

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 15/2003

σχετικά με τον έλεγχο των προγραμμάτων μικρών έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ)

(2004/C 63/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΝΟΨΗ	I-III	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-7	4
Πολυετή προγράμματα μικρών έργων	1-4	4
Έλεγχος του Συνεδρίου	5-7	6
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ	8-16	6
Επαναλαμβανόμενη, ευέλικτη και κατάλληλη διαδικασία προγραμματισμού	8-9	6
Ανομοιόμορφη συνεκτίμηση της αποκτηθείσας πείρας	10	6
Ανεπαρκής συνεκτίμηση παρόμοιων προγραμμάτων	11	7
Επιλογές προγραμματισμού ανάλογα με τις εθνικές ανάγκες	12-13	7
Ανοικτός ορισμός των δικαιούχων κοινοτήτων	14-15	8
Άνιση αλλά αυξανόμενη απονομή αρμοδιοτήτων στην τοπική διοίκηση	16	9
ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ	17-37	9
Έλλειψη ενημέρωσης των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής	17-20	9
Ανομοιογενείς ειδικές οδηγίες	21-23	10
Μεγάλος βαθμός αυτονομίας των μηχανισμών διαχείρισης στις χώρες ΑΚΕ	24-26	10
Διαδικασία διαχείρισης κατάλληλη και, κατ' αρχήν, δεσμευτική	27-28	11
Ρυθμός εκτέλεσης των προγραμμάτων υπερβολικά αργός μερικές φορές	29	11
Δημοσιονομική και λογιστική οργάνωση και έλεγχος ικανοποιητικού επιπέδου που επιδέχονται όμως τελειοποίηση	30-33	12
Ορθή τήρηση της αρχής συγχρηματοδότησης από τους δικαιούχους	34-35	13
Παρακολούθηση μάλλον ικανοποιητική, αλλά επιδεχόμενη βελτίωση	36-37	13
ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ	38-56	14
Πολύ θετικά άμεσα αποτελέσματα	38-40	14
Επιπτώσεις που ωστόσο είναι δύσκολο να μετρηθούν	41-47	14

	Σημεία	Σελίδα
Συχνά εύθραυστη βιωσιμότητα της ανταπόκρισης στις ανάγκες	48-56	15
Κοινωνικοί τομείς: εκπαίδευση και υγεία	51-54	16
Οικονομικοί τομείς	55-56	17
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	57-65	18
Συμπέρασμα	57-64	18
Συστάσεις	65	19
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι — Μικρά έργα που χρηματοδοτούνταν από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ (κατάσταση στις 31/12/2002)		21
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ — Προγραμματισμός και διαχείριση των μικρών έργων		22
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ — Προγράμματα μικρών έργων που επελέγησαν για την έρευνα του Ελεγκτικού Συνεδρίου		24
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙV — Αριθμός σχεδίων μικρών έργων που εξετάστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο		25
Απαντήσεις της Επιτροπής		26

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΟΛΟΓΙΑ ΠΟΥ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ

AIDCO - Γραφείο συνεργασίας EuropeAid

ΑΚΕ - Κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού, που υπέγραψαν τη σύμβαση Λομέ

ΕΤΑ - Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης

ΟΛΑΣ - On line accounting system

ΜΚΟ - Μη κυβερνητικός οργανισμός

ΚΕΙΜΕΝΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ ΠΟΥ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ

Σύμβαση Λομέ: άρθρα 252, 290, 299.

ΣΥΝΟΨΗ

I. Το 2 % περίπου των ενισχύσεων των ΕΤΑ λαμβάνει τη μορφή πολυετών προγραμμάτων μικρών έργων που χρηματοδοτούν μικρά έργα υποδομής. Το Συνέδριο εξέτασε τη διαχείριση και τον έλεγχο που ασκούν οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής και, σε έξι χώρες ΑΚΕ, οι αντιπροσωπείες της (Γκάνα, Μαδαγασκάρη, Μαλάουι, Ουγκάντα, Ζάμπια και Ζιμπάμπουε). Επίσης, το Συνέδριο εξέτασε κατά πόσο είχαν επιτευχθεί οι στόχοι των προγραμμάτων.

II. Οι κυριότερες παρατηρήσεις αφορούν την εκπόνηση των προγραμμάτων, την υλοποίησή τους και τα συγκεκριμένα αποτελέσματα στις επιλεγείσες χώρες. Η γνώμη του Συνεδρίου σχετικά με τα προγράμματα μικρών έργων είναι θετική, διαπιστώθηκαν ⁽¹⁾ ωστόσο τα ακόλουθα:

- Οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν ελλιπή ενημέρωση σχετικά με αυτά τα προγράμματα και δεν παρείχαν στις αντιπροσωπείες τις κατάλληλες κατευθυντήριες γραμμές (σημεία 18-23). Το νομικό καθεστώς των μονάδων διαχείρισης των προγραμμάτων στις χώρες ΑΚΕ δεν είναι πάντοτε σαφές (σημεία 24-26). Μερικές φορές, η εκτέλεση των προγραμμάτων μέσω «εκτιμήσεων προγραμμάτων» είναι συγκεχυμένη ή αργή (σημεία 27-29). Οι μηχανισμοί διαχείρισης και ελέγχου είναι γενικώς ικανοποιητικοί, ωστόσο παρουσιάζουν ακόμη ελλείψεις, ενώ τα συστήματα πληροφόρησης συχνά έχουν σχεδιαστεί λανθασμένα ή χρησιμοποιούνται με εσφαλμένο τρόπο (σημεία 30-37).
- μολονότι οι δυσκολίες επακριβούς μέτρησης των επιπτώσεων έχουν υποτιμηθεί, η χρησιμότητα των μικρών έργων για τον πληθυσμό επιβεβαιώνεται σε μεγάλο βαθμό και μπορεί να επαληθευτεί (σημεία 38-47). Οι προϋποθέσεις βιωσιμότητας των αποτελεσμάτων φαίνονται να πληρούνται, εντούτοις μπορούν να επηρεαστούν από την αδυναμία των τοπικών αρχών (σημεία 48-57).

III. Με την ολοκλήρωση της έρευνάς του, το Συνέδριο καλεί την Επιτροπή:

- να βελτιώσει την οργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών της, ώστε να αξιοποιήσει περισσότερο αυτή τη μορφή συνεργασίας·
- να παράσχει στις αντιπροσωπείες σαφείς και συνεκτικές κατευθυντήριες γραμμές, κατάλληλες για μικρά σχέδια, να ελέγχει καλύτερα το σύστημα διαχείρισης και να δημιουργήσει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο σχετικά, ώστε να καταστεί ευκολότερη η παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων·
- να μεριμνήσει ώστε η υλοποίηση των προγραμμάτων να επιτρέπει την παρακολούθηση του κύκλου του σχεδίου καθώς και την τήρηση προθεσμιών σύμφωνων με τις πρώτιστες προσδοκίες του πληθυσμού·
- να υιοθετήσει μεθόδους που να ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων, να εξετάσει περισσότερο εις βάθος τρόπους για την εξασφάλιση της μεσοπρόθεσμης βιωσιμότητας των μικρών έργων στις χώρες ΑΚΕ, ιδίως όσον αφορά το ρόλο των τοπικών αρχών, και να ενθαρρύνει τις αξιολογήσεις που αφορούν συγχρόνως περισσότερες της μίας χώρες.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Πολυετή προγράμματα μικρών έργων

1. Τα προγράμματα μικρών έργων του ΕΤΑ, τα οποία υπάρχουν από την πρώτη σύμβαση Λομέ (1975-1980), χρηματοδοτούν πολυάριθμα μικρά έργα υποδομής σε τοπικό επίπεδο (σχολεία, κέντρα

υγείας, μικρούς ταμιευτήρες νερού, κ.λπ...). Σύμφωνα με την τέταρτη σύμβαση Λομέ ⁽²⁾, στόχος τους είναι «να ικανοποιηθούν οι αναπτυξιακές ανάγκες των τοπικών κοινοτήτων». Στο τέλος του 2002, για το σύνολο του έτους, έβδομου και όγδοου ΕΤΑ, η χρηματοδότηση αυτών των προγραμμάτων αντιστοιχούσε σε 618 εκατομμύρια ευρώ, ήτοι περίπου στο 2 % του συνόλου των αποφάσεων χρηματοδότησης (παράρτημα I).

⁽¹⁾ Οι παρούσες παρατηρήσεις βασίζονται στις λεπτομερείς εκθέσεις που υποβλήθηκαν στις σχετικές αντιπροσωπείες και στις κεντρικές υπηρεσίες μετά το πέρας καθεμίας από τις έξι αποστολές ελέγχου που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Νοεμβρίου 2002 και Μαρτίου 2003.

⁽²⁾ Η τέταρτη σύμβαση Λομέ υπεγράφη στις 15 Δεκεμβρίου 1989 με δεκαετή ισχύ (από το Μάρτιο του 1990 έως το Μάρτιο του 2000) και συνοδεύεται από πενταετές χρηματοδοτικό πρωτόκολλο που αντιστοιχούσε στο έβδομο ΕΤΑ· αναθεωρήθηκε στις 4 Νοεμβρίου 1995 και συνοδεύτηκε από δεύτερο πενταετές χρηματοδοτικό πρωτόκολλο που αντιστοιχούσε στο όγδοο ΕΤΑ.

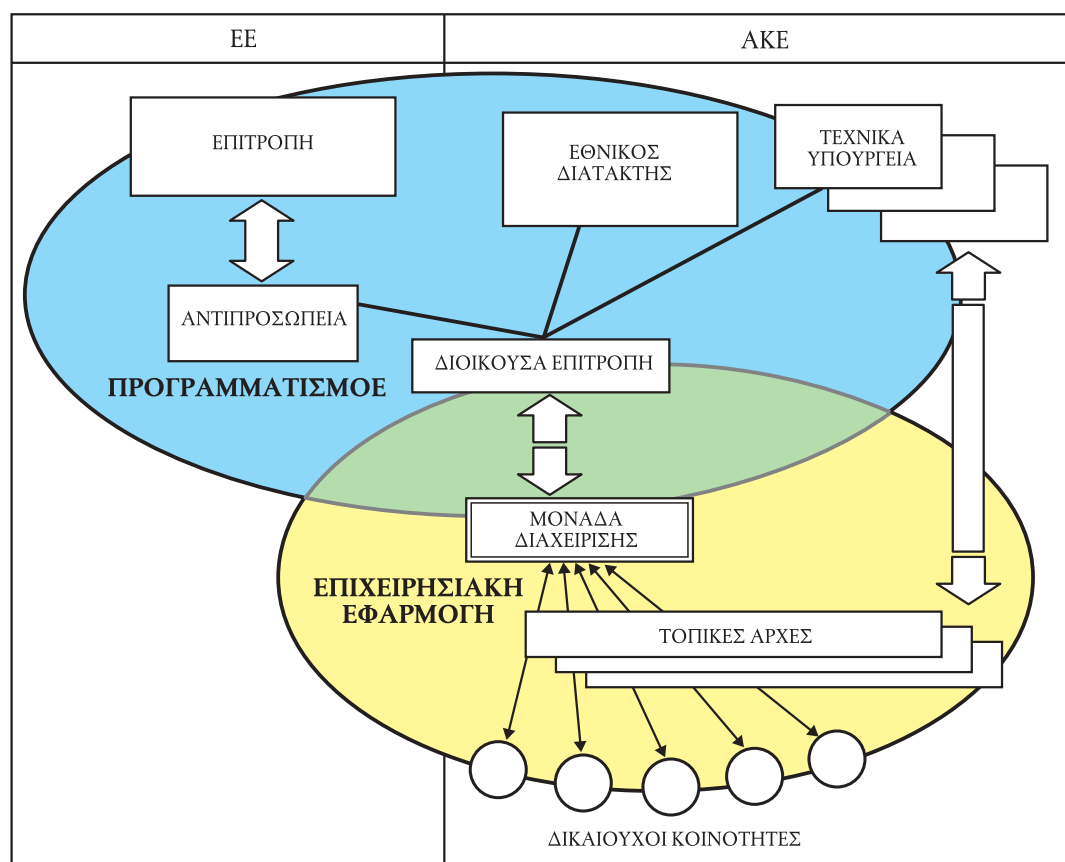
2. Τα προγράμματα αυτά, δεδομένου ότι ανταποκρίνονται πλήρως στους στόχους της κοινοτικής συνεργασίας, οι οποίοι συνίστανται στην υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών και στην καταπολέμηση της φτώχειας ⁽¹⁾, διατηρήθηκαν και στη συμφωνία της Κοτονού ⁽²⁾ και συνδυάστηκαν με την αποκεντρωμένη συνεργασία ⁽³⁾.

3. Σύμφωνα με τη σύμβαση Λομέ ⁽⁴⁾, τα μικρά έργα πρέπει «να έχουν οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις στη ζωή του πληθυσμού», «να ανταποκρίνονται σε μια ανάγκη πρωταρχικής σημασίας που έχει εκδηλωθεί και διαπιστωθεί» και «να εκτελούνται με πρωτοβουλία και ενεργό συμμετοχή του δικαιούχου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης». Η ενίσχυση από το ΕΤΑ σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 300 000 ευρώ ούτε, κατ' αρχήν, το 75 % του

κόστους κάθε σχεδίου. Το υπόλοιπο χρηματοδοτείται από την δικαιούχο τοπική κοινότητα, σε είδος, σε χρήματα ή σε παροχή υπηρεσιών, και, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, από το κράτος ΑΚΕ.

4. Η εφαρμογή των πολυετών προγραμμάτων μικρών έργων είναι αποκεντρωμένη. Στο κράτος ΑΚΕ, πραγματοποιείται από μια μονάδα διαχείρισης, η οποία ασκεί καθοριστικό ρόλο και βρίσκεται υπό την καθοδήγηση μιας διοικούσας επιτροπής, στην οποία εκπροσωπούνται οι κοινοτικές και οι εθνικές διοικητικές αρχές. Τρία είναι τα βασικά καθήκοντα της εν λόγω μονάδας διαχείρισης: να καθιστά γνωστά τα προγράμματα, να επιλέγει τα επιλέξιμα σχέδια που υποβάλλουν οι πιθανοί δικαιούχοι και να εξασφαλίζει την υλοποίησή τους (βλέπε πίνακα 1 και παράρτημα II).

Πίνακας 1
Κύριοι παράγοντες



Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο.

⁽¹⁾ Δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 25ης Απριλίου 2000 σχετικά με την αναπτυξιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁽²⁾ Η συμφωνία εταιρικής σχέσης της Κοτονού υπεγράφη στις 23 Ιουνίου 2000 με 20ετή ισχύ και περιέχει ρήτρα αναθεώρησης ανά πενταετία· συνοδεύεται από χρηματοδοτικό πρωτόκολλο 15,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, πενταετούς διάρκειας, το οποίο αντιστοιχεί στο ένατο ΕΤΑ.

⁽³⁾ Συμφωνία εταιρικής σχέσης της Κοτονού: μέρος 4: συνεργασία για τη χρηματοδότηση της ανάπτυξης, τίτλος II: χρηματοδοτική συνεργασία, κεφάλαιο 5: έργα μικρής κλίμακας και αποκεντρωμένη συνεργασία.

⁽⁴⁾ Άρθρο 252.

Έλεγχος του Συνεδρίου

5. Ο έλεγχος του Συνεδρίου διενεργήθηκε στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής και σε έξι ⁽¹⁾ χώρες ΑΚΕ, οι οποίες, στο τέλος του 2002, είχαν λάβει το 44 % των χρηματοδοτήσεων από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ για προγράμματα μικρών έργων (παράρτημα I).



Επιτόπιος έλεγχος ενός αρδευτικού σχεδίου

6. Σε κάθε χώρα, το Συνέριο εξέτασε ένα πρόγραμμα του έβδομου ΕΤΑ, ένα πρόγραμμα του όγδοου ΕΤΑ ⁽²⁾ και τουλάχιστον είκοσι μικρά έργα. Το μεγαλύτερο μέρος των 144 έργων που εξετάστηκαν, βάσει ξεχωριστού φακέλου σε όλες τις περιπτώσεις και επιτόπου σε 104 περιπτώσεις, είχε ολοκληρωθεί πριν από το 2001. Τα έργα αυτά αντιστοιχούν στους κυριότερους τομείς ενδιαφέροντος: εκπαίδευση, υγεία, ανάπτυξη της υπαίθρου ⁽³⁾. Επιπλέον, σε έλεγχο υποβλήθηκαν 20 λογιστικές πράξεις του οικονομικού έτους 2002 που αφορούσαν μικρά έργα στις επιλεγείσες χώρες. Η επιλογή των έργων που υποβλήθηκαν σε επιτόπιο έλεγχο ήταν τυχαία, ωστόσο το Συνέριο έλαβε υπόψη τη γνώμη των αντιπροσωπειών σχετικά με τις δυνατότητες πρόσβασης και την ασφάλεια (παράρτηματα III και IV).

7. Οι έλεγχοι πραγματοποιήθηκαν στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής, στις αντιπροσωπείες, στις μονάδες διαχείρισης των μικρών έργων, στις εθνικές και τοπικές διοικητικές αρχές των χωρών ΑΚΕ και στους τελικούς δικαιούχους. Στόχος της έρευνας του Συνεδρίου ήταν να αξιολογηθούν η διαχείριση και ο έλεγχος των προγραμμάτων μικρών έργων εκ μέρους της Επιτροπής και να διαπιστωθεί κατά πόσο είχαν επιτευχθεί οι στόχοι των προγραμμάτων αυτών. Αντικείμενο της έρευνας του Συνεδρίου ήταν ο προγραμματισμός, η εφαρμογή και τα αποτελέσματα των εν λόγω προγραμμάτων. Ελήφθησαν υπόψη οι κίνδυνοι που είχαν εντοπισθεί κατά τους ελέγχους και τις αξιολογήσεις που είχε ήδη πραγματοποιήσει η Επιτροπή, και ιδίως ο κίνδυνος μη βιωσιμότητας του έργου.

ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ

Επαναλαμβανόμενη, ευέλικτη και κατάλληλη διαδικασία προγραμματισμού

8. Η κατάρτιση των προγραμμάτων μικρών έργων ακολουθεί μια επαναλαμβανόμενη διαδικασία στην οποία συμμετέχουν όλοι οι παράγοντες που περιγράφονται στον πίνακα 1 και στο παράρτημα II. Προκειμένου η Κοινότητα να δεσμευτεί να χρηματοδοτήσει σε πολυετή βάση ⁽⁴⁾ πρόγραμμα που προτείνει το κράτος ΑΚΕ, το τελευταίο οφείλει να είναι σε θέση να αξιολογήσει τις ανάγκες και τις προτεραιότητές του, καθώς και την ικανότητά του να διαχειριστεί τις αντίστοιχες ενέργειες.

9. Η καλούμενη διαδικασία συνολικής έγκρισης επιτρέπει τη χρηματοδότηση διαφόρων εθνικών προγραμμάτων με μία μόνο έγκριση της επιτροπής του ΕΤΑ για μέγιστο ποσό 30 εκατομμυρίων ευρώ. Το χαμηλό σχετικό ύψος των ποσών που αφορούν τα προγράμματα που υποβάλλουν οι χώρες ΑΚΕ καθιστά δυνατή, όσον αφορά τα μικρά έργα, τη συχνή εφαρμογή περισσότερο αυτής της διαδικασίας, η οποία ισχύει για τα προγράμματα που είναι κατώτερα των 8 εκατομμυρίων ευρώ, παρά της κανονικής διαδικασίας, γεγονός που αποτρέπει τη συσσώρευση υπερβολικού όγκου εργασίας για την επιτροπή του ΕΤΑ.

Ανομοιόμορφη συνεκτίμηση της αποκτηθείσας πείρας

10. Τα προγράμματα μικρών έργων αποτελούν αντικείμενο αξιολογήσεων, των οποίων οι συστάσεις λαμβάνονται σοβαρά υπόψη κατά την εκπόνηση των επόμενων προγραμμάτων. Εντούτοις, οι εν λόγω αξιολογήσεις πραγματοποιούνται συνήθως είτε σε ενδιάμεσο στάδιο, είτε λίγο μετά το κλείσιμο των προγραμμάτων. Κατ' αυτό τον τρόπο, μολονότι σε πολλές χώρες εφαρμόζονται πολυετή προγράμματα μικρών έργων για περισσότερα από 20 χρόνια και συχνά συζητείται η βιωσιμότητα των έργων, δεν πραγματοποιούνται σχεδόν καθόλου αξιολογήσεις μετά από μια μακρά περίοδο, ενώ αυτές θα μπορούσαν να παράσχουν χρήσιμα διδάγματα για αυτή την ιδιαίτερη πτυχή ⁽⁵⁾. Επιπλέον, οι υπάρχουσες εργασίες αξιολόγησης δεν συγκρίνονται συστηματικά μεταξύ τους από τις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής, η οποία έτσι στερείται πληροφορίες χρήσιμες για τη διαχείριση. Οι εργασίες αξιολόγησης που υπερβαίνουν το πλαίσιο μιας μόνο χώρας είναι υπερβολικά σπάνιες και παλιές ⁽⁶⁾ για να αξιοποιηθούν από την Επιτροπή.

⁽¹⁾ Γκάνα, Μαδαγασκάρη, Μαλάουι, Ουγκάντα, Ζάμπια και Ζιμπάμπουε.

⁽²⁾ Στη Ζιμπάμπουε, το δωδέκατο πολυετές πρόγραμμα χρηματοδοτείται συγχρόνως από το έβδομο και από το όγδοο ΕΤΑ.

⁽³⁾ Οι διαφορετικές σημασίες που αποδίδονται στον όρο αυτό αναλύονται κατωτέρω.

⁽⁴⁾ Το άρθρο 290 της σύμβασης Λομέ επιτρέπει ορισμένες αποφάσεις χρηματοδότησης να αφορούν πολυετή προγράμματα.

⁽⁵⁾ Για παράδειγμα, για μικρά έργα πέντε έως δέκα ετών.

⁽⁶⁾ Η πλέον πρόσφατη χρονολογείται από το Φεβρουάριο του 1997 (Αξιολόγηση των προγραμμάτων μικρών έργων στο πλαίσιο της τέταρτης σύμβασης Λομέ, Ομάδα ερευνών και τεχνολογικών ανταλλαγών (Groupe de recherches et d'échanges technologiques -GRET-)). Χώρες αναφοράς: Ουγκάντα, Σενεγάλη, Κομόρες και Μαλάουι.

Ανεπαρκής συνεκτίμηση παρόμοιων προγραμμάτων

11. Τα πολυετή προγράμματα μικρών έργων του ΕΤΑ δεν είναι η μόνη μορφή ενίσχυσης υπέρ των μικρών σχεδίων που ανταποκρίνονται σε ανάγκες πρωταρχικής σημασίας: τα κράτη μέλη, οι λοιπές πηγές πολυμερούς και διμερούς χρηματοδότησης, οι ΜΚΟ και οι ίδιες οι εθνικές αρχές διαχειρίζονται παρόμοια προγράμματα. Ωστόσο, συμβαίνει αυτές οι ενισχύσεις να μην συνεκτιμώνται αρκετά στο πλαίσιο των προγραμμάτων μικρών έργων. Πρόκειται για μια ιδιαίτερη πτυχή της δημιουργίας στεγανών πληροφόρησης μεταξύ χρηματοδοτών, και ιδίως μεταξύ κρατών μελών και προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (1).

