

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 15/2003

om granskningen av programmen för mikroprojekt som finansieras genom EUF samt
kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2004/C 63/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
SAMMANFATTNING	I–III	4
INLEDNING	1–7	4
Flerårsprogram för mikroprojekt	1–4	4
Revisionsrättens granskning	5–7	6
UTARBETANDE AV FLERÅRSPROGRAM FÖR MIKROPROJEKT	8–16	6
En återkommande, smidig och avpassad programplanering	8–9	6
Tidigare erfarenheter beaktas på olika sätt	10	6
Likartade program beaktas inte i tillräcklig utsträckning	11	7
Programplaneringsval anpassade till nationella behov	12–13	7
En öppen definition av stödmottagande samhällen	14–15	8
Ett ojämnt fördelat men ökat ansvar för lokala förvaltningar	16	9
GENOMFÖRANDE AV FLERÅRSPROGRAM FÖR MIKROPROJEKT	17–37	9
Brist på information vid kommissionens centrala avdelningar	17–20	9
Specifika regler inte enhetliga	21–23	10
Hög grad av självständighet i AVS-ländernas förvaltningsförfaranden	24–26	10
Ett anpassat och i princip bindande förvaltningsförfarande	27–28	11
Programmets genomförandetakt är ibland för långsam	29	11
Den finansiella organisationen och organisationen av räkenskaper och kontroller är tillfredsställande men kan förbättras	30–33	12
Principen om stödmottagarnas medfinansiering iakttas väl	34–35	13
Övervakningen är i huvudsak tillfredsställande men kan förbättras	36–37	13
RESULTAT AV FLERÅRSPROGRAMMEN FÖR MIKROPROJEKT	38–56	14
Mycket positiva omedelbara resultat	38–40	14
Projektens inverkan är dock svår att mäta	41–47	14

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Ofta osäkert om behoven tillgodoses på ett varaktigt sätt	48–56	15
Sociala sektorer: utbildning och hälsa	51–54	16
Ekonomiska sektorer	55–56	17
SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER	57–65	18
Slutsats	57–64	18
Rekommendationer	65	19
BILAGA I – Mikroprojekt som finansieras genom sjätte, sjunde och åttonde EUF (Situationen den 31 december 2002)		21
BILAGA II – Programplanering och förvaltning av mikroprojekt		22
BILAGA III – Program för mikroprojekt som valts ut till revisionsrättens granskning		24
BILAGA IV – Antal mikroprojekt som granskats av revisionsrätten		25
Kommissionens svar		26

FÖRKORTNINGAR OCH TERMINOLOGI

Aidco - EuropeAid – Byrån för utvecklingsarbete

AVS - Länder i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet som har skrivit under Lomékonventionen

EUF - Europeiska utvecklingsfonden

OLAS - Direktanslutet redovisningssystem (On line accounting system)

REFERENSER

Lomékonventionen: artiklarna 252, 290 och 299.

SAMMANFATTNING

I. Cirka 2 % av EUF-stödet sker i form av flerårsprogram för mikroprojekt som finansierar små infrastrukturer. Revisionsrätten har granskat förvaltningen och kontrollen vid kommissionens centrala avdelningar och på delegationerna i sex AVS-länder (Ghana, Madagaskar, Malawi, Uganda, Zambia och Zimbabwe). Revisionsrätten har också undersökt om programmålen har uppnåtts.

II. De viktigaste iakttagelserna gäller utarbetandet av programmen, deras genomförande och konkreta resultat i de utvalda länderna. Revisionsrätten gör en positiv bedömning av programmen för mikroprojekt men har ändå upptäckt ⁽¹⁾ följande:

- Kommissionens centrala avdelningar har otillräcklig information om programmen och har inte lämnat några lämpliga riktlinjer till delegationerna (punkterna 18–23). Programmens förvaltningsenheter i AVS-länderna har inte alltid en tydlig rättslig status (punkterna 24–26). Genomförandet av programmen med hjälp av programkostnadsförslag är ibland oklart eller långsamt (punkterna 27–29). Förvaltnings- och kontrollförfarandena är över lag tillfredsställande, men uppvisar fortfarande brister och informationsystemen är ofta dåligt utformade eller dåligt utnyttjade (punkterna 30–37).
- Trots att man underskattar svårigheterna med att exakt mäta vad en åtgärd har för inverkan är mikroprojektens nytta för lokalbefolkningen väl omvittnad och lätt att bekräfta (punkterna 38–47). Förutsättningarna tycks finnas för att resultaten skall bli varaktiga, men de kan påverkas av bristerna i de lokala förvaltningarna (punkterna 48–57).

III. Som ett resultat av denna granskning uppmanar revisionsrätten kommissionen att:

- förbättra organisationen av sina centrala avdelningar så att denna form av samarbete utnyttjas på ett bättre sätt,
- ge delegationerna tydliga och samstämda riktlinjer som är anpassade till mikroprojekten, bättre kontrollera förvaltningssystemet och ge det en rättslig ram så att genomförandet av programmen kan övervakas på ett bättre sätt,
- se till att genomförandet av programmen gör det möjligt att övervaka hela projektperioden och iaktta tidsfristerna i enlighet med befolkningens prioriterade behov, och
- använda realistiska metoder för att mäta resultaten och noggrannare undersöka hur mikroprojekten kan bli varaktiga på medellång sikt i AVS-länderna, särskilt när det gäller den lokala förvaltningens roll, och prioritera utvärderingar som gäller flera länder.

INLEDNING

Flerårsprogram för mikroprojekt

1. EUF:s program för mikroprojekt har funnits ända sedan den första Lomékonventionen (1975–1980) och finansierar många olika små lokala infrastrukturer (skolor, vårdcentraler, små vat-

tenreservoarer, m.m.). Enligt fjärde Lomékonventionen ⁽²⁾ är mikroprojektens mål att "svara mot lokala samhällens utvecklingskrav". När det gäller sjätte, sjunde och åttonde EUF tillsammans motsvarade finansieringen av dessa program i slutet av 2002 618 miljoner euro, det vill säga cirka 2 % av alla finansie-

beslut (*bilaga I*).

⁽¹⁾ Dessa iakttagelser grundar sig på de utförliga rapporter som överlämnats till de berörda delegationerna och centrala avdelningarna efter att vart och ett av de sex granskningsuppdragen hade utförts mellan november 2002 och mars 2003.

⁽²⁾ Fjärde Lomékonventionen undertecknades den 15 december 1989 för en tid av tio år (mars 1990 till mars 2000) och lyder under ett finansprotokoll på fem år som motsvarar sjunde EUF. Konventionen reviderades den 4 november 1995 och lyder nu under ett andra finansprotokoll som motsvarar åttonde EUF.

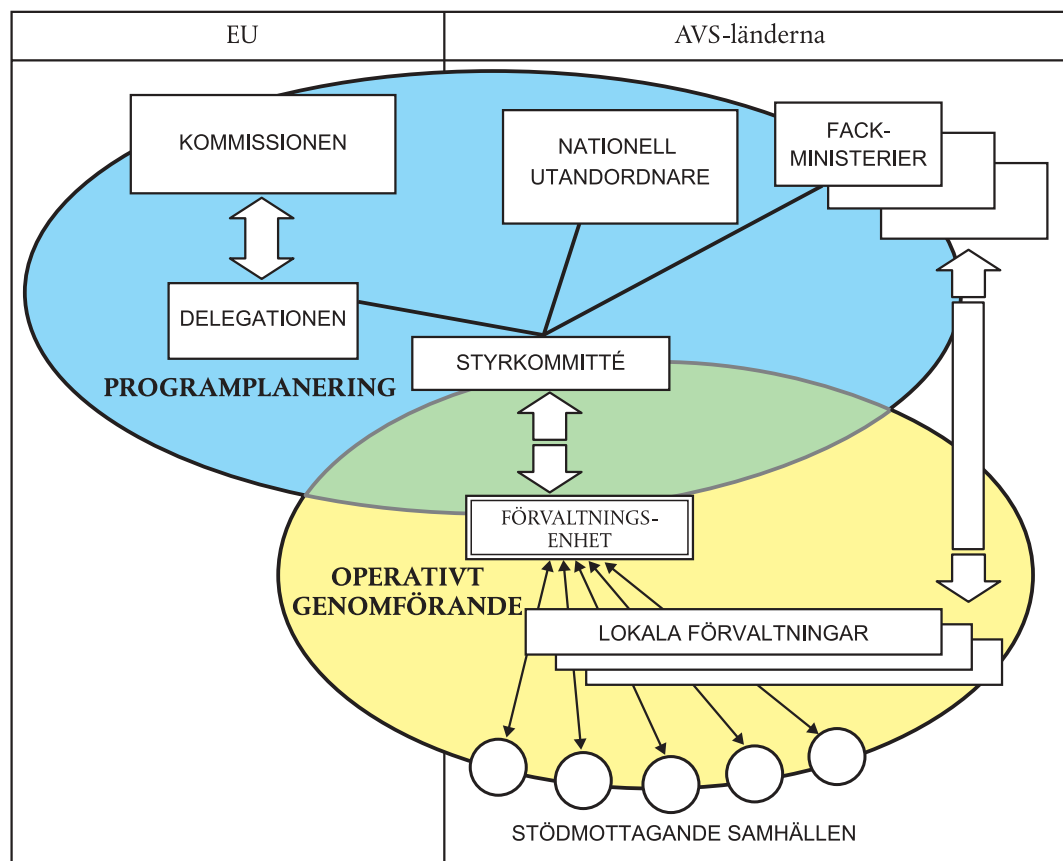
2. Eftersom programmen väl uppfyller målen för gemenskapens samarbete som innebär stöd till det civila samhället och fattigdomsbekämpningen ⁽¹⁾ har de behållits genom Cotonou-avtalet ⁽²⁾ och knutits till det decentraliserade samarbetet ⁽³⁾.

3. Enligt Lomékonventionen ⁽⁴⁾ skall mikroprojekten ha "en ekonomisk och social inverkan på folkets liv", tillgodose ett "bevisat och observerat, prioriterat behov" och "tas upp på initiativ av och med aktiv medverkan av den lokala gemenskap som skall dra fördel av mikroprojektet". EUF-stödet får inte på några villkor överstiga 300 000 euro och i princip inte heller 75 % av varje projekts kostnad. Resten finansieras av den lokala stödmottagaren

i natura, i form av kontanter eller tjänster och i undantagsfall av AVS-landet.

4. Flerårsprogrammen för mikroprojekt genomförs decentraliserat. I AVS-landet är det förvaltningsenheten som spelar en avgörande roll under ledning av en styrkommitté där gemenskapens förvaltning och den nationella förvaltningen är representerade. Förvaltningsenheten har tre huvuduppgifter: sprida kunskap om programmen, välja ut de stödberättigande projekt som de potentiella stödmottagarna presenterar, och se till att de genomförs (se *tabell 1* och *bilaga II*).

Tabell 1
Huvudaktörer



Källa: Revisionsrätten.

⁽¹⁾ Rådets och kommissionens förklaring av den 25 april 2000 om Europeiska unionens utvecklingspolitik.

⁽²⁾ Partnerskapsavtalet undertecknades i Cotonou den 23 juni 2000 för en tid av 20 år och omfattar en klausul som tillåter en översyn vart femte år samt ett finansiellt protokoll för 15,2 miljarder euro för varje femårsperiod som motsvarar nionde EUF.

⁽³⁾ Cotonou-partnerskapsavtal: Del 4: Samarbete för utvecklingsfinansiering, avdelning II: Finansiellt samarbete, kapitel 5: Mikroprojekt och decentraliserat samarbete.

⁽⁴⁾ Artikel 252.

Revisionsrättens granskning

5. Granskningen gällde kommissionens centrala avdelningar och sex ⁽¹⁾ AVS-länder som i slutet av 2002 hade fått 44 % av finansieringarna ur sjätte, sjunde och åttonde EUF till program för mikroprojekt (*bilaga I*).



Granskning på plats av ett konstbevattningsprojekt

6. I varje land granskade revisionsrätten ett program ur sjunde EUF och ett ur åttonde EUF ⁽²⁾ och minst tjugo mikroprojekt. Merparten av de 144 projekt som granskades, samtliga enskilt och 104 på plats, avslutades före 2001. De representerar de viktigaste berörda sektorerna: utbildning, hälsa och landsbygdsutveckling ⁽³⁾. Dessutom granskades 20 bokförda transaktioner från budgetåret 2002 som gällde mikroprojekt i de utvalda länderna. Projekten som granskades på plats valdes ut slumpmässigt, men revisionsrätten beaktade delegationernas uppfattning i fråga om tillgänglighet och säkerhet (*bilaga III och IV*).

7. Granskningarna utfördes vid kommissionens centrala avdelningar, delegationer, mikroprojektens förvaltningsenheter, AVS-ländernas nationella och lokala förvaltningar och hos de slutliga stödmottagarna. Revisionsrättens granskning hade som syfte att bedöma kommissionens förvaltning och kontroll av programmen för mikroprojekt och avgöra om programmålen hade uppnåtts. Granskningen inriktades på planeringen, genomförandet och resultaten av programmen. Vid granskningen beaktades de risker som konstaterats vid de kontroller och utvärderingar som kommissionen redan gjort, särskilt risken för att projekten inte blir varaktiga.

⁽¹⁾ Ghana, Madagaskar, Malawi, Uganda, Zambia och Zimbabwe.

⁽²⁾ I Zimbabwe finansieras det tolfte flerårsprogrammet av både sjunde och åttonde EUF.

⁽³⁾ De olika betydelse som ges termen undersöks längre fram i texten.

UTARBETANDE AV FLERÅRSPROGRAM FÖR MIKROPROJEKT

En återkommande, smidig och avpassad programplanering

8. Utarbetandet av flerårsprogram för mikroprojekt sker enligt en återkommande process där alla aktörer som beskrivs i *tabell 1* och *bilaga II* deltar. För att gemenskapen skall åta sig att för en period av flera år finansiera ett program som ett AVS-land föreslår ⁽⁴⁾ måste AVS-landet i fråga kunna utvärdera sina behov och prioriteringar och sin förmåga att förvalta motsvarande åtgärder.

9. Förfarandet för det så kallade övergripande godkännandet gör det möjligt att finansiera olika nationella program på grundval av ett enda godkännande från EUF-kommittén med maximalt 30 miljoner euro. Det relativt låga beloppet för program som presenteras av AVS-länderna innebär att detta förfarande, som endast är avsett för program som avser mindre än 8 miljoner euro, ofta används i stället för standardförfarandet när det gäller mikroprojekt, vilket gör att EUF-kommittén inte blir överbelastad.

Tidigare erfarenheter beaktas på olika sätt

10. Programmen för mikroprojekt utvärderas och rekommendationerna i utvärderingarna beaktas vid beredningen av kommande program. Utvärderingarna görs dock vanligtvis antingen vid halvtid eller strax efter att programmen har avslutats. Även om flerårsprogram för mikroprojekt i många länder genomförs sedan mer än 20 år och projektens varaktighet ofta diskuteras har det knappt gjorts några utvärderingar efter en längre tid som skulle kunna berätta om värdefulla erfarenheter om denna speciella aspekt ⁽⁵⁾. Dessutom gör inte kommissionens centrala avdelningar några systematiska jämförelser mellan de tillgängliga utvärderingarna och därigenom går kommissionen miste om värdefull information för förvaltningen. De utvärderingar som gäller flera länder är alltför sällsynta och alltför gamla ⁽⁶⁾ för att kommissionen skall ha någon nytta av dem.

⁽⁴⁾ Enligt artikel 290 i Lomékonventionen kan vissa finansieringsbeslut gälla flerårsprogram.

⁽⁵⁾ Till exempel om projekt som pågått i fem till tio år.

⁽⁶⁾ Den senaste är från februari 1997 (Utvärdering av program för mikroprojekt enligt fjärde Lomékonventionen, Groupe Recherches et Études Techniques, GRET (Gruppen för forskning och tekniska studier)). Berörda länder: Uganda, Senegal, Komorerna och Malawi.

