem inte alls var kostnadseffektiva.

76. Såsom konstateras i kommissionens förslag och rådets slutsatser var SIA-initiativets omedelbara syften att återanpassa de sociala sektorerna och att (åter)inleda livsmedels- och inkomstgenererande verksamhet så snabbt som möjligt medan man jämnade vägen för varaktigt långsiktig utveckling.

77. Inledningen av flera projekt försenades kraftigt eftersom det tog lång tid att distribuera de medel som ursprungligen ställts till förfogande. De långdragna förfarandena inom kommissionen för att överföra medlen till de verkställande organen tvingade dem att skjuta upp genomförandet med flera månader efter att avtalen hade undertecknats. Även senare utbetalningar var ofta försenade. I ett fåtal fall utnyttjade de enskilda organisationerna sina egna medel för att inleda eller fortsätta åtgärderna.

78. Långa förseningar orsakades även av att de lokala myndigheterna var tvungna att godkänna ofta oklara och kvalitetsmässigt bristfälliga ekonomiska rapporter från enskilda organisationer och andra organ.

79. I Somalia var kostnaderna för det tekniska biståndet inom det första återhämtningsprogrammet mycket högt. Omkring 9 miljoner ecu av det totala beloppet på 38 miljoner ecu användes till tekniskt bistånd och rådgivning (undersökningar). Om transportkostnader (flygkostnader: 1,1 miljoner ecu), administrationskostnader och andra allmänna omkostnader i alla projekt läggs till

det tekniska biståndet har inte mer än hälften av den totala budgeten använts för tjänster eller bygg- och anläggningsarbeten som direkt gagnar stödmottagarna.

80. Administrationskostnader kan tas med om detta är motiverat, men inte till schablonbelopp, vilket kommissionen i själva verket i många fall godtog. I Moçambique var det snarare regel än undantag att ett schablonbelopp på 6 % i administrationskostnader lades till alla andra budgetposter. Trots att det tydligt angavs i riktlinjerna hur administrationskostnader skulle behandlas (se punkt 31), ignorerades detta totalt av dess delegation.

81. Ursprungligen fastställdes att endast befintliga strukturer bör återanpassas och att inga nya investeringar bör göras. Eftersom man ansåg att denna begränsning, som införts för att främja ett snabbt genomförande, motverkade sitt eget syfte, gjordes dylika investeringar det oaktat i form av nya vatteninstallationer, skolor och hälsovårdsinrättningar i de flesta av de berörda länderna. Förbudet mot nya investeringar (förutom för anskaffning av byggnader) togs därför inte med i förordning (EG) nr 2258/96.

82. För att undvika högre byggnads- och underhållskostnader bör utrustningens och byggnadernas standard inte vara överdrivet hög jämfört med normal standard i landet. I Moçambique klagade regeringen över alltför höga byggnadskostnader för kliniker och vattenpumpar i ett projekt som bedömts av oberoende konsulter. De sade att dessa kostade så mycket att de skulle bli svåra att underhålla och ersätta när de hade slitits ut. I Haiti, å andra sidan, utnyttjade man lokala företag för alla avtal om vägbyggen, vilket ledde till ett gott resultat.

83. I Somalia stöddes nya strukturer som skulle skapa inkomster (t.ex. importavgifter). Den viktigaste av dessa var hamnen i Berbera. Trots att kommissionen stödde införandet av system för finansiell kontroll återstår fortfarande tvivel angående insyn och ansvarsskyldighet. Kommissionen borde ha varit försiktigare innan man åtog sig inkomstskapande projekt under de rådande förhållandena eftersom Somaliland, där hamnen är belägen, inte erkänts internationellt som en oberoende stat.

Förenklade förfaranden

84. Avsikten var att förenklade förfaranden skulle användas vid ingående av avtal. Liknande förfaranden används av kommissionen för katastrofbistånd. Till följd av detta användes ofta avtal genom privat överenskommelse, trots att detta inte var tillräckligt för att säkerställa det snabba genomförande som krävdes. Istället klagade både verkställande organ och lokala myndigheter ofta över vad de ansåg vara utdragna och byråkratiska kommissionsförfaranden. Detta gällde i synnerhet anbuds- och upphandlingsförfaranden, för vilka det tog lång tid att få godkännande från Bryssel.

(¹) EGT C 349, 17.11.1998, punkt 5.28–5.31.

85. Ett projekt i Moçambique gällde upprustning av vägar till ett belopp på 30 miljoner ecu och utgjorde en del av ett större program för upprustning av vägar som finansierades av flera biståndsgivare. Vid tidpunkten för granskningsbesöket i oktober 1996 hade nästan tre år förflutit sedan finansieringsöverenskommelsen undertecknades och de flesta andra vägar som finansierats med biståndsmedel hade redan färdigställts. Vid denna tid hade entreprenörerna för projektet i fråga precis inlett sitt arbete. Flera orsaker till denna kraftiga försening nämndes, såsom bristfälliga mängdförteckningar och otillräckliga kunskaper om EUF:s förfaranden både hos den konsult som användes och inom ministeriets ansvariga avdelning. Dessa problem ledde till att anbud diskvalificerades av administrativa skäl. Slutligen utvärderades anbuden i Bryssel, vilket inte bidrog till att öka hastigheten. Projektet fortsatte att uppvisa problem även efter att det inletts och i slutet av december 1998, fem år efter att man fattat beslut om projektet, hade det fortfarande inte avslutats (endast 20,4 miljoner ecu av de 25,7 miljoner ecu för vilka avtal hade ingåtts hade utbetalats). Under tiden var man tvungen att genomföra brådskande reparationer av samma vägar.

86. I Angola ingick man avtal om tekniskt bistånd i mars 1995. Avtalet gällde övervakning av ett program för återhämtning inom hälsovården till ett belopp på 15 miljoner ecu som man hade fattat beslut om redan 1993. Ingen egentlig verksamhet inleddes förrän efter juni 1995. Programmet har genomförts extremt långsamt (åtaganden hade ingåtts för 50 procent av anslagen i slutet av 1998 och 25 procent hade utbetalats efter cirka fyra år). Kommissionen skyllde på den nationella utanordnaren som angavs som en av orsakerna till de långsamma framstegen, dvs. att det tagit lång tid att behandla förslag till projekt och erhålla godkännande för rapporter/utbetalningar beträffande de enskilda organisationerna. Samtidigt iakttog revisionsrätten att cirka 1 miljon ecu hade använts inom ett särskilt program i form av tekniskt bistånd till den nationella utanordnaren. Det ser ut som om resultatet av dessa ansträngningar var dåligt och inte baserat på en sund bedömning av stödets genomförbarhet.

Särskilda bankkonton

87. I avtalen krävdes vanligtvis att medel från kommissionen skulle deponeras på ett särskilt bankkonto och att räntorna skulle redovisas skilt för sig. I avtalen krävdes även att de enskilda organisationerna skulle komma överens om hur räntorna skulle användas; antingen till samma projekt eller återbetalas till kommissionen. I de flesta fall iaktogs dessa bestämmelser inte och det är inte känt hur stora räntebeloppen varit, eftersom kommissionen inte övervakat detta i detalj. Det kan emellertid vara fråga om betydande belopp. Till exempel inom ett projekt på 12 miljoner ecu i Moçambique undertecknades cirka 20 avtal med enskilda organisationer. Räntorna redovisades inte separat i någon av de berörda ekonomiska rapporterna, vilket delegationen försummade att lägga märke till.

Rapportering

Krav

88. I allmänhet specificerades eller fastställdes inte kraven på verkställande organs rapportering på förhand eller vid inledandet av initiativet. Detta trots de särskilda kraven på rapportering på alla nivåer som nämndes i kommissionens förslag och rådets slutsatser från maj 1993.

89. Detta misstag orsakade många problem under förfarandet. I de fall där enheter för tekniskt stöd successivt inrättades etablerades förfaranden för de verkställande parternas rapportering i ett senare skede. Men sådana enheter inrättades inte i alla länder eller för alla SIA-program i ett visst land. I de flesta av dessa fall var delegationerna i allmänhet tvungna att med eller utan stöd från de centrala avdelningarna bestämma i vilken form rapporteringen skulle ske.

90. Rapporteringen för projekt som finansierades från EUF eller budgetposterna för livsmedelsbistånd, samfinansiering o.a. ankom på olika enheter vid kommissionen, vilket ledde till olika format, både i fråga om innehåll och frekvens. Detta kan vara en förklaring till varför det fram till dags dato inte har funnits någon övergripande rapportering om övervakningen beträffande SIA – varken för alla SIA-åtgärder eller för ett enskilt land.

91. I brist på exakta krav använde de enskilda organisationerna antingen sina egna etablerade format, som mycket väl kan ha godkänts för tidigare katastrofbiståndsprojekt som finansierats från EUF och/eller den allmänna budgeten, eller också försökte de iakta det format som använts vid förslagsförfarandet. Eftersom rapporteringskraven varierade mellan olika finansieringsinstrument (SIA, livsmedelsbistånd, enskilda organisationers övriga åtgärder), hade vissa enskilda organisationer flera än ett format att följa. Detta försvarade även den nationella utanordnarens uppgift, eftersom han skulle godkänna rapporterna beträffande EUF-finansierade projekt innan ytterligare utbetalningar kunde göras.

92. I vissa fall krävde kommissionen att originalfakturor och andra verifikationer skulle bifogas rapporterna, ibland i original och ibland som kopior. I andra fall behövde verifikationerna inte bifogas. Ibland ändrade man på dessa krav under avtalets giltighetstid. De varierande kraven har skapat förvirring och onödigt administrativt arbete, både hos de verkställande parterna och inom kommissionen.

Motstridiga bestämmelser

93. I Moçambique påstod FN:s flyktingkommissariat och vissa enskilda organisationer att deras egna interna bestämmelser om revision och bevarande av originalfakturor och andra verifikationer hindrade dem från att iakta kommissionens krav. De försök som gjordes för att lösa dessa problem fullföljdes inte.

94. Vad gäller FN:s flyktingkommissariat i Moçambique användes samma avtalsformat som för avtal genom privat överenskommelse med enskilda organisationer. FN:s flyktingkommissariat rapporterade inte till delegationen, såsom krävdes i avtalet, eftersom deras egna avtal med underentreprenörerna inte hade utformats i enlighet med detta och de redovisningsförfaranden som användes av FN:s flyktingkommissariat inte var kompatibla med avtalsvillkoren. Rapporterna från FN:s flyktingkommissariat visade på stora skillnader mellan de budgetar (totalt 3 miljoner ecu) och åtgärder som man kommit överens om mellan FN:s flyktingkommissariat och kommissionen och det faktiska resultatet, men ändå inhämtade varken FN:s flyktingkommissariat eller de verkställande organen någonsin kommissionens godkännande. Problemet berodde till en del på att vissa enskilda organisationer hade blandat medel från unionen med medel från FN:s flyktingkommissariat och andra biståndsgivare och/eller egna medel i samma projekt. I mitten av 1998, när den slutliga utbetalningen gjordes, hade de fortfarande inte besvarat ett antal frågor. Under rådande förhållanden finns det en brist på insyn i både de finansiella och de administrativa förfarandena med anknytning till dessa avtal, såsom

- a) finansiell övervakning och övervakning av genomförandet från både FN:s flyktingkommissariats och delegationens sida,
- b) rapportering till delegationen och den nationella utanordnaren,
- c) det slutliga godkännandet och den nationella utanordnarens och delegationens godkännande av utbetalningar.

Samma problem med FN:s flyktingkommissariat vad gäller ingående av avtal, underentreprenad, rapportering och övervakning nämndes i revisionsrättens särskilda rapport om återuppbyggnad av f.d. Jugoslavien ⁽¹⁾.

95. Även förfarandena för godkännande av avtal och utbetalningar varierar, eftersom man utnyttjade finansiering både från EUF och budgeten. Detta har påverkat insynen för det stödmotagande landet i negativ riktning, eftersom den nationella utanordnarens deltagande i dessa förfaranden inte är obligatoriskt för åtgärder som finansieras från budgeten. Ibland, men inte alltid, gavs den nationella utanordnaren all information i alla fall.