Πλαίσιο 1

Παρόμοια προγράμματα

1. Στο Μαλάουι, ένα πρόγραμμα κατασκευής μικρών έργων υποδομής στις φτωχίες αγροτικές περιφέρειες χρηματοδοτείται από την Παγκόσμια Τράπεζα. Οι στόχοι και το εύρος αυτού του προγράμματος καθώς και οι μορφές παρέμβασης προσομοιάζουν ιδιαίτερα σε αυτές των προγραμμάτων μικρών έργων του ΕΤΑ. Οι τοπικές κοινότητες μπορούν να υποβάλλουν σχέδια προς χρηματοδότηση και από τους δύο μηχανισμούς. Διαπιστώθηκε πραγματική έλλειψη συντονισμού. Για παράδειγμα, δύο σχολεία που βρίσκονταν πολύ κοντά το ένα στο άλλο χρηματοδοτήθηκαν από διαφορετικά συστήματα. Αυτή η έλλειψη καλύφθηκε εν μέρει με την ένταξη ειδικών διατάξεων στο 4ο πολυετές πρόγραμμα μικρών έργων, που χρηματοδοτείται από το ένατο ΕΤΑ.

2. Στη Ζάμπια, το 1991, δημιουργήθηκε μια κοινή μονάδα διαχείρισης, η οποία είχε ως αποστολή να εποπτεύει τη διαχείριση των πολυετών προγραμμάτων μικρών έργων του ΕΤΑ, καθώς και των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Παγκόσμια Τράπεζα. Από τον Ιούνιο του 2000 έως τον Ιανουάριο του 2002, οι δύσκολες σχέσεις μεταξύ των δύο τύπων προγραμμάτων (οφειλόμενες σε αβεβαιότητες σχετικά με την αντίστοιχη οργανωτική υποστήριξή τους) δημιούργησαν σημαντικά προβλήματα στα προγράμματα μικρών έργων του ΕΤΑ. Από τον Ιανουάριο του 2003, ημερομηνία κατά την οποία επήλθε ο διοικητικός διαχωρισμός τους σε πολλές περιφέρειες, οι υπάλληλοι των σχετικών επαρχιών επανατοποθετήθηκαν σε δραστηριότητες που αφορούν τα προγράμματα της Παγκόσμιας Τράπεζας, εις βάρος των προγραμμάτων του ΕΤΑ. Μολονότι οι δύο τύποι προγραμμάτων αλληλοσυμπληρώνονται, η έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας που επηρέασε τη διαχείρισή τους απέτρεψε κάθε θετική συνεργασία.

3. Στη Ζιμπάμπουε, ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα αποκεντρωμένης συνεργασίας, που άρχισε να εφαρμόζεται το 1999, μεταξύ άλλων δραστηριοτήτων, ασκεί τη διαχείριση ενός ταμείου που προορίζεται για τη χρηματοδότηση, τόσο στις αστικές περιοχές όσο και στην ύπαιθρο, μικρών υποδομών, οι οποίες μπορούν να συγκριθούν από κάθε άποψη με τα μικρά έργα. Δεν περιέχει διατάξεις οι οποίες να λαμβάνουν υπόψη αυτό τον εν μέρει κοινό προσανατολισμό: το 12ο πρόγραμμα μικρών έργων, από την πλευρά του, το οποίο ξεκίνησε μερικούς μήνες αργότερα δεν αναφέρεται καθόλου στην αποκεντρωμένη συνεργασία.

Επιλογές προγραμματισμού ανάλογα με τις εθνικές ανάγκες

12. Τα μικρά έργα είτε συμπεριλαμβάνονται στους τομείς συγκέντρωσης των ενισχύσεων που καθορίζουν τα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα (ΕΕΠ), είτε αντιμετωπίζονται ως ιδιαίτερος τομέας (2). Τις περισσότερες φορές αφορούν, αφενός, τους κοινωνικούς τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, συμπεριλαμβανομένων της ύδρευσης και της αποχέτευσης, και, αφετέρου, έναν οικονομικό τομέα που καλύπτει τις γεωργικές και βιοτεχνικές δραστηριότητες, την άρση της απομόνωσης και διάφορες προσοδοφόρες δραστηριότητες.



Μια προσοδοφόρος δραστηριότητα: μύλος αραβοσιτάλευρου

13. Πέρα από τους τομείς παρέμβασης, οι επιλογές προγραμματισμού αναφέρονται στη γεωγραφική κάλυψη -σύνολο ή μέρος της επικράτειας-, στα κριτήρια προτεραιότητας -συγκέντρωση κατά το μάλλον ή ήττον έντονη στις φτωχότερες περιοχές ή πληθυσμούς-, στη φύση των χρηματοδοτούμενων ενεργειών -κατασκευή ή ανακαίνιση υποδομών, όπως σχολεία, κέντρα υγείας, συστήματα υδροδότησης, δράσεις κατάρτισης-, στη φύση της χρηματοδότησης -δάνεια ή επιχορηγήσεις. Στις περισσότερες σχεδόν περιπτώσεις, τα προγράμματα εφαρμόζονται στην ύπαιθρο.

(2) Αυτή η διαφοροποίηση αντικατοπτρίζει τη σύμβαση Λομέ η οποία πραγματοποιείται τα μικρά έργα είτε ως μέσο (άρθρο 252), είτε ως τομέα παρέμβασης (άρθρο 229).

(1) Η συνθήκη ΕΚ, άρθρο 180 (πρώην άρθρο 130Ψ), αναφέρει:

1. Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη συντονίζουν τις πολιτικές τους στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη και συνεννοούνται για τα προγράμματα σχετικά με την παροχή βοήθειας, μεταξύ άλλων στα πλαίσια διεθνών οργανισμών και διεθνών διασκέψεων, και μπορούν να αναλαμβάνουν κοινές δράσεις. Όταν χρειάζεται, τα κράτη μέλη συμβάλλουν στην εφαρμογή των κοινοτικών προγραμμάτων βοήθειας.
2. Η Επιτροπή μπορεί να αναλαμβάνει κάθε χρήσιμη πρωτοβουλία για την προώθηση του συντονισμού που προβλέπεται στην παράγραφο 1.

Πλαίσιο 2**Οι επιλογές προγραμματισμού**

1. Στη Γκάνα, το 4ο και 5ο πρόγραμμα, προϋπολογισμού ύψους 8,89 και 27 εκατομμυρίων ευρώ αντίστοιχα, επικεντρώνονται στην ανακαίνιση των υπαρχουσών υποδομών στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, με σκοπό την αύξηση της χρησιμοποίησής τους από τους πληθυσμούς της υπαίθρου.

2. Στη Μαδαγασκάρη, το 3ο πρόγραμμα, χρηματοδοτούμενο από το έβδομο ΕΤΑ, το οποίο άρχισε να εφαρμόζεται το 1998 για περίοδο ενός έτους και διέθετε προϋπολογισμό ενός εκατομμυρίου ευρώ, προέβλεπε την κατασκευή και την ανακαίνιση, σε όλη την επικράτεια, υποδομών στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας, της υδροδότησης, της γεωργίας και των οδικών επικοινωνιών στην υπαίθρο. Το 4ο πρόγραμμα, χρηματοδοτούμενο από το όγδοο ΕΤΑ, το οποίο άρχισε να εφαρμόζεται το Μάρτιο του 2000 και διέθετε προϋπολογισμό 8 εκατομμυρίων ευρώ, προσέθεσε σε αυτή τη δραστηριότητα κατασκευής υποδομών ένα σημαντικό στόχο, αυτόν της μεταφοράς γνώσεων.

3. Στο Μαλάουι, το 1ο, 2ο και 3ο πρόγραμμα, προϋπολογισμού ύψους 3,1, 6,38 και 21 εκατομμυρίων ευρώ αντίστοιχα, καλύπτουν όλη την επικράτεια της χώρας. Κοινός στόχος τους είναι να παράσχουν στον πληθυσμό της υπαίθρου βασικά έργα υποδομής στους τομείς της εκπαίδευσης, της υγείας και των επικοινωνιών (δρόμοι, ταχυδρομικά γραφεία) καθώς και των φυσικών πόρων. Προβλέπονται ένα σύστημα παροχής για μικροπιστώσεων. Η ανακαίνιση και η κατασκευή έχουν την αυτή σημασία.

4. Στην Ουγκάντα, το κύριο πρόγραμμα του όγδοου ΕΤΑ, προϋπολογισμού ύψους 15 εκατομμυρίων ευρώ, εφαρμόζεται σε οκτώ από τις είκοσι εννιά της χώρας, οι οποίες επελέγησαν με βάση το επίπεδο φτώχειας τους. Οι τομείς παρέμβασης που καθορίστηκαν είναι η εκπαίδευση (σύμφωνα με το εθνικό σχέδιο μαζικής σχολικής φοίτησης «καθολική πρωτοβάθμια εκπαίδευση»), η υγεία και η ανάπτυξη της υπαίθρου. Η ανακαίνιση και οι νέες κατασκευές αντιμετωπίζονται ισότιμα, ενώ προβλέπονται δράσεις κατάρτισης. Παράλληλα, εφαρμόζεται ειδικό πρόγραμμα κατασκευής δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης.

5. Στη Ζάμπια, από το 1985 έχουν εφαρμοστεί επτά πολυετή προγράμματα μικρών έργων. Στο πλαίσιο της σύμβασης Λομέ IV, από το 1998 έχουν αναληφθεί 38,5 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 22,4 εκατομμύρια ευρώ από το όγδοο ΕΤΑ. Οι τομείς ενδιαφέροντος είναι κυρίως η εκπαίδευση, υπέρ της οποίας διετεθή περισσότερο από το ήμισυ των χρηματοδοτήσεων, η υγεία, η ύδρευση και η αποχέτευση.

6. Στη Ζιμπάμπουε, τα έξι προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το έβδομο και όγδοο ΕΤΑ, συνολικού προϋπολογισμού ύψους 47,6 εκατομμυρίων ευρώ, καλύπτουν όλη την επικράτεια και ευνοούν την ανακαίνιση υπαρχουσών υποδομών, εξαιτίας του ήδη σημαντικού επιπέδου εξοπλισμού της χώρας. Οι επιλεγέντες τομείς είναι η εκπαίδευση, η υγεία και η ανάπτυξη της υπαίθρου, η οποία καλύπτει τα μικρά έργα υποδομής που αφορούν την υδροδότηση, την ηλεκτροδότηση της υπαίθρου και ορισμένα σχέδια στήριξης της χειροτεχνίας στην υπαίθρο.

Ανοικτός ορισμός των δικαιούχων κοινοτήτων

14. Ο όρος «τοπικές κοινότητες», ο οποίος δεν καθορίζεται στη σύμβαση Λομέ, μπορεί να λάβει διάφορες σημασίες. Μπορεί να σημαίνει μια ομάδα υπό μια παραδοσιακή αρχή (το χωριό και τον αρχηγό του), μια ένωση προσώπων με κοινά υλικά ή ηθικά συμφέροντα (ένας σύλλογος), ή τον πληθυσμό που ζει σε μια περιοχή και διαθέτει δική του διοίκηση και νόμιμους εκπροσώπους (τοπική κοινότητα με την έννοια που έχει ο όρος στο δημόσιο δίκαιο).

15. Η ποικιλομορφία των επιλεγόμενων ερμηνειών επιτρέπει σε κάθε χώρα να προσαρμόζει την εφαρμογή των προγραμμάτων μικρών έργων στις δομές της και στους πολιτικούς προσανατολισμούς της. Κατά συνέπεια, η επιλεξιμότητα ενός σχεδίου που ανταποκρίνεται στις ίδιες ανάγκες και υποβάλλεται από τον ίδιο αριθμό ατόμων με το ίδιο κόστος και τα ίδια τεχνικά χαρακτηριστικά μπορεί να διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από τη μια χώρα στην άλλη.

Πλαίσιο 3**Η έννοια της τοπικής κοινότητας**

1. Στη Γκάνα, οι επιλέξιμες κοινότητες αριθμούν στην πράξη μεταξύ 20 και 700 μελών, αριθμός που αντιστοιχεί στον αριθμό των προσώπων που έχει δικαίωμα να εκπροσωπεί μια επιτροπή σχεδίου.

2. Στη Μαδαγασκάρη, ο δικαιούχος πληθυσμός εκπροσωπείται από την τοπική διοίκηση. Οι αιτήσεις ενίσχυσης υπογράφονται συγχρόνως από την τοπική διοίκηση (πρακτικά του κοινοτικού συμβουλίου) και τον πληθυσμό (πρακτικά της συνέλευσης του πληθυσμού που αφορά το σχέδιο).

3. Στο Μαλάουι, δεν έχει καθοριστεί κανένας επίσημος ορισμός, αλλά μια ομάδα πέντε τουλάχιστον ατόμων με κοινά συμφέροντα θεωρείται ως τοπική κοινότητα με την έννοια που έχει ο όρος στη σύμβαση Λομέ.

4. Στην Ουγκάντα, ο όρος σημαίνει μια ομάδα προσώπων με κοινά συμφέροντα που λαμβάνει ενισχύσεις από την τοπική διοίκηση (υποκομητεία και επαρχία), η οποία έχει διαμεσολαβητικό ρόλο. Δεν υπάρχει κανένας περιορισμός στον αριθμό, προτεραιότητα δίδεται ωστόσο σε σχέδια με το μεγαλύτερο αριθμό πιθανών δικαιούχων.

5. Στη Ζάμπια, μια τοπική κοινότητα περιλαμβάνει όλα τα πρόσωπα που ενδιαφέρονται για ένα σχέδιο, είναι έτοιμα να συμμετάσχουν στην υλοποίησή του και επωφελούνται από τα αποτελέσματά του. Η έλλειψη αυστηρού ορισμού και περιορισμού στον αριθμό δεν δημιούργησε πρακτικά προβλήματα.

6. Στη Ζιμπάμπουε, ο όρος σημαίνει, με μεταφορά από εθνικό νόμο σχετικά με τους συνεταιρισμούς, ομάδα δέκα τουλάχιστον προσώπων, τα οποία μπορούν να αποδείξουν ότι έχουν ένα κοινό σχέδιο για τουλάχιστον ένα χρόνο.

Άνιση αλλά αυξανόμενη απονομή αρμοδιοτήτων στην τοπική διοίκηση

16. Τα προγράμματα μικρών έργων περιλαμβάνουν διατάξεις που συνεπάγονται τη συμμετοχή των τοπικών δημόσιων αρχών. Στην πράξη, ωστόσο, αυτή η συμμετοχή λαμβάνει διάφορες μορφές και μερικές φορές το εύρος της είναι εξαιρετικά περιορισμένο. Όταν στις τοπικές διοικήσεις ανατίθενται σημαντικές αρμοδιότητες, τις περισσότερες φορές αυτό γίνεται με σκοπό να αναπτυχθεί η διαχειριστική ικανότητά τους. Πράγματι, πέρα από την ικανοποίηση πρωταρχικών κοινωνικών αναγκών, στόχος των προγραμμάτων είναι όλο και περισσότερο η ενίσχυση της ανάπτυξης των τοπικών θεσμών και η στήριξη των πολιτικών αποκέντρωσης. Μολονότι αυτός ο πιο φιλόδοξος στόχος δεν διατυπώνεται στη σύμβαση Λομέ, εξακολουθεί να είναι σύμφωνος με τις γενικές αρχές της συνεργασίας ΑΚΕ-ΕΕ.

Πλαίσιο 4

Ο ρόλος που ανατίθεται στην τοπική διοίκηση

1. Στη Γκάνα, η συνέλευση της επαρχίας θεωρείται ως το «κομβικό σημείο» της αποκεντρωμένης εφαρμογής του 5ου προγράμματος μικρών έργων. Σε ειδική τοπική επιτροπή έχει ανατεθεί η επιλογή και η ιεράρχηση των σχεδίων εντός της επαρχίας καθώς και η εποπτεία της εφαρμογής στο πλαίσιο των ετήσιων τοπικών προγραμμάτων.

2. Στη Μαδαγασκάρη, το κύριο πρόγραμμα μικρών έργων του όγδου ΕΤΑ φέρει τον τίτλο «Programme d'Appui aux Initiatives des Communes et des Associations Locales» (PAICAL) (πρόγραμμα στήριξης των πρωτοβουλιών των τοπικών κοινοτήτων και ενώσεων). Στόχος του είναι η ενίσχυση της ανάπτυξης θεσμών με τη βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας των συμμετεχουσών κοινοτήτων. Με την ιδιαίτερα στενή σύνδεση των τελευταίων με τις διάφορες φάσεις του κύκλου του σχεδίου, επιδιώκει να τις καταστήσει υπεύθυνες μέσω της μεταφοράς γνώσεων.

3. Στο Μαλάουι, τις περισσότερες φορές η τοπική διοίκηση (αγροτικές επαρχίες) περιορίζεται στην καταγραφή των αιτήσεων ενίσχυσης και στη διαβίβαση τους στους υπεύθυνους διαχείρισης του προγράμματος μικρών έργων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, συμμετέχει στην εκ των προτέρων αξιολόγηση των σχεδίων.

4. Στην Ουγκάντα, στο πλαίσιο του πολυετούς προγράμματος του όγδου ΕΤΑ, η τοπική διοίκηση είναι επιφορτισμένη με τον εντοπισμό και την ανάλυση των προς ικανοποίηση αναγκών, καθώς και με το σχεδιασμό και τη διαχείριση των μικρών έργων, τα οποία περιλαμβάνονται στα σχέδια ανάπτυξης των επαρχιών. Στόχος του προγράμματος είναι η ανάπτυξη της διαχειριστικής ικανότητας των τοπικών αρχών με την ανάθεση σε αυτές μιας διευρυμένης αρμοδιότητας για το σκοπό αυτό το πρόγραμμα περιλαμβάνει ένα σκέλος κατάρτισης των τοπικών υπαλλήλων.

5. Στη Ζάμπια, οι επαρχίες, σε συνεργασία με τους περιφερειακούς συντονιστές, εξασφαλίζουν την προώθηση των προγραμμάτων, αξιολογούν τα υποβαλλόμενα σχέδια, βάσει εγγράφων και επιτόπου, και συνιστούν ενδεχομένως την έγκρισή τους στην εθνική διοικούσα επιτροπή.

6. Στη Ζιμπάμπουε, οι αγροτικές επαρχίες δεν συνδέονται μέσω συμβάσεων με τα προγράμματα και ο ρόλος τους καθορίζεται με συνοπτικό τρόπο. Γνωμοδοτούν για τα σχέδια που υποβάλλονται στη μονάδα διαχείρισης και οι εκπρόσωποί τους συμμετέχουν στις συνεδριάσεις αξιολόγησης και διαχείρισης των σχεδίων. Η ποιότητα αυτής της μεθόδου επαινείται από τους υπεύθυνους διαχείρισης και τους λοιπούς συμμετέχοντες, είναι ωστόσο δύσκολο να εκτιμηθεί η σημασία της.

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ

Έλλειψη ενημέρωσης των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής

17. Η Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης καθορίζει τις γενικές κατευθύνσεις των προγραμμάτων. Την ευθύνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής τους φέρει η διεύθυνση του Γραφείου συνεργασίας EuropeAid (AIDCO), στην οποία έχουν ανατεθεί τα προγράμματα της ζώνης ΑΚΕ.

18. Μολονότι τα προγράμματα μικρών έργων εφαρμόζονται αδιάλειπτα από το 1980, οι σχετικές γνώσεις των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής παρουσιάζουν αδυναμίες. Ελλείπει ειδικού λογιστικού πεδίου στο σύστημα OLAS, οι υπηρεσίες του AIDCO δεν ήταν σε θέση να αναπαραγάγουν τον πλήρη κατάλογο των πολυετών προγραμμάτων που έχουν ήδη υλοποιηθεί ή που βρίσκονται υπό υλοποίηση. Εξαιτίας του ότι δεν μπορούν να συνδέσουν τα προγράμματα με τις συμβάσεις που αντιστοιχούν σε αυτά, για παράδειγμα τις συμβάσεις τεχνικής βοήθειας, δεν μπορούν ούτε να καθορίσουν το πραγματικό κόστος των μικρών έργων, ούτε να ελέγξουν την αποτελεσματικότητα της διαχείρισής τους.

19. Αδυναμίες εντοπίζονται επίσης στον καθορισμό των τομέων δραστηριότητας που αφορούν τα μικρά έργα. Από την πλέον πρόσφατη μελέτη του AIDCO σχετικά με το ζήτημα αυτό ⁽¹⁾ προέκυψε ότι ο τομέας της εκπαίδευσης αντιστοιχούσε στο 26,5 % των διατιθέμενων κεφαλαίων και ο τομέας της υγείας στο 18,7 %. Ωστόσο, ελλείπει επαρκών στοιχείων, η εν λόγω μελέτη κατατάσσει το 54,81 % των δαπανών στην κατηγορία «λοιπές». Οι κεντρικές υπηρεσίες παραλείπουν να ζητήσουν ⁽²⁾ τα συγκεφαλαιωτικά στοιχεία που συγκεντρώνουν στις χώρες ΑΚΕ οι υπεύθυνοι διαχείρισης των προγραμμάτων μικρών έργων.

20. Είναι φυσικό οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής να αναθέτουν στις αντιπροσωπείες το έργο της παρακολούθησης της εφαρμογής, στις λεπτομέρειές της, των χιλιάδων σχετικών σχεδίων. Ωστόσο, είναι λυπηρό το γεγονός ότι αυτές οι κεντρικές υπηρεσίες αγνοούν τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές των εθνικών πολυετών

⁽¹⁾ Μελέτη του κοινωνικού περιεχομένου των πολυετών προγραμμάτων μικρών έργων του έκτου, έβδομου και όγδου ΕΤΑ, AIDCO, 28 Ιουνίου 2002.

⁽²⁾ Το άρθρο 290, παράγραφος 3, της σύμβασης Λομέ προβλέπει ότι ο εθνικός διατάκτης διαβιβάζει στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των πολυετών προγραμμάτων.

προγραμμάτων. Συνεπεία αυτού, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να επωφεληθεί από την εμπειρία που αποκτούν οι αντιπροσωπείες σε θέματα μικρών έργων, ώστε να εντοπίζει και να διαδίδει τις ορθές πρακτικές. Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσής της που αφορά τη διοικητική αποκέντρωση των υπηρεσιών της ⁽¹⁾, δεν υπάρχει καμία ειδική πρόβλεψη για τη βελτίωση αυτής της κατάστασης. Για παράδειγμα, καμία από τις συγκροτούμενες θεματικές ομάδες στήριξης δεν καλύπτει τα μικρά έργα.

Ανομοιογενείς ειδικές οδηγίες

21. Η Επιτροπή δεν έχει καθορίσει εσωτερικούς κανόνες και οδηγούς διαχείρισης ειδικούς για τα προγράμματα μικρών έργων, ως συμπλήρωμα της σύμβασης Λομέ, της εσωτερικής συμφωνίας, των δημοσιονομικών κανονισμών και εκτελεστικών πράξεών τους ⁽²⁾. Η σελίδα του οδηγού για τους χρήστες των δημοσιονομικών διαδικασιών του έβδομου και όγδοου ΕΤΑ που αφορά τα μικρά έργα δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί επαρκείς κατευθυντήριες γραμμές. Για τη διαχείριση των προγραμμάτων στις χώρες ΑΚΕ, οι γενικοί πρακτικοί οδηγοί της Επιτροπής χρησιμοποιούνται και ερμηνεύονται με ανομοιογενή τρόπο.

22. Προκειμένου να καλύψουν αυτή την έλλειψη ειδικών κανόνων, οι εθνικοί υπεύθυνοι διαχείρισης εκτόνησαν πρακτικούς οδηγούς, οι οποίοι γενικά είναι σαφείς και χρήσιμοι, αλλά αρκετά διαφορετικοί μεταξύ τους από άποψη λεπτομερειών, παρουσίας και περιεχομένου. Αυτή η αφθονία τοπικών οδηγιών, μερικές φορές ιδιαίτερα φροντισμένων (όπως στην περίπτωση της Μαδαγασκάρης), δεν αντικαθιστά τις σαφείς και απλές κεντρικές κατευθυντήριες γραμμές που χρειάζονται για την άσκηση των αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων και πρέπει να εκπονηθούν.

23. Η έλλειψη εσωτερικών ειδικών κανόνων προκαλεί ακόμη περισσότερη θλίψη για το λόγο ότι η ερμηνεία της σύμβασης Λομέ διαφέρει από τη μια χώρα στην άλλη, τα προγράμματα μικρών έργων υπάρχουν εδώ και περισσότερο από είκοσι χρόνια και η διαχείρισή τους ασκείται από αυτόνομα όργανα.