Likartade program beaktas inte i tillräcklig utsträckning

11. EUF:s flerårsprogram för mikroprojekt är inte den enda stödformen för små projekt som tillgodoser prioriterade behov: medlemsstaterna, övriga bilaterala och multilaterala bidragsgivare, icke-statliga organisationer och också de nationella förvaltningarna själva förvaltar likartade program. Det händer dock att sådana stöd inte beaktas i tillräcklig utsträckning inom programmen för mikroprojekt. Det är en följd av att det är vattentäta skott mellan bidragsgivarna, särskilt mellan medlemsstaterna och Europeiska gemenskapens program ⁽¹⁾.

Ruta nr 1

Likartade program

1. I Malawi finansierar Världsbanken ett program för uppbyggnad av små infrastrukturer i fattiga landsbygdsområden. Programmet påminner starkt om EUF:s program för mikroprojekt i fråga om mål, omfattning och stödformer. Den lokala gemenskapen kan presentera projekt med finansiering från båda systemen. Det har visat sig att det finns stora brister i samordningen. Till exempel har två närliggande skolor finansierats av olika system. Detta har delvis avhjälpits genom att man har infört särskilda bestämmelser i det fjärde flerårsprogrammet för mikroprojekt, som finansieras av nionde EUF.

2. I Zambia inrättades en gemensam förvaltningsenhet 1991 som skulle förvalta EUF:s flerårsprogram för mikroprojekt och program som finansieras av Världsbanken. Från juni 2000 till januari 2002 ledde de svåra förhållandena mellan de två programtyperna (på grund av att det rådde osäkerhet om deras respektive organisatoriska stöd) till att EUF:s program för mikroprojekt fick stora problem. Från och med januari 2003, då programmen fick skilda administrationer, förflyttades tjänstemännen i de berörda distrikten i många områden till verksamheter som var knutna till Världsbankens program på bekostnad av EUF-programmen. Trots att de två programtyperna kompletterar varandra har bristen på samordning och samarbete påverkat förvaltningen och förhindrat all positiv samverkan.

3. I Zimbabwe förvaltar ett europeiskt decentraliserat samarbetsprogram, som påbörjades 1999, bland annat en fond som skall finansiera små infrastrukturer i städer och på landsbygden som i alla avseenden kan jämföras med mikroprojekten. Programmet har inga bestämmelser som tar hänsyn till denna delvis gemensamma uppgift. I det tolfte programmet för mikroprojekt, som påbörjades några månader senare, beaktas inte det decentraliserade samarbetet.

Programplaneringsval anpassade till nationella behov

12. Mikroprojekten ingår antingen i de viktigaste stödsektorerna, som fastställts genom nationella vägledande program (PIN) eller så behandlas de som en särskild sektor ⁽²⁾. De som oftast väljs ut är dels de sociala sektorerna för utbildning och hälsa, inklusive vatten och avlopp, dels en ekonomisk sektor som omfattar jordbruks- och hantverksverksamheter, förbättring av kommunikationer och olika inkomstskapande verksamheter.



En inkomstskapande verksamhet: en kvarn för majs mjöl

13. På samma sätt som sektorerna för intervention handlar programplaneringsvalen om geografisk täckning (hela eller delar av territoriet), prioriteringskriterier (större eller mindre inriktning på de fattigaste områdena eller människorna), typ av åtgärder som finansieras (uppbyggnad eller upprustning av infrastrukturen, till exempel skolor, vårdcentraler, vattenledningssystem eller utbildningsåtgärder) och typ av finansiering (lån eller bidrag). I nästan samtliga fall genomförs programmen på landsbygden.

⁽¹⁾ EG-fördraget, artikel 180 (före detta artikel 130 X):

1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall samordna sin politik inom området för utvecklingssamarbete och samråda med varandra om sina biståndsprogram, även inom internationella organisationer och på internationella konferenser. De kan vidta gemensamma åtgärder. Medlemsstaterna skall om det behövs bidra till att genomföra gemenskapens biståndsprogram..
2. Kommissionen får ta lämpliga initiativ för att främja den samordning som avses i punkt 1 när det gäller utbyte av information.

⁽²⁾ Denna olikhet speglas i Lomékonventionen där mikroprojekten behandlas antingen som ett instrument (artikel 252) eller som en sektor för intervention (artikel 229).

Ruta nr 2**Programplaneringsval**

1. I Ghana är det fjärde och femte programmet, med anslag på 8,89 respektive 27 miljoner euro, inriktade på att upprusta befintlig infrastruktur inom sektorerna för utbildning och hälsa för att landsbygdsbefolkningen skall utnyttja dem i större utsträckning.

2. I Madagaskar planerade man inom det tredje programmet, som finansierades av sjunde EUF och påbörjades 1998 för en ettårsperiod och som omfattade anslag på en miljon euro, att bygga och rusta upp infrastrukturer på hela territoriet inom sektorerna för utbildning, hälsa, vattenförsörjning, jordbruk och vägar på landsbygden. Det fjärde programmet, som finansieras av åttonde EUF, påbörjades i mars 2000 och omfattar anslag på 8 miljoner euro, har utöver att bygga infrastrukturer ett annat viktigt mål, nämligen att förmedla kunskaper.

3. I Malawi omfattar första, andra och tredje programmet, med anslag på 3,1, 6,38 respektive 21 miljoner euro, hela territoriet. Programmets gemensamma mål är att förse landsbygdsbefolkningen med grundläggande infrastrukturer inom sektorerna för utbildning, hälsa och kommunikationer (vägar och postkontor) och naturresurser. De använder sig av ett mikrolånssystem. Upprustning och nybyggnation betraktas som lika viktiga verksamheter.

4. I Uganda genomförs åttonde EUF:s huvudprogram, som har anslag på 15 miljoner euro, i åtta av landets 29 distrikt, som valts ut på grundval av hur fattiga de är. De utvalda stödsektorerna är utbildning (i samverkan med den nationella heltäckande skolorutvecklingsplanen "universell grundskoleutbildning"), hälsa och landsbygdsutveckling. Upprustning och nybyggnation behandlas på samma sätt och man planerar att vidta utbildningsåtgärder. Parallellt genomförs ett särskilt program för att bygga upp ett vatten- och avloppssystem.

5. I Zambia har sju flerårsprogram för mikroprojekt genomförts sedan 1985. I enlighet med fjärde Lomékonventionen har det ingåtts åtaganden för 38,5 miljoner euro varav 22,4 miljoner för åttonde EUF sedan 1998. De sektorer som berörs är främst utbildning, som har fått mer än hälften av finansieringarna, hälsa, vatten och avlopp.

6. I Zimbabwe omfattar sex program som finansieras av sjunde och åttonde EUF och som omfattar anslag på totalt 47,6 miljoner euro hela territoriet. De prioriterar upprustning av befintlig infrastruktur eftersom landet redan är väl utrustat. Berörda sektorer är utbildning, hälsa och landsbygdsutveckling, och det är fråga om småskaliga infrastrukturprojekt som gäller vatten- och elförsörjning på landsbygden samt några projekt som främjar hantverk på landsbygden.

En öppen definition av stödmottagande samhällen

14. Termen "lokal gemenskap", som inte definieras i Lomékonventionen, kan ha olika betydelser. Den kan avse en grupp som lyder under en traditionell auktoritet (byn och dess chef), en grupp människor som har gemensamma materiella eller andliga behov (en förening) eller en befolkning som bor i ett område med egen administration och rättsliga företrädare (en lokal gemenskap enligt definitionen inom offentlig rätt).

15. De många olika tolkningarna gör att varje land kan anpassa genomförandet av programmen för mikroprojekt till sina strukturer och sin politiska inriktning. Stödberättigandet för ett projekt som tillgodoser samma behov, som presenteras av samma antal personer till samma kostnad och med samma tekniska särdrag kan därmed skilja sig väsentligt från land till land.

Ruta nr 3**Begreppet lokal gemenskap**

1. I Ghana har de stödberättigande samhällena mellan 20 och 700 medlemmar, vilket motsvarar det antal personer som en projektkommitté har behörighet att företräda.

2. I Madagaskar företräds den stödmottagande befolkningen av en lokal förvaltning. Stödansökningarna godkänns både av den lokala förvaltningen (i ett protokoll från kommunrådet) och befolkningen (i ett protokoll från ett möte med de personer som berörs av projektet).

3. I Malawi har ingen formell definition fastställts men en grupp på minst fem personer som har gemensamma intressen betraktas som en lokal gemenskap enligt Lomékonventionen.

4. I Uganda avser termen en grupp personer som har gemensamma intressen och som får stöd från den lokala förvaltningen (delregioner och distrikt) och som har en förmedlande roll. Det finns inga fastställda gränser vad gäller antal personer, men man prioriterar projekt med flest potentiella stödmottagare.

5. I Zambia innefattar en lokal gemenskap alla personer som har intresse av ett projekt, är beredda att delta i genomförandet av det och som drar nytta av projektets resultat. Det faktum att det inte finns någon fastställd definition eller gräns för antalet personer har inte orsakat några praktiska problem.

6. I Zimbabwe avser termen, genom en överföring av nationell lagstiftning till kooperativ, en grupp på minst tio personer som kan bevisa att de gemensamt driver ett projekt sedan minst ett år.

Ett ojämnt fördelat men ökat ansvar för lokala förvaltningar

16. Programmen för mikroprojekt innehåller bestämmelser som involverar de lokala offentliga myndigheterna. Men i praktiken tar denna inblandning sig olika uttryck och kan ibland ha en mycket begränsad inverkan. När viktiga ansvarsområden överläts till de lokala förvaltningarna är det ofta med syftet att utveckla deras förvaltningskapacitet. Förutom att programmen tillgodoser prioriterade sociala behov inriktar de sig i allt större utsträckning på att utveckla de lokala institutionerna och stödja decentraliseringspolitiken. Även om denna ambitiösare målsättning inte nämns i Lomékonventionen överensstämmer den med de allmänna principerna för AVS-EU-samarbetet.

Ruta nr 4

Lokala förvaltningars roll

1. I Ghana betraktas distriktsmötet som "brännpunkten" för det decentraliserade genomförandet av femte programmet för mikroprojekt. En särskild lokalkommitté ansvarar för att välja ut och rangordna projekten på distriktets territorium och övervaka genomförandet inom ramen för de årliga lokala programmen.
2. I Madagaskar kallas åttonde EUF:s program för mikroprojekt "Stödprogram för initiativ från kommuner och lokala föreningar" (Programme d'Appui aux Initiatives des Communes et des Associations Locales, PAICAL). Programmets mål är att ge stöd till den institutionella utvecklingen genom att stärka förvaltningskapaciteten hos de berörda kommunerna. Genom att knyta kommunerna mycket tätt till de olika faserna i projektet strävar man inom programmet efter att överföra kunskaper så att ansvaret kan överlämnas till kommunerna.
3. I Malawi nöjer sig den lokala förvaltningen (landsbygdskommun) oftast med att registrera stödansökningarna och överlämna dem till projektledarna för programmen för mikroprojekt. I ett fåtal fall deltar den i förhandsutvärderingen av projekten.
4. I Uganda ansvarar den lokala förvaltningen inom åttonde EUF:s flerårsprogram för mikroprojekt för att upptäcka och analysera behoven samt för att planera och förvalta mikroprojekten. Projekten ingår i distriktens utvecklingsplaner. Programmet syftar till att utveckla förvaltningskompetensen hos de lokala myndigheterna genom att ge dem ökat ansvar, och för det ändamålet ges utbildning till lokala tjänstemän.
5. I Zambia ser distriktet i samarbete med de regionala samordnarna till att programmen främjas, de utvärderar de föreslagna projekten genom granskning av dokumentationen och på plats och rekommenderar eventuellt den nationella styrkommittén att godkänna dem.

6. I Zimbabwe är landsbygdskommunen inte knuten till programmen genom kontrakt och deras roll definieras endast kortfattat. De överlämnar ett yttrande om projekten till förvaltningsenheten, och deras företrädare deltar i projektens utvärderings- och förvaltningsmöten. Förvaltarna och andra berörda parter lovordar den metoden, men det är svårt att bedöma hur stor effekt den har.

GENOMFÖRANDE AV FLERÅRSPROGRAM FÖR MIKROPROJEKT

Brist på information vid kommissionens centrala avdelningar

17. Generaldirektoratet för utveckling ansvarar för programmens allmänna riktlinjer. Ansvaret för övervakningen av deras genomförande ligger på Europe-Aid – Byrån för utvecklingssamarbete (Aidco) som ansvarar för program i AVS-länderna.
18. Även om programmen för mikroprojekt har genomförts kontinuerligt sedan 1980 är kunskaperna om dem vid kommissionens centrala avdelningar bristfälliga. Avdelningarna på EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete har inte kunnat upprätta någon uttömmande förteckning över genomförda och pågående flerårsprogram på grund av att det saknas ett särskilt bokföringsfält för dessa i OLAS. Eftersom de inte kan koppla programmen till de kontrakt som hör till dem, till exempel kontrakten för tekniskt stöd, kan de varken fastställa mikroprojektens reella kostnad eller kontrollera hur effektivt de förvaltas.
19. Man har också problem när det gäller att identifiera de verksamhetsområden som berörs av mikroprojekt. Aidco:s senaste undersökning på området ⁽¹⁾ visade att utbildningssektorn hade fått 26,5 % av anslagen och hälsosektorn 18,7 %. Men eftersom det inte finns tillräckligt med information klassificeras 54,81 % av utgifterna i sektorn "övrigt" i undersökningen. De centrala avdelningarna har inte begärt att få ⁽²⁾ den sammanfattande information som har sammanställts av mikroprojektens förvaltare i AVS-länderna.
20. Det är självklart att kommissionens centrala avdelningar överlåter åt delegationerna att noggrant övervaka genomförandet av de tusentals projekt som pågår. Men det är beklagligt att de centrala avdelningarna inte känner till de viktigaste riktlinjerna för de nationella flerårsprogrammen. Följden blir att kommissionen

⁽¹⁾ Undersökning om det sociala innehållet i sjätte, sjunde och åttonde EUF:s flerårsprogram för mikroprojekt, Aidco, 28 juni 2002.

⁽²⁾ Enligt artikel 290.3 i Lomékonventionen skall den nationella utvärderaren överlämna en rapport om genomförandet av de flerårsprogrammen till kommissionen.

inte kan dra nytta av delegationernas erfarenheter om mikroprojekt för att på så sätt kunna identifiera och sprida kunskap om välfungerande arbetsmetoder. Inom ramen för den omorganisering som har gjorts i samband med decentraliseringen av kommissionens avdelningar ⁽¹⁾ planerar man inte att vidta några specifika åtgärder för att förbättra situationen. Till exempel ägnar sig inte någon av de temastödgrupper som håller på att inrättas åt mikroprojekt.

Specifika regler inte enhetliga

21. Kommissionen har inte fastställt några interna regler eller vägledningar för förvaltningen som specifikt gäller programmen för mikroprojekt som ett komplement till Lomékonventionen, den interna överenskommelsen, de finansiella bestämmelserna och de rättsliga instrumenten för att genomföra dem ⁽²⁾. Den sida i användarhandboken som handlar om finansiella förfaranden för mikroprojekt inom sjunde och åttonde EUF kan inte anses innehålla tillräckliga riktlinjer. Kommissionens allmänna handböcker för förvaltningen av programmen i AVS-länderna används och tolkas inte konsekvent.

22. För att uppväga denna brist på särskilda regler har de nationella förvaltarna försett sig med praktiska handböcker som i allmänhet är tydliga och användbara, men som skiljer sig åt ganska mycket i fråga om detaljer, presentation och innehåll. Spridningen av lokala handböcker, som ibland är mycket välgjorda, till exempel i Madagaskar, kan inte ersätta det faktum att det inte finns klara och tydliga centrala riktlinjer som är nödvändiga för att de delegerade befogenheterna skall kunna utvecklas.

23. Att det inte finns specifika några interna regler är ännu mer beklagligt när man betänker att tolkningen av Lomékonventionen varierar från land till land, att programmen för mikroprojekt har funnits i mer än tjugo år och att de förvaltas av självständiga organ.