Rapporteringstidpunkt

96. Rapporterna inkom sällan inom utsatt tid och man var ofta tvungen att sända ut påminnelser för att erhålla dem. När det gällde återhämtningsåtgärder som finansierades genom livsmedelsbistånd och samfinansieringsarrangemang var rapporteringen emellertid ännu sämre, både när det gällde ekonomiska rapporter och lägesrapporter. De handlingar som revisionsrätten granskade för dessa instrument beträffande vissa av länderna innehöll inga sådana rapporter och ofta inte ens några tecken på att påminnelser skulle ha sänts ut.

97. Avsikten var att en åtgärd i Angola skulle slutföras i mars 1996. Den enskilda organisationen lade fram en slutrapport först i oktober 1996, men den godkändes inte. Den korrigerade rapporten lämnades inte in förrän i mars 1997, sex månader senare. Den slutliga utbetalningen gjordes därefter under andra halvåret 1997.

98. Kommissionen beslutade finansiera ett vattenförsörjningsprojekt (750 000 ecu) i juli 1994. Den första rapporten framlades i december 1995 efter att tidsfristen redan hade förlängts. En ytterligare förlängning på sex månader begärdes och godkändes i april 1996. Den andra rapporten framlades i juli 1996 och slutrapporten i mars 1997. Den ekonomiska rapporten godkändes inte och returnerades. Ett år senare (dvs. i mars 1998), hade den reviderade rapporten fortfarande inte framlagts.

99. I vissa länder var de nationella eller lokala myndigheterna direkt inblandade i genomförandet, antingen på egen hand eller i samarbete med enskilda organisationer. I enlighet med detta togs medel av dem eller kanaliserades genom dem. Det är naturligtvis lika viktigt att principerna om insyn och ansvarsskyldighet iaktas i dessa fall. I dessa länder har det ofta tagit längre tid och krävts större ansträngningar av delegationen att få rapporterna, om de överhuvudtaget fått dem.

Granskningar

100. I ett fåtal fall där oegentligheter misstänktes förekomma genomfördes granskningar av externa revisorer och fallen överlämnades till UCLAF år 1996. Dessa fall var fortfarande under behandling i slutet av 1998. Ett av fallen gällde en enskild organisation som undertecknade ett avtal med kommissionen år 1994. Efter den första delbetalningen på 183 000 ecu försvann "ägaren" innan någon verksamhet hade inletts. Avtalet är fortfarande oavslutat i räkenskaperna, men revisionsrätten är inte medveten om att några åtgärder på senare tid skulle ha vidtagits för att återkräva det belopp som ansökts om och utbetalats. I övrigt har mycket få granskningar gjorts, trots att regelbundna granskningar ansågs vara viktiga redan när SIA inleddes och bestämmelser om detta togs med i förordning (EG) nr 2258/96. Inga övergripande uppgifter kunde tas fram inom kommissionen angående dess egna granskningar av SIA-programmen. Om enskilda organisationer och andra verkställande organs granskningar vet man ännu mindre. I ett fall nämnde den verkställande enskilda organisationen i en rapport att den själv hade genomfört en granskning. Delegationen i fråga hade inte begärt att få rapporten och kunde inte inkomma med en kopia när revisionsrätten begärde det. Det skulle hur som helst ha varit i enlighet med normala sunda ekonomiska förfaranden att rutinmässigt genomföra granskningar inom vart och ett eller de flesta av programmen.

⁽¹⁾ Särskild rapport nr 5/98, punkterna 3.55 och 5.7. EGT C 241, 31.7.1998.

101. Det förekom även ett fåtal fall i Eritrea och Somalia där en samarbetande enskild organisation eller delegationen hade konstaterat att medel inte använts för avsedda ändamål. Även om man måste beakta att det var svårt att följa upp ärendet, bör man försöka få ett tillräckligt underlag för att klargöra dessa fall.

Övervakning

102. Huvudansvaret för övervakningen av programmen vilar hos kommissionen, i vanliga fall delegationerna.

103. Delegationerna var ursprungligen inte förberedda eller utrustade för att övervaka åtgärder inom SIA. Förfaranden för övervakning utvecklades gradvis i SIA-länderna först efter att programmen inletts. Eftersom kommissionen inte hade tillräckligt med personal genomfördes övervakningen av tekniska experter, för det mesta inom särskilda enheter för tekniskt bistånd, med ibland integrerade i delegationen. I Angola klagade de enskilda organisationerna över att de inte haft besök från delegationen under de 18 månader som förflutit sedan verksamheten inletts.

104. Kommissionen har för det mesta inte krävt någon rutinemässig uppföljning av projekt i efterhand. Undantaget utgörs av Eritrea, där alla avtal med enskilda organisationer innehåller en bestämmelse om att den enskilda organisationen skall lägga fram en "operativ rapport" för kommissionen inom ett eller två år.

105. I Somalia har övervakningen genomförts av de tekniska experterna inom Somalia-enheten vid delegationen i Nairobi. Deras rapporter kan knappast anses vara egentliga övervakningsrapporter. Inga hänvisningar görs till projektens särskilda syften. I rapporterna nämns endast kortfattat de problem som diskuteras eller lösts under besök.

106. I Moçambique planerade kommissionen att inrätta en särskild enhet för samordning och övervakning av alla återhämtningsinsatser som finansierades av kommissionen. Detta nämdes i kommissionens förslag till rådet och parlamentet i maj 1993. Enheten inrättades aldrig. I stället kontrakterades flera tekniska experter för att övervaka det enorma SIA-programmet som vid utgången av 1998 uppgick till cirka 180 miljoner ecu. Deras övervakning dokumenterades överhuvudtaget inte och ett flertal projekt hade aldrig besökts vid tidpunkten för revisionsrättens besök i september 1996. Delegationens fast anställda personal var överhuvudtaget inte inblandad i övervakningen, med undantag för den lokala personal som hade hand om bokföringen och som kontrollerade de ekonomiska rapporterna. Kommissionen kommenterade att det inte fanns något behov av att dokumentera övervakningen, eftersom de tekniska experterna var stationerade inom delegationen. I fråga om Moçambique följde kommissionen inte framstegen inom EUF-finansierade projekt, utan koncentrerade sig på dem som finansierades från den allmänna budgeten.

107. I Eritrea hade kommissionens delegation dokumenterat sin regelbundna och relativt frekventa övervakningsverksamhet, inklusive besök på de flesta orter där projekten genomfördes. Samtidigt mottog man regelbundet övervakningsrapporter från en teknisk expert som anställdes uttryckligen för programmet. De övervakningsrapporter som utarbetades av delegationen vidarebefordrades emellertid inte till de centrala avdelningarna.

UTVÄRDERINGAR

108. Bedömningen av en utvecklingsinsats verkningar är ett avgörande element vid säkerställande av en sund ekonomisk förvaltning, i synnerhet för att underlätta utformningen av kommande program. Om de program som genomförs till sin utformning är nya eller nyskapande, såsom när det gäller SIA, är det till och med viktigare att bedömningarna inleds så snabbt som möjligt och att beslut fattas för att avhjälpa alla tillkortakommanden eller problem som upptäcks under bedömningen. Betydelsen av detta erkändes av rådet och kommissionen från första början.

109. Bristen på mätbara mål i många programdokument försvårar utvärderingarna. I början innehöll de flesta förslagen till projekt och anknytande finansieringsavtal inte en klar logisk målsättning, förväntade resultat och åtgärder för uppnående av dem. Under senare år har situationen förbättrats.

110. Ett flertal utvärderingar har gjorts, men flera utvärderingar av enskilda projekt gjordes av de verkställande organen själva eller av lokala konsulter som endast citerade ur lägesrapporterna, utan att tillfoga något mervärde. Omfattande övergripande utvärderingar av återhämtningsåtgärder som genomförs av kommissionen har endast förberetts för Liberia och Moçambique. Enligt kommissionen har den budget som tilldelats för utvärderingar inte varit tillräcklig för att möjliggöra dylika utvärderingar. Kommissionen bör prioritera sådana utvärderingar och ansöka om medel för detta.

111. Utvärderingar eller granskningar efter halva tiden fastläggs ibland, men inte alltid, i finansieringsavtal. Även när sådana krävs utförs de ofta inte. De utvärderingar som gjordes omfattade dessutom vanligtvis inte ett program i sin helhet, utan endast ett eller några av projekten eller beståndsdelarna i ett program, dvs. enskilda avtal och inte hela programmet såsom det framlades i finansieringsavtalet. I dessa fall är det mycket svårt att dra några slutsatser om huruvida programmets syften uppnåtts, eftersom effektivitetsmåten och målen vanligtvis uppställs för programmet i sin helhet.

112. Till exempel i Angola var avsikten att utvärderingarna för tre EUF-program skulle göras i början av 1998. Tills vidare har ingenting lämnats in. Två utvärderingar som faststälts för pro-

gram i Etiopien kommer enligt delegationen inte att genomföras. I Moçambique har man förutom den övergripande utvärderingen (se punkt 110) inte gjort några särskilda utvärderingar av något projekt inom programmet på 180 miljoner ecu.

113. En ordentlig utvärdering måste göras av ett oberoende organ och inte av det verkställande organet eller kommissionen. När revisionsrättens revisorer bad om utvärderingsrapporter fick de i fråga om vissa projekt rapporter som utarbetats av de verkställande organen själva. Dessa var i allmänhet av bristande kvalitet och inte probleminriktade.

114. I vissa fall lades utvärderingarna ut på lokala konsulter. I idealfallet bör lokala konsulter, förutsatt att de har tillräcklig kapacitet, utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt, eftersom de är billigare och kan förväntas ha bättre kännedom om de lokala förhållandena. I Etiopien användes en lokal konsultbyrå för att utvärdera ett antal projekt som ingick i ett program. Dessa utvärderingar upprepade emellertid endast de slutsatser som dragits av de verkställande tjänstemännen själva i deras slutliga rapporter om genomförandet. Följaktligen bidrog de inte till några framtida förbättringar av effektiviteten hos liknande projekt eller det verkställande organ som utvärderingen gällde.

SLUTSATS

Konceptet

115. Avsikten med återhämtningsverksamheten inom SIA-konceptet är först och främst att vara en stark länk i kedjan mellan krisåtgärder och långsiktig utvecklingsverksamhet. Inga entydiga kriterier för vad som kunde anses som "återhämtningsstöd" i motsats till katastrofbistånd och ingen lämplig förvaltningsstruktur har fastställts för denna typ av stöd (se punkterna 1–4).

116. I praktiken skilde sig en stor del av återhämtningsåtgärderna inte från humanitärt bistånd och i många fall fortsattes katastrofbiståndsåtgärder under namnet återhämtningsprogram. Mot bakgrund av att andra avdelningar inom kommissionen blev ansvariga för återhämtningsåtgärderna, skulle en omfattande dokumentation av de tidigare åtgärderna ha varit användbar. Sådan dokumentation kunde emellertid inte framläggas för något av länderna (se punkt 9).

117. Finansieringsstrukturen borde anpassas till programmets behov. Det finns ingen samstämmighet mellan de olika finansieringskällorna, dvs. den allmänna budgeten och EUF. Olika grundläggande lagstiftning och finansiella bestämmelser gäller och stöd-

mottagarnas möjligheter att påverka är mycket större när det gäller stöd från EUF än när det är fråga om stöd med budgetmedel. Bestämmelserna om ingående av avtal och andra förfaranden, såsom rapportering, varierar mycket och organisationsstrukturerna inom kommissionen skiljer sig från varandra. Under dylika omständigheter är en blandad finansiering från budgeten och EUF inte ändamålsenlig (se punkterna 10–11).

Identifiering och samordning

118. Länder som inte uppfyllde kriterierna beträffande ett visst mått av stabilitet, säkerhet och förefintligheten av en ledning med legitima maktbefogenheter i landet ansågs icke desto mindre av kommissionen vara berättigade till återhämtningsstöd (t.ex. Angola, Kongo, Somalia). I sådana fall fanns det ingen grund för återhämtningsverksamhet (se punkterna 16–30).