Μεγάλος βαθμός αυτονομίας των μηχανισμών διαχείρισης στις χώρες ΑΚΕ

24. Οι μονάδες διαχείρισης των μικρών έργων βρίσκονται ιεραρχικά υπό τον εθνικό διατάκτη και λογοδοτούν σε μια διοικούσα επιτροπή ⁽³⁾, στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι της εθνικής διοίκησης

και της αντιπροσωπείας. Ανάλογα με την περίπτωση, υπάγονται στο υπουργείο οικονομικών, τοπικών υποθέσεων, γεωργίας ή ανάπτυξης της υπαίθρου. Επίσης, εποπτεύονται από τα τεχνικά υπουργεία που ασχολούνται με τους διάφορους σχετικούς τομείς (εκπαίδευση, υγεία, γεωργία, ύδρευση και αποχέτευση), τα οποία είναι δυνατόν να εκπροσωπούνται στη διοικούσα επιτροπή.

25. Αυτή η εξάρτηση από την εθνική διοίκηση μετριάζεται από μια μεγάλη αυτονομία στην πράξη. Οι μονάδες διαχείρισης διαθέτουν δικά τους μέσα λειτουργίας. Σε ορισμένες χώρες, μπορούν να προσλαμβάνουν ελεύθερα συμβασιούχους υπαλλήλους, προερχόμενους από τον ιδιωτικό ή από το δημόσιο τομέα. Μερικές φορές, έχουν επικεφαλής έναν τεχνικό βοηθό, ο οποίος διαθέτει σύμβαση παροχής υπηρεσιών και μεγάλο περιθώριο δράσης. Η ποιότητα του προσωπικού που διορίζεται σε αυτές τις μονάδες φαίνεται να είναι γενικά καλή.

26. Αυτή η αυτονομία των μονάδων διαχείρισης συνιστά παράγοντα αποτελεσματικότητας, κυρίως όταν υποστηρίζεται από σαφές νομικό πλαίσιο, το οποίο επιτρέπει στη μονάδα να καθορίζει επακριβώς, μέσω συμβάσεων, τις σχέσεις της με τους τρίτους. Αντίθετα, όπως συμβαίνει σε ορισμένες χώρες, όταν οι μονάδες διαχείρισης δεν έχουν τη νομική ικανότητα να συνάψουν συμβάσεις, οι σχέσεις τους με τους λοιπούς συμμετέχοντες στην εφαρμογή των προγραμμάτων, οι οποίοι είναι η κεντρική διοίκηση, οι τοπικές αρχές, οι εξειδικευμένοι τεχνικοί φορείς, οι δικαιούχοι κοινότητες ή η αντιπροσωπεία, είναι υπερβολικά συγκεχυμένες, ώστε να μπορούν να προσδιοριστούν οι ευθύνες των μεν και των δε, όταν προκύπτουν προβλήματα εφαρμογής.

Πλαίσιο 5

Το νομικό πλαίσιο των μηχανισμών διαχείρισης

1. Στη Μαδαγασκάρη, ο ρόλος της μονάδας διαχείρισης έχει ανατεθεί σε φορέα ο οποίος είναι επίσης υπεύθυνος για την αποκεντρωμένη συνεργασία, δημιουργήθηκε με διάταγμα και διαθέτει πλήρη νομική ικανότητα να συνάπτει συμβάσεις με τις κοινότητες, οι οποίες είναι ξεχωριστές από τις συμβάσεις του εθνικού διατάκτη.

2. Στην Ουγκάντα, το πρόγραμμα του όγδοου ΕΤΑ εφαρμόζεται σύμφωνα με πρωτόκολλο που συνήφθη μεταξύ ενός φορέα που ονομάζεται «πρόγραμμα μικρών έργων του ΕΤΑ» και ορίζεται ως «αυτόνομο πρόγραμμα της κυβέρνησης της Ουγκάντα» και κάθε συμμετέχοντος επαρχιακού συμβουλίου. Εντούτοις, το ίδιο έγγραφο ορίζει ότι η μονάδα διαχείρισης, ο υπεύθυνος της οποίας υπέγραψε τη σύμβαση, «εκπροσωπεί τον εθνικό διατάκτη και την Ευρωπαϊκή Ένωση». Το πεδίο εφαρμογής αυτής της σύμβασης, της οποίας ακόμη και ο αριθμός των συμμετεχόντων δεν είναι σαφής, απομένει προς διευκρίνιση.

3. Στη Ζιμπάμπουε, κατόπιν συστάσεως νομικού συμβούλου, μελετάται σχέδιο καταστατικού ιδιωτικού δικαίου, βάσει του οποίου ο εθνικός διατάκτης δεν θα είναι άλλος από έναν από τους διευθύνοντες συμβούλους ενός διοικητικού συμβουλίου. Ωστόσο, υπάρχουν ερωτηματικά σχετικά με τα πλεονεκτήματα αυτής της πρότασης.

⁽¹⁾ Βλέπε την ενδιάμεση έκθεση σχετικά με τη διοικητική αποκέντρωση της 30ής Απριλίου 2003, σημείο II, Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων: «ο ρόλος της κεντρικής υπηρεσίας πρέπει να εξελεγχθεί σε ρόλο συντονισμού, ελέγχου ποιότητας, ελέγχου διαχείρισης, τεχνικής υποστήριξης και βελτίωσης των εργασιακών πρακτικών».

⁽²⁾ Για παράδειγμα, απόφαση του Συμβουλίου 3/90 για τη θέσπιση των γενικών όρων των συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών.

⁽³⁾ Ανάλογα με την περίπτωση, καλείται διοικητική επιτροπή, επιτροπή προ-ανατολισμού ή επιτροπή αξιολόγησης. Μερικές φορές διαιρείται σε δύο επιτροπές (αξιολόγησης και καθοδήγησης), όπως στην περίπτωση της Ζιμπάμπουε.

Διαδικασία διαχείρισης κατάλληλη και, κατ' αρχήν, δεσμευτική

27. Τα πολυετή προγράμματα μικρών έργων εκτελούνται με διαδοχικές δόσεις, οι οποίες, με τη σειρά τους, αποτελούν αντικείμενο προγραμματισμού με τη μορφή «εκτιμήσεων προγραμμάτων». Αυτές οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων» καθορίζουν τα μικρά έργα που πρέπει να παραδοθούν κάθε περίοδο αναφοράς, υπολογίζουν το κόστος τους και προβλέπουν τη χρηματοδότησή τους μέσω προκαταβολών· αποτελούν επίσης το πλαίσιο προϋπολογισμού της λειτουργίας των μονάδων διαχείρισης. Οι περίοδοι εκτέλεσης και οι δόσεις της χρηματοδότησης θα έπρεπε να είναι, στο μέτρο του δυνατού, ετήσιες ⁽¹⁾ ή τουλάχιστον καθορισμένης περιοδικότητας και λογικής διάρκειας, προκειμένου να παρακολουθείται χωρίς καθυστερήσεις η επίτευξη των στόχων και να εκκαθαρίζονται γρήγορα οι πραγματοποιούμενες προκαταβολές. Οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων» χάνουν τη χρησιμότητά τους, εάν δεν κλείσουν την κατάλληλη στιγμή, ή εάν η διάρκειά τους παρατείνεται συστηματικά με προσθήκες στην αρχική σύμβαση. Αρκετές είναι οι εξαιρέσεις από την τήρηση αυτών των κανόνων χρηστής διαχείρισης.

28. Μερικές φορές, δαπάνες σχετικές με τα προγράμματα μικρών έργων πραγματοποιούνται στο περιθώριο των «εκτιμήσεων προγραμμάτων», όπως συμβαίνει συνήθως με την τεχνική βοήθεια που προσλαμβάνεται με συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και τις υπηρεσίες ελέγχου, ή όπως συμβαίνει μερικές φορές στην περίπτωση ορισμένων δαπανών προμηθειών ή εξοπλισμού.

Πλαίσιο 6

Οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων»

1. Στη Γκάνα, οι εθνικές «εκτιμήσεις προγραμμάτων» καλύπτουν διαστήματα ενάμισι έτους ή και περισσότερο. Συνδυάζονται με τα προγράμματα των επαρχιών. Αποτελούν αντικείμενο κεντρικής λογιστικής ανάληψης υποχρέωσης ⁽²⁾.
2. Στο Μαλάουι, οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων» περιγράφουν το σύνολο των δαπανών του προγράμματος. Η χρηματοδότηση καθεμιάς από αυτές αποτελεί αντικείμενο ξεχωριστής ανάληψης υποχρέωσης.
3. Στην Ουγκάντα, οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων» είναι λεπτομερείς και συνδέονται με τα σχέδια ανάπτυξης των επαρχιών. Αποτελούν αντικείμενο λογιστικής ανάληψης υποχρέωσης. Στο περιθώριο των «εκτιμήσεων προγραμμάτων», η διαχείριση της σύμβασης παροχής υπηρεσιών που αφορούσε τη διεύθυνση της μονάδας διαχείρισης οδήγησε, το 2002, σε μια πληρωμή χωρίς αντάλλαγμα, για την οποία θα έπρεπε να είχε ζητηθεί νομική συμβουλή.
4. Στη Ζιμπάμπουε, οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων» περιλαμβάνουν μόνο συνοπτικούς στόχους, όπως είναι ο προβλεπόμενος αριθμός σχεδίων ανά τομέα για το σχετικό έτος. Δεν αποτελούν αντικείμενο ξεχωριστής λογιστικής ανάληψης υποχρέωσης. Τα λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τα εγκρινόμενα σχέδια περιέχονται σε σειρές ξεχωριστών περιγραφικών δελτίων, απευθυνόμενων προς την AIDCO για διαδοχικές αναλήψεις υποχρέωσης, τα οποία ωστόσο καταχωρίζονται κάθε φορά ως «εκτιμήσεις προγραμμάτων». Αυτός ο λογιστικός κατακερματισμός, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι 12ο πρόγραμμα χρηματοδοτείται τόσο από το έβδομο όσο και από το όγδοο ΕΤΑ, δυσχεραίνει εξαιρετικά τη δημοσιονομική παρακολούθηση των σχεδίων.

Ρυθμός εκτέλεσης των προγραμμάτων υπερβολικά αργός μερικές φορές

29. Οι πρωταρχικές σημασίες ανάγκες που πρέπει να ικανοποιηθούν είναι πολλές και τα αιτήματα των τοπικών πληθυσμών εξακολουθούν να είναι έντονα. Κατά συνέπεια, η ικανότητα απορρόφησης των κεφαλαίων των προγραμμάτων μικρών έργων από τις χώρες ΑΚΕ είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Εντούτοις, παρατηρήθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην εκτέλεση ορισμένων προγραμμάτων του έβδομου και του όγδοου ΕΤΑ. Οι καθυστερήσεις αυτές επιβαρύνουν ακόμη περισσότερο τις διοικητικές δαπάνες των προγραμμάτων και αποτελούν πηγή απογοήτευσης για τους ενδιαφερόμενους πληθυσμούς. Οι σχετικοί λόγοι είναι πολλοί και οφείλονται άλλοτε σε εξωτερικά εμπόδια και άλλοτε σε εσωτερικές διαχειριστικές αδυναμίες.

Πλαίσιο 7

Ο ρυθμός εκτέλεσης των προγραμμάτων

1. Στη Γκάνα, ενώ η πρώτη φάση του 5ου προγράμματος εγκρίθηκε στις 31 Μαΐου 1999, η πρώτη «εκτίμηση προγράμματος» υπεγράφη μόλις στις 15 Ιουνίου 2000 και η αρχική προκαταβολή στους λογαριασμούς των επαρχιών καταβλήθηκε μόλις το Μάιο του 2001. Από το Μάιο του 2001, η καλυπτόμενη περίοδος παρατάθηκε με έξι διαδοχικές τροποποιήσεις. Όσο για τη δεύτερη «εκτίμηση προγράμματος» που εξαγγέλθηκε τον Ιούλιο του 2002, παρουσιάσε ήδη, στο τέλος του 2002, σημαντική καθυστέρηση στην εκτέλεση.
2. Στο Μαλάουι, λόγω έλλειψης συντονισμού μεταξύ της κεντρικής μονάδας διαχείρισης και των τοπικών γραφείων της, το 3ο πρόγραμμα δεν ήταν σε θέση να χρηματοδοτήσει όλα τα εγκριθέντα σχέδια. Το 2002, η επιτροπή προσανατολισμού έδωσε οδηγίες, προκειμένου η τοπική εξέταση των σχεδίων να καταστεί περισσότερο επιλεκτική.
3. Στην Ουγκάντα, το πρόγραμμα που άρχισε να εφαρμόζεται στην περιφέρεια Καταμοζα το 1996 δεν είχε κλείσει το 2001 για λόγους που αποδίδονται εν μέρει στην τοπική έλλειψη ασφάλειας. Η πρώτη «εκτίμηση προγράμματος» για το πρόγραμμα αυτό, που κάλυπτε την περίοδο 1998-1999, τροποποιήθηκε τρεις φορές και η διάρκειά της παρατάθηκε μέχρι τις 31 Ιουλίου 2002. Ως προς το πρόγραμμα του όγδοου ΕΤΑ, υπήρξαν υπερβολικά πολλές παρατάσεις και αλληλεπικαλύψεις των «εκτιμήσεων προγραμμάτων». Το Δεκέμβριο του 2002, ήταν ανοικτές συγχρόνως τρεις «εκτιμήσεις προγραμμάτων» που αφορούσαν το ίδιο πρόγραμμα.
4. Στη Ζάμπια, το Μάρτιο του 2003, περισσότερο από ένα χρόνο μετά την υπογραφή της σύμβασης χρηματοδότησης της φάσης II του προγράμματος, είχαν αναληφθεί σχεδόν όλα τα κεφάλαια για αριθμό σχεδίων που αντιστοιχούσε σε λιγότερο από τα μισά από όσα προβλεπόταν να υλοποιηθούν. Την ίδια ημερομηνία, 125 σχέδια εξακολουθούσαν να βρίσκονται σε αναμονή, ενώ πολλά από αυτά είχαν εγκριθεί πριν από διάστημα που υπερέβαινε το ένα έτος.
5. Στη Ζιμπάμπουε, το 2001 και το 2002, η οικονομική κατάσταση της χώρας — υπερπληθωρισμός και παράλογες συναλλαγματικές ισοτιμίες — είχε ως αποτέλεσμα να καταστούν ανεπαρκή, κατά τη διάρκεια του έτους, τα κεφάλαια που είχαν διατεθεί για πολλά σχέδια του 12ου πολυετούς προγράμματος. Η ολοκλήρωση αυτών των σχεδίων αναβλήθηκε σε πολλές περιπτώσεις.

⁽¹⁾ Η τρέχουσα ονομασία είναι «ετήσιες εκτιμήσεις προγραμμάτων».

⁽²⁾ Στο παρόν πλαίσιο, η αναφερόμενη λογιστική ανάληψη υποχρέωσης είναι αυτή που πραγματοποιείται στο OLAS.

Δημοσιονομική και λογιστική οργάνωση και έλεγχος ικανοποιητικού επιπέδου που επιδέχονται όμως τελειοποίηση

30. Τα κεφάλαια που χρειάζονται για τα σχέδια και τις διοικητικές δαπάνες των μονάδων διαχείρισης καταβάλλονται σε λογαριασμούς προκαταβολών. Το ποσό της πρώτης προκαταβολής αντιστοιχεί συνήθως στο 30 % έως το 50 % των προβλεπόμενων αναγκών. Η επανατροφοδότηση των λογαριασμών εξαρτάται από την ορθή χρησιμοποίηση των προκαταβολών. Η εφαρμογή αυτού του μηχανισμού εμπεριέχει κινδύνους, δεδομένου ότι καταβάλλονται σημαντικά ποσά πριν να εκτελεστεί οποιαδήποτε εργασία.

31. Ένας άλλος εγγενής κίνδυνος των προγραμμάτων μικρών έργων αφορά τη διασπορά των ενεργειών σε πολυάριθμες τοποθεσίες, γεγονός που καθιστά την εποπτεία τους δύσκολη και δαπανηρή. Η δημιουργία περιφερειακών γραφείων ή η ενίσχυση του ρόλου των τοπικών αρχών κατέστησε δυνατή τη βελτίωση της παρακολούθησης των σχεδίων, αλλά δεν μείωσε τα διοικητικά έξοδα που συνδέονται με τη διασπορά. Η επιβάρυνση του προϋπολογισμού με τις διοικητικές δαπάνες ⁽¹⁾ ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό από τη μια χώρα στην άλλη (10 % στο Μαλάουι, 17 % στη Ζάμπια, 20 % στη Μαδαγασκάρη και στη Ζιμπάμπουε). Εντούτοις, η σύγκριση των διοικητικών δαπανών δεν είναι αρκετή για τη σύγκριση της επάρκειας της διαχείρισης. Πράγματι, η αξιοποίηση των καθηκόντων που ανατίθενται στη τοπική διοίκηση και οι γεωγραφικοί και οικονομικοί περιορισμοί διαφέρουν έντονα μεταξύ των διαφόρων χωρών.

32. Προκειμένου να ληφθούν υπόψη αυτοί οι κίνδυνοι στην οργάνωση των κυκλωμάτων δαπανών καθώς και στο σχεδιασμό του εσωτερικού ελέγχου, οι διάφορες χώρες συνδύασαν ποικιλοτρόπως λογιστική συγκέντρωση και αποκέντρωση, εξωτερικό και εσωτερικό έλεγχο. Σε ορισμένες χώρες, οι υπεύθυνοι διαχείρισης ανοίγουν ξεχωριστούς λογαριασμούς για κάθε κατηγορία δαπανών, ενώ σε άλλες όλες οι δαπάνες διέρχονται από τους ίδιους λογαριασμούς. Ο διαχωρισμός των λογαριασμών επιχειρησιακών δαπανών από αυτούς για τις διοικητικές δαπάνες διευκολύνει την παρακολούθηση και τον έλεγχο των διοικητικών εξόδων.

33. Τα συστήματα λογιστικής και δημοσιονομικής διαχείρισης των προγραμμάτων μικρών έργων που εξέτασε το Συνέδριο ήταν, στο σύνολό τους, ικανοποιητικά, ωστόσο θα μπορούσαν να βελτιωθούν όσον αφορά τόσο τον ορισμό τους, όσο και τη λειτουργία τους, και ιδίως το σκέλος του ελέγχου. Συγκεκριμένες δυσλειτουργίες κατέστησαν προφανείς, ιδίως μέσω του οικονομικού ελέγχου πράξεων του οικονομικού έτους 2002, οι οποίες επελέγησαν και εξετάσθηκαν προς υποστήριξη της δήλωσης αξιοπιστίας του Συνεδρίου σχετικά με τη διαχείριση των ΕΤΑ. Ορισμένες από αυτές τις δυσλειτουργίες συνδέονται με την ανεπαρκή τεχνική ικανότητα και, μερικές φορές, με την έλλειψη υλικών αγαθών από την οποία υποφέρει η τοπική διοίκηση.

⁽¹⁾ Διοικητικές δαπάνες που προβλέπονται στις συμβάσεις χρηματοδότησης και στις «εκτιμήσεις προγραμμάτων».

Πλαίσιο 8

Η δημοσιονομική και λογιστική οργάνωση

1. Στη Γκάνα, οι εργασίες πληρώνονται από τις επαρχίες, οι οποίες εφαρμόζουν τις δικές τους διαδικασίες εκ των προτέρων ελέγχου και διαθέτουν τοπικούς λογαριασμούς που τροφοδοτούνται από προκαταβολές της μονάδας διαχείρισης. Οι έλεγχοι που διενεργούνται πριν από την επανατροφοδότηση του κεντρικού λογαριασμού είναι εσωτερικοί. Ωστόσο, η σύμβαση χρηματοδότησης του 5ου προγράμματος εξαρτούσε τη χρηματοδότηση της δεύτερης φάσης από μια εξωτερική αξιολόγηση της πρώτης φάσης, η οποία πραγματοποιήθηκε μετά την καταβολή των σχετικών κεφαλαίων. Διαπιστώθηκαν πολλές περιπτώσεις μη τήρησης των τοπικών διαδικασιών προκήρυξης διαγωνισμών.

2. Στη Μαδαγασκάρη, οι κοινότητες διαχειρίζονται λογαριασμούς που έχουν οριστεί για τις δαπάνες των σχεδίων, ωστόσο ο εκ των προτέρων έλεγχος των δαπανών διενεργείται από τα περιφερειακά γραφεία διαχείρισης. Ο εκ των υστέρων έλεγχος των δαπανών, από τον οποίο εξαρτάται η επανατροφοδότηση του ενός και μοναδικού εθνικού λογαριασμού προκαταβολών, ανατίθεται σε υπηρεσία που συνεργάζεται με τον εθνικό διατάκτη και έχει αναλάβει τον έλεγχο όλων των πράξεων του ΕΤΑ, των οποίων η διαχείριση ασκείται από «εκτιμήσεις προγραμμάτων». Οι αδυναμίες που διαπιστώθηκαν αφορούσαν την ενίοτε ελλιπή νομική τεκμηρίωση και την αποδοχή παράλογων τιμών μονάδας κατά την εξέταση των προσφορών.

3. Στο Μαλάουι, οι λογαριασμοί των επιχειρησιακών δαπανών και αυτοί των διοικητικών δαπανών είναι χωριστοί. Οι διαδικασίες αγοράς και δαπανών εφαρμόζονται σε κεντρικό επίπεδο από την εθνική μονάδα διαχείρισης, η οποία κατ' αυτό τον τρόπο αναζητά ανταγωνιστικότερες τιμές. Ωστόσο, αυτό το σύστημα δημιουργεί φόρτο εργασίας που θα δικαιολογούσε αποκέντρωση προς τα περιφερειακά γραφεία. Η επανατροφοδότηση των λογαριασμών προκαταβολών εξαρτάται από εξωτερικούς ελέγχους που ανατίθενται σε ιδιωτικές εταιρείες, οι οποίες πραγματοποιούν περιοδικές φυσικές επιθεωρήσεις. Εντούτοις, οι εκθέσεις των ελεγκτών, οι οποίες συχνά συνοδεύονται από επιφυλάξεις, παραμένουν χωρίς συνέχεια.

4. Στην Ουγκάντα, οι επαρχίες πληρώνουν τις εργασίες από τοπικούς λογαριασμούς που τροφοδοτούνται από προκαταβολές της μονάδας διαχείρισης και ελέγχουν τις δαπάνες εκ των προτέρων. Ο τριμηνιαίος εκ των υστέρων έλεγχος ανατίθεται σε τοπική εταιρεία ελέγχου, η οποία αναλαμβάνει συγχρόνως τον έλεγχο των λογαριασμών και την επί τω έργω επιμόρφωση των τοπικών υπολόγων που τους διατηρούν. Τα καθήκοντα του εξωτερικού ελεγκτή δεν διακρίνονται αρκετά από αυτά του συμβούλου. Οι χρήσιμες παρατηρήσεις του Γενικού Ελεγκτή της Ουγκάντα σχετικά με τη λογιστική των μικρών έργων που τηρούν οι επαρχίες αγνοούνται από τη μονάδα διαχείρισης και την αντιπροσωπεία.

5. Στη Ζάμπια, η εσωτερική εξακρίβωση της ορθής χρησιμοποίησης των προκαταβολών θα έπρεπε να διενεργείται από ομάδα τριών προσώπων. Στην πραγματικότητα, μέχρι τον Ιανουάριο του 2003, το καθήκον αυτό εκτελούσε μόνο ένα πρόσωπο, που κατείχε απλή θέση βοηθού, γεγονός που έθεσε σε κίνδυνο το σύστημα ελέγχου. Επιπλέον, ο πλέον πρόσφατος εξωτερικός έλεγχος που γνωστοποιήθηκε στους ελεγκτές του Συνεδρίου το Μάρτιο του 2003, αφορούσε μόνο τις διοικητικές δαπάνες του οικονομικού έτους 2001 και αυτό ενώ δεν υπήρχε καμία έκθεση σχετικά με το οικονομικό έτος 2000.