Hög grad av självständighet i AVS-ländernas förvaltningsförfaranden

24. Mikroprojektens förvaltningsenheter lyder under den nationella utanordnaren och rapporterar till en styrkommitté ⁽³⁾ som består av företrädare för den nationella myndigheten och

⁽¹⁾ Se rapport om utvecklingen av decentraliseringen av den 30 april 2003, punkt II, generaldirektoratet för yttre förbindelser: "Huvudkontorets roll kommer alltmer att handla om samordning, kvalitetsövervakning, kontroll av förvaltningen, tekniskt stöd och förbättring av arbetsmetoder".

⁽²⁾ Till exempel rådets beslut nr 3/90 om allmänna villkor för byggentreprenad-, varu- och tjänstekontrakt.

⁽³⁾ Kommittén benämns olika beroende på vilket projekt det gäller: verkställande kommitté, vägledande kommitté, utvärderingskommitté, och ibland delas den upp i två kommittéer (utvärdering och styrning) som i Zimbabwe.

delegationen. Beroende på vad det gäller är de knutna till ministeriet för finanser, inrikesfrågor, jordbruk eller landsbygdsutveckling. De övervakas också av de fackministerier som ansvarar för de olika berörda sektorerna (utbildning, hälsa, jordbruk, vatten och avlopp) vilka kan företrädas i styrkommittén.

25. Detta beroende i förhållande till den nationella myndigheten uppvägs av en stor självständighet i praktiken. Förvaltningsenheterna har sina egna administrativa resurser. I vissa länder kan de fritt rekrytera kontraktsanställda från både den privata och offentliga sektorn. Ibland har de en teknisk assistent i ledningen, som har ett tjänstekontrakt och stort handlingsutrymme. Kvaliteten på den personal som är anställd vid dessa enheter tycks i allmänhet vara god.

26. Enheternas självständighet är en effektivitetsfaktor, särskilt när den åtföljs av en tydlig rättslig ram som gör det möjligt för enheten att klargöra sitt förhållande till tredje man i kontrakt. När förvaltningsenheterna däremot inte har juridisk befogenhet att ingå kontrakt, vilket är fallet i vissa länder, blir deras förhållande till de övriga parter som är inblandade i programmets genomförande, till exempel den centrala förvaltningen, lokala myndigheter, specialiserade tekniska byråer, stödmottagande samhällen och delegationen, alldeles för otydligt för att man skall kunna avgöra vem som har ansvar för vad när det uppstår problem i genomförandet.

Ruta nr 5

Den rättsliga ramen för förvaltningsförfarandena

1. I Madagaskar har förvaltningsenhetens roll överlåtits till en byrå som även ansvarar för det decentraliserade samarbetet som skapades genom en förordning och som har full befogenhet att ingå kontrakt med kommuner. Kontrakten skiljer sig från den nationella utanordnarens kontrakt.

2. I Uganda genomförs åttonde EUF:s program i enlighet med en överenskommelse mellan ett organ kallat "EUF:s program för mikroprojekt" som beskrivs som "ett självständigt program i förhållande till Ugandas regering", och alla medverkande distriktsråd. I samma dokument anges det dock att den förvaltningsenhet som den ansvarige har ingått kontrakt med "företräder den nationella utanordnaren och Europeiska unionen". Det återstår att se vad kontraktet kommer att ha för inverkan eftersom det är oklart hur många kontraktsparterna är.

3. I Zimbabwe granskades efter rekommendation från en juridisk konsult ett förslag till privaträttslig stadga där den nationella utanordnaren bara skulle vara en av ledarna för en styrelse. Man kan dock ifrågasätta vad det finns för fördelar med detta förslag.

Ett anpassat och i princip bindande förvaltningsförfarande

27. Flerårsprogrammen för mikroprojekt genomförs i delbetalningar som i sin tur planeras i form av programkostnadsförslag. I dessa kostnadsförslag fastställs de mikroprojekt som skall levereras under varje referensperiod, uppskattas kostnaden för dem och planeras finansieringen av dem genom förskott. De utgör också budgetramen för förvaltningsenheternas administration. Genomförandeperioderna och de delbetalningar som hör till dem bör i så stor utsträckning som möjligt gälla i ett år ⁽¹⁾ eller åtminstone ha en fastställd intervall och en rimlig löptid för att man utan dröjsmål skall kunna se om målen uppnås och snabbt godkänna de utbetalade förskotten. Kostnadsförslagen kan inte utnyttjas om de inte avslutas i tid eller om de systematiskt förlängs med hjälp av en tilläggsklausul. Det har förekommit några undantag när det gäller iakttagandet av dessa regler för en sund förvaltning.

28. Utgifterna för programmen för mikroprojekt betalas ibland utanför programkostnadsförslagen. Detta är i allmänhet fallet med granskningsverksamheter och tekniskt stöd som anlitas genom tjänstekontrakt, och ibland fallet med vissa utgifter för materiel och utrustning.

Ruta nr 6

Programkostnadsförslag

1. I Ghana täcker de nationella programkostnadsförslagen perioder på ett och ett halvt år eller mer. De samordnas med distriktsprogrammen och är föremål för ett centralt bokföringsmässigt åtagande ⁽²⁾.
2. I Malawi innehåller kostnadsförslagen uppgifter om programmets alla utgifter. Finansieringen av varje utgift är föremål för ett separat åtagande.
3. I Uganda är programkostnadsförslagen detaljerade och knutna till distriktens utvecklingsplaner. De är föremål för ett bokföringsmässigt åtagande. Vid sidan av programkostnadsförslagen gav förvaltningen av tjänstekontraktet för förvaltningsenhetens ledning upphov till en betalning utan motprestation som skulle ha krävt ett juridiskt sakkunnigutlåtande.
4. I Zimbabwe innehåller programkostnadsförslagen endast kortfattade mål, till exempel antalet planerade projekt per sektor för det aktuella året. De är inte i sig föremål för ett bokföringsmässigt åtagande. Utförlig information om de godkända projekten finns i de olika projektbeskrivningar som överlämnats till Aidco för successiva bokföringsmässiga åtaganden, men som ändå varje gång registreras som kostnadsförslag. Det kan dessutom tilläggas att tolfte programmet finansieras av både sjunde och åttonde EUF, och denna bokföringsmässiga uppdelning gör att den finansiella övervakningen av projekten blir extremt svår.

Programmets genomförandetakt är ibland för långsam

29. Det finns många prioriterade behov att tillgodose och kraven från lokalbefolkningen är fortfarande höga. Därför är AVS-ländernas förutsättningar att tillgodogöra sig medel från programmen för mikroprojekt mycket stora. Men trots det har man konstaterat att genomförandet av vissa program inom sjunde och åttonde EUF drabbas av stora förseningar. Förseningarna gör att de administrativa kostnaderna för programmen ökar ännu mer och är också en källa till besvikelse för den berörda befolkningen. Det finns flera olika orsaker till detta. Ibland beror förseningarna på yttre omständigheter och ibland på brister i den interna förvaltningen.

Ruta nr 7

Programmets genomförandetakt

1. I Ghana undertecknades det första programkostnadsförslaget först den 15 juni 2000 trots att det femte programmets första etapp godkändes den 31 maj 1999, och det första förskottet betalades in på distriktens konton först i maj 2001. Från och med maj 2001 gjordes sex successiva ändringar som förlängde programperioden. Det andra kostnadsförslaget, som startade i juli 2002, var kraftigt försenat redan i slutet av 2002.
2. I Malawi visade det sig att det tredje programmet inte kunde finansiera alla projekt som godkänts på grund av bristande samordning mellan den centrala förvaltningsenheten och lokalkontoren. År 2002 gav styrkommittén instruktioner som skulle göra att den lokala granskningen av projekten blev mer selektiv.
3. I Uganda avslutades inte det program som påbörjats i Karamojaregionen 1996 under 2001 bland annat på grund av den lokala osäkerheten. Programmets första kostnadsförslag, som gällde perioden 1998–1999, ändrades tre gånger och programtiden förlängdes fram till den 31 juli 2002. Kostnadsförslagen för programmet inom åttonde EUF drabbades av flera förlängningar och alltför många överlappningar. I december 2002 inleddes samtidigt tre kostnadsförslag som hörde till ett och samma program.
4. I Zambia hade det i mars 2003 ingåtts åtaganden för nästan alla medel för ett antal projekt som motsvarade mindre än hälften av de planerade projekten, det vill säga mer än ett år efter att finansieringsöverenskommelsen för programmets andra etapp hade skrivits under. Vid samma tidpunkt väntade 125 projekt fortfarande på att komma igång, av vilka många hade godkänts mer än ett år tidigare.
5. I Zimbabwe innebar landets ekonomiska situation under 2001 och 2002 – som kännetecknades av hyperinflation och orimliga växelkurser – att budgetanslagen till flera projekt inom det tolfte flerårsprogrammet inte räckte till under året. I flera fall blev man tvungen att skjuta upp projektens slutförande.

⁽¹⁾ Den vanliga benämningen är årliga programkostnadsförslag.

⁽²⁾ Det bokföringsmässiga åtagande som avses i denna ruta är det som utförs i OLAS.

Den finansiella organisationen och organisationen av räkenskaper och kontroller är tillfredsställande men kan förbättras

30. De medel som behövs för projekten och förvaltningsenheternas administrativa utgifter betalas ut på förskottskonton. Det första förskottet motsvarar vanligtvis 30 % till 50 % av de uppskattade behoven. Utbetalning av ytterligare anslag till kontona görs på villkor att förskotten har utnyttjats korrekt. Att tillämpa detta förfarande är riskabelt eftersom ansenliga summor betalas ut innan arbetet har utförts.

31. En annan inneboende risk med programmen för mikroprojekt hänger samman med att åtgärderna är utspridda över ett stort antal olika platser, vilket gör att det är svårt och kostsamt att övervaka dem. När regionalkontoren inrättades och de lokala myndigheternas roll stärktes blev det möjligt att förbättra övervakningen av projekten, men det har inte minskat de administrativa kostnader som uppstår på grund av denna spridning. Budgetkostnaden för de administrativa utgifterna ⁽¹⁾ varierar kraftigt från land till land (10 % i Malawi, 17 % i Zambia, 20 % i Madagaskar och i Zimbabwe). Det räcker dock inte med att jämföra de administrativa kostnaderna när man skall jämföra hur effektiva förvaltningarna är. Det finns stora skillnader mellan länderna i fråga om betydelsen av de uppgifter som överläts åt den lokala myndigheten och om de geografiska och ekonomiska begränsningarna.

32. För att kunna beakta dessa risker när man organiserar utgiftsflöden och planerar den interna kontrollen har berörda länder på olika sätt infört en kombination av central och decentraliserad redovisning, extern granskning och intern kontroll. I vissa länder öppnar förvaltarna olika konton för varje utgiftskategori. I andra länder går alla utgifter genom samma konton. Om man skiljer på konton för driftsutgifter från konton för administrativa utgifter blir det lättare att övervaka och kontrollera de administrativa kostnaderna.

33. Mikroprojektprogrammets bokföringsmässiga och finansiella förvaltningssystem som granskats av revisionsrätten var på det hela taget tillfredsställande men kan förbättras både vad gäller definitionen av dem och deras funktion, särskilt kontrollfunktionen. Det visade sig att det fanns enstaka funktionsbrister, särskilt vid redovisningsrevisionen av de utvalda transaktioner från budgetåret 2002 som granskades i samband med revisionsrättens revisionsförklaring om förvaltningen av EUF. Vissa av funktionsbristerna beror på otillräckligt tekniskt kunnande och ibland på den lokala förvaltningens materiella nöd.

⁽¹⁾ Administrativa utgifter som avses i finansieringsöverenskommelserna och programkostnadsförslagen.

Ruta nr 8

Finansiell organisation och organisation av räkenskaper

1. I Ghana betalas arbetena av distrikten som tillämpar sina egna förfaranden för förhandskontroller och som har lokala konton på vilka förskott från förvaltningsenheterna betalas in. De kontroller som utförs innan det centrala kontot fylls på är interna. Enligt finansieringsöverenskommelsen för femte programmet var dock finansieringen av den andra etappen beroende av en extern utvärdering av den första etappen, som gjordes efter att anslagen hade betalats ut. Det konstaterades också att de lokala upphandlingsförfarandena i flera fall inte hade iakttagits.

2. I Madagaskar förvaltar kommunerna kontona för projektutgifterna, men förhandskontrollen av utgifterna utförs av de regionala förvaltningskontoren. Efterhandskontrollen av utgifterna, som är en förutsättning för att det kan göras betalningar till ett centralt nationellt förskottskonto, överläts till en avdelning som är placerad vid den nationella utanordnaren och som ansvarar för kontrollen av alla EUF-transaktioner som genomförs med hjälp av kostnadsförslag. De brister som upptäcktes gällde enstaka luckor i den juridiska dokumentationen och godkännande av godtyckliga enhetspriser under anbudsomgången.

3. I Malawi har man separata konton för driftsutgifter och administrativa utgifter. Förfarandena för inköp och utgifter övervakas centralt av den nationella förvaltningsenheten som på så sätt strävar efter att få de mest konkurrenskraftiga priserna. Detta system kräver stora arbetsinsatser som skulle kunna motivera att arbetet decentraliserades till de regionala kontoren. Förskottskontona fylls på grundval av de externa granskningarna som överläts åt privata firmor i form av återkommande fysiska inspektioner. Revisorernas rapporter, som ofta innehåller reservationer, följs dock inte upp.

4. I Uganda betalar distrikten för arbetena från lokala konton som förses med förskott av förvaltningsenheten som även gör förhandskontroller av utgifterna. Efterhandskontrollen, som görs varje kvartal, överläts åt en lokal revisionsbyrå som samtidigt ansvarar för granskningen av räkenskaperna och för utbildningen på arbetsplatsen av de lokala räkenskapsförare som sköter dem. De externa gransknings- och rådgivningsfunktionerna är inte tillräckligt åtskilda. Förvaltningsenheten och delegationen tar ingen notis om de värdefulla iakttagelser som Ugandas riksrevisor gjort om distriktens redovisning av mikroprojekten.

5. I Zambia borde den interna kontrollen av att förskotten utnyttjats korrekt ha utförts av en grupp på tre personer, men i själva verket vilade den uppgiften fram till januari 2003 på en enda person som hade en assistenttjänst, vilket försvagade kontrollsystemet. Dessutom gällde den senaste externa granskningen, som revisionsrättens revisorer fick ta del av i mars 2003, endast de administrativa utgifterna för budgetåret 2001 – trots att det inte fanns någon rapport tillgänglig för år 2000.

6. I Zimbabwe sker förhandskontrollen av alla utgifter centralt. Driftsutgifterna betalas från ett centralt konto som förvaltas av förvaltningsenheten. De fem regionala förvaltningsenheternas administrativa utgifter betalas från lokala konton till vilka betalningar görs från det centrala administrativa kontot. Kontona fylls på efter granskningarna, som utförs varje kvartal av ett dotterbolag till en internationell firma. Det faktum att granskningarna inte gäller räkenskapsinkomster och inte inbegriper kontroller på plats gör att nyttan av de intyg som utfärdas är begränsad.

Principen om stödmottagarnas medfinansiering iaktas väl

34. Stödmottagarnas medverkan som nämns i Lomékonventionen sker ofta i natura (tillhandahållande av tegelstenar, sand och övrigt material) eller i form av arbetskraft (medverkan i byggnadsarbeten), vilket gör att den är svår att redovisa. När redovisningen bedöms vara omöjlig eller för formell gäller det att kontrollera att det finns ett betydande bidrag. I de flesta fall skrivs en ingående utvärdering i projektredovisningen, men den är ofta mycket svår att kontrollera eftersom det varken finns några verifierande underlag eller några formella ekonomiska referenser.

35. Lomékonventionen bör tillämpas med urskiljning när det bidrag som krävs av stödmottagarna skall beräknas. Det är till exempel allmänt känt att aids epidemin påverkar den hårdast drabbade landsbygdsbefolkningens förutsättningar att bidra. En alltför strikt tillämpning av regeln om stödmottagarnas bidrag, som för övrigt har ett enhälligt stöd, skulle under vissa mycket svåra omständigheter leda till att en fattig befolkning inte får den hjälp den behöver, vilket går stick i stäv mot avsikten med Lomékonventionen. Möjligheten att ersätta stödmottagarnas bidrag med ett bidrag från AVS-landet, det vill säga från den lokala förvaltningen, beror på vad landet ifråga har för förutsättningar att bidra. Granskningen på plats visade dock att det fortfarande är möjligt att ställa högre krav i samband med förvaltningen och beräkningen av stödmottagarnas bidrag.

