

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 5/2006

om Medaprogrammet, samt kommissionens svar

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

(2006/C 200/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
FÖRKORTNINGAR		2
SAMMANFATTNING	I–VII	3
INLEDNING	1–11	4
Bakgrund	1–5	4
Granskningens omfattning och granskningsmetod	6–11	4
IAKTTAGELSER	12–49	5
Bidrar Medaprogrammet till ekonomiska reformer och social utveckling i de deltagande Medelhavsländerna?	12–31	5
Projekten är relevanta för Meda och de landsspecifika målen men inte alltid tillräckligt koncentrerade	12–16	5
Egenansvar bidrar till bättre resultat och uppmuntras genom direkt budgetstöd	17–23	5
Kapacitetsuppbyggnad är en viktig del av Medaprogrammet	24–26	7
Begränsade resultat av stödet hittills	27–31	7
Är kommissionens förvaltning av Medaprogrammet tillfredsställande?	32–49	8
Programplaneringen, utarbetandet och genomförandet har förbättrats	32–41	8
Övervakningen och utvärderingen har blivit mer systematiska	42–47	10
Samordningen mellan givare har intensifierats	48–49	10
SLUTSATSER	50–57	10
Medaprogrammets bidrag	50–52	10
Kommissionens förvaltning	53–57	11
REKOMMENDATIONER	58	11
BILAGA I – Meda – åtaganden/utbetalningar 1995–2005		12
BILAGA II – Projekt/program som ingick i granskningen		13
Kommissionens svar		16

FÖRKORTNINGAR

BNP	Bruttonationalprodukt
EG	Europeiska gemenskapen
ECU	Den europeiska valutaenheten
EIB	Europeiska investeringsbanken
EuropeAid	Byrån för samarbete EuropeAid
Meda	Stödåtgärder för reformering av ekonomiska och sociala strukturer i tredje länder i Medelhavsområdet
Med-kommittén	Medlemsstaternas rådgivande kommitté för Medelhavsregionen

SAMMANFATTNING

I. År 1995 fattade EU och 12 länder i Medelhavsområdet beslut om en ny fas i sina relationer kallad "Barcelonaprocessen" eller "Europa-Medelhavspartnerskapet". Huvudsyftet är att utveckla olika aspekter av partnerskapet, bland annat de politiska, ekonomiska och finansiella och de sociala och kulturella dimensionerna (se punkterna 1 och 2).

II. Medaprogrammet är EG:s viktigaste finansiella instrument för genomförandet av Europa-Medelhavspartnerskapet med ett anslag på över 8 000 miljoner euro för perioden 1995–2006. I slutet av 2005 hade åtaganden för omkring 7 000 miljoner euro ingåtts för olika projekt och program, och omkring 4 000 miljoner euro hade betalats ut (se punkterna 3–5).

III. Revisionsrätten granskade Medaprogrammet för att fastställa om det faktiskt bidrar till ekonomiska reformer och social utveckling i partnerländerna och om kommissionens förvaltning av programmet är tillfredsställande (se punkterna 6–11).

IV. **När det gäller Medaprogrammets bidrag** har detta EG-stöd

- varit relevant för behoven i de berörda länderna,
- inriktats på ett begränsat antal sektorer i två av de tre granskade länderna,
- uppmuntrat egenansvar genom en ökad användning av budgetstöd,
- systematiskt innehållit åtgärder för kapacitetsuppbyggnad (se punkterna 12–26).

V. De konkreta resultaten är än så länge, mer än tio år efter det att Meda inrättades, ganska begränsade eftersom många projekt ännu inte har avslutats. För de flesta Medaländer har effekten av EG-stödet inte så mycket med dess ekonomiska storlek att göra som med dess försök att ta itu med känsliga frågor om politiska reformer och att stödja fattigare segment av befolkningen (se punkterna 27–31).

VI. **Kommissionens förvaltning av Medaprogrammet** har klart förbättrats sedan de första åren och kan anses vara tillfredsställande eftersom förbättringar i programplaneringen nu resulterar i en jämnare fördelning av resurserna över tiden, förberedelseperioderna blir kortare och utbetalningarna har ökat väsentligt. Faktorer som bidrar till dessa förbättringar är ett ökat antal projekt och program, en större andel budgetstöd i det totala programmet och delegeringens allmänt positiva effekt på delegationernas projektutformning och projektgenomförande. Andra förbättringar är bland annat mer systematisk övervakning och utvärdering och intensifierad dialog och samordning med lokala motparter och andra givare. Den vanligaste orsaken till förseningar i genomförandet är fortfarande upphandlingsproblem (se punkterna 32–49).