6. Στη Ζιμπάμπουε, ο εκ των προτέρων έλεγχος όλων των δαπανών ασκείται σε κεντρικό επίπεδο. Οι επιχειρησιακές δαπάνες εκτελούνται βάσει κεντρικού λογαριασμού, τον οποίο διαχειρίζεται η μονάδα διαχείρισης. Οι διοικητικές δαπάνες των πέντε περιφερειακών μονάδων διαχείρισης πραγματοποιούνται από τοπικούς λογαριασμούς που τροφοδοτούνται από καταβολές που προέρχονται από τον κεντρικό διοικητικό λογαριασμό. Η επανατροφοδότηση των λογαριασμών εξαρτάται από τριμηνιαίους ελέγχους που πραγματοποιούνται από την τοπική θυγατρική μιας διεθνούς εταιρείας. Οι εν λόγω έλεγχοι δεν αφορούν τα έσοδα των λογαριασμών και δεν περιλαμβάνουν επιτόπια εξακρίβωση, γεγονός που περιορίζει τη χρησιμότητα των εκδιδόμενων πιστοποιητικών.

Ορθή τήρηση της αρχής συγχρηματοδότησης από τους δικαιούχους

34. Η συνεισφορά των δικαιούχων που προβλέπεται από τη σύμβαση Λομέ τις περισσότερες φορές είναι σε είδος (προμήθεια τούβλων, άμμου, διάφορων υλικών) ή σε εργασία (συμμετοχή στις εργασίες κατασκευής), γεγονός που δυσχεραίνει τη λογιστική καταχώρισή της. Όταν η καταχώριση αυτή κρίνεται αδύνατη ή υπερβολικά τυπική, η επαλήθευση αφορά την ύπαρξη μιας σημαντικής συνεισφοράς. Στις περισσότερες περιπτώσεις, στους λογαριασμούς του σχεδίου καταχωρίζεται μια λεπτομερής αξιολόγηση, αλλά συχνά είναι πολύ δύσκολο να επαληθευτεί ελλείψει πιστοποιητικών και τυπικών οικονομικών αναφορών.

35. Η σύμβαση Λομέ πρέπει να εφαρμόζεται με κριτικό πνεύμα όσον αφορά τον υπολογισμό της συνεισφοράς που απαιτείται από τους δικαιούχους. Για παράδειγμα, γίνεται συχνά δεκτό ότι η επιδημία του AIDS επηρεάζει την ικανότητα συνεισφοράς των πλέον πληττόμενων πληθυσμών της υπαίθρου. Μια υπερβολικά αυστηρή εφαρμογή του κανόνα της συνεισφοράς των δικαιούχων, η οποία σε άλλες περιπτώσεις υποστηρίζεται ομόφωνα, θα μπορούσε, σε ορισμένες εξαιρετικά δύσκολες περιπτώσεις, να στερήσει τους ήδη αποστερημένους πληθυσμούς από μια ικανοποίηση των πρωταρχικής σημασίας αναγκών τους την οποία επιθυμεί η σύμβαση Λομέ. Η δυνατότητα υποκατάστασης της συνεισφοράς των δικαιούχων με αυτήν του κράτους ΑΚΕ, ήτοι με αυτήν της τοπικής διοίκησης, εξαρτάται από την ικανότητα συνεισφοράς της τελευταίας. Η επιτόπια έρευνα έδειξε ότι, παρ' όλα αυτά, μπορεί ακόμη να γίνει μια προσπάθεια επίδειξης αυστηρότητας στη διαχείριση και τη μέτρηση των συνεισφορών.

Παρακολούθηση μάλλον ικανοποιητική, αλλά επιδεχόμενη βελτίωση

36. Παρά τους εγγενείς περιορισμούς που επιβάλλει η διασπορά των ενεργειών, η παρακολούθηση της εκτέλεσης των εργασιών κατασκευής ή ανακαίνισης κρίνεται γενικά ικανοποιητική, χάρη κυρίως στη συμμετοχή των δικαιούχων. Ωστόσο, η παρακολούθηση αυτή μπορεί να βελτιωθεί περαιτέρω, ιδιαίτερα στην περίπτωση των πλέον περίπλοκων σχεδίων, τα οποία χρειάζονται περισσότερες τεχνικές γνώσεις.

Πλαίσιο 9

Η τεχνική παρακολούθηση των έργων υποδομής

1. Στη Μαδαγασκάρη, η κύρια αδυναμία της τεχνικής παρακολούθησης οφείλεται σε μια διαδικασία παραλαβής των έργων η οποία δεν υποστηρίζεται επαρκώς, κατάσταση που είχε ως αποτέλεσμα η τοπική ομάδα να παραλάβει σχολικό κτίριο μετριάζ ποιότητας.

2. Στο Μαλάουι, η παρακολούθηση των σχεδίων πραγματοποιείται με επιτόπιες περιοδικές επισκέψεις ειδικευμένων υπαλλήλων των τοπικών γραφείων της μονάδας διαχείρισης και, μερικές φορές, των μελών της επιτροπής προσανατολισμού. Οι δικαιούχοι συμμετέχουν στην εποπτεία επαληθεύοντας τη διάθεση των υλικών που αγοράζονται σε κεντρικό επίπεδο.

3. Στην Ουγκάντα, στο πλαίσιο του προγράμματος του όγδου ΕΤΑ, η ευθύνη της τεχνικής παρακολούθησης και της συντήρησης έχει ανατεθεί στις επαρχίες ως κοινότητες στις οποίες ανήκουν τα έργα υποδομής. Η εκπλήρωση αυτών των υποχρεώσεων διευκολύνεται από την τεχνική ποιότητα των υποδομών του ΕΤΑ, η οποία είναι ανώτερη από εκείνη των έργων υποδομής που χρηματοδοτεί η εθνική διοίκηση στο πλαίσιο των δικών της προγραμμάτων εξοπλισμού.

4. Στη Ζιμπάμπουε, η τεχνική εποπτεία έχει ανατεθεί στις επαρχίες ή σε ειδικευμένα εθνικά τεχνικά γραφεία. Η ποιότητα της βοήθειας που παρέχεται στο πλαίσιο αυτό ποικίλλει πολύ από σχέδιο σε σχέδιο και είναι συνάρτηση της κατάρτισης και της διαθεσιμότητας του σχετικού προσωπικού καθώς και των γεωγραφικών και οικονομικών περιορισμών που αυτό συναντά. Επιπλέον, ανάλογα με τις τεχνικές γνώσεις τους, που βελτιώνονται μέσω ενεργειών κατάρτισης και ευαισθητοποίησης, οι δικαιούχοι επιβλέπουν τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων στα εργοτάξια.

37. Πέρα από την τεχνική παρακολούθηση των έργων μεμονωμένα, είναι σημαντικό η εκτέλεση των προγραμμάτων να ελέγχεται μέσω χρήσιμων πληροφοριών διαχείρισης σχετικά με τα χρονικά διαστήματα, τις κατηγορίες δαπανών ή δικαιούχων και τις γεωγραφικές ζώνες. Συχνά ωστόσο, τα συστήματα πληροφόρησης δεν επιτρέπουν αυτή την παρακολούθηση, διότι οι εισρέουσες πληροφορίες είναι, ανάλογα με την περίπτωση, πολύ λίγες, υπερβολικά πολλές, συγκεχυμένες ή ελάχιστα σχετικές. Οι διοικούσες επιτροπές δέχονται πολυάριθμες εκθέσεις που περιέχουν συχνά περιττές και ελάχιστα αξιοποιήσιμες πληροφορίες.

Πλαίσιο 10

Τα συστήματα πληροφόρησης

1. Στη Γκάνα, μέχρι το τέλος του 2002, δεν είχε ακόμη τεθεί σε λειτουργία η εφαρμογή ηλεκτρονικής παρακολούθησης MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation), η οποία θα αποτελούσε έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της διαχείρισης του 5ου προγράμματος, βάσει της σύμβασης χρηματοδότησης (Ιανουάριος του 1999), και θα επεξεργαζόταν, πέρα από το σύνολο των φυσικών και οικονομικών δεδομένων των σχεδίων, την αξιολόγηση εκ μέρους των δικαιούχων και τα σενάρια αναφοράς⁽¹⁾.

(1) Η μέθοδος των σεναρίων αναφοράς ή «baseline data» σκοπό έχει την όσο το δυνατόν ακριβέστερη αναπαράσταση της εξέλιξης μιας αρχικής κατάστασης, χωρίς την παρέμβαση του προγράμματος που υποτίθεται ότι θα τη βελτιώσει.

2. Στη Μαδαγασκάρη, υπερβολικά πολλές από τις πληροφορίες που παρέχει η μονάδα διαχείρισης είναι διεσπαρμένες σε διάφορα είδη εκθέσεων (δελτίο του σχεδίου, διάγραμμα παρακολούθησης, περιοδικές εκθέσεις...), χωρίς να είναι εύκολο να διακριθεί με σαφήνεια ποια περιέχει το ακριβές δεδομένο. Έτσι, πολλές ανακολουθίες θα αποφεύγονταν εάν οι πληροφορίες και εκθέσεις που υποβάλλει το γραφείο ήταν απλοποιημένες, επικεντρώνονταν στο σχέδιο και προέρχονταν από μία και την αυτή πηγή.

3. Στο Μαλάουι, οι πληροφορίες που αφορούν τα σχέδια καταχωρίζονται σε ξεχωριστά έγγραφα, γεγονός που καθιστά αδύνατη τη μελέτη του συνόλου των δεδομένων για κάθε έργο. Οι πληροφορίες που θα επέτρεπαν μια καλύτερη εσωτερική αξιολόγηση και αφορούν την κοινωνικο-οικονομική κατάσταση των πληθυσμών, τους τομείς ενδιαφέροντος, την κατάσταση πριν από έναρξη υλοποίησης των σχεδίων δεν είναι αξιοποιήσιμες. Η μονάδα διαχείρισης δεν διαθέτει ηλεκτρονικό σύστημα που θα καθιστούσε δυνατή την καλύτερη συλλογή και χρησιμοποίηση των υπάρχοντων δεδομένων.

4. Στην Ουγκάντα, παρατηρήθηκε τάση αύξησης του αριθμού των εκθέσεων και έλλειψης σύνθεσής τους. Για το ένα και μοναδικό πρόγραμμα του όγδου ΕΤΑ, ο αριθμός των διαφορετικών εκθέσεων που εκπονήθηκαν κατά τη διάρκεια ενός έτους και υποτίθεται ότι θα ήταν χρήσιμες στη μονάδα διαχείρισης υπερέβαινε τις εκατό.

5. Στη Ζιμπάμπουε, οι ανεπάρκειες του συστήματος πληροφόρησης επιδεινώνονται από τον κατακερματισμό της χρηματοδότησης των σχεδίων σε διαφορετικές λογιστικές αναλήψεις υποχρεώσεων. Η κατάσταση αυτή καθιστά σχεδόν αδύνατη οποιαδήποτε παρακολούθηση σύμφωνα με την αρχή διαχείρισης του κύκλου του σχεδίου, στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή. Το σύστημα πληροφόρησης που προστίθεται στο λογιστικό σύστημα δεν είναι σε θέση να παράσχει γρήγορα μια πλήρη εικόνα της φυσικής και οικονομικής κατάστασης ενός μικρού έργου.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ

Πολύ θετικά άμεσα αποτελέσματα

38. Η σύμβαση Λομέ αναμένει από τα μικρά έργα να έχουν οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις στη ζωή των πληθυσμών και να ικανοποιήσουν ανάγκες πρωταρχικής σημασίας που έχουν εκδηλωθεί και διαπιστωθεί.

39. Η αναλυτική εξέταση, βάσει φακέλων και επί τόπου, σε συνεργασία με τους δικαιούχους πληθυσμούς, των μικρών έργων που επέλεξε το Συνέδριο στις έξι χώρες τις οποίες επισκέφθηκε κατέστησε, βέβαια, δυνατό τον εντοπισμό δυσλειτουργιών που πρέπει να διορθωθούν, χαρακτηριστικά παραδείγματα των οποίων αναφέρονται στη συνέχεια. Ωστόσο, η εξέταση αυτή κατέδειξε κυρίως, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, ότι δόθηκε μια χρήσιμη απάντηση σε βασικές ανάγκες, όπως το επιθυμεί η σύμβαση Λομέ.



Κατασκευάστηκε μεγάλος αριθμός δημοτικών σχολείων

40. Τις περισσότερες φορές, οι δικαιούχοι είναι οργανωμένοι σε επιτροπές σχεδίων, οι οποίες άλλοτε προϋπάρχουν (στις περιπτώσεις ανακαίνισης) και άλλοτε δημιουργούνται ειδικά για το συγκεκριμένο σκοπό. Οι εκπρόσωποι αυτών των επιτροπών, τους οποίους το Συνέδριο συνάντησε κατά την έρευνά του, καταλάβαιναν την ανάγκη, χαρακτηριστική των προγραμμάτων του ΕΤΑ, ουσιαστικής συνεισφοράς των τελικών δικαιούχων. Αυτή η τήρηση της αρχής της συμμετοχής των δικαιούχων αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα των σχεδίων, μπορεί δε καθ' εαυτήν να θεωρηθεί ως θετικό αποτέλεσμα. Πράγματι, ανταποκρίνεται στον καλούμενο στόχο «αυτοδιάθεσης» που προβάλλεται από τη συμφωνία της Κοτονού.

Επιπτώσεις που ωστόσο είναι δύσκολο να μετρηθούν

41. Ο προγραμματισμός των σχεδίων πρέπει να βασίζεται σε μέτρηση των αναγκών και σε εκ των προτέρων καθορισμό δεικτών που επιτρέπουν την εκ των υστέρων μέτρηση των επιπτώσεων. Η μεθοδολογία διαχείρισης των προγραμμάτων της Επιτροπής, συνεπτυγμένη σε λογικά πλαίσια, κάνει τη διαφορά μεταξύ των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων (διάθεση υποδομών και υπηρεσιών) και των επιπτώσεών τους (βελτίωση της ζωής των πληθυσμών).

42. Στις χώρες ΑΚΕ, οι πρωταρχικές σημασίας ανάγκες και η ανταπόκριση σε αυτές μετρώνται σε εθνικό επίπεδο. Έτσι, η ανταπόκριση στην ανάγκη πόσιμου νερού μπορεί να μετρηθεί με την εγγύτητα των σημείων παροχής ύδατος⁽¹⁾. Η ανταπόκριση στην ανάγκη υγειονομικής περιθαλψής μπορεί να μετρηθεί με τη βοήθεια των κριτηρίων της ΠΟΥ, ενώ η ανταπόκριση στην ανάγκη εκπαίδευσης με τα ποσοστά φοίτησης ή τον αριθμό μαθητών ανά τάξη.

⁽¹⁾ Η απόσταση που πρέπει να διανυθεί για την πρόσβαση σε πόσιμο νερό αποτελεί σύνηθες κριτήριο.

43. Ωστόσο, η εξέλιξη των εθνικών ή ακόμα και των περιφερειακών στατιστικών δεν αρκεί για τον προσδιορισμό των επιπτώσεων των προγραμμάτων του ΕΤΑ. Πράγματι, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ αυτών των επιπτώσεων και εκείνων παρόμοιων προγραμμάτων, τα οποία αυξάνονται συνεχώς για το λόγο ότι τα χρηματοδοτούμενα έργα είναι μικρής κλίμακας ⁽¹⁾.

44. Οι χορηγοί χώρες, οι ΜΚΟ και τα κράτη ΑΚΕ δεν ανταλλάσσουν τις πληροφορίες που αφορούν τις δράσεις τους στον τομέα των μικρών έργων. Εντούτοις, θα ήταν χρήσιμο να είναι γνωστός, για κάθε χώρα, ο συνολικός αριθμός σχολικών αιθουσών, ιατρικών κέντρων, συστημάτων υδροδότησης ή αποχέτευσης που κατασκευάστηκαν ή αποκαταστάθηκαν κατά τη διάρκεια ενός δεδομένου έτους, ανεξάρτητα από την πηγή της χρηματοδότησης. Κατ' αυτό τον τρόπο θα ήταν δυνατή η εκτίμηση των επιπτώσεων των μικρών έργων του ΕΤΑ λαμβάνοντας υπόψη τη σχετική βαρύτητά τους στο πλαίσιο της αναπτυξιακής βοήθειας.

45. Η έλλειψη πληροφοριών σχετικά με το περιβάλλον δεν είναι το μόνο εμπόδιο στη μέτρηση των επιπτώσεων των μικρών έργων. Η υπερβολική φιλοδοξία των δεικτών μέτρησης που προβλέπουν τα προγράμματα αποτελεί μια άλλη πηγή δυσκολιών. Η μέθοδος του λογικού πλαισίου έχει μερικές φορές ως αποτέλεσμα θεωρητικές υπερβολές. Για παράδειγμα, ορισμένα προγράμματα προβλέπουν την ύπαρξη υπερβολικά πολύπλοκων «αντικειμενικά επαληθεύσιμων δεικτών», οι οποίοι συχνά δεν είναι διαθέσιμοι, δεδομένου ότι βασίζονται σε υπερβολικά δαπανηρές στατιστικές εργασίες.

46. Μια άλλη δυσκολία συνδέεται με την ύπαρξη αδιαμφισβήτητων, αλλά διάχυτων, έμμεσων επιπτώσεων, οι οποίες για ορισμένα σχέδια είναι περισσότερο έντονες και ορατές βραχυπρόθεσμα. Για παράδειγμα, τα μικρά έργα άρδευσης και ηλεκτροδότησης, ανταποκρινόμενα στις ανάγκες των κοινοτήτων στις οποίες αναφέρονται άμεσα τα σχέδια, προσφέρουν συγχρόνως δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης στο σύνολο του πληθυσμού των σχετικών περιοχών.



Ταμειυτήρας νερού: οι έμμεσοι δικαιούχοι είναι πολλοί

47. Υπό αυτές τις συνθήκες, είναι προτιμότερο να γίνεται δεκτό ότι οι επιπτώσεις δεν μπορούν να μετρηθούν επακριβώς, παρά να διακινδυνεύονται μη επαληθεύσιμοι αριθμοί.

Πλαίσιο 11

Μέτρηση των επιπτώσεων

1. Στη Γκάνα, ο στόχος του 5ου προγράμματος, ο οποίος συνίστατο στην αύξηση της χρησιμοποίησης των κοινωνικών υποδομών με την αποκατάστασή τους, δεν συνοδεύτηκε από το κατάλληλο σύστημα μέτρησης. Συγκεκριμένα, η πτυχή «αξιολόγηση από τους δικαιούχους», που προβλεπόταν στη σύμβαση χρηματοδότησης, δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Οι δείκτες επιπτώσεων που περιείχονταν στο λογικό πλαίσιο δεν χρησίμευσαν καθόλου.

2. Στη Μαδαγασκάρη, τα αποτελέσματα που αναμένονταν από το πρόγραμμα που χρηματοδοτήθηκε από το έβδομο ΕΤΑ ήταν επαληθεύσιμα και εκφράζονταν σε αριθμό έργων υποδομής. Πέρα από το υλοποιούμενο έργο, το ΡΑΙCΑL, από την πλευρά του, επιδιώκει αποτελέσματα που δύσκολα μπορούν να μετρηθούν, όπως η αύξηση των βασικών υπηρεσιών που παρέχονται στον πληθυσμό, η ενίσχυση της συνεννόησης μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών, των εκλεγμένων εκπροσώπων της και των τοπικών αρχών, η βελτίωση των ικανοτήτων τοπικής διαχείρισης.

3. Στο Μαλάουι, το 3ο πρόγραμμα προβλέπει την επαλήθευση των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται όσον αφορά την καταπολέμηση της φτώχειας και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης χάρη σε δείκτες, τους οποίους παρέχουν τα Υπουργεία Παιδείας και Υγείας. Κανένας τέτοιου είδους δείκτης δεν χρησιμοποιήθηκε.

4. Στην Ουγκάντα, η μελέτη επιπτώσεων που προβλέπεται για τα μικρά έργα που χρηματοδοτούνται από το όγδοο ΕΤΑ δεν πραγματοποιήθηκε. Το λογικό πλαίσιο αναφοράς προβλέπει τόσο «αντικειμενικούς και επαληθεύσιμους δείκτες», οι οποίοι είναι αδύνατον να επαληθευτούν για το ένα και μοναδικό ΕΤΑ που εφαρμόζεται στο επίπεδο των σχετικών επαρχιών, λόγω της αδυναμίας των διαθέσιμων στατιστικών μέσων, όσο και δείκτες που ανταποκρίνονται περισσότερο στην πραγματικότητα και αφορούν το υλικό αποτέλεσμα των επιπτώσεων. Το σύνολο αυτών των δεικτών δεν καθιστά δυνατή τη μέτρηση της ενδεχόμενης βελτίωσης της ποιότητας ζωής των πληθυσμών.

5. Στη Ζιμπάμπουε, το 12ο πολυετές πρόγραμμα χρησιμοποιεί δείκτες αποτελέσματος που ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, όπως είναι ο αριθμός των οικονομικών ή κοινωνικών έργων υποδομής που ολοκληρώνονται, και αποφεύγει τους δείκτες επιπτώσεων των οποίων η χρήση έχει αποδειχθεί εξαιρετικά δύσκολη. Η εξωτερική αξιολόγηση των προγραμμάτων κατέδειξε ότι ήταν αδύνατον να προσδιοριστεί ποσοτικά το όφελος από τα μικρά έργα ή ακόμη να καθοριστεί ο συνολικός αριθμός των δικαιούχων με τη βοήθεια μιας αδιαμφισβήτητης μεθόδου. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων του έβδομου ΕΤΑ έφερε στο φως την απουσία ποσοτικών δεδομένων και θεμελίωσε τη γνώμη της (πολύ θετική μάλιστα) για τους ποιοτικούς δείκτες, το περιεχόμενο των οποίων ωστόσο δεν διευκρινίζεται λεπτομερώς.

Συχνά εύθραυστη βιωσιμότητα της ανταπόκρισης στις ανάγκες

48. Η ανταπόκριση, που έρχεται με τα πολυετή προγράμματα μικρών έργων, στις ανάγκες των πληθυσμών από τους οποίους

⁽¹⁾ Τα μικρά έργα αποτελούν προτιμώμενο τομέα παρέμβασης των ΜΚΟ.

προέρχονται τα σχέδια θα έπρεπε να εξετασθεί λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων των κύριων σχετικών τομέων, που είναι η εκπαίδευση, η υγεία και η οικονομική ανάπτυξη της υπαίθρου. Η βιωσιμότητα αυτής της ανταπόκρισης, μολονότι δεν αναφέρεται στη σύμβαση Λομέ, αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο για την εκτίμηση του αποτελέσματος.

49. Η πρώτη εγγύηση της βιωσιμότητας των έργων παραμένει η αρχική ποιότητά τους. Εντούτοις, χρειάζεται μια αποτελεσματική συνοδευτική πολιτική, προκειμένου να εξασφαλιστεί η διάρκειά τους. Όταν τα έργα αποφέρουν οικονομικά εισοδήματα, διατίθεται προϋπολογισμός για τη συντήρησή τους. Περαιτέρω, η περιέλευση της κυριότητας στους δικαιούχους αποτελεί προϋπόθεση της βιωσιμότητας των εκτελούμενων έργων.