Övervakningen är i huvudsak tillfredsställande men kan förbättras

36. Trots de begränsningar som följer av att åtgärderna är spridda över flera olika platser är övervakningen av byggnads- eller upprustningsarbeten i allmänhet tillfredsställande, främst tack vare stödmottagarnas delaktighet. Övervakningen kan dock förbättras, främst när det gäller de mest komplexa projekten där det krävs större tekniskt kunnande.

Ruta nr 9

Teknisk övervakning av infrastrukturer

1. I Madagaskar gällde den största bristen den tekniska övervakningen av förfarandet för att godkänna arbetena, vilket ledde till att det lokala arbetsteamet godkände en skolbyggnad av medelmåttig kvalitet.

2. I Malawi sker övervakningen av projekten i form av återkommande besök på plats av specialister från förvaltningsenhetens lokalkontor och ibland av ledamöterna i styrkommittén. Stödmottagarna deltar i övervakningen och ser till att materialet som köpts in centralt finns tillgängligt.

3. I Uganda har distrikten i sin egenskap av lokal gemenskap som äger infrastrukturerna tilldelats ansvaret för den tekniska övervakningen och underhållet inom ramen för programmet inom åttonde EUF. Det blir lättare att fullgöra dessa skyldigheter genom att EUF:s infrastrukturer håller en hög teknisk standard som är högre än standarden på de infrastrukturer som den nationella administrationen finansierar inom sina kapitalprogram.

4. I Zimbabwe överläts den tekniska övervakningen till distriktet eller till specialiserade nationella tekniska organ. Kvaliteten på den hjälp som ges i detta sammanhang varierar kraftigt från projekt till projekt beroende på den berörda personalens utbildning och tillgänglighet och de geografiska och ekonomiska begränsningar som finns. Dessutom övervakar stödmottagarna företagets verksamhet på byggarbetsplatserna i mån av sitt tekniska kunnande som ökar tack vare olika utbildningsåtgärder och informationsinsatser för att göra människor medvetna.

37. Utöver den individuella tekniska övervakningen av projekten är det viktigt att kontrollera programmets genomförande genom att beakta värdefull information om perioder, utgifts- eller stödmottagarkategorier och geografiska områden. Ofta medger inte informationssystemen en sådan övervakning på grund av att den information som kommer in i vissa fall är otillräcklig, i andra fall för omfattande, oklar eller irrelevant. Styrkommittéerna mottar många olika rapporter som ofta innehåller onödigt information som inte kan användas.

Ruta nr 10

Informationssystemen

1. I Ghana var dataprogrammet för övervakning MISME (Management Information System Monitoring and Evaluation) tänkt att vara en av grundstenarna i förvaltningen av femte programmet i enlighet med finansieringsöverenskommelsen (januari 1999), och förutom projektens alla fysiska och finansiella uppgifter skulle det bearbeta stödmottagarnas utvärderingar och grundscenarier (¹), men i slutet av 2002 hade den fortfarande inte installerats.

(¹) Metoden med grundscenarier eller "baseline data" syftar till att så exakt som möjligt rekonstruera vad som skulle ha hänt om programmet som skall förbättra situationen inte hade genomförts.

2. I Madagaskar är en alltför stor del av den information som kommer från förvaltningsenheten utspridd i olika typer av rapporter (bl. a. projektbeskrivningar, resultatavlor och periodiska rapporter) och det går inte att tydligt se vilken rapport som innehåller den exakta uppgiften. Många inkonsekvenser skulle också gå att undvika om den information och de rapporter som ges av personalen förenklades, inriktades på projektet och kom från en och samma källa.

3. I Malawi förs information om projekten in i separata dokument, vilket gör att det inte går att konsultera samtliga uppgifter för varje genomförande. Det går inte att använda informationen om befolkningens socioekonomiska situation, målsektorerna och om situationen innan projektet påbörjas, vilket annars skulle möjliggöra en bättre intern utvärdering. Förvaltningsenheten har inget datoriserat system som skulle möjliggöra en bättre insamling och ett bättre utnyttjande av de uppgifter som finns.

4. I Uganda har man en tendens att skriva många rapporter men det görs inga försök att sammanfatta informationen i dem. Bara när det gäller program inom åttonde EUF har det skrivits mer än hundra olika rapporter under loppet av ett år vilka ansetts vara nödvändiga för förvaltningsenheten.

5. I Zimbabwe har bristerna i informationssystemet förvärrats av att finansieringen av projekten har delats upp i olika bokföringsmässiga åtaganden. Under dessa omständigheter är det praktiskt taget omöjligt att övervaka projekten och samtidigt respektera den princip om förvaltning av projektcykeln som kommissionen hänvisar till. Informationssystemet som är infogat i redovisningssystemet kan inte ge en snabb och fullständig överblick över ett mikroprojekts fysiska och ekonomiska situation.

RESULTAT AV FLERÅRSPROGRAMMEN FÖR MIKROPROJEKT

Mycket positiva omedelbara resultat

38. Enligt Lomékonventionen förväntas mikroprojekten ha en ekonomisk och social inverkan på människors liv och tillgodosett ett bevisat och observerat, prioriterat behov.

39. De mikroprojekt som revisionsrätten valde ut i de sex länder som besöktes granskades ingående genom skrivbordsgranskningar och granskningar på plats tillsammans med stödmottagarna, och det visade sig att det fanns brister som måste rättas till. Några utmärkande exempel redovisas nedan. Men granskningen visade framför allt att man i de flesta fall hade tillgodosett grundläggande behov på det sätt som Lomékonventionen avser.



Många låg- och mellanstadieskolor har byggts

40. Stödmottagarna är oftast organiserade i projektkommittéer. Ibland finns de redan när ett projekt påbörjas (till exempel när det gäller upprustningsarbeten) och ibland inrättas de särskilt för ett projekts skull. De företrädare för kommittéerna som revisionsrätten träffade under granskningen förstod EUF-programmens särskilda krav som innebär att de slutliga stödmottagarna måste ge ett väsentligt bidrag. Att iaktta principen om stödmottagarnas medverkan är en viktig förutsättning för projektens kontinuitet. Stödmottagarnas medverkan kan också anses vara ett positivt resultat i sig. På så sätt uppnås faktiskt det mål med så kallat egenansvar som understryks i Cotonou-avtalet.

Projektens inverkan är dock svår att mäta

41. Programplaneringen av projekten bör grunda sig på en uppskattning av behoven och på förhand fastställa indikatorer som gör att det går att mäta projektens inverkan i efterhand. Förvaltningsmetoden för kommissionens program, som sammanfattas i logiska ramar, gör skillnad på programmets resultat (att infrastrukturer och tjänster blir tillgängliga) och deras inverkan (att lokalbefolkningens liv förbättras).

42. De prioriterade behoven och sättet att tillgodose dem mäts på nationell nivå i AVS-länderna. Till exempel kan sättet att tillgodose behovet av dricksvatten mätas genom närheten till brunnarna ⁽¹⁾. Sättet att tillgodose behovet av vård kan mätas med hjälp av WHO:s kriterier och sättet att tillgodose behovet av utbildning kan mätas genom att man tittar på hur många som deltar i utbildning eller antalet barn i varje klass.

⁽¹⁾ Avståndet som måste tillryggaläggas för att få tillgång till dricksvatten är ett vanligt kriterium.

43. Det går dock inte att fastställa EUF-programmens inverkan bara genom att titta på trender i den nationella eller ens regionala statistiken. Man bör faktiskt skilja denna inverkan från den från liknande program som är många fler eftersom de projekt som finansieras är småskaliga ⁽¹⁾.

44. Givarländerna, de icke-statliga organisationerna och AVS-länderna utbyter inte information om sitt arbete när det gäller mikroprojekt. Det vore dock värdefullt att få veta hur många skolor, vårdcentraler och vattenledningssystem och avloppssystem som har byggts eller renoverats i varje land under loppet av ett givet år oavsett finansieringskälla. Då skulle det bli möjligt att uppskatta EUF-mikroprojektens inverkan med hänsyn till deras relativa betydelse inom utvecklingsbiståndet.

45. Bristen på information om omgivningen är inte det enda hindret när man skall mäta mikroprojektens inverkan. De överambitiösa mätindikatorer som anges i programmen är en annan källa till svårigheter. Metoden med logisk ram leder ibland till teoretiska överdrifter. Inom vissa program har man till exempel för avancerade "objektiva verifierbara indikatorer" som nästan aldrig är tillgängliga eftersom det statistiska arbete som de grundar sig på är alltför dyrt.

46. En annan svårighet har att göra med att projekten onekligen har en indirekt, om än oklar, inverkan som är mer påtaglig och synlig på kort sikt när det gäller vissa projekt. Även om mikroprojekten för konstbevattning och elektrifiering direkt tillgodoser akuta behov hos den lokalbefolkning som de riktar sig till, ger de också möjlighet till ekonomisk utveckling för hela befolkningen i de berörda områdena.



En vattenreservoar: många indirekta stödmottagare

47. Under dessa omständigheter är det bättre att acceptera att det inte går att exakt mäta vilken inverkan projekten har i stället för att riskera att presentera siffror som inte går att bekräfta.

⁽¹⁾ Småskaliga projekt är ett prioriterat åtgärdsområde för icke-statliga organisationer.

Ruta nr 11

Att mäta projektens inverkan

1. I Ghana kompletterades inte femte programmets målsättning, som var att öka utnyttjandet av sociala infrastrukturer genom att rusta upp dem, med några bestämmelser för hur resultaten skulle mätas på ett lämpligt sätt. Till exempel gav inte den utvärdering av stödmottagarna som avses i finansieringsöverenskommelsen önskat resultat. Indikatorerna i den logiska ramen för att mäta inverkan var inte till någon som helst nytta.

2. I Madagaskar var det förväntade resultatet av programmet som finansierades av sjunde EUF verifierbart och uttrycktes i antalet infrastrukturer. Förutom det arbete som fullgjorts är det svårt att mäta de resultat som PAICAL (Programme d'Appui aux Initiatives des Communes et des Associations Locales) försöker uppnå, till exempel att öka den grundläggande servicen till befolkningen, stärka samarbetet mellan det civila samhället, de valda företrädarna och den lokala myndigheten och höja kompetensen i den lokala förvaltningen.

3. I Malawi planerar man inom det tredje programmet att mäta de resultat som uppnåtts när det gäller fattigdomsbekämpning och förbättring av levnadsvillkor med hjälp av indikatorer som ministerierna för utbildning och hälsa skall tillhandahålla. Inga sådana indikatorer har använts.

4. I Uganda gjordes aldrig den planerade undersökningen om inverkan beträffande de mikroprojekt som finansierades av åttonde EUF. Enligt den logiska referensramen skall det finnas både "objektiva och verifierbara indikatorer" som är omöjliga att kontrollera för enbart EUF i fråga om de berörda distrikten på grund av bristerna i de tillgängliga statistiska verktygen, och mer realistiska indikatorer som gäller de faktiska resultaten och inte projektens inverkan. Indikatorerna kan inte tillsammans användas till bedömningen om huruvida befolkningens levnadsvillkor har förbättrats.

5. I Zimbabwe använder man inom det tolfte flerårsprogrammet realistiska resultatindikatorer, till exempel antalet ekonomiska eller sociala infrastrukturer som byggts, och man undviker indikatorer för projektens inverkan som har visat sig vara mycket svåra att använda. Den externa utvärderingen av programmen har visat att det är omöjligt att kvantifiera mikroprojektens nytta och även att på ett ovedersägligt sätt fastställa det totala antalet stödmottagare. Utvärderingen av sjunde EUF:s program visade att det saknades kvantitativa uppgifter och slutsatsen (en mycket positiv sådan) grundades på kvalitativa indikatorer, men man redogjorde inte ordentligt för innehållet i dem.

Ofta osäkert om behoven tillgodoses på ett varaktigt sätt

48. Det är lättare att kontrollera om den berörda befolkningens behov tillgodoses av flerårsprogrammen för mikroprojekt om man beaktar de särskilda kännetecknen för de främsta områdena,

till exempel utbildning, hälsa och ekonomisk landsbygdsutveckling. Att behoven tillgodoses på ett varaktigt sätt är ett avgörande kriterium för bedömningen av resultatet, även om detta inte nämns i Lomékonventionen.

49. Den främsta garantin för att arbetena skall få varaktig effekt är den ursprungliga kvaliteten på dem. Men det måste också finnas effektiva politiska stödåtgärder för att de skall kunna bli varaktiga. Om arbetena genererar inkomster upprättar man en budget för underhållet av dem. Att stödmottagarna får egenansvar för projekten är ytterligare en förutsättning för att de skall bli livskraftiga.

50. Efter att ha utfört granskningar i de sex utvalda länderna anser revisionsrätten att de ansträngningar som gjorts för att säkerställa mikroprojektens varaktighet är tillfredsställande. De granskade projekten visade sig med några få undantag ha goda förutsättningar för att bli varaktiga och de äldsta projekten visade sig vara i ett acceptabelt skick. Men eftersom det som nämnts ovan saknas undersökningar om de äldsta projekten, är kunskapen om mikroprojektens varaktighet totalt sett begränsad. Huruvida mikroprojekten fungerar tillfredsställande vid en given tidpunkt är fortfarande osäkert när det gäller merparten av de afrikanska länderna. Det främsta kriteriet för varaktighet är fortfarande stödet från nationella, centrala och lokala myndigheter.

Sociala sektorer: utbildning och hälsa

51. Utbildnings- och hälsosektorerna har särskilda kännetecken som har att göra med de stödmottagande samhällena, mikroprojektens tekniska komplexitet, behovet av expertkunskaper och stöd från nationella eller lokala myndigheter.



Högstadi- och gymnasieskolor som framgångsrikt byggts eller utrustats

52. Inom utbildningssektorn finansierar programmen för mikroprojekt uppbyggnad och upprustning av grund- eller gymnasieskolor och ibland utrustning av dem i form av möbler, böcker och laboratoriematerial. Utbildningssektorn passar bra för mikroprojekten. Utbildningsnivån och motivationen hos projektledarna, lärarna och elevernas föräldrar är den främsta förutsättningen för framgång. Att skolbyggnaderna är enkla och standardiserade är en annan gynnsam förutsättning. De medel som krävs för att finansiera mindre underhållningsarbeten lämnas av den nationella myndigheten när skolan är avgiftsfri och genom föräldrarnas försorg när den är avgiftsbelagd. Dessa medel förvaltas i allmänhet väl av de sociologiska skäl som nämns ovan.

53. Inom hälsosektorn är mikroprojekten utsatta för större påfrestningar och de har osäkrare resultat. Programmen finansierar uppbyggnad och upprustning av vårdcentraler, små sjukhus, bostäder för sjukvårdspersonal och inköp av enklare medicinsk utrustning. Den nationella myndigheten ansvarar för läkemedelsförsörjningen. En av de inneboende svårigheterna med hälsosektorn hänger samman med att stödmottagarna inte är en lika avgränsad grupp och inte heller lika positivt berörda som elevernas föräldrar, även om användarkommittéerna spelar en aktiv roll. Dessutom är regelbundenheten i den nationella myndighetens läkemedelsförsörjning en känsligare fråga än den om leverans av skolutrustning, som inte behöver förnyas lika ofta.



Vårdcentraler som ännu inte fungerar ordentligt

54. Projekt för tillhandahållande av dricksvatten och avlopp, till exempel brunnar och latriner, bidrar till att förbättra folkhälsan, men är ändå utsatta för mindre påfrestningar.