119. Det politiska trycket för att snabbt inleda projekt och utbetalningar minskade planeringsstadiets effektivitet i sådan utsträckning att det till och med motverkade sitt eget syfte vad gäller målsättningen med ett snabbt genomförande. Kommissionen borde ha bibehållit katastrofbiståndsåtgärderna tills omständigheterna blev mera gynnsamma (se punkterna 31–36).

120. Samordningen mellan kommissionen och andra biståndsgivare begränsades till informationsutbyte (se punkterna 37–41). Trots att detta problem till en viss utsträckning befinner sig utanför kommissionens kontroll, borde den ha infört en strikt samordning mellan sina egna avdelningar. I praktiken koncentrerade sig varje avdelning inom kommissionen som hade att göra med återhämtningsstöd endast på de åtgärder som man direkt ansvarade för (se punkterna 42–46).

Programplanering och övervakning

121. Kommissionens ursprungliga övergripande programplanering tillät ingen insyn och grundade sig inte på en djupgående behovsprövning. Avtal med befintliga parter förlängdes ofta utan en ordentlig bedömning av den ekonomiska situationen och behovet av att förlänga verksamheten (se punkterna 12–15).

122. Framför allt för de projekt som antogs i början är det inte möjligt att bekräfta om program har grundats på bedömningar av faktiska återhämtningsbehov. Projekt grundades ofta på befintliga åtgärder, dvs. enskilda organisationer som redan fungerade inom en viss sektor i en region. Med dessa förutsättningar är det sannolikt att resultatet blir splittrat och oenhetligt (se punkterna 55–63).

123. Tidspressen att lägga fram förslag till projekt hindrade i själva verket lokala myndigheters och stödmottagares deltagande. Detta ledde till investeringar med osäker varaktighet (se punkterna 56–73).

124. Övervakningen och rapporteringen var inte tillräcklig. Framför allt lade kommissionen inte fram några regelbundna övergripande rapporter som skulle ha omfattat både stöd som kanaliseras genom budgeten och genom EUF för Europaparlamentet och rådet. I allmänhet rådde det brist på information om genomförandet av åtgärder, vilket möjliggjorde en tillräcklig övervakning endast i begränsad utsträckning (se punkterna 90–95). Dessutom hade delegationerna inte tillräckligt med personal för att övervaka verksamheten (se punkterna 102–107).

125. Avsaknaden av anvisningar om rapportering och bristen på övervakning från kommissionens sida gav möjligheter för flera enskilda organisationer att lägga fram åtgärder utan klara syften eller tydliga målgrupper (se punkterna 59–61). De enskilda organisationernas rapporter var i allmänhet försenade och ofta kvalitetsmässigt så bristfälliga, att det var utomordentligt svårt att få reda på vad som hade uppnåtts och till vilken kostnad (se punkterna 96–98).

Genomförande och ansvarsskyldighet

126. Avsikten var att återhämtningsprogrammet skulle vara en tillfällig möjlighet och att åtgärderna skulle genomföras snabbt. I praktiken har programmet blivit nästan permanent och åtgärderna varade mycket längre än väntat. Det var ofta omöjligt att se någon skillnad mellan dessa program och traditionella utvecklingsprogram.

127. Vissa åtgärder blev försenade på grund av svårigheterna att rekrytera lokal personal (se punkt 72). Genomförandet av åtgärder var långsamt, delvis på grund av långa utbetalningsförfaranden och tidskrävande beslutsprocesser via kommissionen i Bryssel (se punkterna 77–78 och 84).

128. Den ekonomiska rapporteringen var dålig och det fanns ingen ständig ekonomisk övervakning. Kommissionen kunde inte ge en samlad bild av den ekonomiska situationen beträffande de återhämtningsåtgärder som finansierades med medel från EUF och den allmänna budgeten (se punkterna 12–15).

Resultat

129. Ett antal återhämtningsåtgärder har gett utdelning, såsom byggande/upprustning av vägar, skolor, hälsovårdscentraler och vattenposter. Det finns dock ingen information om återhämtningsverksamhetens totala resultat, vare sig på programnivå eller på nationell nivå, och ofta var det inte möjligt att ta reda på i vilken utsträckning målsättningarna för de enskilda åtgärderna hade uppnåtts (se punkterna 74–75).

130. För stödmottagarna är minimikravet för varaktighet att det finns en effektiv institutionell ram. Institutions- och kapacitetsbyggande bör i återhämtningskedet ha högre prioritet än för närvarande.

131. Med utgångspunkt i erfarenheterna av återhämtningsprogrammet bör kommissionen göra en djupgående utvärdering av programmet. Denna bör inbegripa alla programmets faser, dvs. planering, genomförande, övervakning och utvärdering, samt även samordningen av åtgärder, med beaktande av de positiva erfarenheterna av programmet i Liberia. Det är skäl att ompröva konceptet återhämtning i programform och ersätta det med omfattande program för enskilda länder som grundar sig på djupgående analyser av de särskilda omständigheter som råder i varje land efter en krissituation.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 26 och 27 januari 2000.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

Kommissionen betraktar 1993 års meddelande (KOM(93) 204 slutlig) som en viktig hållpunkt för den erfarenhet av politisk verksamhet och insatser inom återhämtningsbistånd som håller på att byggas upp, och tonvikten i meddelandet läggs på flexibilitet och realism. Avsikten var inte att fastställa en finansieringsmöjlighet av en viss beloppsstorlek eller att upprätta en förteckning över länder som skall omfattas av återhämtningsbistånd, utan helt enkelt att ge några konkreta exempel.

Den finansiella genomförandegrad som uppnått efter fem år av återhämtningsinsatser är blygsam, dock endast vid en ytlig bedömning. Dessa resultat måste nämligen ses i ett sammanhang och bedömas med hänsyn till de särskilt svåra förhållanden under vilka återhämtningsinsatserna görs i länder som håller på att hämta sig efter långvariga och mycket djupa kriser. Dessutom bör hänsyn tas till en rad andra resultat som åstadkommit, som åtagandetakten, större koncentration av åtagandena på vissa "riskländer", utbetalningstakten som har en tendens att stiga samt den allmänna genomförandegraden för samtliga instrument för utvecklingsbistånd.

Påståendet att "i ett flertal länder inleddes återhämtningsåtgärder vid en tidpunkt då villkoret om relativ stabilitet ännu inte hade uppfyllts" är riktigt, men detta är normalt. I 1995 års meddelande om sammanfogande av hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd och i utvärderingar som gjorts av kommissionen och andra biståndsgivare anges det att det inte är frågan om en linjär, kontinuerlig process, utan om en diskontinuerlig utveckling. Det kan hända att olika regioner i ett land befinner sig på olika stadier av denna utveckling och att den politiska och militära stabiliteten i dessa regioner är växlande. Därför har kommissionens strategi varit att besluta att genomföra projekt när det funnits en "relativ stabilitet" i den berörda regionen. Återhämtningsbiståndet skall konsolidera freden, men det finns inga garantier för att freden kommer att bestå. I stället kan det bli krig igen. Kommissionen anser inte att katastrofbistånd skulle ha givits i stället för återhämtningsbistånd, i synnerhet med tanke på att katastrofbistånd är en relativt kostsam form av bistånd.

Budgetanslagen för återhämtningsåtgärder till förmån för AVS-länder har i genomsnitt uppgått till 40 miljoner euro om året, vilket naturligtvis inte räckt till för att helt fylla de drabbade befolkningarnas bistandsbehov. Mot bakgrund av rådets slutsatser av den 2 december 1993 var från och med det budgetår som började i januari 1995 syftet vid programplaneringen av budgetanslag i början av året att, för vissa länder, täcka bistandsbehovet i de sektorer som ansågs vara prioriterade med hänsyn till åtgärder som finansierats på annat sätt (nationella vägledande program, artikel 255 i fjärde Lomékonventionen). Genom rådets förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996 ⁽¹⁾, har den tidigare praxisen formaliserats i enlighet med artikel 8 i förordningen, vilket innebär att de allmänna riktlinjerna för det kommande årets åtgärder redovisas för medlemsstaterna inom ramen för en gemensam kommitté. Dessa riktlinjer omfattar de allmänna principerna för återhämtningsbistånd samt uppgift om vilka länder som är stödberättigade och vilka sektorer som skall prioriteras. I enlighet med bestämmelserna har man i detta sammanhang beaktat återhämtningsbiståndets särskilda roll, nämligen att gradvis ersätta humanitära åtgärder och att därvid i möjligaste mån ta hänsyn till att det bör finnas en lägsta säkerhetsnivå. Alltså har det visst förekommit regelbunden programplanering, samordning och avgränsning av handlingsramen för återhämtningsbistånd som finansieras genom allmänna budgetmedel ⁽²⁾.

Inom kommissionens egna avdelningar har användningen av budgetanslag för återhämtningsåtgärder samordnats noga av den enhet som sedan oktober 1995 svarar för bl.a. programplanering och beredning av de beslut som skall fattas på grundval av de förslag från de operativa partnerna som inkommit genom de geografiska enheterna och delegationerna. Genom att uppmärksamma den centrala roll som huvudkontorets geografiska enheter och delegationer spelar i fråga om programplanering och överföring av projekt och program kan man konstatera att det finns samordning mellan de olika finansieringskällorna. Även med ECHO (Europeiska gemenskapens kontor för humanitärt bistånd) har en mycket nära samordning upprätthållits.

Nästan samtliga budgetfinansierade återhämtningsåtgärder genomfördes av icke-statliga organisationer genom projekt som innehöll en detaljerad budget och väldefinierade mål. De kontrakt som gällde för dessa åtgärder innehöll bestämmelser om rapporteringsskyldighet, bl.a. vid begäran om delbetalningar och slutbetalning. Dessutom inrättades i ett flertal länder som mottog återhämtningsbistånd enheter för tekniskt bistånd för att

⁽¹⁾ EGT L 306, 28.11.1996, s. 1.

⁽²⁾ APT Consult, fas I, rapport från en skrivbordsundersökning, slutlig (4.5.1998), sidan 21.

noggrant övervaka hur projekt och program genomförs på fältet. Dessa enheter har regelbundet avlämnat rapporter. Kommissionen har dock noterat – och delar – revisionsrättens åsikt att övervakningen av åtgärderna har försämrats på grund av brist på personal, framför allt inom delegationerna.

Kommissionen har inrättat en särskild arbetsgrupp för att granska de resultat som sedan 1996 uppnåtts i frågan om att sammanfoga humanitärt bistånd, återhämtnings- och utvecklingsbistånd, för att på så sätt kunna fastställa en förstärkt sammanhängande strategi vid krissituationer och under skedet därefter.

INLEDNING

Historik

4. Utvecklingsländernas bristande förmåga att ta emot stöd är ett allmänt och erkänt problem. I utvecklingsländer som håller på att återhämta sig är problemet ännu värre på grund av den förstörelse och den strukturupplösning som dessa länder utsatts för. Biståndet till dessa länder ges därför under särskilt svåra villkor, eftersom behoven är mycket stora, ibland skriande, och de åtgärder för att reagera på dessa är svårare att genomföra. Dessa förutsättningar leder till att genomförandet kräver mer tid, vilket också konstaterats av kommissionens partner, vilket i sin tur påverkar de ekonomiska indikatorerna i negativ riktning. Jämfört med den globala utbetalningsnivån för bistånd är nivån av utbetalningar för återhämtningsåtgärder inte ofördelaktig. Det kan tilläggas att utbetalningarna inom detta område genomgående ökat kraftigt under perioden och att genomförandetakten för budgetfinansierade återhämtningsåtgärder som genomförts av icke-statliga organisationer för att täcka de drabbade befolkningarnas grundläggande biståndsbehov (hälsovård, vattenförsörjning, utbildning) ökat ännu mer. Detta är resultatet av de konkreta och målmedvetna ansträngningar som gjorts för att genomföra den typen av biståndsåtgärder.

RAMEN

Konceptet

7. Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet ⁽¹⁾, den av revisionsrätten omnämnda resolutionen från Europaparlamentet och de slutsatser som antogs av rådet den 2 december 1993 om återhämtningsbistånd utgör en stadig grund för genomförandet av återhämtningsinsatser.