VII. Eftersom Medaförordningen upphör att gälla 2006 och det nya europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet träder i kraft 2007 rekommenderar revisionsrätten att kommissionen

- garanterar en smidig och snabb övergång till de nya landsspecifika programmen så att negativa konsekvenser för det framtida genomförandet undviks, tydligare fastställer sina strategiska mål i de nya landsspecifika programplaneringsdokumenten och fastställer lämpliga indikatorer så att effekterna kan övervakas och utvärderas bättre,
- fortsätter att inrikta stödet på ett begränsat antal interventionsområden så att samstämdhet garanteras och programmen blir hanterbara,
- fortsätter att söka efter bästa praxis för projektförvaltningen så att förseningar undviks.

INLEDNING

Bakgrund

1. Efter omkring 20 år av ökande samarbete, särskilt i handels- och utvecklingsfrågor, mellan EU, medlemsstaterna och de tolv berörda länderna i Medelhavsområdet, beslutade EU:s och Medelhavsländernas utrikesministrar vid en konferens i Barcelona (i november 1995) om en ny fas av "partnerskap", även kallad "Barcelonaprocessen" eller Europa-Medelhavspartnerskapet ⁽¹⁾.

2. I den deklaration som antogs vid Barcelonakonferensen fastställdes tre områden för partnerskapet och deras viktigaste mål:

— Ett partnerskap för politik och säkerhet i syfte att skapa ett gemensamt område med fred och stabilitet baserat på grundläggande principer såsom respekt för mänskliga rättigheter och demokrati.

— Ett ekonomiskt och finansiellt partnerskap i syfte att skapa ett område med delat välstånd genom successivt inrättande av ett frihandelsområde, i kombination med omfattande finansiellt EG-stöd till ekonomiska förändringar i partnerländerna och till motverkande av de negativa sociala och ekonomiska konsekvenserna av denna reformprocess.

— Ett socialt, kulturellt och mänskligt partnerskap i syfte att utveckla mänskliga resurser, främja förståelsen mellan kulturer och utveckla fria och blomstrande civila samhällen.

3. Meda är EG:s främsta finansiella instrument för genomförandet av Europa-Medelhavspartnerskapet vars rättsliga grund är rådets förordning (EG) nr 1488/96 av den 23 juli 1996 ⁽²⁾. I förordningen beskrivs en lång rad stödåtgärder som skall vidtas till stöd för Medelhavspartnernas arbete med att reformera sina

⁽¹⁾ Partnerländerna 1995 var: Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Israel, Jordanien, den palestinska myndigheten, Libanon, Syrien, Turkiet, Cypern och Malta. Av dessa tar Cypern, Malta och Turkiet inte längre emot bilateralt stöd från Meda eftersom Cypern och Malta har blivit medlemsstater i EU och Turkiet får särskilt föranslutningsstöd. Israel anses ha för hög nationalinkomst för att vara berättigat till bilateralt stöd. Alla fyra länderna kan fortfarande få stöd från Medas regionala program.

⁽²⁾ Rådets förordning (EG) nr 1488/96 av den 23 juli 1996 om finansiella och tekniska stödåtgärder (Meda) för reformering av ekonomiska och sociala strukturer inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet (EGT L 189, 30.7.1996, s. 1). Termen "Meda" kommer från franskan "mesures d'accompagnement", men i praktiken, och också i denna rapport, står Meda för programmet som helhet. Eftersom förordning (EG) nr 1488/96, som omfattade perioden 1995–1999, ändrades och utökades genom rådets förordning (EG) nr 2698/2000, som omfattar perioden 2000–2006, benämns de två perioderna och de respektive programmen även Meda I och Meda II.

ekonomiska och sociala strukturer och för att mildra negativa konsekvenser av den ekonomiska utvecklingen. I förordningen fastställdes ett referensbelopp på totalt 3 424,5 miljoner ecu för perioden 1995–1999.

4. Förordningen utvärderades 1999 och ändrades därefter genom rådets förordning (EG) nr 2698/2000 ⁽³⁾ som i allmänhet kallas Meda II-förordningen. I denna förordning fastställs ett referensbelopp för perioden 2000–2006 på 5 350 miljoner euro. Genom ändringen tillkom ytterligare ett verksamhetsområde som skall stödjas ("förbättra villkoren för missgynnade befolkningsgrupper"), och vissa beslutsförfaranden effektiviserades.

5. De totala faktiska åtaganden som gjordes för åren 1995–2005 uppgår till omkring 6 900 miljoner euro, och de faktiska utbetalningarna under samma period uppgår till 4 000 miljoner euro. En mer detaljerad översikt över åtaganden och utbetalningar per land under perioden 1995–2005 finns i *bilaga I*.

Granskningens omfattning och granskningsmetod

6. Under perioden augusti–december 2005 utförde revisionsrätten en granskning av Medaprogrammet utifrån följande frågor:

a) Bidrar Medaprogrammet i praktiken till ekonomiska reformer och social utveckling i de deltagande Medelhavsländerna?

b) Är kommissionens förvaltning av Medaprogrammet tillfredsställande?