Ruta nr 12**Mikroprojekt i sociala sektorer**

1. I Ghana användes de flesta infrastrukturer som granskats till det de ursprungligen var avsedda för. Några enstaka fall av missbruk kunde konstateras. En landsbygdsklinik som finansierades av fjärde programmet användes delvis som kök och bostad åt en sjuksköterska på grund av att sjuksköterskans ursprungliga bostad användes av en barnmorska och en lägstadielärare. En annan klinik hade inte använts för något medicinskt ändamål på över ett år. Cirka en fjärdedel av de infrastrukturer som granskades hade påtagliga problem, till exempel fanns det sprickor som krävde reparationsarbeten som stödmottagarna inte kunde utföra och som gjorde att distrikten blev tvungna att ingripa. Förutom finansieringen av omfattande reparationer fanns det problem i fråga om personalen på grund av att ett stort antal skolor låg i isolerade landsbygdsområden. Även om lokalbefolkningens liv klart förbättrades genom att utnyttjandet av sociala tjänster ökade hade inte problemen med varaktigheten för de tidigare programmen lösts: bristfälligt stöd från fackministerierna för utbildning och hälsa, uteblivna leveranser och utebliven ersättning av utrustning.

2. I Madagaskar var de projekt som besöktes, med undantag av en högstadie- och gymnasieskola, av tillfredsställande kvalitet och uppfyllde stödmottagarnas förväntningar.

3. I Malawi inrättades förvaltningskommittéer för mikroprojektet och de skall ta över ansvaret för projekten när de har avslutats. Personalen i förvaltningsenheterna bedriver en informationskampanj tillsammans med dessa kommittéer för att utveckla den känsla av delaktighet och ansvarskänsla som krävs för att infrastrukturerna skall underhållas på ett bra sätt. Eftersom högstadie- och gymnasieskolorna är avgiftsbelagda har deras förvaltningskommittéer inrättat permanenta fonder för det löpande underhållet. När det gäller låg- och mellanstadieskolorna, som är avgiftsfria, anser de stödmottagande samhällena i allmänhet att det är regeringens ansvar att sköta det löpande underhållet och de har inte inrättat fonder med föräldrarnas bidrag.

4. I Uganda finansierar de två program som granskats uppbyggnad och upprustning av låg- och mellanstadieskolor. Man anser att det är mycket viktigt att servera mat till skoleleverna för att uppmuntra dem att komma dit och att ordna bostäder till lärarna på området för att det skall bli lättare att rekrytera motiverad personal. Principen om gratis skolgång föreskrivs av staten enligt ett volontärprogram om grundskola för alla. Som ersättning tilldelas skolorna en budget för underhållet. De skolor och vårdcentraler som besöktes var i ett tillfredsställande skick, men det fanns stora skillnader i fråga om utrustningsstandard.

5. I Zimbabwe leder beslutet av Europeiska unionens råd att stoppa allt stöd som inte direkt kommer befolkningen till del till att mikroprojekten får stor betydelse eftersom deras främsta mål just är direkt stöd.

— Landets monetära situation får ogynnsamma effekter för den fattigaste befolkningen som borde vara den som får stöd från EUF. Under 2002 visade det sig därför vid upprepade tillfällen att den finansieringsram som tilldelats olika infrastrukturprojekt inom det tolfte flerårsprogrammet för mikroprojekt var otillräcklig på grund av den kombinerade effekten av en mycket ogynnsam växelkurs och de plötsliga prishöjningar som de kontrakterade företagen utsattes för. Som en följd av detta fattades det beslut om ytterligare finansieringar och det arbete som man ursprungligen hade kommit överens reducerades, på bekostnad av de stödmottagande samhällena, som ju hade betalat den del som krävdes för att genomföra projekten.

— Till exempel kunde ett projekt för dricksvattenförsörjning slutföras enbart tack vare ett extra bidrag från det stödmottagande samhället. Ett annat projekt kunde inte tas i bruk, trots att det praktiskt taget var avslutat, vilket gjorde att lokalbefolkningen inte hade tillgång till någon som helst service. På en vårdcentral på landsbygden, som låg i ett prioriterat område på grund av aidsepidemin, levererades endast hälften av den utrustning som finansierades av programmen på grund av att pengarna var slut. Det stödmottagande samhället valde att behålla byggnadsmaterialet och avstå från rörarbetena i sjuksköterskans bostad och från extra medicinsk utrustning.

— Målet med nionde och tolfte programmet i fråga om utbildning, som består i att förbättra kvaliteten på utbildningen, uppnåddes på ett mycket övertygande sätt. Utrustningen av laboratorierna för de naturvetenskapliga ämnena på högstadie- och gymnasieskolor leder till att skolorna får ett högre erkännande av utbildningsministeriet och kan erbjuda högre utbildningar. Man har särskilt inriktat sig på lärarbostäder. I de skolor som besöktes förvarades och underhölls det EUF-finansierade materialet i allmänhet väl.

Ekonomiska sektorer

55. Projekt som stöder inkomstskapande kommersiell verksamhet har problem som hänger samman med den låga utbildningsnivån i de samhällen som projekten riktar sig till, projektens tekniska komplexitet, svårigheterna med att få in dem i befintliga ekonomiska kanaler och med klimatriskerna. Granskningen visade att det fanns ett större antal brister i denna sektor. De ekonomiska mikroprojekten är färre och har ofta en högre kostnad per enhet. Behovet av expertkunskaper och tekniskt stöd är större. Men programmets bidrag i fråga om utveckling och varaktiga förbättringar i levnadsvillkoren rättfärdigar att de är utsatta för dessa risker.



Lönsamheten för denna mjölkvarn är ännu inte säkrad

56. De främsta verksamheterna inom detta område består i att uppföra anläggningar för i synnerhet konstbevattning (reservoarer, kanaler och pumpar) lagring av skördar (silor), förädling av dem (kvarnar), saluföring av produkter (marknadspplatser), distribution av dem (lokala vägar) och skötsel av djur (vaccinationsbälten) ⁽¹⁾. Lokala hantverksverksamheter finansieras också. Finansiering genom lån används i vissa länder, medan andra har slutat använda den metoden på grund av att satserna på återbetalningen ofta är låga eller på grund av att förvaltarna saknar kunskaper på detta område.

Ruta nr 13

Inkomstskapande verksamheter

1. I Malawi gällde de främsta bristerna som upptäcktes inkomstskapande projekt som finansierades med lån under direkt kontroll av den nationella förvaltningsenheten. En grisfarm som sköttes av en grupp på fem personer fick ett första lån för ett och ett halvt år och ett bidrag som inte hade godkänts formellt. Vid tiden för besöket var återbetalningarna fem månader försenade på grund av att de projektansvariga inte hade lyckats föda djuren på ett sådant sätt att de kunde sälja dem till ett rimligt pris. Ett projekt – ett bageri – var inte berättigat till stöd därför att lånet hade beviljats en enda person, som dessutom hade en administrativ tjänst på delegationen då beslutet fattades. Ett annat projekt – ett sågverk – fungerade inte på grund av att ett tekniskt fel inte åtgärdades.

2. I Uganda misslyckades den lånefinansiering av ekonomiska projekt som avses i programmet för mikroprojekt i Karamoja, vilket ledde till att de flyttades över till ett självständigt program som drevs av en enhet specialiserad på mikrolån. Programmet för mikroprojekt bidrog ändå med stöd till uppförandet av flera inhägnader, en veterinärbyggnad och en skattebyggnad för två projekt som skulle göra det lättare att upprätthålla boskapshandeln och driva in lokala skatter på försäljningen av djur. Dessa projekt, som avbröts vid flera tillfällen och som inte överlämnades officiellt till stödmottagarna, hade en reducerad verksamhet i slutet av 2002. Mindre än tre år efter att arbetena hade slutförts fungerade ett av projekten betydligt sämre (stängsel hade inte utformats på ett sådant sätt att de klarade trycket från boskapen).

3. I Zimbabwe finansieras de ekonomiska projekten med bidrag. Förvaltningsenheten prioriterar enkla och billiga metoder, till exempel konstbevattning genom utnyttjande av tyngdkraften. Upprustningen av ett sådant konstbevattningssystem inleddes 1932 i landets sydöstra delar, och trots stora påfrestningar (bland annat igensandning och snabb naturlig tillväxt av den stödmottagande befolkningen) var det ett positivt exempel på det stöd som ges till befintliga projekt som både har visat sig vara effektiva i det förflutna och som har en stor utvecklingspotential. När det däremot gäller ett annat konstbevattningssystem i samma område lyckades man inte producera och saluföra den goda skörd som var en förutsättning för att projektet skulle lyckas. I detta slättbyggsområde blev man tvungen att tillgripa en vanskelig teknik – elpump – i stället för det mycket mer hållbara tyngdkraftssystemet. Vid tiden för revisionsrättens besök var risken stor för att systemet inte skulle hålla och elpumpen hade redan rostat en del och läckte dessutom.

SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

Slutsats

57. Flerårsprogrammen för mikroprojekt kan med begränsade medel ge människor i fattiga länder ett verkligt stöd och samtidigt iaktta Lomékonventionens regler och principerna för initiativ och aktiv medverkan. Därför är de ett utmärkt exempel på hur man effektivt, ekonomiskt och ändamålsenligt utnyttjar EUF-medel (punkterna 38–40). Varje land har kunnat anpassa genomförandet av programmen för mikroprojekt till sina strukturer och sin politik. Kriterierna för stödberättigande för flerårsprogrammen för mikroprojekt kan skilja sig betydligt från land till land beroende på hur man tolkar formuleringarna i Lomékonventionen (punkterna 14–15).

58. Även om EUF-programmens egentliga inverkan inte mäts och dessutom tycks vara svår att mäta med undantag av några

⁽¹⁾ Ett vaccinationsbälte gör det möjligt att hålla djuren stilla så att det blir lättare att vaccinera dem.

enskilda projekt (punkterna 41–47) tillgodoser mikroprojekten i de allra flesta fall väsentliga behov på ett ändamålsenligt sätt.

59. Revisionsrättens granskning har trots detta visat att det finns vissa brister i förvaltningen och några inneboende risker med programmen som, utan att intresset av att fortsätta med dem ifrågasätts, kräver antingen korrigerande åtgärder eller särskild vaksamhet.

60. Kommissionens centrala avdelningar har otillräcklig information om flerårsprogrammen för mikroprojekt, vilket begränsar det stöd som de skulle kunna ge till delegationerna (punkterna 17–20). Likartade program beaktas inte i tillräckligt hög grad när EUF-programmen utformas och utvärderas (punkt 11).

61. Kommissionen har inte fastställt några interna regler eller vägledningar för förvaltningen som är specifika för programmen för mikroprojekt. Detta leder till att det finns många olika lokala handböcker av ojämn kvalitet (punkterna 21–23). Förvaltningsenheternas rättsliga status förklaras inte ordentligt i programmets referensdokument (punkt 26). Förvaltningsreglerna för programkostnadsförslagen följs inte alltid strikt, särskilt när det gäller att förlänga genomförandeperioderna (punkterna 27–28). Ödesdigra förseningar har konstaterats i fråga om programmets genomförande (punkt 9).

62. Även om programmets finansiella system och redovisningssystem generellt är tillfredsställande finns det brister i förfarandena för intern kontroll, och förvaltningsinformationen om projekten är ofta antingen otillräcklig eller för omfattande, oklar eller irrelevant (punkterna 30–33).



Konstbevattningssystemen behöver underhållas

63. Det finns inga utvärderingar av de nationella programmen för mikroprojekt som görs efter en längre tid och som skulle kunna ge värdefull information om de gamla projektens varaktighet och göra att man i större utsträckning beaktade liknande frågor inför kommande projekt. Utvärderingar som gäller flera länder är alltför sällsynta och alltför gamla för att de skall kunna vara till någon nytta för kommissionen (punkt 10). Det faktum att det saknas samlad tillförlitlig information om finansieringsstödet till små infrastrukturer i AVS-länderna gör att det inte går att uppskatta EUF:s eget bidrag på området (punkt 44).

64. Trots att projekten befanns vara i gott skick efter några år är i många fall det fortfarande osäkert om de kommer att bli varaktiga och kvaliteten på det arbete som gjorts är osäker, särskilt när det gäller områdena hälsa och ekonomisk landsbygdsutveckling (punkterna 53 och 55–56).

Rekommendationer

65. Kommissionens uppmanas att genomföra följande rekommendationer:

- a) Organisera sina centrala avdelningar så att de kan samla in och analysera relevant information om de allmänna riktlinjerna och de övergripande resultaten av flerårsprogrammen för mikroprojekt för att i större utsträckning stödja, förbättra och främja detta värdefulla instrument för lokal utveckling.
- b) Ge delegationerna en gemensam vägledning om hur mikroprojekt skall förvaltas där hänsyn tas till instrumentets särskilda kännetecken och till den erfarenhet som finns på området.
- c) Ge större uppmärksamhet åt den rättsliga statusen hos mikroprojektens förvaltningsenheter och utforma en rättslig ram för relationerna mellan dem och deras samarbetspartner, särskilt de lokala myndigheterna.
- d) Se till att genomförandet genom programkostnadsförslag kontrolleras bättre så att projektcykeln övervakas på ett lämpligt sätt och så att tidsfristerna hålls i enlighet med befolkningens främsta förväntningar.
- e) Noggrannare undersöka mikroprojektens förutsättningar att bli varaktiga och i synnerhet vilken roll de lokala myndigheterna skall ha för detta ändamål i varje projekts olika faser.

Revisionsrätten anser att man bör öka ansträngningarna för att mer aktivt involvera AVS-ländernas lokala myndigheter i genomförandet av flerårsprogrammen för mikroprojekt ⁽¹⁾.

- f) Använda realistiska metoder för att mäta resultaten i varje land och bättre utnyttja utvärderingarna. Genomföra fler utvärderingar som gäller flera länder och i samband med detta hitta det bästa sättet att sprida dem till delegationerna.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 17 och 18 december 2003.

För revisionsrätten

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Ordförande

⁽¹⁾ Se de liknande rekommendationerna i punkterna 101–102 i revisionsrättens särskilda rapport nr 2/2003 om genomförandet av principerna för livsmedelsförsörjning i utvecklingsländer som finansieras genom Europeiska unionens allmänna budget (EUT C 93, 17.4.2003).