9. Genom de arbetsgrupper som upprättats för olika länder och sektorer har det blivit möjligt att gemensamt analysera de komplicerade och skiftande förhållanden som råder i de berörda länderna, vilket har lett till en mer stringent programplanering och en bättre samordning inom ramen för en global strategi. Att det

har skett ett övertagande av projekt och program åt vardera håll mellan ECHO och generaldirektoratet för bistånd är därför enbart en aspekt av det arbete som genomförts gemensamt.

Den rättsliga ramen

10. Det faktum att olika förordningar gäller för humanitärt bistånd och återhämtning hindrar inte att biståndsinsatserna genomförs på ett effektivt sätt, under förutsättning att de samordnas. Dessutom har sedan tillträdet av den nya kommissionen båda dessa former av bistånd underställts en enda kommissionsledamots ansvarsområde.

11. Kommissionen önskar redogöra i närmare detalj för händelseutvecklingen under perioden maj 1993–november 1996, som inneburit att de olika gemenskapsorganen på kommissionens initiativ har fördjupat återhämtningsbegreppet och fastställt regler för genomförandet av återhämtningsåtgärder, under hänsynstagande till att kommissionen måste genomföra åtgärder som finansieras från olika källor.

Enligt artikel 257 i avsnitt 6 (katastrofbistånd) i fjärde Lomékonventionen (1990–1995), kan återhämtningsbistånd ges till AVS-stater (länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet) från första finansprotokollets olika finansieringskällor. Projekt och program skall genomföras enligt Europeiska utvecklingsfondens regler och principer.

Eftersom behovet av återhämtningsbistånd även har ökat utanför AVS-området, presenterade kommissionen ett meddelande till rådet och Europaparlamentet i maj 1993 om en samordnad strategi för att reagera på detta behov.

Rådets slutsatser av december 1993 och Europaparlamentets resolution utgör tillsammans ramen för genomförandet av de första återhämtningsinsatser som finansierats från den nya budgetposten (B7–5 0 7 6) i gemenskapernas allmänna budget för 1994 och kompletterar samtidigt den redan befintliga ramen för åtgärder som finansieras med medel från EUF (Europeiska utvecklingsfonden).

I mitten av 1995 presenterade kommissionen ett förslag till rådets förordning (EG) om återanpassnings- och återuppbyggnadsprojekt i utvecklingsländer ⁽²⁾, som kom att följas av ett första

⁽¹⁾ KOM(93) 204 slutlig, 12.5.1993.

⁽²⁾ KOM(95) 291 slutlig, 26.6.1995.

yttrande från Europaparlamentet den 15 december 1995 och en gemensam ståndpunkt den 29 januari 1996. Efter Europaparlamentets andra yttrande av den 21 maj 1996 antogs förordningen slutligen den 22 november 1996.

För att driva fram en övergripande strategi hade kommissionen under tiden lagt fram ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om sammanfogande av hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd⁽¹⁾, som bl.a. ledde till rådets slutsatser av den 28 maj 1996 och Europaparlamentets yttrande av den 21 februari 1997. Som ett resultat av allt detta har bl.a. arbetsgrupperna för olika länder och sektorer inrättats.

Mot denna bakgrund är det svårt att påstå att det saknas inslag av enhetlighet i återhämtningsinsatserna, vare sig de finansieras med medel från EUF eller från den allmänna budgeten, vars kompletterande karaktär redan omnämns vid upprepade tillfällen. Där emot är det sant att återhämtningsbistånd, sedan lanseringen av det särskilda initiativet för Afrika inte har betraktats som ett nytt enskilt instrument, utan snarare som en flexibel och samordnad möjlighet att utnyttja flera redan befintliga instrument, vars samstämmighet gradvis preciserats närmare, såsom angivits ovan.

Ekonomiska resurser

14. På denna punkt bör dock noteras att kravet på mycket snabba interventioner har erkänts särskilt, jfr punkt 7 i rådets slutsatser av den 2 december 1993. Vidare bör även hänsyn tas till biståndsbehovets omfattning, till svårigheter i genomförandet på fältet som leder till förseningar och oförutsedda händelser samt till ibland plötsliga situationsväxlingar som kräver att insatserna anpassas.

15. AVS-stater som befinner sig i en återhämtningsfas har kunnat förfoga över särskilda finansiella medel vars användning motiverades av att befolkningen drabbats särskilt hårt, t.ex. inom ramen för artikel 255 i fjärde Lomékonventionen vad gäller flyktingar, fördrivna och återvändande personer. Dessa stater har även kunnat förfoga över extra anslag från gemenskapernas allmänna budget, som fastställts av budgetmyndigheten i enlighet med Europaparlamentets resolution av den 16 november 1993⁽²⁾, i vilken omfattningen av behovet av återhämtningsbistånd understöks och det ansågs önskvärt att inrätta en särskild ram till vilken betydande ekonomiska medel skulle anslås för att möta detta behov.

I fråga om medel för nationella vägledande program gäller andra kriterier och genomföranderegler än för medel från den allmänna budgeten, vilka förvaltas på ett mer autonomt sätt. Frågan om vil-

ken sorts insatser det rört sig om har spelat en viktig roll vid programplaneringen av medlen. Det bör nämligen påpekas att medel från den allmänna budgeten huvudsakligen har använts för snabba insatser genom icke-statliga organisationer inom de grundläggande sektorer som var viktigast för den drabbade befolkningen, vilket gjort det möjligt att använda eventuellt outnyttjade medel från nationella vägledande program för att finansiera, när så var möjligt, framför allt ur politisk synvinkel, andra typer av projekt och program, bl.a. för att få igång utvecklingsprocessen.

ÖVERGRIPANDE PROGRAMPLANERING

Kriterier

19. Enligt kommissionen fastställs kriterierna för att avgöra vilka länder som är berättigade till återhämtningsbistånd i två huvuddokument: rådets slutsatser av den 2 december 1993 (punkt 6) och rådets förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996. I båda dokumenten omnämns kriteriet "lägsta säkerhetsnivå". I det ena dokumentet preciseras dock att all nödvändig flexibilitet samtidigt skall iakttas och i det andra att säkerhetsnivån bör finnas "i möjligaste mån". Detta innebär att behovet av snabba åtgärder för att fortsätta humanitära hjälpinsatser kan förenas med den helt relevanta iakttagelsen att den komplexa processen att komma över krisen, återhämta sig och återuppta utvecklingen varken är linjär i tiden eller enhetlig i rummet. Vissa perioder eller regioner är stabila, andra är oroliga, ibland växelvis, vilket förklarar varför man har velat ha flexibla bestämmelser, förutom att det handlar om att se till att täcka drabbade befolkningars viktigaste behov av bistånd.

Vilka länder som är berättigade till återhämtningsstöd och vilka insatser som skall finansieras är frågor som fastställs i nära samarbete med rådet, genom den gemensamma kommittén, EUF-kommittén och genom utbyte av förhandsinformation.

Slutligen och särskilt vad gäller återhämtningsbistånd med allmänna budgetmedel har det faktum att återhämtningsinsatserna genomförts genom icke-statliga organisationer under mycket svåra och ibland farliga förhållanden, gjort det möjligt att överhuvudtaget upprätthålla ett stöd till hårt drabbade människor. Detta har visserligen lett till att ett antal projekt, men på det hela taget endast ett fåtal sådana, har dragits in eller avbrutits, vilket faktiskt är avvisigt av den valda politiken som, när det gäller den typen av frågor, inte får vara passiv.

Somalia

20. Addis Abeba-avtalet som ingicks i mars 1993 mellan ledarna för de somaliska fraktionerna följdes av Addis Abeba-deklarationen av den 1 december 1993, som undertecknades av hela det internationella biståndssamfundet (regeringar, FN-organ och icke-statliga organisationer) samt av företrädare för de olika regionerna

⁽¹⁾ KOM(96) 153 slutlig, 30.4.1996.

⁽²⁾ EGT C 329, 6.12.1993, s. 77.

i Somalia. I deklarationen utstakas en strategi för återuppbyggnads- och återhämtningsåtgärder, som utgår ifrån den befintliga situationen, dvs. frånvaro av en central regering, och sedermera blivit känd under beteckningen "peace dividend approach". Europeiska gemenskapen har hållit fast vid denna metod sedan mitten av 1994 då det första återhämtningsprogrammet inleddes. Det internationella biståndssamfundet anser helt otvetydigt att det för närvarande inte finns något alternativ till denna strategi, om Somalia inte skall lämnas åt sitt öde.

21. De av Europeiska gemenskapen finansierade insatserna i mellersta Shebell-regionen ökade betydligt när SACB (organet för samordning av biståndet till Somalia) förklarade att området var berättigat till återhämtningsåtgärder. Att situationen i området sedermera skulle försämrans på grund av konflikter mellan olika klaner kunde inte förutses. Trots de svårigheter som ledde till att infrastrukturprojekt avbröts kan de investeringar som redan har gjorts på det hela taget anses vara nyttiga. Att fem projekt inom sjukvårdssektorn fick dras in i perioden 1994–1998 berodde på att säkerhetsituationen höll på att ändras. Såsom revisionsrätten nämner fick faktiskt endast ett av projekten avbrytas i förtid, medan de övriga återupptogs efter det att situationen hade förbättrats.

Angola

22. Trots svårigheterna vad gäller genomförandet av Lusaka-protokollet som undertecknades i november 1994, befann sig Angola fram till 1998 i en period utan vare sig krig eller fred, under vilken det internationella samfundet understödde landet i förhoppning om att fred och nationell försoning skulle skapas. Under denna period beviljade kommissionen Angola fortsatt katastrofbistånd. I syfte att främja försoningsprocessen åtog sig det internationella samfundet samtidigt vid rundabordskonferensen i Bryssel (1995) att stödja landets återuppbyggnadsarbete. Kommissionens återhämtningsbistånd skall ses som ett led i denna process.

Demokratiska republiken Kongo (före detta Zaire)

23–24. Kommissionen tillbakavisar revisionsrättens påpekande rörande lämpligheten i att inleda återhämtningsinsatser i Demokratiska republiken Kongo. Det är riktigt att kommissionen i sitt meddelande KOM(93) 204 förordade en politisk kompromiss och ett återupptagande av övergångsprocessen. Meddelandet är en bekräftelse av de slutsatser som föranledde gemenskapen och medlemsstaterna i januari 1992 att dra in sina program för utvecklingsarbete, med undantag av humanitärt bistånd. I sin deklaration av den 27 juli 1994 noterade Europeiska unionen att en vändning ägt rum genom installationen av regeringen Kengo och den nya nationalförsamlingen (Haut Conseil de la République – Parlement de Transition).

I avvaktan på att villkoren för att återuppta det klassiska utvecklingsarbetet uppfylls igen, har kommissionen finansierat olika program för att förbättra befolkningens levnadsförhållanden. Detta

verkade vara ett riktigt steg i kedjeprocessen "hjälpaktioner – återhämtning – utveckling", men fick delvis avbrytas på grund av den konflikt som flammade upp i östra Kongo i slutet av 1996 och som spridit sig under 1997. Denna konflikt som ledde till att president Kabila tog makten hade inte förutsetts och var inte förutsebar.

25. Det beslut som fattades gick ut på att komplettera och inleda program som redan hade beslutats tidigare. Maktövertagandet innebar inte nödvändigtvis att övergångsprocessen äventyrades. Befolkningens behov av bistånd hade inte ändrats och inte heller förutsättningarna för att genomföra återhämtningsprojekt. Att mot denna bakgrund ge upp dessa projekt hade kunnat ge upphov till verklig befogad kritik.

26. Programmet för att stödja valen (PAPE) som revisionsrätten hänvisar till har inte givit upphov till någon utbetalning och åtagandet har sedan dess avslutats helt.

Det föreslagna programmet avsåg ett deltagande i folkräkningen som ett viktigt instrument för att förbereda de val som hade planerats av regeringen Kengo och som underlag för mer omfattande återhämtnings- och utvecklingsprogram grundade på en behovsprövning av en befolkning vars antal och lokalisering man ännu i dag enbart kan gissa.