50. Μετά τις αποστολές που πραγματοποιήθηκαν στις έξι επιλεγείσες χώρες, το Συνέδριο κρίνει ικανοποιητικές τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των μικρών έργων. Πλην ελάχιστων εξαιρέσεων, τα έργα που επιθεωρήθηκαν παρουσίαζαν ικανοποιητικές συνθήκες βιωσιμότητας ή αποδεκτή κατάσταση διατήρησης, όσον αφορά τα παλαιότερα από αυτά. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, η έλλειψη μελετών σχετικά με τα παλαιότερα έργα περιορίζει τη γνώση της συνολικής βιωσιμότητας των μικρών έργων. Στο πλαίσιο των περισσότερων αφρικανικών χωρών, η ικανοποιητική κατάσταση λειτουργίας των μικρών έργων που μπορεί να διαπιστωθεί σε μια δεδομένη στιγμή παραμένει εύθραυστη. Το κύριο κριτήριο βιωσιμότητας παραμένει η υποστήριξη από την εθνική, κεντρική ή τοπική διοίκηση.

Κοινωνικοί τομείς: εκπαίδευση και υγεία

51. Οι τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες που οφείλονται στις δικαιούχους κοινότητες, την τεχνική πολυπλοκότητα των μικρών έργων, την ανάγκη ειδικών γνώσεων και τη βοήθεια που χρειάζονται από την εθνική ή τοπική διοίκηση.



Σχολεία μέσης εκπαίδευσης που κατασκευάστηκαν ή εξοπλίστηκαν με επιτυχία

52. Στον τομέα της εκπαίδευσης, τα προγράμματα μικρών έργων χρηματοδοτούν την κατασκευή και την ανακαίνιση σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και, μερικές φορές, τον εξοπλισμό τους σε έπιπλα, βιβλία και υλικό εργαστηρίου. Ο τομέας αυτός είναι κατάλληλος για μικρά έργα. Το επίπεδο κατάρτισης και ο βαθμός ενδιαφέροντος των υποστηρικτών των σχεδίων, των εκπαιδευτικών και των γονέων των μαθητών είναι ένας πρώτος παράγοντας επιτυχίας. Η απλότητα και η τυποποίηση των σχολικών κτιρίων συνιστούν έναν άλλο ευνοϊκό παράγοντα. Οι πόροι που χρειάζονται για τη χρηματοδότηση των μικρών εργασιών συντήρησης διατίθενται από την εθνική διοίκηση, όταν η εκπαίδευση παρέχεται δωρεάν, ή από τη συνεισφορά των γονέων, όταν καταβάλλονται διδάκτρα. Κατά κανόνα, η διαχείριση των πόρων αυτών είναι καλή, για τους κοινωνιολογικούς λόγους που προαναφέρθηκαν.

53. Στον τομέα της υγείας, τα μικρά έργα αντιμετωπίζουν μεγαλύτερους περιορισμούς και τα επιτυγχανόμενα αποτελέσματα είναι επισφαλέστερα. Τα προγράμματα χρηματοδοτούν την κατασκευή και την ανακαίνιση κέντρων υγείας, μικρών νοσοκομείων, καταλυμάτων για το νοσηλευτικό προσωπικό καθώς και την αγορά απλού ιατρικού εξοπλισμού. Η τροφοδοσία σε φάρμακα αποτελεί ευθύνη των εθνικών αρχών. Μία από τις εγγενείς δυσκολίες του τομέα οφείλεται στους δικαιούχους, οι οποίοι αποτελούν πληθυσμό περισσότερο ακαθόριστο που συμμετέχει με λιγότερο θετικό τρόπο από ό,τι οι γονείς των μαθητών, μολονότι οι επιτροπές χρηστών διαδραματίζουν ενεργό ρόλο σχετικά. Επιπλέον, η τακτική τροφοδοσία σε φάρμακα εκ μέρους των εθνικών αρχών αποτελεί ζήτημα περισσότερο ευαίσθητο από ό,τι η προμήθεια σχολικού εξοπλισμού, ο ρυθμός ανανέωσης του οποίου είναι βραδύτερος.



Ιατρικά κέντρα των οποίων η κανονική λειτουργία πρέπει να εξασφαλιστεί

54. Τα έργα στον τομέα της υδροδότησης με πόσιμο νερό και της αποχέτευσης, όπως τα φρέατα και τα αποχωρητήρια, συμβάλλουν στη βελτίωση της δημόσιας υγείας, αλλά αντιμετωπίζουν λιγότερους περιορισμούς.

Πλαίσιο 12**Μικρά έργα στους κοινωνικούς τομείς**

1. Στη Γκάνα, η πλειονότητα των υποδομών που υποβλήθηκαν σε έλεγχο χρησιμοποιούνταν σύμφωνα με τον αρχικό προορισμό τους. Σε ορισμένες σπάνιες περιπτώσεις, διαπιστώθηκαν αποκλίσεις στη χρήση. Μια αγροτική κλινική, που είχε χρηματοδοτηθεί από το 4ο πρόγραμμα, χρησιμοποιούνταν εν μέρει ως κουζίνα και κατάλυμα μιας νοσοκόμας, ενώ η αρχική κατοικία της τελευταίας χρησιμοποιούνταν από μια μαία και μια δασκάλα. Μια άλλη κλινική δεν στέγαζε πλέον καμία ιατρική δραστηριότητα για περισσότερο από ένα χρόνο. Περίπου το ένα τέταρτο των έργων υποδομής που υποβλήθηκαν σε έλεγχο παρουσίαζαν ορατά προβλήματα, όπως ρωγμές, που απαιτούσαν τεχνική παρέμβαση, συχνά πέραν των δυνατοτήτων των δικαιούχων, και δικαιολογούσαν την παρέμβαση των υπηρεσιών της επαρχίας. Εκτός από τη χρηματοδότηση των μεγάλης κλίμακας επιδιορθώσεων, πρόβλημα αποτελούσε η παρουσία του αναγκαίου προσωπικού, λόγω του μεγάλου αριθμού σχολείων που βρίσκονταν σε απομονωμένες αγροτικές περιοχές. Μολονότι ήταν έκδηλη η βελτίωση της ζωής των πληθυσμών χάρη στην έντονη προσφυγή στις δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες, δεν είχαν εξαλειφθεί τα προβλήματα βιωσιμότητας των προηγούμενων προγραμμάτων: ανεπαρκής στήριξη εκ μέρους των τεχνικών υπηρεσιών υγείας και παιδείας, αδυναμία τροφοδοσίας και αντικατάστασης του εξοπλισμού.

2. Στη Μαδαγασκάρη, εκτός από ένα σχολείο δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, τα σχέδια που υποβλήθηκαν σε έλεγχο παρουσίαζαν ικανοποιητική ποιότητα και ανταποκρίνονταν στις προσδοκίες των δικαιούχων.

3. Στο Μαλάουι, δημιουργήθηκαν επιτροπές διαχείρισης των μικρών έργων, προκειμένου να τα αναλάβουν μετά την αποπεράτωσή τους. Στο πλαίσιο αυτών των επιτροπών, οι υπάλληλοι των μονάδων διαχείρισης αναπτύσσουν δραστηριότητες ευαισθητοποίησης, προκειμένου να αναπτύξουν το αίσθημα της ιδιοκτησίας και της ευθύνης που απαιτείται για την καλή διατήρηση των υποδομών. Δεδομένου ότι στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης καταβάλλονται διδάκτρα, οι επιτροπές διαχείρισής τους δημιούργησαν πάγια κονδύλια τρέχουσας συντήρησης. Στην περίπτωση των σχολείων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης η οποία παρέχεται δωρεάν, οι δικαιούχοι κοινότητες, θεωρώντας γενικά ότι υπεύθυνη για την τρέχουσα συντήρηση είναι η κυβέρνηση, δεν δημιούργησαν πάγια κονδύλια τροφοδοτούμενα από τις εισφορές των γονέων των μαθητών.

4. Στην Ουγκάντα, τα δύο προγράμματα που υποβλήθηκαν σε έλεγχο χρηματοδοτούν την κατασκευή και την ανακαίνιση δημοτικών σχολείων. Ιδιαίτερη σημασία δίδεται στη σίτιση επιτόπου των μαθητών, πράγμα που διευκολύνει την τακτική παρουσία τους, και στη στέγαση επιτόπου των δασκάλων, πράγμα που ευνοεί το διορισμό πραγματικά ενδιαφερόμενων υπαλλήλων. Η αρχή της δωρεάν παιδείας επιβάλλεται από το κράτος στο πλαίσιο του εθελοντικού προγράμματος καθολικής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης. Ως αντάλλαγμα, παρέχεται στα σχολεία προϋπολογισμός για τη συντήρησή τους. Τα σχολεία και τα κέντρα υγείας που υποβλήθηκαν σε έλεγχο παρουσίαζαν ικανοποιητικό βαθμό συντήρησης, αλλά διαπιστώθηκαν σημαντικές ανισότητες στον εξοπλισμό τους σε επίπεδα.

5. Στη Ζιμπάμπουε, η απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να παγώσει κάθε βοήθεια που δεν ωφελεί άμεσα τον πληθυσμό προσδίδει μεγάλη σημασία στα μικρά έργα, των οποίων κύριος στόχος είναι ακριβώς η άμεση βοήθεια.

— Η νομισματική κατάσταση της χώρας έχει δυσμενείς συνέπειες στους φτωχότερους πληθυσμούς, οι οποίοι θα έπρεπε να είναι οι δικαιούχοι των ενισχύσεων του ΕΤΑ. Έτσι, το 2002, οι χρηματοδοτήσεις που διατέθηκαν για σχέδια έργων υποδομής, στο πλαίσιο του 12ου πολυετούς προγράμματος μικρών έργων, αποδείχθηκαν επανειλημμένα ανεπαρκείς λόγω των συνδυασμένων συνεπειών της δυσμενούς συναλλαγματικής ισοτιμίας και των ξαφνικών αυξήσεων των τιμών που επιβλήθηκαν στις αντισυμβαλλόμενες επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, αποφασίστηκε η διάθεση συμπληρωματικής χρηματοδότησης, ενώ μειώθηκαν οι αρχικές παροχές, εις βάρος των δικαιούχων κοινοτήτων, οι οποίες ωστόσο είχαν καταβάλει την εισφορά που προβλεπόταν για την υλοποίηση των σχεδίων.

— Για παράδειγμα, ένα σχέδιο υδροδότησης με πόσιμο νερό αποπερατώθηκε μόνο χάρη στη συμπληρωματική εισφορά της δικαιούχου κοινότητας: ένα άλλο, μολονότι είχε ολοκληρωθεί στο μεγαλύτερο μέρος του, δεν κατέστη δυνατόν να λειτουργήσει, στερώντας έτσι τον τοπικό πληθυσμό από κάθε σχετική υπηρεσία. Σε ένα αγροτικό κέντρο υγείας, ευρισκόμενο σε περιφέρεια που διέθετε προτεραιότητα λόγω της επιδημίας του AIDS, είχε παρασχεθεί μόνο ο μισός εξοπλισμός που χρηματοδοτούνταν από το πρόγραμμα λόγω εξάντλησης των σχετικών κεφαλαίων. Η δικαιούχος κοινότητα επέλεξε να διατηρήσει τα οικοδομικά υλικά και να ακυρώσει τα υδραυλικά στην κατοικία της νοσοκόμας και τον πρόσθετο ιατρικό εξοπλισμό.

— Ο στόχος του 9ου και του 12ου προγράμματος στον τομέα της εκπαίδευσης, ο οποίος συνίστατο στη βελτίωση της ποιότητας της παρεχόμενης κατάρτισης, επετεύχθη χωρίς καμία αμφιβολία. Ο εξοπλισμός των εργαστηρίων φυσικής-χημείας στα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης θα επιτρέψει στα ιδρύματα να έχουν καλύτερη αναγνώριση από το Υπουργείο Παιδείας και να χορηγούν διπλώματα υψηλότερου επιπέδου. Αυξημένη προσοχή δόθηκε στο ζήτημα της στέγασης των εκπαιδευτικών. Στα σχολεία στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, οι συνθήκες αποθήκευσης και συντήρησης του εξοπλισμού που είχε χρηματοδοτηθεί από το ΕΤΑ ήταν γενικά καλές.

Οικονομικοί τομείς

55. Τα έργα που στηρίζουν εμπορικές δραστηριότητες, οι οποίες προορίζονται να αποφέρουν εισοδήματα, αντιμετωπίζουν δυσκολίες που συνδέονται με το χαμηλό επίπεδο κατάρτισης των κοινοτήτων από τις οποίες προέρχονται τα σχέδια, την τεχνική πολυπλοκότητα των τελευταίων, τη δύσκολη ένταξή τους στα οικονομικά κυκλώματα, τους κλιματικούς κινδύνους. Πράγματι, από την έρευνα διαπιστώθηκε μεγαλύτερος αριθμός δυσλειτουργιών στον τομέα αυτό. Τα μικρά έργα του οικονομικού τομέα είναι λιγότερα σε αριθμό και συχνά έχουν υψηλότερο κόστος μονάδας. Η ανάγκη για ειδικές γνώσεις και τεχνική βοήθεια είναι εντονότερη. Ωστόσο, το όφελος από την άποψη της ανάπτυξης και της βιώσιμης βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου δικαιολογεί την έκθεση των προγραμμάτων στους προαναφερθέντες κινδύνους.



Η αποδοτικότητα αυτού του αλευρόμυλου δεν έχει εξασφαλιστεί ακόμη

56. Οι σημαντικότερες δραστηριότητες του τομέα αυτού είναι η κατασκευή υποδομών που αφορούν κυρίως την άρδευση (ταμιευτήρες, κανάλια, αντλίες), την αποθήκευση της σοδειάς (σιροί), τη μεταποίηση της (μύλοι), την προώθηση των προϊόντων (αγορές), τη διάθεσή τους (τοπικοί δρόμοι), την κτηνιατρική φροντίδα των ζώων (διάδρομοι εμβολιασμού) (1). Χρηματοδοτούνται επίσης χειρονακτικές δραστηριότητες που παρουσιάζουν τοπικό ενδιαφέρον. Σε ορισμένες χώρες, εφαρμόζεται χρηματοδότηση μέσω δανείων, ενώ σε άλλες το σύστημα αυτό έχει εγκαταλειφθεί λόγω των συχνά χαμηλών ποσοστών απόδοσης των δανείων ή της έλλειψης ειδικών γνώσεων εκ μέρους των υπευθύνων διαχείρισης στον τομέα αυτό.

Πλαίσιο 13

Οι δραστηριότητες που αποφέρουν εισοδήματα

1. Στο Μαλάουι, οι σημαντικότερες δυσλειτουργίες που διαπιστώθηκαν αφορούσαν σχέδια που αποφέρουν εισοδήματα, χρηματοδοτούμενα με δάνεια και ευρισκόμενα υπό τον άμεσο έλεγχο της εθνικής μονάδας διαχείρισης. Ένα χοιροτροφείο, υπό τη διαχείριση πενταμελούς ομάδας, είχε λάβει αρχικό δάνειο διάρκειας ενάμισι έτους και επίδοσης, η οποία δεν είχε εγκριθεί επίσημα. Κατά το χρόνο της επίσκεψης, οι καθυστερήσεις που επηρέαζαν τις επιστροφές ανέρχονταν σε πέντε μήνες, καθώς οι υπεύθυνοι διαχείρισης δεν ήταν σε θέση να εκθρέψουν τα ζώα κατά τρόπο ώστε να τα μεταπωλήσουν σε καλή τιμή. Ένα από τα μικρά έργα (αρτοποιείο) δεν ήταν επιλέξιμο, διότι το δάνειο είχε χορηγηθεί σε ένα μόνο πρόσωπο, το οποίο επιπλέον, την ημερομηνία λήψης της σχετικής απόφασης, ήταν διοικητικός υπάλληλος στην αντιπροσωπεία. Ένα άλλο μικρό έργο (πριονιστήριο) δεν λειτουργούσε μετά από τεχνική βλάβη που δεν επιδιορθώθηκε.

2. Στην Ουγκάντα, η χρηματοδότηση οικονομικών σχεδίων μέσω δανείων, η οποία προβλέπεται από το πρόγραμμα μικρών έργων της *Karatoja*, απέτυχε, γεγονός το οποίο είχε ως αποτέλεσμα τη μεταφορά της σε αυτόνομο πρόγραμμα, υπό τη διαχείριση μονάδας ειδικευμένης στις μικροπιστώσεις. Παρ' όλα αυτά, από το πρόγραμμα μικρών έργων επιδοτήθηκε η κατασκευή πολλών περιφρακτών χώρων, ενός κτηνιατρείου και ενός κτιρίου που στέγαζε φορολογικές υπηρεσίες στο πλαίσιο δύο σχεδίων που αποσκοπούσαν στη διευκόλυνση της διοργάνωσης ζωοπανηγύρεων και της είσπραξης τοπικών φόρων που βασίζονται στις πωλήσεις ζώων. Τα εν λόγω έργα, η κατασκευή των οποίων είχε διακοπεί και τα οποία δεν είχαν παραδοθεί επίσημα στους δικαιούχους, παρουσίαζαν περιορισμένη δραστηριότητα στο τέλος του 2002· σε διάστημα μικρότερο από τρία χρόνια μετά το πέρας των εργασιών, το ένα από αυτά είχε φθαρεί σημαντικά (περίφραξη που δεν είχε σχεδιαστεί για να αντέξει στην πίεση των ζώων).

3. Στη Ζιμπάμπουε, τα οικονομικά σχέδια χρηματοδοτούνται μέσω επιχορήγησης. Η μονάδα διαχείρισης ευνοεί τις απλές και φθηνές τεχνικές, όπως η άρδευση με τη βοήθεια της βαρύτητας. Παρά τους σοβαρούς περιορισμούς — δημιουργία προσχώσεων και μεγάλη φυσική αύξηση του δικαιούχου πληθυσμού — η ανακαίνιση ενός αρδευτικού συστήματος με τη βοήθεια της βαρύτητας, που είχε αρχίσει να κατασκευάζεται το 1932 στα νοτιο-ανατολικά της χώρας, αποτελεί θετικό παράδειγμα ενίσχυσης που χορηγείται σε υπάρχοντα σχέδια που έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά στο παρελθόν και παρουσιάζουν σημαντικές δυνατότητες ανάπτυξης. Αντίθετα, για ένα άλλο σύστημα άρδευσης στην ίδια περιφέρεια, η παραγωγή και η προώθηση στην αγορά μιας καλής σοδειάς, που ήταν και η αναμενόμενη προϋπόθεση για την επιτυχία του σχεδίου, δεν κατέστη δυνατόν να επιτευχθούν. Σε αυτή την πεδινή περιοχή, χρειάστηκε να χρησιμοποιηθεί ευαίσθητη τεχνολογία (ηλεκτρική αντλία), αντί για το κατά πολύ περισσότερο βιώσιμο σύστημα με τη βοήθεια της βαρύτητας. Κατά τον έλεγχο, οι κίνδυνοι που απειλούσαν τη βιωσιμότητα ήταν αυξημένοι και η ηλεκτρική αντλία είχε ήδη σκουριάσει εν μέρει και παρουσίαζε διαρροές.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπέρασμα

57. Τηρώντας τους κανόνες της σύμβασης Λομέ και τις αρχές πρωτοβουλίας και συμμετοχής, τα πολυετή προγράμματα μικρών έργων, με τους περιορισμένους πόρους τους, αποτελούν πραγματικά μέσο ανακούφισης των αποστερημένων πληθυσμών. Με τον τρόπο αυτό, αποτελούν πειστικό παράδειγμα αποτελεσματικής, οικονομικής και επαρκούς χρήσης των πόρων του ΕΤΑ (σημεία 38-40). Κάθε χώρα κατόρθωσε να προσαρμόσει την εφαρμογή των προγραμμάτων μικρών έργων στις δομές της και στις πολιτικές κατευθύνσεις της. Τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τα πολυετή προγράμματα μικρών έργων μπορούν να διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από τη μια χώρα στην άλλη, ανάλογα με την ερμηνεία που αποδίδεται στις διατάξεις της σύμβασης Λομέ (σημεία 14-15).

58. Μολονότι οι επιπτώσεις των ίδιων των προγραμμάτων του ΕΤΑ δεν μετρώνται, και φαίνεται δύσκολο να μετρηθούν πέρα από τα μεμονωμένα έργα (σημεία 41-47), στη συντριπτική πλειοψηφία των

(1) Ο διάδρομος εμβολιασμού χρησιμοποιείται για την ακινητοποίηση των ζώων όταν πρόκειται να εμβολιαστούν.

περιπτώσεων, τα μικρά έργα αποτελούν χρήσιμη ανταπόκριση σε πρωταρχικής σημασίας ανάγκες.

59. Παρ' όλα αυτά, η έρευνα του Συνεδρίου κατέδειξε ορισμένες ανεπάρκειες στη διαχείριση και ορισμένους εγγενείς κινδύνους των προγραμμάτων, οι οποίοι, χωρίς να θέτουν υπό αμφισβήτηση τη χρησιμότητα της συνέχισής τους, επιβάλλουν είτε διορθωτική δράση είτε ιδιαίτερη επαγρύπνηση.

60. Οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν ανεπαρκή ενημέρωση σχετικά με τα πολυετή προγράμματα μικρών έργων, γεγονός που περιορίζει τη βοήθεια που θα μπορούσαν να παρέχουν στις αντιπροσωπείες (σημεία 17-20). Για το σχεδιασμό και την αξιολόγηση των προγραμμάτων του ETA δεν λαμβάνονται αρκετά υπόψη παρόμοια προγράμματα (σημείο 11).

61. Η Επιτροπή δεν καθόρισε εσωτερικούς κανόνες και οδηγούς διαχείρισης ειδικούς για τα προγράμματα μικρών έργων, με αποτέλεσμα την ύπαρξη μεγάλου αριθμού τοπικών οδηγιών ανομοιόμορφης ποιότητας (σημεία 21-23). Το νομικό καθεστώς των μονάδων διαχείρισης δεν διασαφηνίζεται αρκετά στα έγγραφα αναφοράς των προγραμμάτων (σημείο 26). Οι κανόνες διαχείρισης των «εκτιμήσεων προγραμμάτων» δεν τηρούνται πάντοτε με αυστηρότητα, ιδίως όσον αφορά την παράταση των προθεσμιών υλοποίησης (σημεία 27-28). Στην υλοποίηση των προγραμμάτων παρατηρήθηκαν επιζήμιες καθυστερήσεις (σημείο 9).

62. Μολονότι τα συστήματα λογιστικής και οικονομικής διαχείρισης των προγραμμάτων είναι γενικώς ικανοποιητικά, οι διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου εμπεριέχουν αδυναμίες και συχνά οι πληροφορίες διαχείρισης όσον αφορά τα σχέδια είναι περιορισμένες, υπερβολικά πολλές, συγκεχυμένες ή ελάχιστα σχετικές (σημεία 30-33).



Ανάγκη συντήρησης των συστημάτων άρδευσης

63. Δεν υπάρχουν αξιολογήσεις των εθνικών προγραμμάτων μικρών έργων, οι οποίες να πραγματοποιούνται μετά από μεγάλο διάστημα και οι οποίες θα μπορούσαν, αφενός, να παρέχουν χρήσιμα διδάγματα σχετικά με τη βιωσιμότητα των παλαιότερων έργων και, αφετέρου, να καθιστούν δυνατή την καλύτερη συνεκτίμηση των ζητημάτων που συνδέονται με τη βιωσιμότητα των μελλοντικών έργων. Οι εργασίες αξιολόγησης που υπερβαίνουν τα πλαίσια μιας συγκεκριμένης χώρας είναι υπερβολικά σπάνιες και παλιές για να αξιοποιηθούν από την Επιτροπή (σημείο 10). Η απουσία αξιόπιστων ενοποιημένων πληροφοριών σχετικά με την ενίσχυση που παρέχεται για τη χρηματοδότηση των μικρών έργων υποδομής στις χώρες ΑΚΕ δεν καθιστά δυνατή την αξιολόγηση της συνεισφοράς του ETA στον τομέα αυτό (σημείο 44).

64. Ωστόσο, παρά τη γενικώς καλή κατάσταση των μικρών έργων που παρατηρείται μετά την πάροδο αρκετών ετών, σε πολλές περιπτώσεις η βιωσιμότητά τους παραμένει ευάλωτη και η ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας αβέβαιη, ιδίως στους τομείς της υγείας και της οικονομικής ανάπτυξης της υπαίθρου (σημεία 53 και 55-56).