BILAGA I

MIKROPROJEKT SOM FINANSIERAS AV SJÄTTE, SJUNDE OCH ÅTTONDE EUF
(Situationen den 31 december 2002) ⁽¹⁾

(miljoner euro)

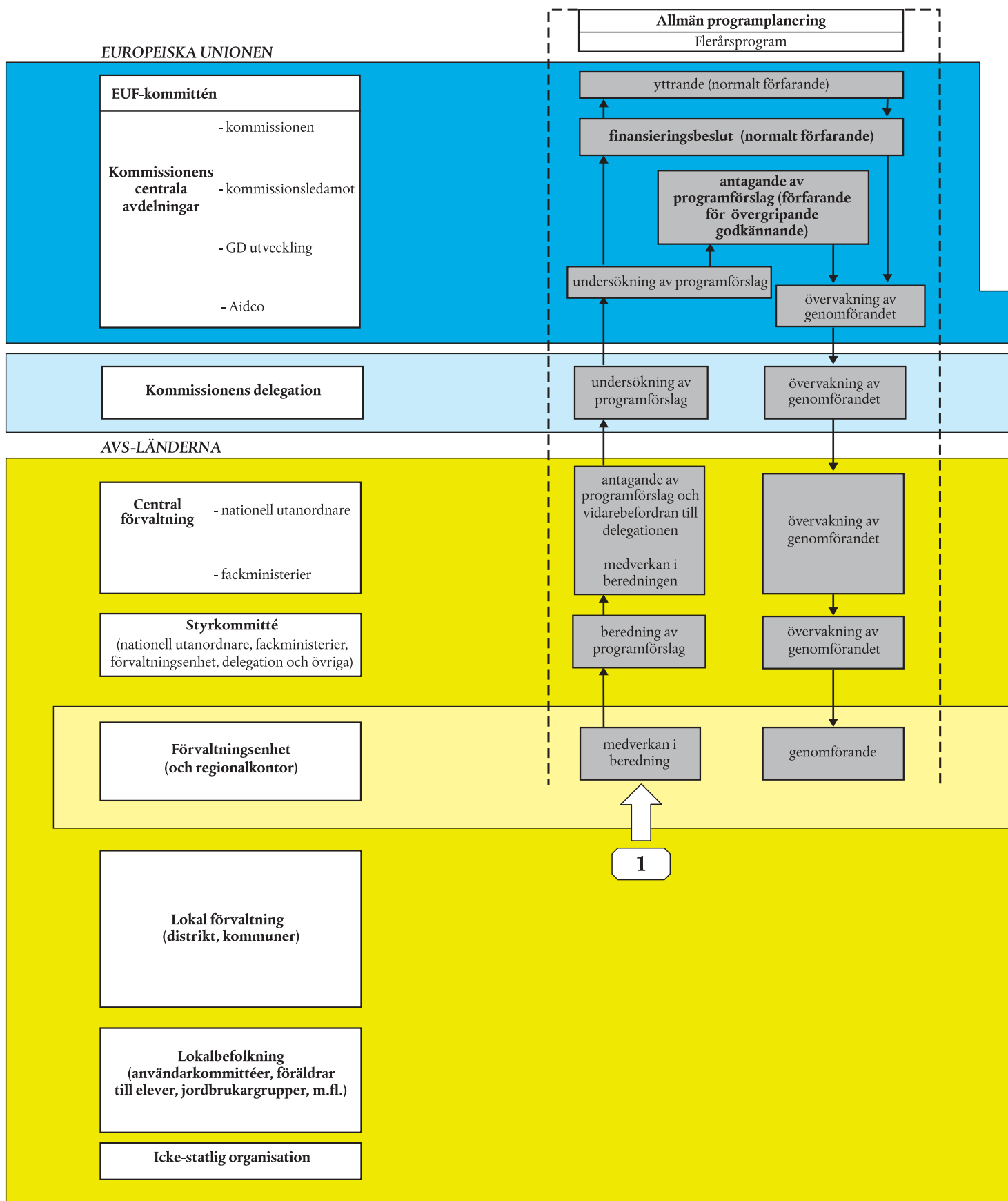
Land	Beslut
Malawi	64,47
Zimbabwe	64,12
Nigeria	63,10
Ghana	47,72
Zambia	42,87
Togo	36,78
Uganda	33,32
Madagaskar	20,88
Tchad	18,10
Mali	17,91
Rwanda	15,78
Papua Nya Guinea	15,76
Demokratiska republiken Kongo	14,28
Angola	13,91
Lesotho	10,66
Swaziland	9,75
Senegal	9,70
Moçambique	9,21
Kenya	8,24
Burundi	7,78
Dominikanska republiken	7,57
Tanzania	7,53
Surinam	7,21
Komorererna	7,17
Guinea	6,25
Niger	6,18
Centralafrikanska republiken	6,15
Elfenbenskusten	5,64
Mauritius	5,36
Botswana	4,00
Namibia	4,00
Salomonöarna	3,18
Sudan	3,11
Fiji	3,03
Dominica	3,00
Kap Verde	2,65
Etiopien	2,17
Samoa	2,05
Sierra Leone	1,96
Tonga	1,50
Haiti	1,00
Nya Kaledonien	1,00
Benin	0,49
Gambia	0,31
Turks- och Caicosöarna	0,26
Wallis- och Futunaöarna	0,25
Grenada	0,21
Seychellerna	0,17
Trinidad och Tobago	0,09
Liberia	0,09
Guyana	0,06
Belize	0,05
Kamerun	0,02
20 länder utan mikroprojekt ⁽²⁾	
Totalt antal mikroprojekt ur sjätte, sjunde och åttonde EUF, alla länder	618,03
Totalt antal mikroprojekt i utvalda länder	273,37
Mikroprojekt i utvalda länder i % av totalt antal mikroprojekt ur sjätte, sjunde och åttonde EUF	44 %
Totalt antal granskade program i de utvalda länderna	148,01
Granskade program i % av totalt antal mikroprojekt ur sjätte, sjunde och åttonde EUF	24 %
Stöd totalt, sjätte, sjunde och åttonde EUF	29 921,20
Totalt antal mikroprojekt ur sjätte, sjunde och åttonde EUF, alla länder i procent totalt av stödet från sjätte, sjunde och åttonde EUF	2,07 %

⁽¹⁾ De program som granskats för denna rapport har genomförts i länderna som är markerade i fetstil.⁽²⁾ Antigua och Barbuda, Bahamas, Barbados, Djibouti, Eritrea, Gabon, Guinea-Bissau, Ekvatorialguinea, Jamaica, Kiribati, Mauretanien, Demokratiska republiken Kongo, São Tomé och Príncipe, Somalia, Saint Kitts och Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent och Grenadinerna, Tuvalu, Vanuatu, Burkina Faso.

Källa: Kommissionens räkenskaper per den 31 december 2002.

BILAGA II

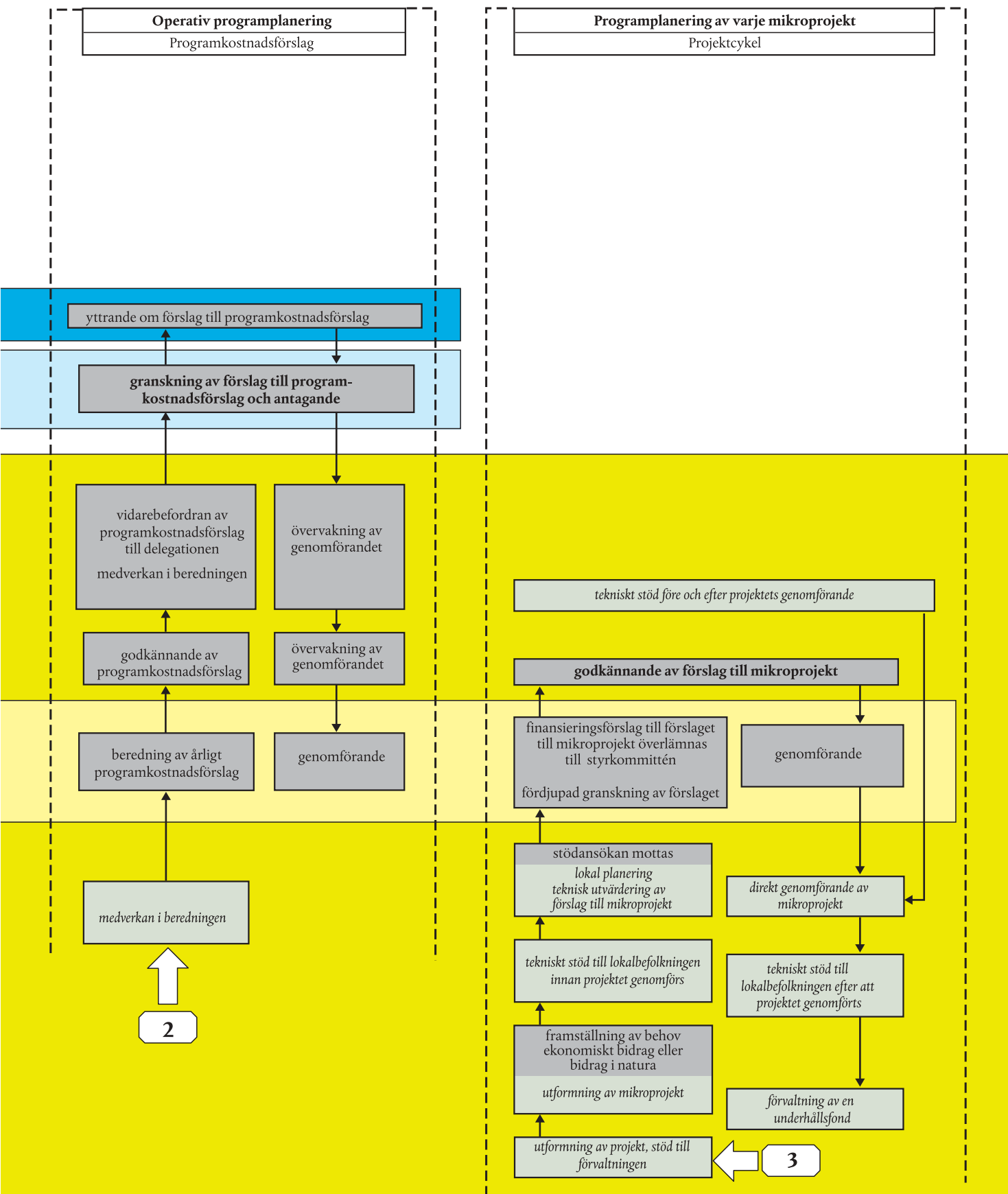
PROGRAMPLANERING OCH FÖRVALTNING AV MIKROPROJEKT



I kursiv stil : funktioner som finns i vissa länder och under vissa förhållanden.

1 **2** **3** : Tabellen skall läsas i ordningen 1, 2 och 3 och man bör vara medveten om att när förfarandet väl har kommit igång samverkar vart och ett av förfarande 1, 2 och 3 med de två andra.

Källa: Revisionsrätten.



BILAGA III

PROGRAM FÖR MIKROPROJEKT SOM VALTS UT TILL GRANSKNING AV REVISIONSRÄTTEN

(i euro)

Land	Beskrivning	Beslut	Åtagande	Betalt				Datum CF/DAG ⁽¹⁾
		a	b	c (=b/a)	d	e (=d/b)	f (=d/a)	
Ghana	Fjärde programmet för mikroprojekt, sjunde EUF – första delbetalningen	4 990 590	4 990 590	100 %	4 990 590	100 %	100 %	12.2.1997
	Fjärde programmet för mikroprojekt, sjunde EUF – andra delbetalningen	3 903 386	3 903 386	100 %	3 903 386	100 %	100 %	2.9.1997
	Femte programmet för mikroprojekt, åttonde EUF – första fasen	3 200 000	3 101 692	97 %	1 763 932	57 %	55 %	1.1.1999
	Femte programmet för mikroprojekt, åttonde EUF – andra fasen	23 800 000	21 821 263	92 %	11 602 163	53 %	49 %	1.10.1999
	Deltotal Ghana	35 893 976	33 816 931	94 %	22 260 070	66 %	62 %	
Madagaskar	Tredje programmet för mikroprojekt, sjunde EUF	311 362	311 362	100 %	294 267	95 %	95 %	1.4.1998
	Tredje programmet för mikroprojekt, sjunde EUF (resterande medel från femte EUF)	788 166	788 166	100 %	743 641	94 %	94 %	1.4.1998
	PAICAL – Stöd till initiativ från kommuner och lokalföreningar – åttonde EUF	8 000 000	5 483 512	69 %	2 344 064	43 %	29 %	8.9.1999
		Deltotal Madagaskar	9 099 528	6 583 040	72 %	3 381 972	51 %	37 %
Malawi	Andra programmet för mikroprojekt, sjunde EUF	4 547 737	4 547 737	100 %	4 547 737	100 %	100 %	24.6.1996
	Tredje programmet för mikroprojekt, åttonde EUF	21 000 000	17 985 124	86 %	17 965 656	100 %	86 %	3.12.1999
	Deltotal Malawi	25 547 737	22 532 861	88 %	22 513 393	100 %	88 %	
Uganda	Fjärde programmet för mikroprojekt – Karamoja-regionen, sjunde EUF	2 000 000	1 939 668	97 %	1 918 607	99 %	96 %	16.9.1996
	Stöd till samordningsenheten för mikroprojekt, sjunde EUF	2 002 423	2 002 423	100 %	2 002 423	100 %	100 %	30.9.1996
	Kontrakt för tekniskt stöd till åttonde EUF:s program för mikroprojekt	332 278	332 278	100 %	332 278	100 %	100 %	2.8.1999
	Program för mikroprojekt – åttonde EUF	15 000 000	13 085 121	87 %	9 789 845	75 %	65 %	6.4.2000
	Deltotal Uganda	19 334 701	17 359 491	90 %	14 043 153	81 %	73 %	
Zambia	Program för mikroprojekt, sjunde EUF (Fas II)	5 000 000	4 837 682	97 %	4 820 681	100 %	96 %	16.2.1994
	Program för mikroprojekt, sjunde EUF (Fas III) – resterande medel från femte EUF	2 361 122	2 356 489	100 %	2 352 993	100 %	100 %	9.11.1995
	Program för mikroprojekt, sjunde EUF (Fas III)	260 850	260 850	100 %	260 850	100 %	100 %	9.11.1995
	Program för mikroprojekt, sjunde EUF (Fas IV) – resterande medel från femte EUF	711 494	700 392	98 %	691 208	99 %	97 %	10.6.1997
	Program för mikroprojekt, sjunde EUF (Fas IV)	788 506	760 000	96 %	644 514	85 %	82 %	10.6.1997
	Program för mikroprojekt, åttonde EUF (Fas I)	8 000 000	7 994 265	100 %	7 312 484	91 %	91 %	22.7.1998
	Program för mikroprojekt, åttonde EUF (Fas II)	14 500 000	14 444 942	100 %	11 472 246	79 %	79 %	14.12.2000
	Deltotal Zambia	31 621 972	31 354 620	99 %	27 554 977	88 %	87 %	
Zimbabwe	Nionde programmet för mikroprojekt, sjunde EUF – resterande medel från femte EUF	720 336	720 336	100 %	720 336	100 %	100 %	15.4.1996
	Nionde programmet för mikroprojekt, sjunde EUF	3 713 636	3 713 636	100 %	3 713 636	100 %	100 %	15.4.1996
	Tolfte programmet för mikroprojekt, sjunde EUF	7 821 379	3 860 723	49 %	1 343 538	35 %	17 %	3.10.2000
	Tolfte programmet för mikroprojekt, sjunde EUF – resterande medel från femte EUF	2 523 885	2 105 400	83 %	1 808 212	86 %	72 %	3.10.2000
	Tolfte programmet för mikroprojekt, åttonde EUF	12 454 736	9 693 368	78 %	6 181 905	64 %	50 %	3.10.2000
	Deltotal Zimbabwe	26 513 636	19 373 127	73 %	13 047 291	67 %	49 %	
	Program totalt i utvalda länder	148 011 551	131 020 069	89 %	102 800 855	78 %	69 %	

⁽¹⁾ CF = Finansieringsöverenskommelse; DAG = Beslut om övergripande godkännande.

Källa: Revisionsrätten.

BILAGA IV

ANTAL MIKROPROJEKT SOM REVISIONSRÄTTEN HAR GRANSKAT

Land \ Typ av projekt	Total	Ghana	Madagaskar	Malawi	Uganda	Zambia	Zimbabwe
SOCIAL INFRASTRUKTUR	106	23	16	9	16	28	14
Utbildning/kultur	59	9	11	7	9	16	7
Låg- och mellanstadieskolor	35	5	3	3	8	11	5
Högstadi- och gymnasieskolor	15	3	4	4		2	2
Praktikcentrum	2	1				1	
Skola för döva barn och ungdomar	1					1	
Låg- och mellanstadieläroarbildning	1				1		
Idrottsanläggningar	2		2				
Elevbostäder	1		1				
Ringmur	1					1	
Kulturcentrum	1		1				
Hälsa	29	8	1	2	4	10	4
Små vårdinrättningar	29	8	1	2	4	10	4
Vatten och avlopp	18	6	4		3	2	3
Konstruktion av brunnar	3		2				1
Anordning av naturliga vattenkällor	3				3		
Vattenledningssystem	4		2				2
Avlopp	8	6				2	
EKONOMISK INFRASTRUKTUR	38	0	11	13	5	3	6
Jordbruk	12		2	4	2		4
Vaccinationsbälten	3		2		1		
Vattenreservoarer för boskap	2						2
Konstbevattningssystem	2						2
Majskvarnar	3			3			
Spannmålsilor	1				1		
Grisfarmar	1			1			
Marknader	8		5		3		
Vägar	5		3	2			
Busshållplatser	1		1				
Broar	2		1	1			
Vägar på landsbygden	2		1	1			
Övrigt	13		1	7		3	2
Sågverk	1			1			
System för mikrolån	3					3	
Skogsförnyring	4			4			
Elektrifiering	2						2
Postkontor	1			1			
Bagerier	1			1			
Skyddsvallar	1		1				
GRANSKADE PROJEKT TOTALT	144	23	27	22	21	31	20
Granskade på plats och skrivbordsgranskade	104	23	9	19	18	15	20
Endast skrivbordsgranskade	40	0	18	3	3	16	

Källa: Revisionsrätten.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

II. Kommissionen välkomnar den övervägande positiva bedömningen av programmen för mikroprojekt.

De centrala förvaltningarna har tidigare stött på problem när det gäller den närmare övervakningen av programmen för mikroprojekt, men de avser nu att spela en allt mer framträdande roll i fråga om tematiskt stöd och spridning av bästa praxis, och de utarbetar nu en övergripande handbok för programmen för mikroprojekt.