När det blev klart att valutsikterna hade försämrats under de nya makthavarna avslutades åtagandet, utan att en enda euro hade betalats ut, liksom åtagandet från budgetposten inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken om inrättande av en europeisk enhet för uppföljning och övervakning av valen och valförberedelserna. Kommissionen vill påpeka att det inte handlade om val som hade planerats särskilt efter maktövertagandet, utan om val som var avsedda att stödja ett regimskifte enligt demokratiska regler. Programmet hade beslutats vid tiden för Kengo-regeringen som hade planerat att själv satsa 150 miljoner US-dollar och som förväntade sig bidrag från Förenta nationerna. Kommissionens program utgjorde således en komplettering av dessa åtaganden och upprätthölls då den nya presidenten hade lovat att hålla val inom två år efter maktövertagandet.

Kommissionen anser att det mer än någonsin krävs komplementaritet mellan de olika resurser som står till förfogande (EUF och den allmänna budgeten) och nära samordning med de övriga biståndsgivarna när det gäller den typen av insatser.

Rwanda/Liberia

27. Enligt kommissionens åsikt var det mycket lämpligt att ge Rwanda återhämtningsbistånd.

Kommissionen upprätthöll det humanitära biståndet, men ansåg samtidigt att detta inte helt kunde täcka behovet av bistånd hos en befolkning som chockats svårt av folkmordet. Kommissionen

har ansett det nödvändigt att snarast möjligt inleda insatser för att återuppbygga den förstörda infrastrukturen samt få i gång ekonomin och därmed bidra till nationell försoning.

Den typen av insatser kan inte omfattas av humanitärt bistånd, som inte är till för att t.ex. finansiera viktiga infrastrukturarbeten.

Den logiska och oundvikliga länken mellan katastrofhjälp, återhämtnings- och utvecklingsbistånd utesluter inte att dessa tre typer av bistånd kan ges samtidigt till ett visst land.

28. Att insatserna i Liberia har varit framgångsrika har också nyligen bekräftats i två oberoende utvärderingsrapporter, som bl.a. kommit fram till följande slutsatser:

- Återhämtningsinsatsernas mål, resultat och effekt har i hög grad varit samstämmiga med Europeiska unionens mål och har förbättrat komplementariteten mellan EU:s och kommissionens samtliga initiativ. ⁽¹⁾
- Europeiska kommissionen har visat sig vara mycket mer reaktionssnabb ur operativ synpunkt än vad man i allmänhet tror. ⁽²⁾
- Europeiska gemenskapen har haft ett stort inflytande både på fredsprocessen och på de första stadierna av återhämtningsprocessen efter inbördeskriget. ⁽³⁾
- Efter denna utvärdering har kommissionen fortsatt att spela en nyckelroll som biståndsgivare i Liberia genom genomförandet av det andra återuppbyggnadsprogrammet. Denna roll har allmänt erkänts av biståndssamfundet. ⁽⁴⁾

Etiopien

29 och 30. Denna begränsning som föreslogs i kommissionens meddelande har inte behållits i rådets slutsatser av den 2 december 1993. Den finns för övrigt inte heller med i förordningen om budgetfinansierat återhämtningsbistånd. Anmärkningen rörande kommissionens beviljande av stöd till det särskilda initiativet för Afrika skall ses i sitt rätta sammanhang. Kommissionen har alltså sedan 1991 finansierat ett stort antal nödhjälpsinsatser för människor som fallit offer för krig, torka och hungersnöd. Projektet för social rehabilitering som inleddes 1994, efter nödhjälpsinsatserna, var ett av inslagen i kontinuitetsprocessen. Vidare bör det påminnas om att efter det att Eritrea blev en oberoende stat har EUF överfört 20 miljoner euro i medel som ursprungligen var avsedda för Etiopien till Eritrea, för att finansiera liknande insatser i regioner som tidigare tillhört Etiopien. Av tillgängliga uppgifter framgår att ett belopp av 14 834 739 euro har använts för finan-

siering av projekt inom ramen för det sociala rehabiliteringsprogrammet för Etiopien. Detta stöd finansierades på följande sätt: 2,7 miljoner euro från EUF, 4,1 miljoner euro enligt artikel 255 och 8,0 miljoner euro från budgetpost B7-6 4 1 0/5 0 7 6.

Vad gäller Haiti har perioden 1994–1999 präglats av en politisk och institutionell kris. Mot denna bakgrund var det lika viktigt att ge stöd till ansträngningarna för att bygga upp landet igen efter embargot som att hålla ekonomin under kontroll för att undvika att ytterligare en kris skulle uppstå, vid sidan av den politiska och sociala krisen, på grund av ett instabilt och försämrat ekonomiskt och finansiellt klimat. Finansieringen av anpassningsprogram som komplement till återhämtningsåtgärder och återhämtningsprogram skall ses som ett led i denna strategi.

Kedjeprocessen "hjälpaktioner, återhämtningsinsatser, utvecklingsbistånd" innebär inte att dessa åtgärder måste ske successivt i tiden, utan snarare att de skall komplettera varandra. Särskilt i Haitis fall var – och är man fortfarande – tvungen att låta nödhjälpsinsatser eller återhämtningsåtgärder ingå som en del i utvecklingsstrategin. Syftet är att uppnå samstämmighet mellan budgetfinansierade åtgärder för att förstärka och decentralisera statsapparaten och åtgärder för att återuppbygga och strukturera det civila samhället.

Iakttagelser angående programplaneringen

33. Det kan hända att kommissionens budgetplanering, som måste följa bestämmelserna i den gällande förordningen, inte sammanfaller med den takt i vilken icke-statliga organisationer förbereder olika projekt. I regel informeras de icke-statliga organisationerna i god tid om tidsfristerna, dock utan att alltid respektera dessa. När så är möjligt får dessa organisationer ett sista tillfälle att möta den frist som håller på att löpa ut och då kan det ibland handla om några dagar.

34. Kommissionen vill påpeka att det en gång om året förs diskussioner om de allmänna riktlinjerna för det kommande årets åtgärder inom ramen för den gemensamma kommittén med företrädare för varje medlemsstat, allt i enlighet med bestämmelserna i förordning (EG) nr 2258/96. Kommissionen vill dessutom påminna om att varje återhämtningsprojekt på över 2 miljoner euro skall omfattas av ett detaljerat finansieringsförslag som tillställs EUF-kommittén för yttrande, vilket ger ännu ett tillfälle att undersöka om projektet passar in i återhämtningsprogrammet.

36. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) var väl etablerat i Moçambique med en stor personalstyrka, god logistik och närvaro i de olika distrikten. UNHCR hade därmed mycket bättre förutsättningar än delegationen för att välja och övervaka olika delprojekt. UNHCR förvaldade sina insatser genom självständiga regionala avdelningskontor. Dessa erhöll finansiella medel i mån av tillgång och behov och ingick avtal med icke-statliga organisationer. UNHCR:s administrativa system var långt mer flexibla än gemenskapens och möjliggjorde snabba utbetalningar och ändringar av projekt.

⁽¹⁾ "Utvärdering av genomförandet av budgetposterna (...) B7-6 4 1 0 Återhämtningsinsatser i samtliga utvecklingsländer, AVS-länder – Budgetåren 1994–1995–1996–1997 – Landsrapport för Liberia", APT Consult, Förenade kungariket, s. 5.

⁽²⁾ Se fotnot 1, s. 6.

⁽³⁾ "Utvärdering av EU-biståndet på fältet. Fallstudie nr 5: Liberia", Investment Development Consultancy, Frankrike, augusti 1998, s. 1.

⁽⁴⁾ Se fotnot 3.

Mot bakgrund av dessa komparativa fördelar var det fördelaktigt att delta i finansieringen av UNHCR:s övergripande program, utan att exakt örönmärka gemenskapens medel för vissa enskilda projekt. Medlemsstaterna hade samma sorts relation med UNHCR. Tillvägagångssättet hade också den fördelen att delegationens ledning kunde utföra andra uppgifter.

Under dessa förutsättningar kan användningen av gemenskapens finansiella medel ses som ett bidrag till UNHCR:s övergripande arbetsplan.

Från och med oktober 1995 identifierade UNHCR ett antal projekt som speciellt skulle finansieras med gemenskapsbidrag inom ramen för artikel 255-programmet (7 AVS 080). Programmet godkändes dock inte förrän i mars 1996, vilket medförde att dessa projekt antingen drogs in eller finansierades av andra bidragsgivare.

Samordning

Samordning av biståndsgivare

37. Kommissionen har infört olika arrangemang, särskilt vad gäller återhämtningsåtgärder som finansieras från den allmänna budgeten, för att säkerställa samordningen mellan å ena sidan huvudkontoret respektive delegationerna och å andra sidan de olika samarbetspartner som deltar i återhämtningsprocessen, bl.a. icke-statliga organisationer. Detta gäller även ECHO, som alltsedan 1994 regelbundet har underrättats i förväg om alla planerade åtgärder, liksom medlemsstaterna som, inom den gemensamma kommitté som inrättats genom förordning (EG) nr 2258/96, rådfrågas om de allmänna inriktningarna och informeras om samtliga projekt, både i förväg och i efterhand. Dessutom inrättades arbetsgrupper för vissa biståndsländer och biståndssektorer.

Kommissionen anser att samordningen har varit tillräcklig och medfört att dubbelarbete undvikits.

38. Det finns inga tecken på minskat intresse från de biståndsgivare som ingår i SACB (organet för samordning av bistånd till Somalia) och som särskilt har i uppgift att i största möjliga utsträckning harmonisera de operativa system och metoder som används av olika verkställande organ, vilka själva nästan alla är SACB-medlemmar vid sidan av biståndsgivare och FN-organ. Däremot har intresset att ge bistånd till Somalia svalnat något på grund av bristen på framsteg när det gäller att återskapa fred och ordning i landet.

39 och 40. Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelse, men vill samtidigt hänvisa till revisionsrättens inledande anmärkning: "Trots att innehållet i en sådan samordning delvis ligger utanför kommissionens kontroll...".

41. Sättet att finansiera internationella organisationer inom "FN-familjen" har länge varit föremål för diskussioner, särskilt vad gäl-

ler kontrollen av medlens användning genom oberoende kontrollorgan. I fråga om återhämtningsåtgärder som finansieras genom gemenskapernas allmänna budget, men framförallt genom artikel 255 i fjärde Lomékonventionen, har kommissionen i den berörda perioden understött UNHCR:s roll genom att finansiera åtskilliga av organisationens projekt eller program med särskilda syften och välvärnsade budgetar, i vissa fall utgående ifrån att man skulle fortsätta åtgärden från den tidpunkt då organisationen planerade att dra sig tillbaka.

Samordning inom kommissionen

42. På delegationsnivå har samordning ägt rum inom ramen för programplaneringen av budgetfinansierade återhämtningsåtgärder, där hänsyn tas till andra planerade insatser för återhämtnings och humanitärt bistånd.

Ytterligare samordning sker på huvudkontoret genom de geografiskt ansvariga tjänstemän som svarar för genomförandet av utvecklingspolitiken i sin helhet.

Det handlar om avstämningar vid valet av prioriterade områden och vid projektberedningen.

Samordningen med ECHO görs genom att samtliga budgetfinansierade återhämtningsprojekt skall godkännas av denna enhet.

Sedan 1996 har samordningen systematiserats genom arbetsgrupperna.

43. I samråd med EU:s delegation har EUF:s tekniska enhet för återhämtningsåtgärder redan från början tagit hand om den tekniska uppföljningen, medan huvudkontoret och delegationen svarat för den ekonomiska uppföljningen. Redan i årsrapporten för 1995-1996 nämndes att en enhet för tekniskt bistånd skulle inrättas. Rekryteringsförfarandet har dock tagit mer tid i anspråk än planerat.