Συστάσεις

65. Επιτροπή καλείται να κάνει έργο τις ακόλουθες συστάσεις:
- α) να οργανώσει τις κεντρικές υπηρεσίες της κατά τρόπο ώστε να συλλέγει και να αναλύει τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τις γενικές κατευθύνσεις και τα συνολικά αποτελέσματα των πολυετών προγραμμάτων μικρών έργων, προκειμένου να μπορέσει να στηρίξει, να βελτιώσει και να προωθήσει ευρύτερα αυτό το ενδιαφέρον μέσο τοπικής ανάπτυξης·
 - β) να θέσει στη διάθεση των αντιπροσωπειών έναν κοινό οδηγό διαχείρισης των μικρών έργων, ο οποίος να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες του μέσου καθώς και την πείρα που έχει αποκτηθεί στον τομέα αυτό·
 - γ) να αποδώσει μεγαλύτερη προσοχή στο νομικό καθεστώς των μονάδων διαχείρισης των μικρών έργων και στη νομική τυποποίηση των σχέσεών τους με τους εταίρους τους, και ιδίως με τις τοπικές αρχές·
 - δ) να μεριμνήσει ώστε η υλοποίηση μέσω «εκτιμήσεων προγραμμάτων» να ελέγχεται καλύτερα, ώστε να εξασφαλίζεται η ροπή παρακολούθησης του κύκλου του σχεδίου καθώς και η τήρηση προθεσμιών σύμφωνων με τις πρώτιστες προσδοκίες του πληθυσμού·
 - ε) να εξετάσει με μεγαλύτερη προσοχή τις προϋποθέσεις βιωσιμότητας των μικρών έργων και ιδίως το ρόλο που πρέπει

να ανατεθεί, για το σκοπό αυτό, στις τοπικές αρχές κατά τις διάφορες φάσεις κάθε σχεδίου. Πράγματι, το Συνέδριο θεωρεί ευκαταίω να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες, προκειμένου οι τοπικές αρχές των χωρών ΑΚΕ να συμμετέχουν με περισσότερο συγκεκριμένο τρόπο στην εφαρμογή των πολυετών προγραμμάτων μικρών έργων ⁽¹⁾.

στ) για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων, να υιοθετήσει σε κάθε χώρα μεθόδους που να ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και να αξιοποιεί καλύτερα τις εργασίες αξιολόγησης· επίσης, να πραγματοποιεί περισσότερες αξιολογήσεις που να αφορούν συγχρόνως περισσότερες της μίας χώρες, προκειμένου να εντοπίζει τις ορθότερες πρακτικές και να τις διαδίδει στις αντιπροσωπείες της.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 17ης και 18ης Δεκεμβρίου 2003.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Πρόεδρος

⁽¹⁾ Βλέπε στο ίδιο πνεύμα τις συστάσεις των σημείων 101-102 της ειδικής έκθεσης αριθ. 2/2003 του Συνεδρίου σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής της επισιτιστικής ασφάλειας στις αναπτυσσόμενες χώρες που χρηματοδοτείται από το γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ C 93 της 17.4.2003).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΜΙΚΡΑ ΕΡΓΑ ΠΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΝΤΑΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΚΤΟ, ΕΒΔΟΜΟ ΚΑΙ ΟΓΔΩΟ ΕΤΑ
(κατάσταση στις 31/12/2002) ⁽¹⁾

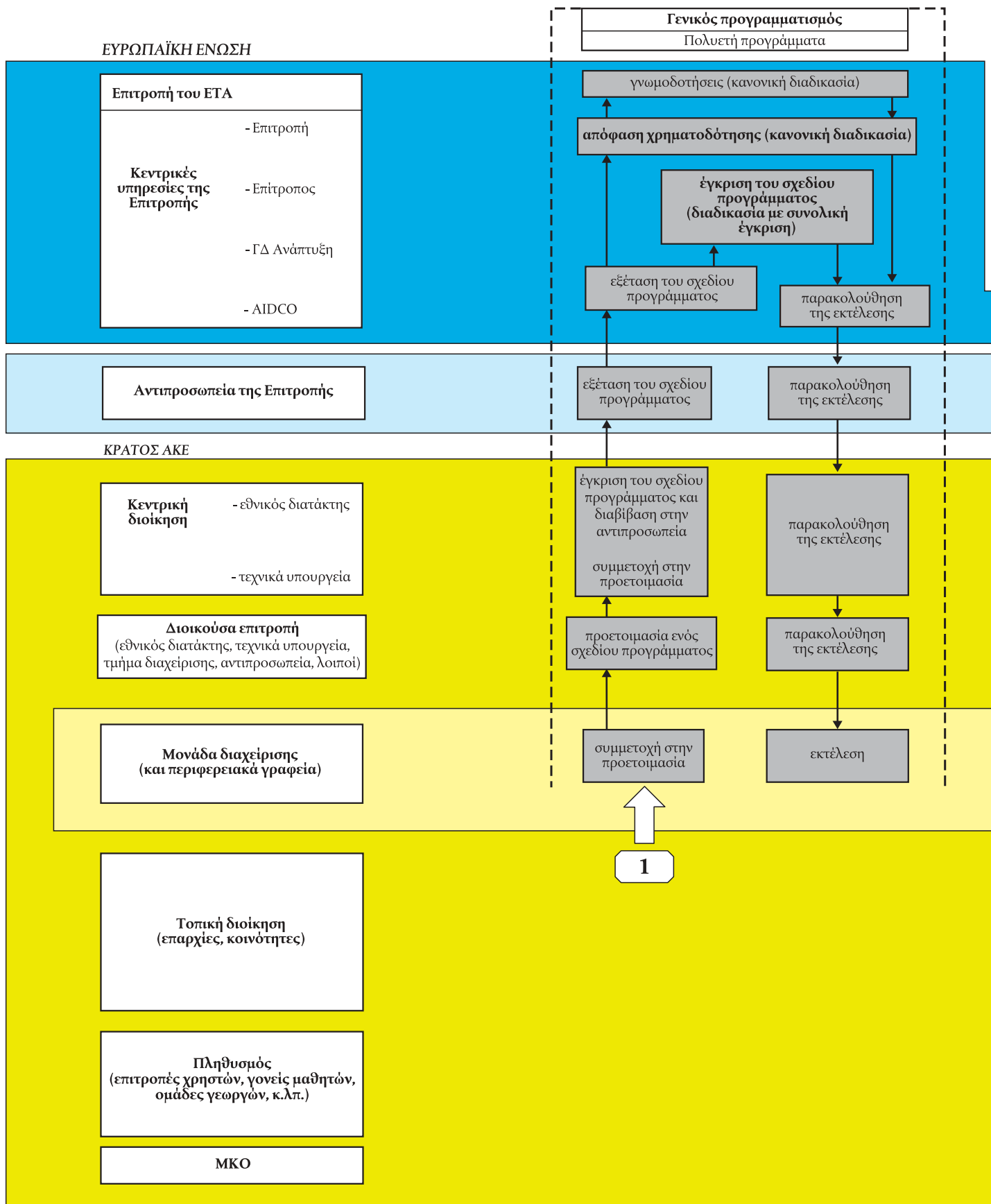
(σε εκατομμύρια ευρώ)

Χώρα	Αποφασίστηκε
Μαλάουι	64,47
Ζιμπάμπουε	64,12
Νιγηρία	63,10
Γκάνα	47,72
Ζάμπια	42,87
Τόγκο	36,78
Ουγκάντα	33,32
Μαδαγασκάρη	20,88
Τσαντ	18,10
Μάλι	17,91
Ρουάντα	15,78
Παπούασία-Νέα Γουινέα	15,76
Κονγκό	14,28
Αγκόλα	13,91
Λεσόθο	10,66
Σουαζιλάνδη	9,75
Σενεγάλη	9,70
Μαζαμβίκη	9,21
Κένυα	8,24
Μπουρούντι	7,78
Δομινικανή Δημοκρατία	7,57
Τανζανία	7,53
Σουρινάμ	7,21
Κομόρες	7,17
Γουινέα	6,25
Νίγηρας	6,18
Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	6,15
Ακτή του Ελεφαντοστού	5,64
Μαυρίκιος	5,36
Μποτσουάνα	4,00
Ναμίμπια	4,00
Νήσοι Σολομώντος	3,18
Σουδάν	3,11
Φίτζι	3,03
Δομίνικος	3,00
Πράσινο Ακρωτήριο	2,65
Αιθιοπία	2,17
Σαμόα	2,05
Σιέρα Λεόνε	1,96
Τόνγκα	1,50
Αϊτή	1,00
Νέα Καληδονία	1,00
Μπενίν	0,49
Γκάμπια	0,31
Νήσοι Turks και Caicos	0,26
Wallis και Futuna	0,25
Γρενάδα	0,21
Σεϋχέλλες	0,17
Τρινιδάδ και Τομπάγκο	0,09
Λιβερία	0,09
Γουιάνα	0,06
Μπελίζε	0,05
Καμερούν	0,02
20 χώρες χωρίς μικρά έργα ⁽²⁾	
Σύνολο μικρών έργων του 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ σε όλες τις χώρες	618,03
Σύνολο μικρών έργων στις επιλεγείσες χώρες	273,37
Μικρά έργα στις επιλεγείσες χώρες σε % του συνόλου των μικρών έργων του 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ	44 %
Σύνολο των ελεγχθέντων προγραμμάτων στις επιλεγείσες χώρες	148,01
Ελεγχθέντα προγράμματα σε % του συνόλου των μικρών έργων του 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ	24 %
Σύνολο ενίσχυσης 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ	29 921,20
Σύνολο μικρών έργων του 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ σε όλες τις χώρες, σε συνολικό ποσοστό των ενισχύσεων του 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ	2,07 %

⁽¹⁾ Τα προγράμματα που εξετάστηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης αφορούν τις χώρες με μαύρα στοιχεία.⁽²⁾ Αντίγκουα και Μπαρμπούντα, Μπαχάμες, Μπαρμπάντος, Τζιμπουτί, Ερυθραία, Γκαμπόν, Γουινέα Μπισσάου, Ισημερινή Γουινέα, Τζαμάικα, Κιριμπάτι, Μαυριτανία, Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, Σάο Τομέ και Πρίνσιπε, Σομαλία, Άγιος Χριστόφορος και Νέβις, Αγία Λουκία, Άγιος Βικέντιος και Γρεναδίνες, Τουβαλού, Βανουάτου, Μπουρκίνα Φάσο.

Πηγή: Λογαριασμοί της Επιτροπής στις 31/12/2002.

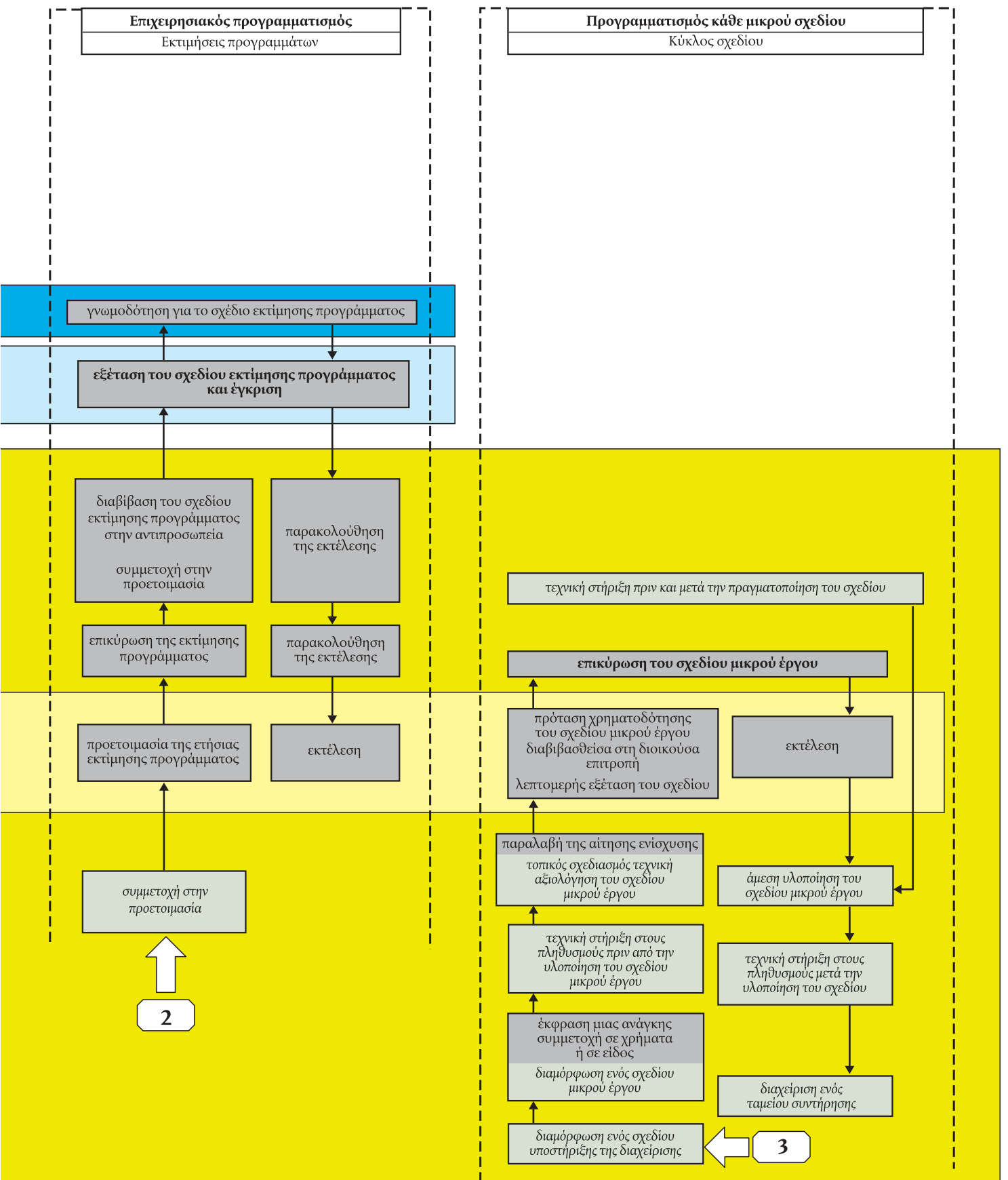
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ



Με πλάγια στοιχεία: λειτουργίες που παρουσιάζονται λίγο έως πολύ ανάλογα με τη χώρα ή την περίπτωση.

1 **2** **3** : Ο πίνακας διαβάζεται με τη σειρά 1, 2, 3, έχοντας υπόψη ότι καθεμία από τις διαδικασίες 1, 2 και 3, εφόσον κινηθεί, αλληλεπιδρά με τις άλλες δύο.

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο.



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ ΠΟΥ ΕΠΕΛΕΓΗΣΑΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

(Σε ευρώ)

Χώρα	Περιγραφή	Αποφασίσθηκε	Αναλήφθηκε	Καταβλήθηκε		ε (=δ/β)	στ (=δ/α)	Ημερομηνία ΣΧ/ΑΣΕ (1)
		α	β	γ (=β/α)	δ			
Γκάνα	4ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA - 1η δόση	4 990 590	4 990 590	100 %	4 990 590	100 %	100 %	12.2.1997
	4ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA - 2η δόση	3 903 386	3 903 386	100 %	3 903 386	100 %	100 %	2.9.1997
	5ο πρόγραμμα μικρών έργων του 8ου ETA — φάση 1	3 200 000	3 101 692	97 %	1 763 932	57 %	55 %	1.1.1999
	5ο πρόγραμμα μικρών έργων του 8ου ETA — φάση 2	23 800 000	21 821 263	92 %	11 602 163	53 %	49 %	1.10.1999
	Υποσύνολο Γκάνας	35 893 976	33 816 931	94 %	22 260 070	66 %	62 %	
Μαδαγασκάρη	3ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA	311 362	311 362	100 %	294 267	95 %	95 %	1.4.1998
	3ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA (υπόλοιπο του 5ου ETA)	788 166	788 166	100 %	743 641	94 %	94 %	1.4.1998
	PAICAL — Στήριξη των πρωτοβουλιών κοινοτήτων και τοπικών ενώσεων - 8ο ETA	8 000 000	5 483 512	69 %	2 344 064	43 %	29 %	8.9.1999
	Υποσύνολο Μαδαγασκάρης	9 099 528	6 583 040	72 %	3 381 972	51 %	37 %	
Μαλάουι	2ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA	4 547 737	4 547 737	100 %	4 547 737	100 %	100 %	24.6.1996
	3ο πρόγραμμα μικρών έργων του 8ου ETA	21 000 000	17 985 124	86 %	17 965 656	100 %	86 %	3.12.1999
	Υποσύνολο Μαλάουι	25 547 737	22 532 861	88 %	22 513 393	100 %	88 %	
Ουγκάντα	4ο πρόγραμμα μικρών έργων — Περιφέρεια Karamoja 7ο ETA	2 000 000	1 939 668	97 %	1 918 607	99 %	96 %	16.9.1996
	Ενίσχυση στην Ένωση συντονισμού μικρών έργων του 7ου ETA	2 002 423	2 002 423	100 %	2 002 423	100 %	100 %	30.9.1996
	Σύμβαση τεχνικής ενίσχυσης του προγράμματος μικρών έργων του 8ου ETA	332 278	332 278	100 %	332 278	100 %	100 %	2.8.1999
	Πρόγραμμα μικρών έργων - 8ο ETA	15 000 000	13 085 121	87 %	9 789 845	75 %	65 %	6.4.2000
	Υποσύνολο Ουγκάντα	19 334 701	17 359 491	90 %	14 043 153	81 %	73 %	
Ζάμπια	Πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA (Φάση II)	5 000 000	4 837 682	97 %	4 820 681	100 %	96 %	16.2.1994
	Πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA (Φάση III) — υπόλοιπο του 5ου ETA	2 361 122	2 356 489	100 %	2 352 993	100 %	100 %	9.11.1995
	Πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA (Φάση III)	260 850	260 850	100 %	260 850	100 %	100 %	9.11.1995
	Πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA (Φάση IV) — υπόλοιπο του 5ου ETA	711 494	700 392	98 %	691 208	99 %	97 %	10.6.1997
	Πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA (Φάση IV)	788 506	760 000	96 %	644 514	85 %	82 %	10.6.1997
	Πρόγραμμα μικρών έργων του 8ου ETA (Φάση I)	8 000 000	7 994 265	100 %	7 312 484	91 %	91 %	22.7.1998
	Πρόγραμμα μικρών έργων του 8ου ETA (Φάση II)	14 500 000	14 444 942	100 %	11 472 246	79 %	79 %	14.12.2000
	Υποσύνολο Ζάμπιας	31 621 972	31 354 620	99 %	27 554 977	88 %	87 %	
Ζιμπάμπουε	9ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA — υπόλοιπο του 5ου ETA	720 336	720 336	100 %	720 336	100 %	100 %	15.4.1996
	9ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA	3 713 636	3 713 636	100 %	3 713 636	100 %	100 %	15.4.1996
	12ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA	7 821 379	3 860 723	49 %	1 343 538	35 %	17 %	3.10.2000
	12ο πρόγραμμα μικρών έργων του 7ου ETA — υπόλοιπο του 5ου ETA	2 523 885	2 105 400	83 %	1 808 212	86 %	72 %	3.10.2000
	12ο πρόγραμμα μικρών έργων του 8ου ETA	12 454 736	9 693 368	78 %	6 181 905	64 %	50 %	3.10.2000
	Υποσύνολο Ζιμπάμπουε	26 513 636	19 373 127	73 %	13 047 291	67 %	49 %	
	Σύνολο προγραμμάτων επιλεγθεισών χωρών	148 011 551	131 020 069	89 %	102 800 855	78 %	69 %	

(1) ΣΧ = Σύμβαση χρηματοδότησης· ΑΣΕ = Απόφαση με συνολική έγκριση.

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

ΑΡΙΘΜΟΣ ΣΧΕΔΙΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ ΠΟΥ ΕΛΕΓΧΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Φύση του προγράμματος	Χώρα	Σύνολο	Γκάνα	Μαδαγασκάρη	Μαλάουι	Ουγκάντα	Ζάμπια	Ζιμπάμπουε
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ		106	23	16	9	16	28	14
Εκπαίδευση/Πολιτισμός		59	9	11	7	9	16	7
Σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης		35	5	3	3	8	11	5
Σχολεία μέσης εκπαίδευσης		15	3	4	4		2	2
Κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης		2	1				1	
Σχολεία για κωφούς νεαρής ηλικίας		1					1	
Παιδαγωγικές ακαδημίες		1				1		
Αθλητικές εγκαταστάσεις		2		2				
Στέγαση μαθητών		1		1				
Κατασκευή περιβόλων		1					1	
Πολιτιστικά κέντρα		1		1				
Υγεία		29	8	1	2	4	10	4
Μικρά κέντρα υγείας		29	8	1	2	4	10	4
Υδρευση και αποχέτευση		18	6	4		3	2	3
Κατασκευή φρεάτων		3		2				1
Διευθέτηση φυσικών πηγών νερού		3				3		
Συστήματα υδροδότησης		4		2				2
Αποχετευτικά συστήματα		8	6				2	
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΥΠΟΔΟΜΗ		38	0	11	13	5	3	6
Γεωργία		12		2	4	2		4
Διάδρομος εμβολιασμού		3		2		1		
Ταμειυτήρες νερού για ζώα		2						2
Συστήματα άρδευσης		2						2
Μύλοι αραβοσίτου		3			3			
Σιροί για σπηρά		1				1		
Χοιροτροφεία		1			1			
Αγορές		8		5		3		
Οδική υποδομή		5		3	2			
Σταθμοί λεωφορείων		1		1				
Γέφυρες		2		1	1			
Αγροτικοί δρόμοι		2		1	1			
Λοιπά		13		1	7		3	2
Πριονιστήριο		1			1			
Συστήματα μικροπιστώσεων		3					3	
Αναδάσωση		4			4			
Ηλεκτροδότηση		2						2
Ταχυδρομεία		1			1			
Αρτοποιεία		1			1			
Προστατευτικά αναχώματα		1		1				
ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΕΓΧΘΕΝΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ		144	23	27	22	21	31	20
Εκ των οποίων ελέγχθηκαν επιτόπου και βάσει φακέλων		104	23	9	19	18	15	20
Εκ των οποίων ελέγχθηκαν μόνο βάσει φακέλων		40	0	18	3	3	16	

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ

II. Η Επιτροπή εκφράζει την ικανοποίησή της για τη θετική κατά κανόνα εκτίμηση των προγραμμάτων μικρών έργων (ΠΜΕ).

Μολονότι οι κεντρικές υπηρεσίες είχαν κατά το παρελθόν αντιμετωπίσει προβλήματα για την στενότερη παρακολούθηση των ΠΜΕ, προτίθενται να διαδραματίσουν όλο και πιο σημαντικό ρόλο από άποψη θεματικής στήριξης και διάδοσης των ορθών πρακτικών και προετοιμάζουν επί του παρόντος έναν γενικό οδηγό για τα ΠΜΕ.

Παρά το γεγονός ότι οι μονάδες διαχείρισης δεν είχαν πάντοτε ένα σαφές νομικό καθεστώς, οι βασικές σχέσεις τους με τον εθνικό διατάκτη (ΕΔ) καθορίζονται ωστόσο από πρωτόκολλα ή συμβάσεις.

Τα έργα τα οποία είναι χρονοβόρα στο στάδιο της προετοιμασίας, παρά το γεγονός ότι έχουν βραδεία εκκίνηση και συνεπώς εκταμιεύσεις κονδυλίων, έχουν το πλεονέκτημα ότι οι κοινότητες κατανοούν καλύτερα τα έργα και υιοθετούν το πνεύμα του έργου.

Στο πλαίσιο του 9^{ου} ΕΤΑ θεσπίζονται πλέον διατάξεις κατάλληλες για τη βελτίωση της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των «εκτιμήσεων προγραμμάτων».