Förvaltningsenheterna har visserligen inte alltid en tydlig rättslig status, men villkoren för deras huvudsakliga relationer med den nationella utanordnaren anges i protokoll eller avtal.

De projekt som lägger mycket tid på förberedelser är förvisso långsamma när det gäller att inleda verksamheten och börja betala ut pengar, men de har den fördelen att de lokala gemenskaperna förstår projekten bättre och i högre grad ansluter sig till projektets anda.

Inom ramen för nionde EUF införs det nu bestämmelser som kommer att förbättra tillförlitligheten och effektiviteten hos förvaltningen av programkostnadsförslagen.

EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete har nu färdigställt ett register över de mikroprojekt som pågår eller har avslutats sedan januari 2003.

Kommissionen fäster stor vikt vid uppbyggnaden av den institutionella kapaciteten på alla nivåer, med syftet att främja varaktiga effekter. Där det är möjligt att göra de lokala förvaltningarna och kommunerna delaktiga, är detta ett sätt att främja egenansvar och varaktiga effekter.

III. EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete kommer:

- Att spela en mer stödjande roll.
- Att ta fram en utförlig handbok på grundval av bästa praxis och se till att förvaltningen av programmen blir tillförlitligare och effektivare.
- Där så är möjligt att göra de lokala förvaltningarna och kommunerna delaktiga i syfte att förbättra möjligheterna till framgång och varaktiga effekter; bestämmelserna i Cotonouavtalet medger en större roll för decentraliserade aktörer.
- År 2004 att inleda en systematisk och övergripande utvärdering av programmen för mikroprojekt.

UTARBETANDE AV FLERÅRSPROGRAM FÖR MIKROPROJEKT

10. Kommissionen fäster stor vikt vid utvärderingsverksamheterna och har utvärderat alla programmen för mikroprojekt enskilt. En mer systematisk, övergripande utvärdering kommer att inledas 2004.

11. Alla verksamheter vinner på att ha en samordnad strategi, och på denna punkt bör det ske förbättringar (eftersom decentraliseringen innebär att delegationerna får allt större möjligheter att fatta självständiga beslut).

Ruta 1 – Likartade program

1. *Malawi*: Att samordningen med projektet MASAF (Världsbanken och Malawis regering) är ringa beror på att det projektet löper risk för frekvent politisk inblandning. Trots detta utbyts det information om de lokala gemenskapernas behov, och de fall där EUF och MASAF har genomfört eller finansierat projekt med samma lokala gemenskap och på samma plats är extremt sällsynta och dessutom i flertalet fall fullt berättigade.

3. *Zimbabwe*: Delegationen håller med om att det behövs mer samordning mellan programmet för mikroprojekt och andra initiativ. När det gäller ZCDP gjordes det nyligen en

utvärdering där man dels fann att det processbaserade arbets-sätt som används har varit mycket lyckat, dels konstaterade att projekten liknar varandra. Programmet för mikroprojekt har satsat på "hårdvara" (byggande av infrastruktur) medan ZCDP mer har ägnat sig åt "mjukvara" (hur man använder infrastrukturen). Att processen trots detta utmynnade i projekt av likartat slag berodde på att ZCDP haft svårt att utveckla mer innovativa projekt under sin pilotfas. Inom de nya program som nu utvecklas både för programmet för mikroprojekt och för ZCDP fäster man stor vikt vid att de båda programmen skall samordnas och komplettera varandra.

15. Att man använder så olika arbetssätt och att programmen kan anpassas till lokala strukturer och sammanhang är i själva verket en av de positiva aspekter som finns inbyggda i programmen för mikroprojekt: dessa anpassas efter verkligheten på fältet.

16. I hur hög grad de lokala myndigheterna är involverade beror på läget när det gäller decentralisering. Om ett visst land redan har en tradition av decentralisering med starka lokala institutioner som har förmågan att förvalta programmet, finns det all anledning att verka för ett decentraliserat program för mikroprojekt. I länder där decentraliseringen är mindre utvecklad, behövs det ofrånkomligen vägledning samt stöd från centralt håll.

GENOMFÖRANDE AV FLERÅRSPROGRAM FÖR MIKROPROJEKT

18–19. Programmen för mikroprojekt är inte någon sektor utan snarare ett verktyg för genomförande. När det gäller OLAS är det därför svårt att ge verksamheten i samband med dessa program en särskild DAC-kod, eftersom de omfattar ett så brett spektrum av aktiviteter. Detta har skapat viss förvirring.

EuropeAid har nu färdigställt ett register över mikroprojekt som pågår eller har avslutats sedan januari 2003. Registret innehåller uppgifter om åtgärdsområde med uppdelning efter sektor och undersektor, och det utgör en databas som är användbar när man skall övervaka och utvärdera mikroprojekt. Exempelvis har registret fungerat som databas för en studie på sektornivå av de aktiviteter som fått stöd genom programmen för mikroprojekt. Resultaten av denna studie kommer att finnas tillgängliga i januari 2004.

20. EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete avser att i högre grad åta sig en roll som tematisk resurs och att ge vägledning till pågående program för mikroprojekt (lärdomar som kan dras) och grundläggande information om vilka aktiviteter som har finansierats och vilka genomförandemodeller som har använts i olika scenarier. Detta är ett mål som kan uppnås på kort sikt, medan man på medellång till lång sikt skulle kunna utarbeta ett mer utförligt ramdokument. Sedan revisionsrättens granskning har samtliga delegationer fått ta del av resultaten från kontrollbesök vid program för mikroprojekt och av de lärdomar som har kunnat dras. De kommer även att få ta del av annan bakgrundsdokumentation om program för mikroprojekt (till exempel den botswanska regeringens rapport om det seminarium på temat

program för mikroprojekt i östra och södra Afrika som man anordnade i november 2002 – detta är ett utmärkt exempel på hur man kan vinna ömsesidiga fördelar genom att dela med sig av enskilda erfarenheter på området i fråga och något andra regioner skulle kunna använda som förebild).

Information om halvtidsgranskningar (tidpunkter, feedback m.m.) kommer systematiskt att samlas in.

21–22. Genom att sprida information om de lärdomar som dragits skulle man förvisso kunna förbättra utformningen, men det är inte nödvändigtvis lämpligt att arbeta på samma sätt överallt. Erfarenheten visar att olika länder har olika behov och befinner sig på väldigt olika nivåer kapacitetsmässigt. En nyligen framlagd rapport visar att anpassning till det enskilda landets behov är det som ger de bästa resultaten – i rapporten sägs att de bäst utformade programmen för mikroprojekt är de som tar hänsyn till situationen i det berörda landet – och att det inte finns någon utformning som är lämplig för alla länder. I den övergripande handbok för program för mikroprojekt som är under utarbetande kommer flexibiliteten att ges en framträdande plats samtidigt som det kommer att anges grundregler och exempel på godtagbar praxis. Denna handbok lär finnas tillgänglig senast i mars 2004.

23. Att projekt avviker från de villkor som fastställts för program för mikroprojekt inom ramen för Lomékonventionen är en aspekt som bör förbättras inom ramen för Cotonouavtalet, tack vare att större uppmärksamhet ägnas åt utformningen. De nya bestämmelserna medger dessutom en större roll för decentraliserade aktörer och gör de icke-statliga aktörerna mer delaktiga i förberedelsearbetet än tidigare.

26. I ett avtalsprotokoll (för offentliga organ som åtar sig funktionen som förvaltningsenhet för ett projekt) eller ett tjänsteavtal (för privata organ som åtar sig denna funktion) anges det uppdrag som den nationella utanordnaren har givit förvaltningsenheten och de villkor som gäller för förvaltningen och genomförandet av projektet. I detta uppdrag anges vilka ansvarsområden förvaltningsenheten har, vilken koppling den har till AVS-landet och i vilken omfattning den nationella utanordnaren har delegerat befogenheten att sluta avtal och tilldela kontrakt, vilket innebär att förvaltningsenheterna för projekten har en betydande rättslig autonomi.

Kommissionen är medveten om att delegeringen av befogenheter i vissa fall inte är enhetlig; detta problem kommer att lösas inom ramen för nionde EUF och i samband med utarbetandet av den nya praktiska handboken om förvaltning vid genomförande i egen regi. De frågor rörande rättsliga befogenheter som revisionsrätten nämner kan verkligen orsaka problem. Kommissionen kommer tillsammans med partnerländerna att undersöka hur dessa frågor kan lösas.

27–29. De projekt som lägger mycket tid på förberedelser är förvisso långsamma när det gäller att inleda verksamheten och börja betala ut pengar, men de har den fördelen att de lokala gemenskaperna förstår projekten bättre och i högre grad ansluter sig till projektets anda.

I vissa fall beror löptiden för de årliga programkostnadsförslagen på att avslutningsfasen har förlängts (normalt handlar det om högst sex månader efter den period som verksamheten omfattar), och detta innebär inte att programkostnadsförslagets ändamålsenlighet kan ifrågasättas.

Ruta 6 – Programkostnadsförslag

4. *Zimbabwe*: Syftet med övergången år 2001 till ett system med "satsvisa" åtaganden var att undvika en situation med ett enda stort åtagande som inte kunde avslutas eftersom ett stort antal projekt hade tilldelats medel inom ramen för det, alla med olika tidpunkter för avslutande. Övergången till ett system med "satsvisa" åtaganden skulle göra det möjligt att lättare och snabbare avsluta åtaganden. Sökandet efter ett mer användarvänligt system pågår fortfarande.

29. De projekt som lägger mycket tid på förberedelser är förvisso långsamma när det gäller att inleda verksamheten och börja betala ut pengar, men de har den fördelen att de lokala gemenskaperna förstår projekten bättre och i högre grad ansluter sig till projektets anda. Reglerna och rutinerna utgör för projektledningarna mekanismer med vilkas hjälp de kan styra sina projekt och göra det möjligt för de lokala gemenskaperna att bättre förstå villkoren för det avtal som de har ingått.

Ruta 7 – Programmens genomförandetakt

1. *Ghana*: Det fysiska genomförandet drabbades av förseningar. En av orsakerna var att centralregeringens delbetalningar från den gemensamma distriktsfonden till distriktet blev försenade.

Kommissionen och den nationella utanordnaren kommer att undersöka hur man kan se till att alla mikroprojekten kan slutföras och utarbeta ett preliminärt fortsättningsprogram, så att man kan undvika att aktiviteterna avbryts mellan det femte programmet för mikroprojekt och det nästföljande programmet.

2. *Malawi*: I syfte att åtgärda situationen beslutade styrkommittén i slutet av 2002 dels att tillfälligt upphöra med att godkänna nya projekt, dels att genomföra en omfattande organisatorisk och systemövergripande granskning som avser hela projektperioden (mikroprojektsprogram I, II och III). Rekommendationerna från granskningen på detta område föranledde styrkommittén att år 2003 ändra sina behörighetsregler. En förstärkning av arbetsfaciliteterna för de regionala kontoren planeras inom ramen för det fjärde programmet för mikroprojekt.

3. *Uganda*: Att flera arbetsprogram pågår samtidigt och/eller har förlängts beror på förseningar i arbetet och i utbetalningen av de 10-procentiga garantibeloppen till avtalsparterna, något som har resulterat i svårigheter att avsluta åtagandena. Från och med 2003/2004 ingår arbetsplanerna i

en enda arbetsplan som omfattar både de åtaganden (förpliktelser) som överförts från tidigare planer och de nya aktiviteterna, så att de gamla arbetsprogrammen kan avslutas inom några månader.

5. *Zimbabwe*: De ekonomiska problem som Zimbabwe brottas med har i vissa fall lett till att vissa aktiviteter har strukits. Mot bakgrund av den nya växelkursen ser man dock nu inom programmet för mikroprojekt över alla nyare projekt i syfte att tillföra ytterligare medel till de projekt som har tvingats minska eller stryka vissa initiativ, så att dessa initiativ kan slutföras.

30. Risken täcks genom att det krävs bankgaranti i de fall där en privat förvaltningsenhet skall genomföra ett projekt. För projekt som skall genomföras i offentlig regi är det i slutändan den nationella utanordnaren som är ekonomiskt ansvarig gentemot kommissionen. Utbetalningar utöver förskottet sker först efter det att de tidigare utgifterna har kontrollerats. Denna kontrollstruktur torde normalt garantera att verksamheterna följer reglerna och förvaltas väl.

33. Inom ramen för nionde EUF och kontrakt med indirekt genomförande i egen regi skall det anges i ett tjänsteavtal vilka uppgifter som har delegerats till det offentliga eller privata organ som ansvarar för genomförandet av projektet. Dessutom skall det i avtalet alltid anges tillräckliga bestämmelser för kontrollen av hur EUF-medlen används, något som bör göra förvaltningen av programkostnadsförslagen tillförlitligare och effektivare.

Ruta 8 – Finansiell organisation och organisation av räkenskaper

1. *Ghana*: Halvtidsutvärderingen gjordes under genomförandet av den andra etappen och före inledandet av den tredje etappen. Slutsatserna och rekommendationerna från utvärderingen skall analyseras, och de kommer om så befinner lämpligt att beaktas i genomförandet av den tredje etappen.

2. *Madagaskar*: I själva verket förvaltar kommunen ett för projektet avsatt konto och överför sitt eget kontantbidrag till detta. I den finansieringskonvention som AMCD och kommunen har ingått anges de närmare villkoren för AMCD:s betalningar till kommunen. Avtalet består också av ett avtalsbrev som undertecknats av kommunen och den aktör som har fått sig tilldelat kontraktet (med AMCD:s godkännande i dess egenskap av huvudentreprenör för programmet). Efter hand som arbetet fortskrider gör AMCD inbetalningar till kommunens konto. Kommunen betalar därefter ut det fastställda beloppet till den aktör som fått sig tilldelat kontraktet. Att varje enskild betalning faktiskt sker kontrolleras av AMCD.

3. *Malawi*: Problemet med den alltför centraliserade ekonomiska förvaltningen av projektet är känt. Både styrkommittén och projektledningen är medvetna om detta. Frågan togs upp vid den organisationsgranskning som gjordes 2003. Med anledning av den granskningen kommer Malawis regering troligen att föreslå en större roll för de decentraliserade institutionerna, så att man kan undvika att situationen upprepas. Resultaten av de certifieringsgranskningar som gjorts av externa

revisionsbyråer har en avgörande roll när det gäller nya inbetalningar på kontona. Projektledningen ansvarar nu för att vid varje möte i styrkommittén redovisa resultaten och rekommendationerna från externa granskningsrapporter.

4. *Uganda*: Från och med fjärde kvartalet 2002 är granskningsfunktionen skild från utbildnings- och rådgivningsfunktionen och en annan revisionsbyrå har kontrakterats för detta ändamål.

De mikroprojekt som finansieras av programmet för mikroprojekt ingår i distriktsutvecklingsplanen och distrikten är ansvariga; i princip granskas alltså mikroprojektens räkenskaper redan av riksrevisionsmyndigheten. Denna myndighet underrättar dock inte programmet för mikroprojekt om vad den har kommit fram till, och distrikten är ovilliga att dela med sig av denna information. Därför måste distriktens räkenskapsmässiga prestationer utvärderas genom den övervakning och de granskningar som genomförs internt inom programmet för mikroprojekt samt de bedömningsrapporter som kommer från LGDP (*Local Government Development Program*, som finansieras av Världsbanken och andra bidragsgivare).

36. Övervakningen och uppföljningen i allmänhet av programmen är en av de viktigaste faktorerna för att ett initiativ skall kunna bli framgångsrikt. Kontrollen och anpassningen av den övergripande utformningen och de enskilda initiativen behöver planeras väl under programmets utformningsfas, och bidrag från stödmottagarna bör beaktas i största möjliga utsträckning. Programmen måste vara så flexibla att det är möjligt att löpande utvärdera dem och att vidta åtgärder med anledning av utvärderingsresultaten.