44. Den utvärderingsrapport som det hänvisas till i denna punkt handlar helt om artikel 255 i Lomékonventionen. Angola är ett av de länder som utvärderats. Samordning och komplementaritet mellan GD VIII och ECHO har i första hand åstadkommit genom gemensam programplanering av finansieringen av projekt som genomförs av icke-statliga organisationer på sanitetsområdet (ett område som prioriteras av ECHO). I slutet av 1996 gjordes en undersökning av detta. Samordning och komplementaritet uppnås även genom arbetsgruppen för samordning av hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd i Luanda och genom avstämningsmöten på huvudkontoret.

45. I juli 1999 inrättades en särskild arbetsgrupp med företrädare från de olika generaldirektorat som svarar för yttre förbindelser, med uppgift att rationalisera budgetposterna och förenkla arbetsmetoderna.

Personal

48. Personal samt antal projekt och finansieringsvolym är endast två faktorer i ekvationen. Andra viktiga variabler är graden av erfarenhet av och kunskap om återhämtningskonceptet och återhämtningsinstrumentet, den nationella förvaltningens förmåga och nivå av engagemang och det civila samhällets organisation.

Under återhämtningsperioden i Moçambique var situationen den att både instrumentet och konceptet var nya, att det knappast förekom en lokal administration och ett civilt samhälle eller att omfattande resurser fanns till hands. Mot denna bakgrund har den lokala delegationen hela tiden erkänt att effektiviteten i kommissionens återhämtningsprogram till stor del äventyrats av brist på personal för att hantera ett komplext och otydligt program.

Programmet förvaltades av en rådgivare med hjälp av ömsom en, ömsom två utlandsstationerade tekniska assistenter. Eftersom återhämtningskonceptet var nytt kunde inte många bland personalen bygga på tidigare erfarenheter eller förväntas ha breda fackkunskaper om det. Under rådande förhållanden var obalansen mellan omfattande finansiella medel och obesatta tjänster en bidragande orsak till att programmet blev styrt av efterfrågan och saknade en klart formulerad strategi.

Under dessa förhållanden var det inte lätt för delegationen att genomföra en mer stringent institutionell analys och lägesbedömning för operationen i sin helhet och för varje projekt eller enskild samarbetspartner. Det tog därför längre tid att införliva lärdomarna i delegationens strategi.

Emellertid har delegationen med stöd av interna och externa utvärderingar kunnat införliva lärdomarna i sitt beslutsfattande.

- Man har numera en mycket bättre insikt i samarbetspartnernas förmåga och en klarare uppfattning om vilka verksamheter som kan slå rot. Med hjälp av riktlinjer som utarbetats i Bryssel har man kunnat tillämpa beprövade erfarenheter på vissa åtgärder, t.ex. rörande mikrofinansiering.
- Rådgivaren för landsbygdsutveckling har nu två tekniska assistenter till sitt förfogande samt en funktionär på fältet som är stationerad i Maputo. Inom kort kommer en teknisk assistent att stationeras i den nordliga provinsen Zambezia. Detta är en stor skillnad jämfört med perioden 1994–1996 då en teknisk assistent ensam fick ta hand om projektportföljen. I det framtida programmet för landsbygdsutveckling kommer det att

finnas plats för experter inom övervakning och utvärdering, fattigdoms- och könsfrågor samt ekonomisk analys.

- När det gäller ekonomisk förvaltning finns två lokalt anställda specialister. Revisionsrättens rekommendationer har således genomförts.
- På grund av minskade finansiella medel har tillvägagångssättet när det gäller landsbygdsutveckling blivit mer genomtänkt. De nya initiativ som planeras inom ramen för den åttonde EUF har koncentrerats sektoriellt och geografiskt. Rutinmässigt tas hänsyn till institutionell absorptionsförmåga och ekonomiska analyser.
- Projekturvalsförfarandet är numera systematiskt upplagt och öppet. Delegationen har börjat använda sig av anbudsförfarandet för att förbättra programbudgeteringen av kommissionens resurser.
- I delegationens strategi för landsbygdsutveckling läggs tonvikten på synergier mellan Europeiska unionens, medlemsstaternas och andra biståndsgivares program.

Återkoppling till den budgetansvariga myndigheten

49. Vad gäller det särskilda initiativet för Afrika informerades rådet under de första åren regelbundet, minst halvårsvis, om utvecklingen av återhämtningsverksamheten i sin helhet, både vad gäller fattade beslut och gjorda utbetalningar. Rådet tycks ha ansett att informationen har varit tillräcklig.

50. I enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996 upprättade kommissionens avdelningar en genomföranderapport för budgetåret 1997, som var det första efter antagandet av förordningen. När det gäller AVS-staterna innehåller rapporten alla uppgifter som krävs i artikel 9 i förordningen rörande genomförandet av budgetanslagen för återhämtningsverksamhet. Rapportens uppläggning uppfyller förordningens krav.

51. Kommissionen vill understryka att de diskussioner som kontinuerligt förts kring olika dokument om återhämtningsbistånd (förslaget till rådsförordning, meddelandet om sammanfogande av hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd) har inneburit att de olika gemenskapsorganen upprepade gånger informerats om läget för återhämtningsverksamheten i sin helhet. Dessutom har den budgetansvariga myndigheten, efter att ha underrättats om genomförandet av anslagen för ett visst budgetår, genomgående bekräftat anslagen till budgetposterna för återhämtningsverksamhet under efterföljande budgetår.

52 och 53. Revisionsrätten har redan pekat på de konsekvenser som personalbristen har haft, särskilt på delegationsnivå, när det gäller att utvärdera insatserna. De åtgärder som vidtogs för att låta biståndsinsatserna övervakas genom enheter för tekniskt bistånd, som ett komplement till den övervakning som görs av de operativa samarbetspartnerna själva, dvs. i de flesta fall icke-statliga

organisationer med mycket stor erfarenhet av återhämtningsverksamhet, har möjliggjort ett antal särskilda utvärderingar av enskilda projekt och två viktiga helhetsutvärderingar som utfördes av de oberoende konsulterna COWI och APT Consult. Det bör påpekas att dessa utvärderingar, som gjordes under 1996–1997 och 1997–1998, utfördes inom ramen för kommissionens utvärderingspolitik och att de är offentliga.

GENOMFÖRANDE AV ÅTGÄRDER

Inledning

54. De två begränsningar som revisionsrätten hänvisar till (två år, inga nya investeringar) nämns inte i rådets slutsatser av den 2 december 1993. De nämns inte heller i förordningen om budgetfinansierat återhämtningsbistånd. I de två nyss nämnda normerande texterna sägs att återhämtningsåtgärderna skall ha begränsad varaktighet, utan närmare angivelse.

Begränsningarna omnämndes dock i kommissionens meddelande. I likhet med revisionsrätten konstaterar kommissionen att genomförandet av återhämtningsprojekt och återhämtningsprogram i åtskilliga fall har tagit längre, ibland mycket längre, tid än ursprungligen beräknat. Utan att utesluta den orsak som revisionsrätten anför, vill kommissionen dock betona att de mycket svåra omständigheter, förhållanden och villkor under vilka återhämtningsinsatserna skall utföras utan tvekan oftare har varit orsaken till att genomförandeperioden har förlängts, även om insatserna i allmänhet ändå har kunnat genomföras inom rimliga tidsfrister.

Planering och budgetering

56. Kommissionen erkänner de svåra villkor som rådde vid genomförandet av återhämtningsverksamheten, bl.a. vad gäller personalbrist på delegationsnivå.

57. Det faktum att man har varit tvungen att ändra, avbryta eller helt stoppa ett trots allt begränsat antal projekt, om man jämför med det totala antalet åtgärder som inleddes, beror inte automatiskt och enbart på bristande förberedelser. Det beror framförallt på de komplicerade och stundtals riskabla förhållanden som rådde i de biståndsberättigade länder som höll på att komma ur djupa kriser.

58. Kommissionen håller för närvarande på att undersöka konsultfirmans utestående fordran i samband med det inställda återinflyttningsprojektet.

59. Man är ofta tvungen att tidvis avbryta åtgärder i vissa områden på grund av växlande säkerhetssituationer. När åtgärden

avbryts vet man i regel inte hur länge säkerhetsproblemet kommer att vara. Företeelsen är inte unik för Angola.

60. Vid diskussionerna med NAO i mars 1999 och vid landsgenomgången för Moçambique beslutades att detta inte var ett prioriterat projekt för Moçambique och att det inte skulle genomföras. Den 28 september 1999 begärde delegationen att projektet skulle dras in, eftersom de inblandade parterna inte kunde komma överens om hur projektets huvudsyften skulle omdefinieras och formuleras. Enligt NAO:s senaste inlägg i denna fråga (15 oktober 1999) borde det ursprungliga projektet genomföras ändå, eftersom det finns en undertecknad finansieringsöverenskommelse, vilket också var anledningen till att projektet inte hade tagits med på den lista över prioriterade projekt som NAO och delegationen enades om i mars 1999. Kommissionen kommer att föreslå att projektet avslutas och att åtagandet dras tillbaka.

61. Kommissionen har räknat med de icke-statliga organisationernas erfarenhet, bl.a. i krissituationer, för att säkerställa kontinuitet i de insatser som görs på prioriterade områden för den drabbade befolkningen. De omfattande behoven, de många olika situationer som kan förekomma och ländernas utsträckning har ibland lett till att insatserna diversifierats och mångfaldigats genom flera olika medparter, vilket är helt i enlighet med rådets önskemål (punkt 5 i rådets slutsatser av den 2 december 1993) om att icke-statliga organisationer skall spela en aktiv roll i genomförandet och, vid behov, i utformningen av gemenskapens program för återhämtningsbistånd. När det gäller budgetfinansierade återhämtningsinsatser bör dock påpekas att det sedan 1995 års programplanering har bestämts att större samstämmighet skall säkerställas genom att man avgränsar sektorer och områden som skall prioriteras med hänsyn till ett antal faktorer, som bl.a. åtgärder som finansieras med andra medel eller av andra biståndsgivare. Detta synsätt är fortfarande aktuellt och har t.o.m. förstärkts i takt med genomförandet av budgetfinansierade återhämtningsåtgärder.

Stödmottagarnas deltagande

66. Projekturvalet har grundats på de kunskaper, den erfarenhet och det rykte som de icke-statliga organisationer har som arbetar på plats, ofta redan för projekt som finansieras av Europeiska unionen. Genom att ingå formella avtal med dessa icke-statliga organisationer har öppenheten och övervakningen av åtgärderna förbättrats. Man får inte bortse från de svåra politiska förhållanden som rådde efter tiden för embargot och diktaturregimen och från de akuta behov som fortfarande fanns vid denna tidpunkt. Det är visserligen önskvärt att stödmottagarna deltar på alla nivåer, men när det är frågan om återhämtningsbistånd som är mer inriktat på att återupprätta grundläggande samhällsfunktioner är detta deltagande inte lika viktigt som när det gäller mer långsiktiga utvecklingsprojekt. Vissa icke-statliga organisationer har dessutom haft en tendens att fortsätta att arbeta i samma anda som under embargotiden, då det mest handlade om nödsituationer och täckande av akuta behov.

Varaktighet

68. Kommissionen för sin del har alltid begärt att motparterna klart och tydligt skall förklara att de godkänner investeringen i infrastrukturer, även om detta inte kan anses vara tillräckligt för att garantera åtgärdens varaktighet.

På grund av avsaknaden av långsiktig planering hos de moçambikiska myndigheterna fanns det å andra sidan ofta inget annat alternativ än att antingen investera i återuppbyggnaden av infrastrukturer, med några få eller helt utan varaktighetsgarantier, eller att överge befolkningen. I nuläget har nästan ingen infrastruktur övergivits.

69. Kommissionen kommer att se till att icke-statliga organisationer som arbetar på fältet har de tekniska kunskaper och personalresurser som krävs för att göra biståndsinsatser på särskilda områden och i möjligaste mån undvika att underleverantörer måste anlitas. I övrigt bör påpekas att, om man vill säkerställa ett projekts varaktighet bör man se till att de behöriga ministerierna deltar i projektet från början, så att projektkostnaderna i framtiden, när gemenskapsstödet upphör, täcks av den statliga budgeten.