7. De viktigaste aspekter som granskades i anslutning till den första frågan var bland annat programmens relevans och inriktning, graden av egenansvar, kapacitetssuppleering och uppnådda resultat.

8. De viktigaste aspekter som beaktades i anslutning till den andra frågan var programplaneringens, utarbetandets och genomförandets takt och effektivitet, övervakning och utvärdering samt samordning mellan givare.

9. Ekonomiska reformer och social utveckling inbegriper stöd till ekonomiska förändringar och inrättandet av ett frihandelsområde som omfattar Europa och Medelhavsområdet (till exempel förbättrad handel, skapande av arbetstillfällen och utveckling av den privata sektorn), åtgärder till stöd för reformprogram (till exempel inom finansiella tjänster och offentlig förvaltning), upprustning av ekonomiska infrastrukturer, särskilt inom transporter, energi, utveckling av landsbygd och städer, och förbättrad social service, särskilt inom hälsovård, familjeplanering, vattenförsörjning, avlopp och boende.

⁽³⁾ EGT L 311, 12.12.2000, s. 1.

10. Granskningsarbetet inbegrep besök i Egypten och Marocko där ett urval projekt och program granskades och diskussioner fördes med delegationspersonal, lokala myndigheter, projektledare, tekniska rådgivare och andra givare. Dessutom utfördes en skrivbordsgranskning av projekt och program i Jordanien. Granskningen var inriktad på projekt som finansierats genom Meda I och II. Projekt som finansierats genom de gamla protokollen⁽¹⁾, genom den regionala komponenten i Medaprogrammet eller genom övergripande och tematiska budgetposter ingick inte i denna granskning. En fullständig förteckning över projekt och program som granskades finns i *bilaga II*.

11. Revisionsrätten granskade även relevanta utvärderingsrapporter, som utarbetats för kommissionens räkning, inklusive halvtidsutvärderingen av Meda II-programmet som var färdig 2005. Denna utvärdering inriktades på två viktiga frågor, nämligen hur relevant Meda II-programmet är och hur ändamålsenliga/effektiva arrangemangen för förvaltning och genomförande av Meda II är. Dessa frågor delades upp i flera delfrågor, och för var och en av dem utformades en lämplig utvärderingsmetod som bland annat innefattade en omfattande dokumentgranskning och många intervjuer vid kommissionens huvudkontor och i de två länder som besöktes (Tunisien och Egypten). Revisionsrätten analyserade denna utvärdering i samband med sin egen granskning och drog slutsatsen att den ger en tillräcklig grund för att utvärderingsresultaten skall kunna användas som styrkande underlag för revisionsrättens egna granskningsresultat (se också punkterna 46 och 47). I tillämpliga fall hänvisas därför till denna halvtidsutvärdering.

IAKTTAGELSER

Bidrar Medaprogrammet till ekonomiska reformer och social utveckling i de deltagande Medelhavsländerna?

Projekten är relevanta för Meda och de landsspecifika målen men inte alltid tillräckligt koncentrerade

12. Alla projekt som granskades i de tre länder som omfattades av granskningen var relevanta i förhållande till Medas mål⁽²⁾ och i linje med respektive lands nationella utvecklingsmål. Den här iakttagelsen bekräftas i kommissionens egen halvtidsutvärdering av Meda II-programmet, där man drog slutsatsen att programmets relevans var tillfredsställande.

⁽¹⁾ Under perioden 1979–1995 baserades det ekonomiska och tekniska samarbetet med länderna i Medelhavsområdet på en rad bilaterala finansiella protokoll.

⁽²⁾ I den första Medaförordningen fastställs att gemenskapen skall stödja de ansträngningar som samarbetsparterna i Medelhavsområdet gör för att reformera sina ekonomiska och sociala strukturer och för att mildra de negativa följder som den ekonomiska utvecklingen kan få. I Meda II-förordningen lades ett tredje område till, nämligen att förbättra villkoren för missgynnade befolkningsgrupper. En mer detaljerad förteckning över möjliga stödåtgärder finns i bilaga II till Medaförordningen.

13. I alla tre länder har det samlade EG-stödet bestått av en blandning av interventioner som syftar till ekonomiska reformer och social utveckling. I Egypten och Marocko råder jämvikt mellan dessa två olika områden, medan man i Jordanien har lagt mer tonvikt på ekonomiska reformer.

14. Eftersom Medas mål och möjliga stödformer är ganska allmänt definierade i Medaförordningarna är frågan om kommissionen i praktiken har fokuserat sitt stöd, vilket skulle kunna öka stödets enhetlighet.