Ruta 9 – Teknisk övervakning av infrastrukturer

1. *Madagaskar*: Projekten håller tillfredsställande kvalitet, med ett fåtal undantag. Det undantag som konstaterades vid besöken beror i huvudsak på det avlägsna läget. Sedan revisionsrätten lämnade sina rekommendationer har det införts ett system där arbetets framskridande kontrolleras före varje enskild delbetalning. När det gäller vissa av projekten måste man göra en dagsresa med kanot eller färdas 40 kilometer till fots för att kunna göra ett besök på två timmar.

37. Kommissionen håller med om att systemet för övervakning och rapportering på genomförandenivån måste förbättras och förenklas ytterligare, och i de flesta fallen har delegationerna redan vidtagit de nödvändiga åtgärderna.

Ruta 10 – Informationssystemen

1. *Ghana*: Utformningen av övervakningssystemet är nu färdig och systemet testas för närvarande på fältet. Gensvaret hos de lokala gemenskaperna är relativt otillfredsställande, ofta beroende på att det saknas skrivkunniga bybor som kan fylla i övervakningsblanketterna.

2. *Madagaskar*: Systemet har setts över, konsoliderats och förenklats, med syftet att man direkt och snabbt skall kunna begripa informationen. Det finns nu ett enda medium för uppföljningen. Utförlig information finns i de tekniska och ekonomiska rapporterna.

3. *Malawi*: Det problem som nämns var en av de saker som togs upp i den organisationsgranskning som gjordes 2003, och rekommendationerna från den granskningen har diskuterats ingående i styrkommittén, som 2003 beslutade att byta ut projektförvaltaren.

Med anledning av 2003 års granskning och i syfte att optimera förvaltningen av räkenskapsuppgifterna har projektet införskaffat programmet PASTEL[®], och i samband med inledandet av det fjärde programmet för mikroprojekt kommer en databas (med tekniska rapporter, utvärderingar m.m.) att upprättas.

4. *Uganda*: Rapporteringsrutinerna innebär att det sammanlagda antalet rapporter per år uppgår till ungefär 70, men dessa rapporter sammanställs till färre än 10 rapporter för extern spridning.

5. *Zimbabwe*: Se svaret på ruta 6.

RESULTAT AV FLERÅRSPROGRAMMEN FÖR MIKROPROJEKT

39. Det är uppmuntrande att den övergripande bedömningen av programmen för mikroprojekt är positiv.

41. En övergripande bedömning av behoven måste ingå i programutformningen. På så sätt får man tydliga kriterier för urval av enskilda projekt och lika tydliga indikatorer på inverkan. Den logiska ramen bör användas som utvecklingsverktyg och den bör uppdateras och föranleda åtgärder under programmets eller de enskilda projektens löptid.

42. Alla program bör eftersträva att arbeta inom det program som anges i de nationella strategierna och planerna. Mikroprojekten är dock inte enbart avsedda att motsvara traditionella indikatorer (t.ex. antalet vattenpumpar), eftersom de även är tänkta att öka kapaciteten. Det är förvisso svårt att mäta mikroprojektens inverkan inom denna ram, men det är inte omöjligt – detta beror på hur långt de olika länderna har kommit med sina politiska ramar och prioriteringar.

44. EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete har upprättat ett register över program för mikroprojekt, och information om halvtidsgranskningar (tidpunkter, feedback m.m.) kommer systematiskt att samlas in. EuropeAid – Byrån för utvecklingssamarbete inför nu ett system som skall möjliggöra en närmare övervakning av programmen för mikroprojekt.

45. Det krävs en tillräcklig flexibilitet för att mikroprojekten verkligen skall kunna vara "processprojekt". Ett arbetssätt med användning av logiska ramar är lämpligt, men dessa ramar används ibland inte som verktyg i arbetet, och de är ibland alltför vaga och har orealistiska indikatorer. Indikatorerna bör finjusteras under hela projektiden.

46. Den indirekta inverkan är för det mesta positiv, men även motsatsen förekommer. Även detta bör beaktas i utformningen, genomförandet och övervakningen.

47.

Ruta 11 – Att mäta projektens inverkan

1. *Ghana*: Stödmottagarnas bedömning av resultaten av det femte programmet för mikroprojekt har alltid betraktats som nödvändig och betydelsefull. Under loppet av det femte programmet för mikroprojekt togs därför bedömning utförd av stödmottagarna med som en integrerande del av MISME (*Management Information System Monitoring and Evaluation*).

De lokala gemenskapernas och distriktens gensvar visade sig emellertid vara relativt otillfredsställande (se även kommentaren till ruta 10, punkt 1). Distriktet och de lokala gemenskaperna saknar erfarenhet av stödmottagarbedömning. I de lokala gemenskaperna försvårar den utbredda analfabetismen ifyllandet av blanketterna. Därför planerar man att under första kvartalet 2004 ingå avtal med en eller flera lokala icke-statliga organisationer om heltäckande studier av stödmottagarnas bedömning.

2. *Madagaskar*: Det är svårt att mäta resultaten i fråga om samhällsorganisatorisk utveckling och strukturering av landsbygden. Icke desto mindre bör det noteras att metoden för genomförande av projekten inom PAICAL – en metod som kännetecknas av delaktighet och socialt samråd – har gjort det möjligt att avsevärt minska andelen projekt som överges eller misslyckas jämfört med tidigare mikroprojektsinitiativ. Under 2004 kommer det att göras en sammanställning av erfarenheterna och en efterhandsutvärdering av PAICAL. Denna studie kan omöjligt vara av konventionellt slag, och den kommer att fästa stor vikt vid en metod präglad av delaktighet.

3. *Malawi*: I dokumentet MPRSP (*Malawi Poverty Reduction Strategy Paper*) anges ett antal indikatorer, men få av dessa lämpar sig för mikroprojekt. I samband med att det fjärde programmet för mikroprojekt inleds kommer det dock att göras studier för att fastställa referensvärden för utgångsläget liksom en uppsättning objektiva verifierbara indikatorer.

4. *Uganda*: Programmets logiska ram har setts över under andra halvåret 2002, och mätbara och verifierbara indikatorer har fastställts för aktiviteter, resultat och syften. Programmet har under 2002/2003 fastställt datauppsättningar avseende utgångsläget, och programmets effekter och inverkan kan nu övervakas (mätas) i förhållande till en referens tidpunkt (juni 2000). Detta kan göras på flera nivåer: genomförandet (aktiviteterna), tillgången (resultatnivån) och utnyttjandet av faciliteterna för social service (syftena), vilket har direkt samband med befolkningens livskvalitet.

Datauppsättningarnas tillförlitlighet har ökat ytterligare tack vare att man nu har tillgång till uppgifterna från 2002 års folkräkning (befolkning och administrativa enheter).

Resultaten i fråga om kapacitetsuppbyggnad övervakas med hjälp av kvalitativa mål som avser bl.a. 1) hur väl kommittéerna för genomförande av projekten fungerar, 2) vilken kvalitet de föreslagna mikroprojekten håller och 3) hur distriktsförvaltningarna hanterar upphandling, avtalsadministration och redovisningsskyldigheter.

49. Medverkan av lokala förvaltningar och kommuner (där detta är möjligt) är ett sätt att främja framgång och varaktiga effekter. Det bidrag på 25 procent som krävs skapar inte i sig egenansvar, utan detta är något som måste byggas upp. Utan egenansvar finns det alltid en risk att projekten blir enbart fysiska byggprojekt och inte projekt för samhällsuppbyggnad.

50. När det gäller frågan om hur man systematiskt kan dra lärdom av de gamla programmen bör det ske förbättringar via den övervakning som kommissionen genomför och via en systematiskt förekommande planerad utvärderingsfas (se ovan). Mikroprojekt ses ofta som ett universalmedel för länder där program av mer traditionell typ är svåra att genomföra på grund av att den offentliga förvaltningen fungerar dåligt. För att effekterna skall kunna bli varaktiga bör mikroprojekten dock ha tydlig koppling till strävanden att bygga upp den institutionella kapaciteten på alla nivåer.

Ruta 12 – Mikroprojekt i sociala sektorer

1. *Ghana*: Kvaliteten på byggnaderna måste förbättras, liksom kvalitetsstyrningen. Halvtidsutvärderingen föreslog att alla mikroprojekten i den första och den andra etappen skulle bedömas av kvalitetsingenjörer, så att man i varje enskilt fall kunde avgöra om det behövdes åtgärder och i så fall vilka.

Behovet av att se till att mikroprojekten i större utsträckning får varaktiga effekter och att de underhålls bättre har beaktats i den reviderade avsiktsförklaring som undertecknats av distriktsförsamlingarna, förvaltningsenheterna för mikroprojekten, den nationella utanordnaren och delegationen; den reviderade förklaringen kommer att börja tillämpas när det fysiska genomförandet av den tredje etappen inleds.

5. *Zimbabwe*: De ekonomiska problem som Zimbabwe brottas med har faktiskt i vissa fall lett till att vissa aktiviteter har strukits. Mot bakgrund av den nya växelkursen ser man dock nu inom programmet för mikroprojekt över alla nyare projekt i syfte att tillföra ytterligare medel till de projekt som har tvingats minska eller stryka vissa aktiviteter, så att dessa aktiviteter kan slutföras.

SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

59. Kommissionen är i färd med att vidta olika åtgärder för att förbättra sin förvaltning av mikroprojekten, i enlighet med vad som beskrivs i de följande styckena.

60. Kommissionens centrala förvaltningar har tidigare stött på problem när det gäller den närmare övervakningen av programmen för mikroprojekt, men mot bakgrund av decentraliseringen spelar nu EuropeAid en allt viktigare roll som tematisk resurs: man ger vägledning till pågående program för mikroprojekt (lärdomar som kan dras) och grundläggande information om vilka aktiviteter som har finansierats och vilka genomförandemodeller som har använts i olika scenarier. EuropeAid har nu färdigställt ett register över de mikroprojekt som pågår eller har avslutats sedan januari 2003. Detta register utgör en databas som är användbar när man skall övervaka och utvärdera mikroprojekt. Samtliga delegationer har fått ta del av resultaten från kontrollbesök vid program för mikroprojekt och av de lärdomar som har kunnat dras, och de kommer även att få ta del av annan bakgrundsdokumentation om program för mikroprojekt. En övergripande handbok för program för mikroprojekt är under utarbetande; i denna handbok kommer det att anges grundregler och exempel på godtagbar praxis samtidigt som flexibilitet när det gäller de närmare villkoren för genomförandet kommer att ges en framträdande plats.

Utvärderingarna, halvtidsöversynerna och kontrollbesöken visar tydligt att de mest framgångsrika programmen (liksom i alla utvecklingsprojekt) är de som är välplanerade och som har utformats i samråd med potentiella stödmottagare och andra samtalspartner som exempelvis bidragsgivare, icke-statliga organisationer och den nationella förvaltningen. Alla verksamheter vinner på att ha en samordnad strategi, och på denna punkt bör det ske förbättringar (eftersom decentraliseringen innebär att delegationerna får allt större möjligheter att fatta självständiga beslut).

61. När EuropeAid nu åtar sig en mer stödjande roll sänder delegationerna på ett mer systematiskt sätt in information om framstegen inom programmen för mikroprojekt, och på grundval av denna information utarbetas en handbok med exempel på bästa praxis och råd rörande godtagbara villkor för genomförandet.

Spridning av information om de lärdomar som har dragits kan resultera i bättre utformning, men varje handbok måste ändå respektera de nationella utanordnarnas rätt att välja villkor för genomförandet och måste vara så flexibel att man kan beakta lokala förhållanden och prioriteringar. En övergripande handbok för program för mikroprojekt är under utarbetande; i denna handbok kommer det att anges grundregler och exempel på godtagbar praxis.

Kommissionen kommer tillsammans med partnerländerna att undersöka hur man kan lösa frågan om vissa förvaltningsenheters rättsliga befogenheter, men kommissionen vill också erinra om att det finns protokoll eller avtal som reglerar förbindelserna mellan den nationella utanordnaren och förvaltningsenheterna och som anger vilket uppdrag respektive förvaltningsenhet har fått av den nationella utanordnaren och vilka villkor som gäller för förvaltningen och genomförandet av projektet. I detta uppdrag anges vilka ansvarsområden förvaltningsenheten har, vilken koppling den har till AVS-landet och i vilken omfattning den nationella utanordnaren har delegerat befogenheten att sluta avtal och tilldela kontrakt, vilket innebär att förvaltningsenheterna för projekten har en betydande rättslig autonomi.

Att projekt avviker från de villkor som fastställts för program för mikroprojekt inom ramen för Lomékonventionen är en aspekt som bör förbättras inom ramen för Cotonouavtalet, tack vare att större uppmärksamhet ägnas åt utformningen.

De projekt som lägger mycket tid på förberedelser är förvisso långsamma när det gäller att inleda verksamheten och börja betala ut pengar, men de har den fördelen att de lokala gemenskaperna förstår projekten bättre och i högre grad ansluter sig till projektets anda. Reglerna och rutinerna utgör för projektledningarna mekanismer med vilkas hjälp de kan styra sina projekt och göra det möjligt för de lokala gemenskaperna att bättre förstå villkoren för det avtal som de har ingått.

62. Inom ramen för nionde EUF och kontrakt med indirekt genomförande i egen regi skall det anges i ett tjänsteavtal vilka uppgifter som har delegerats till det offentliga eller privata organ som ansvarar för genomförandet av projektet. Dessutom skall det i avtalet alltid anges tillräckliga bestämmelser för kontrollen av hur EUF-medlen används, något som bör göra förvaltningen av programkostnadsförslagen tillförlitligare och effektivare.

63. Kommissionen fäster stor vikt vid utvärderingsverksamheterna och har utvärderat alla programmen för mikroprojekt enskilt. Det står dock klart att man inte med säkerhet kan bedöma om ett program har fått varaktiga effekter förrän en tid efter det att det slutförts. En systematisk, övergripande utvärdering av programmen för mikroprojekt kommer att inledas 2004.

65. a) EuropeAid avser att i högre grad åta sig en roll som tematisk resurs och att ge vägledning till pågående program för mikroprojekt (lärdomar som kan dras) och grundläggande information om vilka aktiviteter som har finansierats och vilka genomförandemodeller som har använts i olika scenarier. Detta är ett mål som kan uppnås på kort sikt, medan man på medellång till lång sikt skulle kunna utarbeta ett mer utförligt ramdokument.

EuropeAid har upprättat ett register över program för mikroprojekt, och information om halvtidsgranskningar (tidpunkter, feedback m.m.) kommer systematiskt att samlas in. EuropeAid utarbetar nu ett system som skall möjliggöra en närmare övervakning av programmen för mikroprojekt.

b) När EuropeAid nu åtar sig en mer stödjande roll kommer delegationerna att på ett mer systematiskt sätt sända in information om framstegen inom programmen för mikroprojekt, och på grundval av denna information kommer det att utarbetas en utförlig handbok med exempel på bästa praxis och råd rörande godtagbara villkor för genomförandet.

En övergripande handbok för program för mikroprojekt är under utarbetande; i denna handbok kommer behovet av flexibilitet att framhållas samtidigt som det också kommer att anges grundregler och exempel på godtagbar praxis.

c) Kommissionen kommer tillsammans med partnerländerna att undersöka hur man kan lösa frågan om vissa förvaltningsenheters rättsliga befogenheter.

- d) Kommissionen har redan börjat arbeta på ett mer strukturerat sätt och hoppas därigenom kunna hålla tidsfristerna för genomförandet av programmen för mikroprojekt; kommissionen är väl medveten om de förväntningar som dessa program skapar hos stödmottagarna.
- e) Medverkan av lokala förvaltningar och kommuner (där detta är möjligt) är ett sätt att främja framgång och varaktiga effekter. Utan egenansvar finns det alltid en risk att projekten blir enbart fysiska byggprojekt och inte projekt för samhällsuppbyggnad. Bestämmelserna i Cotonouavtalet medger en större roll för decentraliserade aktörer och gör de icke-statliga aktörerna mer delaktiga i förberedelsearbetet än tidigare.
- f) Kommissionen fäster stor vikt vid utvärderingsverksamheterna och har utvärderat alla programmen för mikroprojekt enskilt. En mer systematisk, övergripande utvärdering kommer att inledas 2004.
-