70–72. Problemet med de statligt anställdas låga löner och bristande motivation är givetvis ett vanligt fenomen när det gäller biståndsarbete i utvecklingsländer. Kommissionens allmänna politik på detta område är följande:

- i) Att försöka ta itu med personalfrågor när det gäller reformprogram inom den sociala sektorn.
- ii) Att erbjuda extra förmåner på ett sätt som ger största möjliga sociala utdelning, som finansiering av skolor, bättre bostäder, osv.

73. I vissa fall kan kravet på varaktighet ha lägre prioritet än befolkningens omedelbara behov.

Genomförande av program och resultat

75–76. I de fall som revisionsrätten hänvisar till vill kommissionen betona att uppgiften att tillhandahålla den drabbade befolkningen fortlöpande grundläggande samhällsservice under perioden efter en kris har varit särskilt svår att genomföra.

Enligt APT Consult har projekten i många fall bidragit till återupprättandet av elementära samhällstjänster i den sociala sektorn och återuppbyggnaden av infrastrukturer i prioriterade områden. Projekten sägs därvid ha lämnat ett betydande bidrag till uppbyggnaden av fred i Moçambique under de första åren och i synnerhet hejdat fortsatt våld i Liberia (¹).

77. Kommissionen har åtagit sig att lösa alla eftersläpande problem och har påbörjat arbetet med att påskynda utbetalningarna

och hämta in de förseningar som har hopat sig. Det har också konstaterats att det ofta är de icke-statliga organisationerna som inte uppfyller sina avtalsåtaganden genom att fördröja utbetalningar (särskilt underlåtenhet att deklarerera räntekostnader, försenad rapportering, bristfälligt detaljerade rapporter, ändringar i den ursprungliga budgeten, osv.).

78. Kommissionen håller med om att rapporterna från de icke-statliga organisationerna kan ha varit otillräckligt klara, men har vidtagit lämpliga åtgärder för att förbättra den ekonomiska rapporteringen.

79. Svårigheten att rekrytera enheter för tekniskt bistånd för att arbeta i instabila eller krisdrabbade länder är uppenbar och har redan behandlats i punkt 72.

Förenklade förfaranden

84. Det bör noteras att Lomékonventionen innehåller de nödvändiga bestämmelser om förenklade förfaranden som skall leda till kortare anbuds- och upphandlingsförfaranden och snabbt genomförande. Såsom förklarats i rapporten har även andra skäl spelat en roll, som t.ex. bristfälliga projektförberedelser från de lokala myndigheternas sida.

85. Projekt 7. ACP. MOZ.47 gällde finansiering av en akut upprustning av vägar (EOR-projektet) i två provinser i centrala och norra Moçambique, nämligen Zambezia och Sofala.

Anbudshandlingarna för entreprenadarbeten och övervakning i båda provinserna färdigställdes under 1993 och anbudsförfarandena inleddes under det tredje kvartalet av 1994. Utöver förseningar av redan tidigare nämnda skäl försakades ytterligare förseningar av att projektet innehöll ett inslag av minröjning, ett område där Moçambique saknar tidigare erfarenheter inom ramen för vägarbeten.

Övervakningskontrakten för båda provinserna undertecknades i slutet av 1995 och entreprenadkontrakten i juli 1996. Med hänsyn till den tid som hade förflutit sedan finansieringsöverenskomsten undertecknades hade det blivit nödvändigt att förbättra den ursprungliga tekniska standarden för att öka de planerade vägarnas hållbarhet. Den nya tekniska standarden ledde till ett förbättrat upprustningskoncept, som tillämpades under projektgenomförandet.

Enligt de ursprungliga planerna skulle EOR-projektet i Sofalaprovinnsen vara avslutat den 25 mars 1998. Projektet avslutades dock den 2 mars 1999, vilket beror på projektändringar som godkänts av vägministeriet och EG, behovet av extra hjälp vid reparation av vägvägnitt som spolats bort av exceptionellt stora skyfall samt förseningar som kan tillskrivas entreprenören.

Även om två vägvägnitt inte kunde färdigställas inom ramen för det första kontraktet finns det på det hela taget stora skillnader

(¹) APT Consult, sammanfattande rapport, slutlig version, 23.9.1998, s. 13.

mellan vägförhållandena nu och före återhämtningsåtgärderna. Restiden från Save till Inchope har halverats.

Det ursprungliga datumet för färdigställandet av EOR-projektet i Zambezia var den 25 februari 1998. Till följd av utbyggnader som godkänts av både vägministeriet och EG avslutades projektet den 31 december 1998. Trots förseningarna i inledningskedet var de upprustade vägarna av god kvalitet och betraktas i själva verket som de bästa som byggdes inom ramen för EOR-projekten i Moçambique.

Trots att projektet i Sofala-provinsen inleddes med förseningar finns inga rapporter om att de icke-statliga organisationerna skulle ha varit tvungna att utföra reparationer på någon av de vägar som byggts.

I provinsen Zambezia har de icke-statliga organisationerna, på grund av projektförseningar och vägarnas mycket dåliga skick, utfört brådskande reparationer på vissa ställen innan de började arbeta på någon av vägarna i Sofala-provinsen.

86. Finansieringsöverenskommelsen inom ramen för programmet för återhämtning inom hälsovården undertecknades i början av 1994 till ett belopp av 15 miljoner ecu. Programmet har faktiskt genomförts mycket långsamt vad gäller utbetalningar. Trots dessa mycket försenade utbetalningar, genomfördes många bistånds- och utbildningsinsatser på fältet. Projektet utvärderades och förstärktes under 1997/1998. Sedan dess har betalningsåtaganden gjorts för de viktigaste utgifterna.

Särskilda bankkonton

87. När ett projekt avslutas ser kommissionen till att de icke-statliga organisationerna redovisar räntor på förskott som betalats ut av kommissionen och i detalj redogör för vilka kostnader som betalats med dessa räntor.

Rapportering

Krav

88–99. Kommissionen är sedan den 1 januari 2000 i färd med att införa förenklade avtalsförfaranden för återhämtningsbidrag. Standardkontraktet innehåller tydliga bestämmelser om rapporteringskraven på det tekniska och ekonomiska området. Rapporterna skall utformas så att det går att utläsa uppgifter om mål, planerade och använda medel, förväntade resultat och verkligt utfall samt mer detaljerade budgetuppgifter för den aktuella åtgärden.

För att uppnå en standardisering av förfarandena har det bestämts att icke-statliga organisationer skall behålla originalfakturer under den tid som föreskrivs i lagstiftningen och enbart skall företa dessa vid stickprovskontroll eller när finansiella myndigheter utför en kontroll.

Såsom redan påpekades torde många problem som revisionsrät-

ten lyfter fram försvinna i och med införandet av förenklade och enhetliga rapporterings- och utbetalningsförfaranden.

Kommissionen ser till att inga utbetalningar görs utan att en lägesrapport eller slutrapport har lagts fram och utan att den berörda delegationen har yttrat sig.

Granskningar

100. Sedan i juli 1999 har man i alla avtal om bidrag på minst 100 000 euro krävt en revisionsberättelse beträffande åtgärdens genomförande samt den icke-statliga organisationen. Dessutom krävs en finansiell garanti vid utbetalning av förskott på minst 1 miljon euro. Kravet på finansiell garanti gäller inte när den aktuella icke-statliga organisationen har ett gott internationellt rykte och regelbundet får stöd från andra bidragsgivare.

Vartenda fall som tagits upp av revisionsrätten kommer att följas upp.

101. Kommissionen är medveten om de risker som är förenade med att ge stöd till olika organisationer och enheter i samband med konfliktsituationer och vid återuppbyggnad. Kommissionen undersöker rutinmässigt alla påståenden om missförhållanden, även om många av dessa brukar sakna grund.

Övervakning

103. Det medges att personalbrist och logistikproblem under en viss tid har begränsat delegationens möjligheter att på fältet övervaka alla de projekt som genomförs av de icke-statliga organisationerna.

104–107. Såsom redan nämndes i svaret på punkterna 88–99 har rapporteringssystemet ändrats, vilket torde underlätta projektövervakningen. Dessutom håller kommissionen på att införa mer systematiska och heltäckande övervakningsförfaranden för samtliga program, i syfte att åstadkomma ett mer enhetligt tillvägagångssätt och grundligare täckning.

UTVÄRDERINGAR

108. Kommissionen håller fullständigt med om betydelsen av utvärderingar. Därför har oberoende experter redan utvärderat de flesta landsprogram som omfattas av rapporterna sedan 1997, så snart dessa program hade kommit tillräckligt långt.

109. Kommissionen medger att projektförberedelserna inte har varit tillfredsställande, särskilt i programmets första början, och detta av följande skäl:

- i) De system för projektcyklförvaltning som används i nuläget lämpar sig inte alltid för återhämtningsinsatser på grund av de

olika typer av risksituationer som denna verksamhet är avsedd att hantera (jfr APT:s utvärderingsrapport, sidan 13).

- ii) Sociala och ekonomiska strukturer som rubbats kraftigt på grund av instabilitet innebär att tillgängliga uppgifter och antaganden kan vara opålitliga.

Kommissionen överväger för närvarande om man bör fastställa mera tydligt angivna riktlinjer för återhämtningsprojekt.

110. Förutom de två generella utvärderingar som nämns av revisionsrätten lät kommissionen faktiskt också genomföra andra oberoende utvärderingar som täcker alla viktiga aspekter av programmen i andra länder, vilket innebär att utvärderingen av återhämtningsåtgärderna kan anses ha fått en utomordentligt stor räckvidd, särskilt med hänsyn till de ytterst svåra arbetsförhållanden som fortfarande råder i de flesta av dessa länder. Samtliga slutliga utvärderingsrapporter är tillgängliga för allmänheten. När det gäller enskilda projekt som genomförs av icke-statliga organisationer görs utvärderingarna stickprovsvis, eftersom det i praktiken inte är möjligt eller kostnadseffektivt att utvärdera ett stort antal små projekt.

112. När det gäller Angola gjordes 1994 en första global utvärdering av budgetanslagen, liksom en mer ingående undersökning av projekten. Angola besöktes också inom ramen för en andra global utvärdering (under 1998), som täckte alla projekt som finansierades genom den allmänna budgeten. Två av de utvärderingar som fastställdes för projekt finansierade med medel från EUF och som var planerade för 1998 genomfördes under 1999.

I Etiopien gjordes utvärderingar av avslutade projekt som ingick i ett socialt rehabiliteringsprogram (SRP) av en lokal konsultbyrå på uppdrag av SRP-programmets tekniska stödenhet som därvid använde SRP:s egna medel. Efter stödenhetens nedläggning övertog de återstående projekten av enheten för lokal livsmedelsförsörjning (LFSU). När den tekniska stödenheten lades ner fanns inte längre några SRP-medel att tillgå för utvärderingar av SRP-projekt. Emellertid gjorde LFSU en genomgång av resultaten för avslutade projekt (se även svaret i punkt 114).

I Moçambique slutligen gjordes följande utvärderingar av återhämtningsinsatserna: åtgärder enligt artikel 255 (1997), åtgärder finansierade genom den allmänna budgeten (1998), generell utvärdering (1999). En enskild utvärdering av projekt som genomförts av Handicap International publicerades i januari 1999.

114. Den lokala konsult som revisionsrätten hänvisar till har gjort exakt vad som förväntades enligt kravspecifikationen. När 25 till 30 projekt är i gång samtidigt kan en utvärdering i ordets riktiga bemärkelse endast vara meningsfull om den täcker ett stort antal projekt, så att slutsatser kan dras för framtiden. Eftersom detta ännu inte var möjligt vid denna tidpunkt beslutades att begränsa utvärderingen till en genomgång av uppnådda resultat och rekommendationer för framtida åtgärder. Det kan därför vara något missvisande att i detta sammanhang använda sig av uttrycket "utvärdering".