Η υπηρεσία συνεργασίας EuropeAid έχει πλέον ολοκληρώσει την κατάρτιση μητρώου των εν εξελίξει μικρών έργων, καθώς και εκείνων που περατώθηκαν από τον Ιανουάριο του 2003.

Η Επιτροπή προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στην ανάπτυξη θεσμικού δυναμικού σε όλα τα επίπεδα, με σκοπό την προώθηση της βιωσιμότητας. Εφόσον είναι δυνατόν η συμμετοχή τοπικών διοικητικών και δημοτικών αρχών δύναται να ενισχύσει τη συμμετοχή και τη βιωσιμότητα.

III. Η υπηρεσία συνεργασίας EuropeAid:

- α διαδραματίζει έναν περισσότερο υποστηρικτικό ρόλο.
- θα εκπονήσει λεπτομερή οδηγό που θα αντικατοπτρίζει τις βέλτιστες πρακτικές και θα φροντίσει για τη βελτίωση της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης των προγραμμάτων.
- Εφόσον είναι δυνατόν, θα φροντίσει για τη συμμετοχή των τοπικών διοικητικών και δημοτικών αρχών, με σκοπό τη στήριξη της επιτυχίας και της βιωσιμότητας. Οι διατάξεις που καθορίζονται στον πλαίσιο της συμφωνίας του Κοτονού προβλέπουν σημαντικότερο ρόλο για τους αποκεντρωμένους φορείς..
- θα ξεκινήσει, κατά το 2004, μια συστηματική αξιολόγηση των ΠΜΕ σε οριζόντια βάση.

ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ

10. Η Επιτροπή προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στις διαδικασίες αξιολόγησης και έχει εκτιμήσει κάθε πρόγραμμα μικρών έργων χωριστά. Μια συστηματικότερη αξιολόγηση σε οριζόντια βάση θα ξεκινήσει κατά το 2004.

11. Μια συντονισμένη προσέγγιση είναι επωφελής για οποιαδήποτε δραστηριότητα και (δεδομένου ότι στο πλαίσιο της αποκέντρωσης παρέχεται ολοένα και περισσότερη αυτονομία στις αντιπροσωπείες) η πτυχή αυτή θα πρέπει να βελτιωθεί.

Πλαίσιο αριθ. 1 — Παρόμοια προγράμματα:

1. **Μαλάουι:** Ο ελάχιστος συντονισμός με το πρόγραμμα MASAF (Παγκόσμια Τράπεζα-Κυβέρνηση του Μαλάουι (GoM)) οφείλεται στο γεγονός ότι το έργο αυτό ενέχει τον κίνδυνο συχνών πολιτικών παρεμβάσεων. Εν τούτοις, υπάρχει ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τα αιτήματα των δήμων και οι περιπτώσεις στις οποίες το ΕΤΑ και το MASAF έχουν εκτελέσει / χρηματοδοτήσει έργα με τους ίδιους δήμους στην ίδια περιοχή, είναι σπανιότερες και στις περισσότερες περιπτώσεις αιτιολογούνται πλήρως.

3. **Ζιμπάμπουε:** Η Αντιπροσωπεία αναγνωρίζει την ανάγκη για μεγαλύτερο συντονισμό μεταξύ των ΠΠΜΕ και άλλων πρωτοβουλιών. Όσον αφορά το ZDCP, από μια πρόσφατη

αξιολόγηση του ZCDP διαπιστώθηκε ότι η εφαρμοσθείσα διαδικασία προσέγγισης ήταν ιδιαίτερα επιτυχής, ενώ επισημάνθηκε επίσης η συνάφεια των έργων. Το ΠΠΜΕ έχει μια «τεχνολογική» προσέγγιση (δημιουργία υποδομής), ενώ το ZCDP επικεντρώνεται περισσότερο στο «λογισμικό» (τρόπος χρησιμοποίησης της υποδομής). Το γεγονός ότι ανάλογα έργα εμφανίστηκαν κατά το πέρασ της διαδικασίας, οφείλετο στα προβλήματα που είχε το ZCDP για να αναπτύξει περισσότερο καινοτόμα σχέδια στην δοκιμαστική του φάση. Στα νέα προγράμματα που υλοποιούνται τόσο στο πλαίσιο του ΠΠΜΕ όσο και του ZCDP, ένα κεντρικό ζήτημα που εξετάζεται επί του παρόντος θα είναι ο συντονισμός και η συμπληρωματικότητα των δύο προγραμμάτων.

15. Η ποικιλομορφία των προσεγγίσεων και η προσαρμοστικότητα των προγραμμάτων στις δομές και τα τοπικά πλαίσια αποτελούν πράγματι μία από τις θετικές πτυχές των προγραμμάτων μικρών έργων, δεδομένου ότι προσαρμόζονται στην πραγματικότητα που επικρατεί επί τόπου.

16. Το επίπεδο συμμετοχής των τοπικών αρχών εξαρτάται από την κατάσταση της αποκέντρωσης: Εάν σε μία χώρα υπάρχει ήδη παράδοση αποκέντρωσης με ισχυρούς τοπικούς θεσμούς που διαθέτουν το δυναμικό για τη διαχείριση του προγράμματος, είναι απόλυτα αιτιολογημένη η προώθηση ενός αποκεντρωμένου ΠΠΜΕ. Εφ' όσον η αποκέντρωση είναι λιγότερο ανεπτυγμένη, ζωτική σημασία θα έχει η καθοδήγηση και η κεντρική στήριξη.

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΥΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ

18-19. Τα ΠΠΜΕ δεν αποτελούν ένα τομέα αλλά περισσότερο ένα μέσο υλοποίησης. Κατά συνέπεια, όσον αφορά το σύστημα OLAS είναι δύσκολο να δοθεί ειδικός κωδικός DAC σε πράξεις στο πλαίσιο ΠΠΜΕ, λόγω του ευρέως φάσματος των καλυπτόμενων δραστηριοτήτων. Το γεγονός αυτό έχει δημιουργήσει κάποια σύγχυση.

Η υπηρεσία EuropeAid έχει πλέον ολοκληρώσει ένα μητρώο των εν εξελίξει έργων μικρής κλίμακας, καθώς και εκείνων που περατώθηκαν από τον Ιανουάριο του 2003. Το μητρώο αυτό περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τις περιοχές παρέμβασης ανά τομέα και υποτομέα και αποτελεί μια χρήσιμη βάση δεδομένων για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση μικρών έργων. Το μητρώο αυτό αποτέλεσε για παράδειγμα τη βάση δεδομένων για μια μελέτη των δραστηριοτήτων που στηρίζονται από ΠΠΜΕ σε επίπεδο τομέα. Τα αποτελέσματα της μελέτης αυτής θα είναι διαθέσιμα τον Ιανουάριο του 2004.

20. Η υπηρεσία συνεργασίας EuropeAid προτίθεται να αναλάβει περισσότερο δραστήριο ρόλο ως θεματικό απόθεμα, να παράσχει καθοδήγηση για τα τρέχοντα ΠΠΜΕ (διδάγματα από την κτηθείσα πείρα), βασικά στοιχεία όπως ποιες δραστηριότητες έχουν χρηματοδοτηθεί, καθώς και πρότυπα υλοποίησης που χρησιμοποιήθηκαν σε διάφορες περιπτώσεις. Ο στόχος αυτός είναι βραχυπρόθεσμα επιτεύξιμος, ενώ μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα θα μπορούσε να παρασχεθεί ένα λεπτομερέστερο πλαίσιο αναφοράς. Μετά τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα αποτελέσματα αποστολών παρακολούθησης για ΠΠΜΕ και τα διδάγματα που προέκυψαν από την κτηθείσα πείρα έχουν κυκλοφορήσει σε όλες τις αντιπροσωπίες, ενώ θα διανεμηθεί και άλλη βασική τεκμηρίωση για τα ΠΠΜΕ (όπως είναι η έκθεση της κυβέρνησης της Μποτσουάνα σχετικά με το εργατήριο για τα ΠΠΜΕ στην ανατολική και νότια Αφρική, το οποίο

πραγματοποιήθηκε το Νοέμβριο του 2002. Τούτο αποτελεί εξαιρετικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο μεμονωμένες εμπειρίες στο συγκεκριμένο αυτό τομέα δύνανται να διαδοθούν με αμοιβαία οφέλη και αποτελεί μια πρακτική την οποία θα μπορούσαν να υιοθετήσουν και άλλες περιφέρειες).

Τα στοιχεία τα σχετικά με τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις (χρονοδιαγράμματα, ανατροφοδότηση κλπ) θα συλλέγονται συστηματικά.

21-22. Η διάδοση της κτηθείσας πείρας θα μπορούσε να βελτιώσει το σχεδιασμό, όχι όμως απαραίτητα με μια ενιαία για όλες τις περιπτώσεις προσέγγιση. Η κτηθείσα πείρα έχει καταδείξει ότι οι χώρες έχουν διαφορετικές ανάγκες και πολύ διαφορετικά επίπεδα δυνατοτήτων. Από μια πρόσφατη έκθεση προκύπτει ότι η προσαρμογή στις ειδικές ανάγκες μιας χώρας παράγει τα βέλτιστα αποτελέσματα — αναφέρεται ότι ο σχεδιασμός των ΠΠΜΕ είναι ιδιαίτερα ικανοποιητικός εφόσον αντικατοπτρίζει την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα — και ότι δεν υπάρχει ορθός σχεδιασμός για όλες τις χώρες. Ο γενικός οδηγός για ΠΠΜΕ, ο οποίος καταρτίζεται επί του παρόντος, θα δώσει έμφαση στην ευελιξία και θα παράσχει βασικούς γενικούς κανόνες και αποδεκτές πρακτικές. Ο οδηγός αυτός θα είναι διαθέσιμος μέχρι τον Μάρτιο του 2004.

23. Η πολυμορφία των έργων σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται για τα ΠΠΜΕ, δυνάμει της σύμβασης του Λομέ είναι μια πτυχή που θα πρέπει να βελτιωθεί στη συμφωνία του Κοτονού, με περισσότερη έμφαση στο σχεδιασμό. Οι ισχύουσες διατάξεις επιτρέπουν επίσης σε αποκεντρωμένους φορείς να διαδραματίσουν σημαντικότερο ρόλο και προβλέπουν την περισσότερο δραστήρια, σε σχέση με το παρελθόν, συμμετοχή μη κρατικών φορέων στην προετοιμασία των έργων.

26. Ένα πρωτόκολλο συμφωνίας (στην περίπτωση κρατικού οργανισμού που εκτελεί καθήκοντα μονάδας διαχείρισης του έργου) ή μια σύμβαση παροχής υπηρεσιών (για τους ιδιωτικούς φορείς που ασκούν τα ίδια καθήκοντα) καθορίζουν την εντολή που δίδεται από τον ΟΝ, στη μονάδα διαχείρισης του έργου καθώς και τις λεπτομέρειες διαχείρισης και εκτέλεσης του έργου. Η εν λόγω εντολή καθορίζει τις αρμοδιότητες της μονάδας διαχείρισης, τις σχέσεις της με το κράτος ΑΚΕ, το επίπεδο ανάθεσης εξουσιών από τον ΟΝ από άποψη σύναψης και ανάθεσης συμβάσεων, γεγονός που παρέχει ισχυρή νομική αυτονομία στις μονάδες διαχείρισης των έργων.

Η Επιτροπή έχει επίγνωση του γεγονότος ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η ανάθεση εξουσιών δεν είναι ομοιογενής: το πρόβλημα αυτό θα επιλυθεί στο πλαίσιο του ένατου ΕΤΑ και της δημιουργίας του νέου πρακτικού οδηγού για τη διαχείριση των αγορών στο πλαίσιο συμβάσεων. Τα ζητήματα νομικής ικανότητας που θίγονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, μπορούν πράγματι να δημιουργήσουν προβλήματα. Η Επιτροπή θα εξετάσει με τις χώρες εταίρους τους τρόπους διευθέτησης των εν λόγω ζητημάτων.

27-29. Τα έργα τα οποία είναι χρονοβόρα στο στάδιο της προετοιμασίας, παρά το γεγονός ότι έχουν βραδεία εκκίνηση και συνεπώς εκταμίευση κονδυλίων, έχουν το πλεονέκτημα ότι οι κοινότητες κατανοούν τα έργα καλύτερα και υιοθετούν το πνεύμα των έργων.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η διάρκεια των ετήσιων «εκτιμήσεων προγραμμάτων» οφείλεται σε παράταση της φάσης ολοκλήρωσης (που προβλέπεται κατά κανόνα το αργότερο 6 μήνες μετά την περίοδο που καλύπτεται από τη σύμβαση) γεγονός που δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τη χρησιμότητα των «εκτιμήσεων προγραμμάτων».

Πλαίσιο αριθ. 6 — Οι «εκτιμήσεις προγραμμάτων»

4. *Ζιμπάμπουε*: Η στροφή, κατά το 2001, σε ένα σύστημα δέσμης αναλήψεων υποχρεώσεων είχε ως στόχο την αποφυγή ύπαρξης μιας ενιαίας δέσμευσης μεγάλης κλίμακας η οποία δεν θα μπορούσε να ολοκληρωθεί λόγω του μεγάλου αριθμού έργων τα οποία αφορά, με διαφορετικές προθεσμίες το καθένα. Η στροφή προς ένα σύστημα δέσμης αναλήψεων υποχρεώσεων αναμένεται να επιτρέψει την ευχερέστερη και έγκαιρη ολοκλήρωση των δεσμεύσεων. Εξακολουθεί να αναζητείται ένα σύστημα που θα είναι περισσότερο προσιτό στους χρήστες.

29. Τα έργα τα οποία είναι χρονοβόρα στο στάδιο της προετοιμασίας, μολοντί χαρακτηρίζονται από βραδεία εκκίνηση και προϋποθέτουν την εκταμίευση κονδυλίων, έχουν το πλεονέκτημα ότι οι κοινότητες αντιλαμβάνονται τα έργα καλύτερα και υιοθετούν το πνεύμα του έργου. Οι κανόνες και οι διαδικασίες παρέχουν στη διαχείριση τους μηχανισμούς με τους οποίους δύνανται να ελέγχουν τα σχέδιά τους και επιτρέπουν στις κοινότητες να κατανοούν τη φύση της συμφωνίας την οποία έχουν συνάψει.

Πλαίσιο αριθ. 7 — Ο ρυθμός εκτέλεσης των προγραμμάτων

1. *Γκάνα*: Η ουσιαστική υλοποίηση παρουσίασε καθυστερήσεις. Ένας από τους λόγους ήταν η καθυστέρηση στην εκταμίευση δόσεων του κοινού ταμείου διοικητικής περιφέρειας από την κεντρική κυβέρνηση στις διοικητικές περιφέρειες.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής και το ΝΑΟ θα εξετάσουν τον τρόπο για να διευκολυνθεί η περάτωση όλων των μικρών έργων και να καταρτιστεί ένα πιθανό διάδοχο πρόγραμμα, με σκοπό την αποφυγή της διακοπής των δραστηριοτήτων μεταξύ του 5ου ΠΠΜΕ και ενός μεταγενέστερου προγράμματος.

2. *Μαλάουι*: Για να επανορθωθεί η κατάσταση, η επιτροπή προσανατολισμού αποφάσισε κατά τα τέλη του 2002 να αναστείλει την έγκριση νέων έργων και να προβεί σε εκτεταμένο οργανωτικό και συστηματικό έλεγχο που θα καλύπτει ολόκληρη την περίοδο του έργου (ΠΜΕ I, II και III). Οι συστάσεις που προέκυψαν από τον εν λόγω έλεγχο οδήγησαν την επιτροπή προσανατολισμού, κατά το 2003, να προσαρμόσει τις συμβάσεις υποχρεώσεων. Στο πλαίσιο του ΠΜΕ 4 προβλέπεται ενίσχυση των μέσων εργασίας των περιφερειακών μονάδων.

3. *Ουγκάντα*: Το γεγονός ότι αρκετά προγράμματα εργασίας έχουν παράλληλη έναρξη και/ή παράταση οφείλεται στις καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στις εργασίες και την πληρωμή της κατακράτησης κονδυλίων 10 % στους αναδόχους, λόγω προβλημάτων που παρατηρήθηκαν στην ολοκλήρωση των δεσμεύσεων. Από την περίοδο 2003/04 τα προγράμματα εργασίας είναι ενσωματωμένα σε ένα ενιαίο σχέδιο εργασίας που συνδυάζει

την ανάληψη υποχρεώσεων (εξωτερικά κεφάλαια) που μεταφέρθηκε καθώς και νέες δραστηριότητες και επομένως θα καταστεί δυνατόν να ολοκληρωθούν τα παλαιά προγράμματα εργασίας εντός ολίγων μηνών.

5. *Ζιμπάμπουε*: Τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ζιμπάμπουε οδήγησαν σε ορισμένες περιπτώσεις στην περικοπή ορισμένων δραστηριοτήτων. Εντούτοις, με τη νέα ισοτιμία, επανεξετάζονται στο πλαίσιο των ΠΠΜΕ όλα τα πρόσφατα έργα, με σκοπό την πρόβλεψη συμπληρωματικών προϋπολογισμών για τα διάφορα σχέδια των οποίων ορισμένες πρωτοβουλίες περιορίστηκαν ή καταργήθηκαν και να διασφαλισθεί η ολοκλήρωσή τους.

30. Για την κάλυψη του κινδύνου, απαιτείται τραπεζική εγγύηση στην περίπτωση εκτέλεσης από μια μονάδα διαχείρισης του έργου με ιδιωτικό καθεστώς. Σε περίπτωση εκτέλεσης από κρατικές υπηρεσίες, ο ΟΝ παραμένει τελικά ο οικονομικός υπεύθυνος έναντι της Επιτροπής. Η επαναχορήγηση της προκαταβολής πραγματοποιείται μόνο μετά από επαλήθευση των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν. Η εν λόγω ελεγκτική δομή αναμένεται κατά κανόνα να διασφαλίσει την τακτικότητα και την ορθή διαχείριση των πράξεων.

33. Στο πλαίσιο του 9ου ΕΤΑ και της εκτέλεσης συμβάσεων με έμμεση αυτεπιστασία, θα διευκρινίζονται σε μια σύμβαση παροχής υπηρεσιών τα καθήκοντα που ανατίθενται στον κρατικό ή ιδιωτικό οργανισμό που θα είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση του έργου. Θα προβλέπονται υποχρεωτικά οι κατάλληλες διατάξεις για τον έλεγχο της χρησιμοποίησης των πόρων του ΕΤΑ, γεγονός που αναμένεται να βελτιώσει την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των «εκτιμήσεων προγραμμάτων».

Πλαίσιο αριθ. 8 — Η δημοσιονομική και λογιστική οργάνωση

1. *Γκάνα*: Η ενδιάμεση αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε κατά την υλοποίηση του 2ου κύκλου και πριν την εκκίνηση του 3^{ου}. Τα συμπεράσματα και συστάσεις που διατυπώθηκαν με την ευκαιρία αυτή πρέπει να εξεταστούν και, εφόσον τούτο δικαιολογείται, θα ληφθούν υπόψη κατά τον 3ο κύκλο.

2. *Μαδαγασκάρη*: Πράγματι, ο δήμος διαχειρίζεται έναν λογαριασμό που έχει οριστεί για τις δαπάνες του σχεδίου, στον οποίο καταθέτει την χρηματική εισφορά του. Στη σύμβαση χρηματοδότησης που υπογράφηκε μεταξύ του ΑΜCD και του δήμου διευκρινίζονται οι λεπτομέρειες πληρωμής του ΑΜCD στο δήμο. Το συμβατικό μέσο συμπληρώνεται με μια σύμβαση που υπογράφεται μεταξύ του δήμου και του αναδόχου της σύμβασης (με θέωση του ΑΜCD ως εργολήπτη του προγράμματος). Ανάλογα με την πρόοδο των εργασιών, ο ΑΜCD καταθέτει στο λογαριασμό του δήμου κάθε δόση πληρωμής. Ο δήμος καταβάλλει στη συνέχεια το σχετικό ποσό στον ανάδοχο της σύμβασης. Η πραγματοποίηση κάθε πληρωμής ελέγχεται από το ΑΜCD.

3. *Μαλάουι*: Το πρόβλημα της ιδιαίτερα κεντρικής χρηματοδοτικής διαχείρισης του έργου είναι γνωστό. Διαπιστώθηκε από την επιτροπή προσανατολισμού και διαχείρισης του έργου. Αναφέρθηκε κατά τον οργανωτικό έλεγχο που πραγματοποιήθηκε το 2003. Μετά από τον εν λόγω έλεγχο και για να αποφευχθεί η επανάληψη της κατάστασης αυτής, η κυβέρνηση του Μαλάουι αναμενόταν να προτείνει την ενίσχυση του ρόλου των αποκεντρωμένων θεσμών. Τα αποτελέσματα των ελέγχων πιστοποίησης από εξωτερικούς ελεγκτές αποτελούν καθοριστικό

στοιχείο για την τροφοδότηση των λογαριασμών. Η διαχείριση του έργου είναι πλέον επιφορτισμένη να παρουσιάζει σε κάθε συνεδρίαση της επιτροπής προσανατολισμού τα αποτελέσματα και τις συστάσεις που περιλαμβάνονται σε εκθέσεις εξωτερικού ελέγχου.

4. Ουγκάντα: Από το 4^ο τρίμηνο του 2002, ο έλεγχος και οι λειτουργίες κατάρτισης/παροχής συμβουλών έχουν διαχωριστεί και προς το σκοπό αυτό έχει συναφθεί σύμβαση με μια άλλη εταιρία ελέγχου.

Τα μικρά έργα που χρηματοδοτούνται από τα ΠΠΜΕ αποτελούν τμήμα του αναπτυξιακού σχεδίου των διοικητικών περιφερειών και υπάγονται στην ευθύνη τους. Τα λογιστικά των μικρών έργων έχουν κατά κανόνα ήδη ελεγχθεί από τον γενικό ελεγκτή. Εν τούτοις, ο γενικός ελεγκτής δεν ενημερώνει το ΠΠΜΕ σχετικά με τις διαπιστώσεις του και οι διοικητικές περιφέρειες είναι ελάχιστα πρόθυμες να τις κοινοποιήσουν. Ως εκ τούτου, η ποιότητα των λογιστικών που τηρούνται από τις διοικητικές περιφέρειες πρέπει να αξιολογείται με εσωτερικούς ελέγχους του ΠΠΜΕ, που θα ολοκληρώνονται με τις εκθέσεις αξιολόγησης του προγράμματος ανάπτυξης των τοπικών κυβερνήσεων (LGDP, χρηματοδοτούμενο από την Παγκόσμια Τράπεζα και άλλους χορηγούς).

36. Ο έλεγχος και η παρακολούθηση γενικά είναι ένας ουσιαστικός παράγοντας για την επιτυχία κάθε πρωτοβουλίας. Η επαλήθευση και η προσαρμογή του συνολικού σχεδιασμού και των μεμονωμένων πρωτοβουλιών πρέπει να προγραμματίζονται δεόντως κατά τη διάρκεια της φάσης κατάρτισης του προγράμματος και πρέπει να βασίζονται στην μέγιστη δυνατή συμμετοχή των δικαιούχων. Τα προγράμματα πρέπει να είναι επαρκώς ευπροσάρμοστα ώστε να επιτρέπουν τη διαρκή αξιολόγηση και την επαρκή ευελιξία για να δίδεται συνέχεια στις διαπιστώσεις.

Πλαίσιο αριθ. 9 — Η τεχνική παρακολούθηση των έργων υποδομής

1. Μαδαγασκάρη: Τα έργα έχουν ικανοποιητική ποιότητα, με σπάνιες εξαιρέσεις. Μετά από τις συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθιερώθηκε ένα σύστημα ελέγχου της προόδου των εργασιών πριν από την πληρωμή κάθε δόσης. Για την πραγματοποίηση επίσκεψης 2 ωρών σε ορισμένα από τα έργα απαιτείται ταξίδι μίας ημέρας με πυρόγα ή πεζοπορία 40 χιλιομέτρων.

37. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι απαιτείται η περαιτέρω βελτίωση και απλούστευση του συστήματος ελέγχου και υποβολής εκθέσεων σε επίπεδο υλοποίησης και στις περισσότερες περιπτώσεις οι αντιπροσωπείες ήδη έχουν λάβει τα απαραίτητα μέτρα.

Πλαίσιο αριθ. 10 — Τα συστήματα πληροφόρησης

1. Γκάνα: Ο σχεδιασμός του συστήματος ελέγχου έχει πλέον ολοκληρωθεί και επί του παρόντος αποτελεί το αντικείμενο επίτπου δοκιμών. Η ανταπόκριση σε τοπικό επίπεδο είναι μάλλον μη ικανοποιητική και τούτο οφείλεται συχνά στο γεγονός ότι οι κάτοικοι των αγροτικών οικισμών δεν είναι σε θέση να συμπληρώσουν τις αιτήσεις ελέγχου λόγω του υψηλού ποσοστού αναλφαριθμητισμού.

2. Μαδαγασκάρη: Το σύστημα επανεξετάστηκε, ενοποιήθηκε και απλουστεύθηκε για να διευκολυνθεί η άμεση και ταχεία κατανόηση των πληροφοριών. Ένα ενιαίο μέσο μαζικής ενημέρωσης διατίθεται επί του παρόντος για τον έλεγχο. Τα λεπτομερή στοιχεία είναι διαθέσιμα στις τεχνικές και χρηματοδοτικές εκθέσεις.

3. Μαλάουι: Το πρόβλημα που αναφέρεται ήταν ένα από τα ζητήματα του οργανωτικού ελέγχου του 2003, του οποίου οι συστάσεις συζητήθηκαν ευρέως από την επιτροπή προσανατολισμού, η οποία αποφάσισε κατά το 2003 να αντικαταστήσει τον διαχειριστή του έργου.

Μετά από τον έλεγχο του 2003 και για να διασφαλιστεί η βέλτιστη διαχείριση των λογιστικών στοιχείων, το πρόγραμμα «PASTEL» χρησιμοποιήθηκε στο πλαίσιο του έργου και, κατά την εκκίνηση του ΠΜΕ4 θα δημιουργηθεί μια βάση δεδομένων (τεχνικές εκθέσεις, αξιολογήσεις, κλπ).

4. Ουγκάντα: Με τις διαδικασίες υποβολής εκθέσεων ο συνολικός αριθμός των εκθέσεων που υποβάλλονται ανέρχεται σε 70 περίπου ετησίως, οι οποίες όμως συνοψίζονται σε λιγότερες από 10 εκθέσεις για εξωτερική κοινοποίηση.

5. Ζιμπάμπουε: Βλέπε απάντηση στο πλαίσιο αριθ. 6

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΥΕΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΜΙΚΡΩΝ ΕΡΓΩΝ

39. Είναι ενθαρρυντική η συνολικά θετική εκτίμηση των προγραμμάτων μικρών έργων.

41. Ο σχεδιασμός του προγράμματος πρέπει να περιλαμβάνει μια συνολική αξιολόγηση των αναγκών. Τούτο θα διευκολύνει τον σαφή καθορισμό των κριτηρίων επιλογής μεμονωμένων έργων, καθώς και των δεικτών των επιπτώσεων. Το πλαίσιο λογικής του προγράμματος θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως αναπτυξιακό μέσο και θα πρέπει να ενημερώνεται και να λαμβάνεται υπόψη κατά την διάρκεια του προγράμματος/των μεμονωμένων έργων.

42. Τα προγράμματα πρέπει να εντάσσονται στο πλαίσιο του προγράμματος των εθνικών στρατηγικών και σχεδίων. Εν τούτοις, τα μικρά έργα δεν έχουν μόνο ως στόχο να συμφωνούν με τους παραδοσιακούς δείκτες (όπως είναι ο αριθμός των υδραντλιών), δεδομένου ότι αφορούν επίσης την ανάπτυξη δυνατοτήτων. Παρά το γεγονός ότι πράγματι στο πλαίσιο αυτό είναι δύσκολο να μετρηθούν οι επιπτώσεις των μικρών έργων, τούτο δεν είναι αδύνατον και εξαρτάται από την πορεία του πλαισίου πολιτικής των χωρών και των προτεραιοτήτων τους.

44. Η υπηρεσία συνεργασίας EuropeAid έχει καταρτίσει ένα μητρώο ΠΠΜΕ και τα στοιχεία τα σχετικά με την ενδιάμεση επανεξέταση (χρονοδιάγραμμα, ανάδραση, κλπ) θα συλλέγονται συστηματικά. Η υπηρεσία συνεργασίας EuropeAid καθιερώνει ένα σύστημα για την στενότερη παρακολούθηση των ΠΠΜΕ.

45. Για να καταστούν πράγματι τα μικρά έργα «έργα διαδικασίας» απαιτείται επαρκής βαθμός ευελιξίας. Η εφαρμογή του πλαισίου λογικής του προγράμματος είναι χρήσιμη, σε μερικές περιπτώσεις όμως δεν χρησιμοποιείται ως μέσο εργασίας και είναι ιδιαίτερα ασαφής, με δείκτες μη ρεαλιστικούς. Οι δείκτες θα πρέπει να αναθεωρούνται καθόλη τη διάρκεια ζωής του έργου.

46. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι έμμεσες επιπτώσεις αποτελούν ένα θετικό φαινόμενο, δύνανται όμως επίσης να είναι δυσμενείς. Το στοιχείο αυτό πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση των προγραμμάτων.

47.

Πλαίσιο αριθ. 11 — Μέτρηση των επιπτώσεων

1. Γκάνα: Η εκτίμηση της απόδοσης του 5ου προγράμματος μικρών έργων από τους δικαιούχους, θεωρείται πάντοτε απαραίτητη και σημαντική. Ως εκ τούτου, κατά το πέμπτο ΠΠΜΕ, η εκτίμηση από τους δικαιούχους συμπεριλαμβανόταν ως αναπόσπαστο τμήμα του MISME (παρακολούθηση και αξιολόγηση του συστήματος πληροφόρησης σχετικά με τη διαχείριση).

Εν τούτοις, η ανταπόκριση από τις τοπικές κοινότητες και διοικητικές περιφέρειες αποδείχθηκε μάλλον μη ικανοποιητική (βλ. επίσης παρατηρήσεις στο πλαίσιο αριθ. 10, παράγραφος 1). Οι διοικητικές περιφέρειες και τοπικές κοινότητες δεν διαθέτουν επαρκή εμπειρία στον τομέα της αξιολόγησης από τους δικαιούχους. Το υψηλό ποσοστό αναλαβητισμού εμποδίζει τη συμπλήρωση των σχετικών εντύπων. Κατά συνέπεια, προγραμματίζεται κατά το πρώτο τρίμηνο του 2004 να συναφθούν συμβάσεις με μια ή περισσότερες τοπικές ΜΚΟ, για να τους ανατεθεί η εκπόνηση λεπτομερών μελετών σχετικά με την αξιολόγηση από τους δικαιούχους.

2. Μαδαγασκάρη: Είναι δύσκολο να αποτιμηθούν τα αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνικο-οργανωτική ανάπτυξη και τη διάρθρωση του αγροτικού χώρου. Θα πρέπει ωστόσο, να σημειωθεί το γεγονός ότι ο συμμετοχικός τρόπος υλοποίησης και η κοινωνικά συνδυασμένη εκτέλεση του PAICAL επέτρεψε την αισθητή μείωση του ποσοστού εγκατάλειψης και αποτυχίας σχεδίων, σε σύγκριση με προγενέστερα μικρά έργα. Κατά το 2004 θα πραγματοποιηθεί μελέτη κεφαλαιοποίησης και εκ των υστέρων αξιολόγησης του PAICAL. Η μελέτη αυτή δεν είναι δυνατόν να αποτελέσει συμβατική δραστηριότητα και θα προσδώσει ιδιαίτερη σημασία στη μεθοδολογία που βασίζεται στην συμμετοχή.

3. Μαλάουι: Το MPRSP (σχέδιο στρατηγικής για τη μείωση της φτώχειας στο Μαλάουι) εντοπίζει έναν αριθμό δεικτών, λίγοι όμως από αυτούς είναι προσαρμοσμένοι στις περιπτώσεις των μικρών έργων. Εν τούτοις, η εκκίνηση του ΠΜΕ 4 θα συνοδεύεται από μελέτες για τον καθορισμό των «βασικών γραμμών» καθώς και από μια δέσμη αντικειμενικά επαληθεύσιμων δεικτών.

4. Ουγκάντα: Το πλαίσιο λογικής του προγράμματος επανεξετάστηκε κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2002 και έχουν καθοριστεί μετρήσιμοι και επαληθεύσιμοι δείκτες για τις δραστηριότητες, τα αποτελέσματα και τους στόχους. Στο πρόγραμμα καθορίζεται ένα σύνολο στοιχείων αναφοράς κατά την περίοδο 2002-2003 και τα αποτελέσματα, καθώς και οι επιπτώσεις του προγράμματος δύνανται να παρακολουθούνται (να μετρώνται) σε σχέση με τα έτος αναφοράς (Ιούνιος 2000). Τούτο δύνανται να πραγματοποιηθεί σε επίπεδο παροχής (δραστηριότητες), πρόσβασης (αναμενόμενα αποτελέσματα) και χρησιμοποίησης της υποδομής κοινωνικών υπηρεσιών (στόχοι), που συνδέονται άμεσα με την ποιότητα διαβίωσης που πληθυσμού.

Η ακρίβεια των στοιχείων αναφοράς έχει βελτιωθεί περαιτέρω χάρη στη διάθεση των στοιχείων απογραφής του 2002 (πληθυσμός και διοικητικές μονάδες).

Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων από άποψη ανάπτυξης δυναμικού βασίζεται σε ποιοτικούς στόχους όπως είναι 1) η λειτουργία των επιτροπών υλοποίησης του έργου, 2) η ποιότητα των προτεινόμενων μικρών έργων και 3) η ανάθεση και διαχείριση συμβάσεων από τις διοικήσεις των περιφερειών, καθώς και η λογοδοσία τους.

49. Η συμμετοχή τοπικών διοικήσεων και δήμων (στο μέτρο του δυνατού) ενδέχεται να ευνοήσει την επιτυχία και την βιωσιμότητα των σχεδίων. Η απαιτούμενη συνεισφορά του 25 % δεν επαρκεί για να δημιουργήσει συμμετοχή και θα πρέπει να υπάρξει σχετική μέριμνα για την ανάπτυξη της συμμετοχής. Χωρίς συμμετοχή, θα υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος να καταστούν τα σχέδια απλώς κατασκευαστικά έργα και όχι έργα για την ανάπτυξη της τοπικής κοινότητας.

50. Η συστηματική αξιοποίηση των διδαγμάτων από παλαιά προγράμματα πρέπει να βελτιωθεί μέσω του προγράμματος παρακολούθησης που εφαρμόζει η Επιτροπή επί του παρόντος, καθώς και στο πλαίσιο μιας προγραμματισμένης φάσης αξιολόγησης σε συστηματική βάση (βλ. ανωτέρω). Τα μικρά έργα θεωρούνται συχνά πανάκεια για τις χώρες στις οποίες τα περισσότερα παραδοσιακά προγράμματα είναι δύσκολο να υλοποιηθούν, λόγω κακής διακυβέρνησης. Εντούτοις, θα πρέπει να συνδέονται σαφώς με την ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων σε όλα τα επίπεδα, με σκοπό την προώθηση της βιωσιμότητας.

Πλαίσιο αριθ. 12 — Μικρά έργα στους κοινωνικούς τομείς

1. Γκάνα: Η ποιότητα των κατασκευών και οι σχετικές με τον ποιοτικό έλεγχο πτυχές πρέπει να βελτιωθούν. Με την ενδιάμεση αξιολόγηση προτάθηκε να αξιολογούνται από εμπειρογνώμονες στον τομέα του ποιοτικού ελέγχου όλα τα μικρά έργα στο πλαίσιο του 1ου και του 2ου κύκλου, έτσι ώστε να καθορίζεται κατά περίπτωση εάν θα πρέπει να ληφθούν διαφορετικά μέτρα και ποιου είδους θα πρέπει να είναι αυτά.

Η ανάγκη να βελτιωθεί η βιωσιμότητα και η διατήρηση των μικρών έργων, ελήφθη υπόψη στο αναθεωρημένο Μνημόνιο Συμφωνίας μεταξύ των συνελεύσεων των διοικητικών περιφερειών, του MPMU, του NAO και της αντιπροσωπείας, μνημόνιο που αναμένεται να τεθεί σε ισχύ από την ουσιαστική εφαρμογή του 3ου κύκλου.

5. Ζιμπάμπουε: Τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ζιμπάμπουε οδήγησαν πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις, στην περικοπή ορισμένων δραστηριοτήτων. Εντούτοις, με τη νέα ισοτιμία που ισχύει, το ΠΠΜΕ επανεξετάζει όλα τα πρόσφατα σχέδια, με σκοπό να διατεθούν συμπληρωματικοί προϋπολογισμοί για τα σχέδια των οποίων ορισμένες δραστηριότητες είχαν περιοριστεί ή καταργηθεί και να διασφαλιστεί η ολοκλήρωσή τους.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

59. Όπως αναφέρεται στις παραγράφους που ακολουθούν, η Επιτροπή λαμβάνει επί του παρόντος διάφορα μέτρα για τη βελτίωση της διαχείρισης των μικρών έργων.

60. Μολονότι κατά το παρελθόν οι κεντρικές υπηρεσίες αντιμετώπισαν προβλήματα κατά την στενότερη παρακολούθηση ΠΠΜΕ, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης η υπηρεσία EuropeAid διαδραματίζει πλέον έναν όλο και πιο σημαντικό ρόλο από άποψη θεματικής στήριξης, παρέχοντας καθοδήγηση για τα υφιστάμενα ΠΠΜΕ (διδάγματα που εξάγονται από την κτηθείσα πείρα) και βασικά στοιχεία που αφορούν το είδος των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων, καθώς και τα πρότυπα υλοποίησης που χρησιμοποιούνται σε διάφορες καταστάσεις. Η EuropeAid έχει πλέον ολοκληρώσει την κατάρτιση μητρώου των εν εξελίξει ΠΠΜΕ, καθώς και εκείνων που έχουν περατωθεί από τον Ιανουάριο του 2003. Το μητρώο αυτό αποτελεί μια χρήσιμη βάση δεδομένων για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μικρών έργων. Τα αποτελέσματα των αποστολών παρακολούθησης των ΠΠΜΕ και τα διδάγματα που εξήχθησαν έχουν ήδη διανεμηθεί σε όλες τις αντιπροσωπείες, ενώ θα διατεθούν προσεχώς και άλλα έγγραφα αναφοράς σχετικά με τα ΠΠΜΕ. Σε έναν γενικό οδηγό των ΠΠΜΕ, ο οποίος εκπονείται επί του παρόντος, θα καθορίζονται οι βασικοί κανόνες και οι αποδεκτές πρακτικές, ενώ θα δίδεται έμφαση στην ευελιξία όσον αφορά τις λεπτομέρειες εφαρμογής.

Από τις αξιολογήσεις, τις ενδιάμεσες επανεξετάσεις και τις αποστολές παρακολούθησης προκύπτει σαφώς ότι (όπως και στις περιπτώσεις όλων των αναπτυξιακών έργων) τα πλέον επιτυχή προγράμματα είναι εκείνα που είναι ορθά προγραμματισμένα και σχεδιασμένα στο πλαίσιο διαβουλεύσεων με τους δυνητικούς δικαιούχους, καθώς και με άλλους σχετικούς φορείς, όπως χορηγούς, ΜΚΟ και την εθνική διοίκηση. Μια συντονισμένη προσέγγιση είναι επωφελής για κάθε δραστηριότητα και (δεδομένου ότι στο πλαίσιο της αποκέντρωσης παρέχεται στις αντιπροσωπείες διαρκώς περισσότερη αυτονομία λήψης αποφάσεων) ο συντονισμός αυτός πρέπει να βελτιωθεί.

61. Δεδομένου ότι η υπηρεσία EuropeAid αναλαμβάνει έναν περισσότερο υποστηρικτικό ρόλο, οι αντιπροσωπείες της ανακοινώνουν συστηματικότερα πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο των ΠΠΜΕ, οι οποίες ενσωματώνονται στη συνέχεια σε έναν οδηγό με τις βέλτιστες πρακτικές και συμβουλές για αποδεκτούς τρόπους παρέμβασης.

Η διάδοση των εξαχθέντων διδαγμάτων θα μπορούσε να βελτιώσει τον σχεδιασμό των προγραμμάτων. Εντούτοις, κάθε οδηγός θα πρέπει να σέβεται το δικαίωμα του ΝΑΟ να επιλέγει τρόπους εφαρμογής και να επιδεικνύει επαρκή ευελιξία, έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές καταστάσεις και προτεραιότητες. Ένας γενικός οδηγός των ΠΠΜΕ, ο οποίος εκπονείται επί του παρόντος, θα καθορίζει τους βασικούς κανόνες και τις αποδεκτές πρακτικές στον τομέα αυτό.

Η Επιτροπή θα εξετάσει με τις χώρες εταίρους τον τρόπο διευθέτησης του ζητήματος της νομικής ικανότητας ορισμένων μονάδων διαχείρισης, υπενθυμίζει όμως το γεγονός ότι έχουν συναφθεί ορισμένα πρωτόκολλα ή συμβάσεις για τη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ του ΟΝ και των εν λόγω φορέων και καθορίζουν την εντολή που αναθέτει ο ΟΝ στη μονάδα διαχείρισης, καθώς και τους τρόπους διαχείρισης και εκτέλεσης του έργου. Η εντολή αυτή καθορίζει την υπευθυνότητα της μονάδας διαχείρισης, τους δεσμούς της με το κράτος ΑΚΕ, το επίπεδο ανάθεσης εξουσιών από το ΟΝ όσον αφορά την σύναψη και την ανάθεση συμβάσεων, γεγονός που παρέχει υψηλό βαθμό νομικής αυτονομίας στις μονάδες διαχείρισης έργων.

Η πολυμορφία των έργων σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται για τα ΠΠΜΕ, δυνάμει της σύμβασης του Λομέ, είναι μια πτυχή που θα πρέπει να βελτιωθεί στη συμφωνία του Κοτονού, με περισσότερη έμφαση στο σχεδιασμό.

Τα έργα τα οποία είναι χρονοβόρα στο στάδιο της προετοιμασίας, μολονότι χαρακτηρίζονται από βραδεία εκκίνηση και προϋποθέτουν την εκταμίευση κονδυλίων, έχουν το πλεονέκτημα ότι οι κοινότητες αντιλαμβάνονται τα έργα καλλίτερα και υιοθετούν το πνεύμα του έργου. Οι κανόνες και οι διαδικασίες παρέχουν στην διαχείριση τους μηχανισμούς με τους οποίους δύνανται να ελέγχουν τα σχέδιά τους και επιτρέπουν στις κοινότητες να κατανοούν τη φύση της συμφωνίας την οποία έχουν συνάψει.

62. Στο πλαίσιο του 9ου ΕΤΑ και της εκτέλεσης συμβάσεων με έμμεση αυτεπιστασία, θα διευκρινίζονται σε μια σύμβαση παροχής υπηρεσιών τα καθήκοντα που ανατίθενται στον κρατικό ή ιδιωτικό οργανισμό που είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση του έργου και θα προβλέπονται υποχρεωτικά οι κατάλληλες διατάξεις για τον έλεγχο της χρησιμοποίησης των πόρων του ΕΤΑ, γεγονός που αναμένεται να βελτιώσει την αξιοπιστία και την αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των «εκτιμήσεων προγραμμάτων».

63. Η Επιτροπή προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στις διαδικασίες αξιολόγησης και έχει εκτιμήσει κάθε πρόγραμμα μικρών έργων χωριστά. Είναι ωστόσο σαφές το γεγονός ότι η βιωσιμότητα των προγραμμάτων μπορεί να εκτιμηθεί δεόντως μόνον αφού παρέλθει κάποιο χρονικό διάστημα μετά την ολοκλήρωσή τους. Μια συστηματική αξιολόγηση σε οριζόντια βάση θα ξεκινήσει κατά το 2004.

65. α) Η υπηρεσία EuropeAid προτίθεται να διαδραματίσει περισσότερο ένα ρόλο θεματικού αποθέματος, να παράσχει έναν οδηγό των υφιστάμενων ΠΠΜΕ (διδάγματα από την κτηθείσα πείρα) και βασικές πληροφορίες σχετικά με το είδος των χρηματοδοτούμενων δραστηριοτήτων, καθώς και τα πρότυπα εφαρμογής που εφαρμόζονται σε διάφορες καταστάσεις. Ο στόχος αυτός είναι βραχυπρόθεσμα επιτεύξιμος, ενώ μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα θα μπορούσε να παρασχεθεί ένα λεπτομερέστερο πλαίσιο αναφοράς.

Η υπηρεσία EuropeAid έχει καταρτίσει ένα μητρώο των ΠΠΜΕ και τα στοιχεία τα σχετικά με τις ενδιάμεσες αξιολογήσεις (χρονολογούμενα, ανατροφοδότηση κλπ) θα συλλέγονται συστηματικά. Η EuropeAid καθιερώνει ένα σύστημα για την στενότερη παρακολούθηση των ΠΠΜΕ.

β) Δεδομένου ότι η υπηρεσία EuropeAid διαδραματίζει περισσότερο υποστηρικτικό ρόλο, οι αντιπροσωπείες της ανακοινώνουν συστηματικότερα τα στοιχεία σχετικά με την πρόοδο των ΠΠΜΕ, στοιχεία τα οποία δύνανται στη συνέχεια να ενσωματωθούν σε έναν λεπτομερή οδηγό για τις βέλτιστες πρακτικές και συμβουλές όσον αφορά τους αποδεκτούς τρόπους παρέμβασης.

Επί του παρόντος εκπονείται ένας γενικός οδηγός των ΠΠΜΕ, στον οποίο θα δίδεται έμφαση στην ευελιξία, αλλά θα περιλαμβάνει βασικούς κανόνες και αποδεκτές πρακτικές στον τομέα αυτό.

γ) Η Επιτροπή θα εξετάσει με τις χώρες εταίρους τον τρόπο με τον οποίο θα διευθετηθεί το ζήτημα της νομικής ικανότητας ορισμένων μονάδων διαχείρισης.

- δ) Η Επιτροπή έχει ήδη υιοθετήσει μια περισσότερο διαρθρωμένη προσέγγιση και κατά τον τρόπο αυτόν ελπίζει να τηρήσει τις προθεσμίες υλοποίησης των προγραμμάτων μικρών έργων, έχοντας επίγνωση των προσδοκιών που δημιουργούν τα προγράμματα αυτά στους δικαιούχους πληθυσμούς.
- ε) Η συμμετοχή τοπικών διοικήσεων και δήμων (στο μέτρο του δυνατού) ενδέχεται να ευνοήσει την επιτυχία και την βιωσιμότητα των σχεδίων. Χωρίς συμμετοχή, θα υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος να καταστούν τα σχέδια απλώς κατασκευαστικά έργα και όχι έργα για την ανάπτυξη της τοπικής

κοινότητας. Οι διατάξεις που καθορίζονται στον πλαίσιο της συμφωνίας του Κοτονού προβλέπουν σημαντικότερο ρόλο για τους αποκεντρωμένους φορείς και προβλέπουν την περισσότερο δραστήρια, σε σχέση με το παρελθόν, συμμετοχή μη κρατικών φορέων στο πλαίσιο της προετοιμασίας.

- στ) Η Επιτροπή προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στις διαδικασίες αξιολόγησης και έχει εκτιμήσει κάθε πρόγραμμα μικρών έργων χωριστά. Μια συστηματικότερη αξιολόγηση σε οριζόντια βάση θα ξεκινήσει κατά το 2004.