SLUTSATS

Konceptet

115–117. Man har valt att inte inrätta ett särskilt övergripande instrument för återhämtningsbistånd. Det finns inga motstridigheter mellan de olika bestämmelserna om återhämtningsbistånd (fjärde Lomékonventionen respektive förordningen). De olika biståndsåtgärderna kan komplettera varandra. Därför har de olika befintliga instrumenten (EUF och den allmänna budgeten för AVS-stater) under den aktuella perioden använts på ett flexibelt och anpassat sätt. De olika gemenskapsorganen har gradvis förtydligt användningskriterierna för dessa instrument, bl.a. inom ramen för återhämtningskonceptet. Därvid har klara normer, med vissa möjligheter till flexibilitet, angivits i rådets slutsatser av den 2 december 1993 och i förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996. Att ett sådant flexibelt tillvägagångssätt är befogat framgår mer än väl av de viktigaste överväganden som det rådde enighet om vid diskussionerna kring återhämtningsbistånd, nämligen att det rör sig om en mångfacetterad, fortlöpande och icke-linjär process, som kan ge upphov till s.k. grå zoner (mitten mellan-situationer), som när kontinuitetslösningar måste undvikas inte får innebära en återgång till den tidigare situationen och därför måste vara anpassad till varje enskild situation och dess potentiella utveckling. En sådan process förutsätter därför en flexibel och väl avstämd användning av de medel som står till förfogande.

För övrigt har i praktiken en harmonisk funktionell uppdelning uppnåtts mellan dessa två områden, eftersom återhämtningsbistånd finansierat genom den allmänna budgeten i huvudsak har använts för att finansiera återhämtningsinsatser som föreslagits och genomförts av icke-statliga organisationer. Dessutom har sedan tillträdet av den nya kommissionen båda områdena underkastats en enda kommissionsledamots ansvarsområde.

Slutligen har inrättandet av den gemensamma tjänsten för yttre förbindelser medfört en bättre samordning av förfaringsätten på detta område. Införandet av det nya standardavtalet för bidrag torde också leda till en kraftig förbättring. Olikheter i utbetalningsrutinerna kommer att avskaffas.

Identifiering och samordning

118. Kommissionen erinrar om att bestämmelserna förutsätter att mottagarländernas rätt till återhämtningsbistånd bedöms på ett flexibelt sätt och i samverkan med medlemsstaterna. Kommissionen vill också peka på de risker som en alltför avvaktande hållning kan innebära för befolkningen och hela processen för övergång till stabilitet.

I Angola fanns en legitim och av den internationella gemenskapen erkänd regering. I fråga om grunderna för återhämtningsverksamhet hänvisas till kommentaren i punkt 22.

119. Kravet att åtgärderna skall "genomföras så snart som möjligt utan att utvärderingens kvalitet äventyras" (artikel 1 i förordning (EG) nr 2258/96) innebär en verklig begränsning. Det kan visa sig vara mycket svårt att förena dessa motsatta villkor i praktiken. Lösningen att fortsätta hjälpaktioner medför lika stora administrativa och ekonomiska svårigheter och innebär att man riskerar att förlänga nödhjälpsverksamheten på bekostnad av en stabilisering av situationen.

120. Olika åtgärder för samordning med medlemsstaterna, olika biståndsgivare och andra aktörer på området har införts såväl på huvudkontoret som på plats via delegationerna och har verkligen utnyttjats. När det gäller budgetfinansierat återhämtningsbistånd deltar följande aktörer i programplanerings- och beslutsprocessen: medlemsstaterna, olika enheter inom huvudkontoret samt operativa samarbetspartner ute på fältet genom delegationerna. Processen omfattar följande steg: förberedande programplanering, programplanering (per land och sektor) inom den gemensamma kommittén med medlemsstaterna och förhands- och efterhandsinformation om de beslut som fattats. Därvid utgår man från följande: allmänna riktlinjer som upprättas årligen, regelbundna och systematiska informationsbyten och upprättande av arbetsgrupper per land eller sektor. Samordningen med ECHO sker genom att ECHO underrättas innan ett beslut om budgetfinansierat återhämtningsbistånd fattas. Samordningen mellan de avdelningar som förvaltar EUF-medel och de som förvaltar allmänna budgetmedel sker genom de delegationer och de geografiska enheter som deltar i programplanering av budgetanslag och samtidigt ansvarar för utnyttjandet av EUF-medel.

Programplanering och övervakning

121. Kommission anser att programplaneringen är öppen och grundad på behov. De finansiella medel som varje år ställs till förfogande för återhämtningsbistånd fastställs av den budgetansvariga myndigheten och utnyttjas av kommissionen. Dessa medel görs till föremål för programplanering mellan de olika biståndsberättigade länderna i enlighet med bestämmelserna i förordning (EG) nr 2258/96. Genomförandet sker på grundval av kontrakt, som i vissa fall ändras genom tilläggsavtal när svårigheter uppstår under genomförandet. Upprättandet av tilläggsavtal åtföljs i princip av en motivering och av en analys av projektets finansiella läge och framtidsutsikter.

122. Kommissionen bekräftar att en programplanering har gjorts för samtliga återhämtningsåtgärder i samarbete med alla berörda parter (medlemsstater, specialorgan och icke-statliga organisationer). Programplaneringen gjordes såväl ute på fältet som på huvudkontoret varvid olika samordningsåtgärder vidtogs för att på lämpligaste sätt täcka den drabbade befolkningens behov.

123. Eftersom det ofta inte har funnits någon nationell eller ens lokal förvaltning har det bästa sättet för att säkerställa stödmotagarnas deltagande varit att samarbeta med operativa och specialiserade organisationer.

Att huvudsakligen utnyttja årliga anslag för återhämtningsbistånd genom tiotals erfarna icke-statliga organisationer från unionens medlemsstater och mottagarländerna, som också arbetar i partnerskap, är en metod som är lämplig för att täcka prioriterade biståndsbehov hos drabbade befolkningar, med deras egen och deras företrädares medverkan, och som innebär att riskerna för projektens bärkraft kan begränsas.

124. Särskilt rådet har med jämna mellanrum underrättats om genomförandet av återhämtningsinsatserna. I övrigt hänvisas till punkterna 88–99 om rapporteringskraven för avtal.

125. När det gäller projekt som finansierats med anslag från den allmänna budgeten har det i princip funnits kvantitativa mål uttryckta i siffror (t.ex. antal stödmottagare), en detaljerad budget och en planerad genomförandetid. När det gäller rapportering, bl.a. rörande det ekonomiska genomförandet av projekten, föreskrivs såväl beskrivande som ekonomisk rapportering. Svåra förhållanden vid genomförandet av projekten kan ha medfört avsevärt längre genomförandetider. Kommissionen har infört ändringar som kommer att leda till förbättrad rapportering.

Genomförande och ansvarsskyldighet

126. I bestämmelserna föreskrivs att återhämtningsåtgärderna skall genomföras snabbt och under begränsad tid. På grund av dess komplexitet kan det dock hända att återhämtningsfasen måste förlängas och därmed också genomförandetiden för projekten. Ändå är det uppenbart att flera länder under den aktuella perioden har slutat att uppfylla villkoren för återhämtningsbistånd. I allmänhet kan återhämtnings- och utvecklingsfasen skiljas åt ganska klart. Övergången från den ena fasen till den andra sker dock gradvis och det kan hända att man i skarven mellan dessa faser måste genomföra program som underlättar denna övergång.

127. Att det är svårt att rekrytera personal, vare sig lokal eller utsänd, i områden som nyligen utsatts för eller ligger i närheten av konflikter och där det finns en akut brist på elementära bekvämligheter är uppenbart och kan inte skyllas på kommissionens handläggningsrutiner.

Kommissionen godkände den 10 november en handbok för internt bruk som har till syfte att förenkla och effektivisera upphandlingsförfarandena och göra dem mer öppna för insyn över hela världen. Beslutet innebär att det totala antalet förfaranden som för närvarande tillämpas i de olika biståndsprogrammen och inom EUF kommer att minska från 40 till 8. De nya, förenklade förfarandena kommer att införas stegvis från den 1 januari 2000 inom samtliga program (Meda, Ala, Phare, Tacis, Obnova, osv.) och inom EUF, i takt med att nödvändiga utbildningsåtgärder genomförs och allteftersom de särskilda bestämmelser som skall tillämpas på pågående upphandlingar och som omfattas av de förordningar och rättsliga instrument som gäller för dessa olika program ses över.

Dessa nya åtgärder kommer att innebära en stor förbättring för samtliga europeiska ekonomiska aktörer och för de avtalslutande myndigheterna i partnerländerna. De kommer bl.a. att påskynda och förbättra genomförandet av biståndsprogram och biståndsprojekt samtidigt som de kommer att förbättra säkerheten och öka insynen när det gäller upphandlingar och anbudsinfordringar.

I det sammanhanget kommer användningen av standardkontrakt att leda till att rapporteringskraven standardiseras och att utbetalningsrutiner snabbas upp.

128. Effekterna av EU-finansierade återhämtningsinsatser har granskats av oberoende experter som har konstaterat vilket bidrag de har lämnat till fredsprocessen och på vilket sätt de kan förhindra fortsatt våld.

Resultat

129. De budgetfinansierade återhämtningsinsatserna har programlagts årsvis, varvid hänsyn tagits till att återhämtningen måste ske gradvis. Mot denna bakgrund och med tanke på att de tillgängliga resurserna är begränsade jämfört med biståndsbehovet förefaller det inte vara inkonsekvent att fastställa sektorer som bör prioriteras, bl.a. av det skälet att man vill fortsätta redan pågående åtgärder för att undvika att de plötsligt avbryts.

För samtliga återhämtningsinsatser, vilka till största delen finansieras av EUF, har det gjorts en grundlig analys av behoven och av de lämpligaste medlen för att täcka dessa. De åtgärder som genomförts av icke-statliga organisationer har gjort det möjligt att säkerställa kontinuitet ute på fältet när det gäller att tillgodose prioriterade behov.

De många utvärderingar som har gjorts ger en helhetsbild av återhämtningsverksamheten och visar inte att kommissionens åtgärder, som kompletterar andra biståndsåtgärder, skulle vara osammanhängande.

130. Det är riktigt att återupprättandet av den institutionella infrastrukturen är en viktig faktor för återhämtningsinsatsernas varaktighet. Återuppbyggnaden av institutioner är dock avhängig ett antal faktorer som faller utanför återhämtningsbiståndets ram och som kräver en helhetsstrategi. Återhämtningsåtgärderna, som är till för att täcka befolkningens grundläggande behov, bidrar till denna återuppbyggnadsprocess. Det handlar om en komplicerad, upprepad och gradvis process.

När det gäller institutionsbyggandet har en mycket instabil och oförutsägbar politisk eller militär situation en direkt påverkan på utrymmet för institutions- och kapacitetsbyggande.

131. Under 1993 och 1994 hade återhämtningsverksamheten en annan karaktär än under 1997 och 1998. Kommissionen fortsätter att analysera sambanden mellan humanitärt bistånd, återhämtningsinsatser och utvecklingshjälp och kommer därvid att ta hänsyn till revisionsrättens relevanta iakttagelser.

Kommissionen har redan påbörjat en komplett granskning av återhämtningsverksamheten dels i syfte att dra lärdom av de praktiska erfarenheterna på fältet, dels för att systematiskt sammanföra dessa kunskaper i klara riktlinjer, så att de olika avdelningarna kan närma sig dessa situationer enligt ett övergripande synsätt. Granskningsprocessen består av följande steg:

- i) En särskild arbetsgrupp som inrättades 1999 utreder de olika återhämtningsinsatserna i ljuset av kommissionens meddelande från 1996 om sammanfogande av hjälpaktioner, återhämtnings- och utvecklingsbistånd på grundval av en metodundersökning som görs av en konsultbyrå.
- ii) Man räknar med att under 2000 utarbeta en enhetlig uppsättning av operativa riktlinjer, som skall göra det möjligt att analysera kriserna och genomföra gemenskapens biståndspolitik på ett effektivt och konsekvent sätt före, under och efter krisen, utifrån en helhetssyn och i ett långsiktigt perspektiv. Sättet på vilket de olika avdelningarna skall tillämpa dessa riktlinjer kommer också att undersökas.
- iii) Dessa riktlinjer kommer slutligen att formaliseras på lämpligt sätt för att utgöra ett komplement till 1996 års riktlinjer.