15. I två av de tre länder som granskades (Egypten och Jordanien) har det funnits en tydlig tendens att rikta in stödet på ett begränsat antal sektorer genom ett begränsat antal interventioner. I det tredje landet (Marocko) har detta inte riktigt varit fallet eftersom EG-stödet har varit uppdelat på ett större antal interventioner som täcker många olika sektorer, särskilt under Meda I-perioden och med en viss förbättring under Meda II-perioden⁽³⁾.

16. Under tiden har kommissionen utarbetat en ny politik för yttre förbindelser gentemot grannländerna kallad europeiska grannskapspolitiken. Enligt denna politik skall ett nytt finansiellt instrument (det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet) träda i kraft 2007 och därmed ersätta flera andra instrument, bland annat Meda. Som ett första steg på vägen mot genomförandet av europeiska grannskapspolitiken utarbetas särskilda handlingsplaner för alla partnerländer. Eftersom det i handlingsplanerna fastställs en fullständig uppsättning prioriteringar som täcker alla samarbetsområden⁽⁴⁾ måste den kommande omgången av landsspecifika strategidokument (som gäller perioden 2007–2013) eventuellt inriktas på ett mer begränsat antal interventionsområden.

Egenansvar bidrar till bättre resultat och uppmuntras genom direkt budgetstöd

17. En allmänt accepterad princip när det gäller ändamålsenligt stöd är att egenansvar skall uppmuntras (det vill säga att de avsedda mottagarna skall ha ansvar för och kontroll över projektet och programmen på alla stadier)⁽⁵⁾. Vid bedömningen av om Medaprogrammet faktiskt bidrar till ekonomiska reformer och social utveckling i de deltagande Medelhavsländerna beaktades därför vid granskningen även om kommissionen har uppmuntrat de mottagande regeringarnas egenansvar för programmen.

⁽³⁾ Som en fingervisning var antalet projekt/program som godkändes inom Meda I (undantaget stöd till EIB-interventioner) 4 för Egypten, 6 för Jordanien och 26 för Marocko. För Meda II-perioden fram till 2005 var antalet 14 för Egypten, 8 för Jordanien och 19 för Marocko.

⁽⁴⁾ De handlingsplaner för Marocko och Jordanien som redan har antagits innehåller 85 respektive 68 olika åtgärder som skall vidtas.

⁽⁵⁾ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, *DAC Principles for Effective Aid*, 1992.

18. Ett sätt att uppmuntra egenansvar är att ersätta det traditionella projektstödet med allmänt budgetstöd. Den mottagande regeringen och givaren kommer då överens om vissa verksamheter som skall genomföras (ofta politiska reformåtgärder) och givarens medel betalas direkt till statskassan i stället för att användas till att täcka specifika utgifter. Beslutet om att använda budgetstöd är förstås också beroende av att vissa villkor uppfylls, till exempel att förvaltningen av de offentliga finanserna håller en viss standard ⁽¹⁾. Denna metod för att ge stödmedel anses allmänt uppmuntra den mottagande regeringens upplevelse av egenansvar, även om den inte kan garantera det (ett exempel på ett budgetstödprogram och de typer av villkor som gäller finns i ruta 1).

Ruta 1

Exempel på budgetstöd

Program för utvidgning av handel, Egypten (40 miljoner euro)

Programmål

- Förkortade tidsfrister och minskade kostnader i samband med tullformalityter vid import och export och andra kontroller och standarder.
- Förstärkta exportincitament.

Genomförandemekanism

I finansieringsöverenskommelsen har dessa mål översatts till ett antal åtgärder som skall vidtas av de egyptiska myndigheterna. Ett budgetstödprogram kan förutom sektorspecifika åtgärder innehålla vissa villkor som gäller makroekonomisk politik eller effektiviteten i förvaltningen av offentliga finanser. I överenskommelsen specificeras ytterligare detaljer för varje åtgärd samt indikatorer, dokument och andra informationskällor som kommer att användas för att verifiera att alla åtgärder faktiskt har slutförts. Utbetalningen av EG-medel är uppdelad i två delar och beroende av att åtgärder bedöms vara slutförda.

Utförda verksamheter

Innan den första delen på 20 miljoner euro betalades ut i augusti 2005 hade bland annat följande åtgärder vidtagits och slutförts:

- En försiktig makroekonomisk politik hade förts för att trygga statsbudgeten och betalningsbalansen enligt de mål som planerats för 2005–2007.
- Betydande framsteg hade gjorts med avseende på en konsolidering av de offentliga finanserna och budgeträkenskaperna.
- Ett elektroniskt tullklareringssystem hade införts.
- Tullbehandling 24 timmar om dygnet hade möjliggjorts.
- En konsoliderad tullhandbok med alla regler och förfaranden hade publicerats.
- En enda kontaktpunkt ("single window") för klagomål hade införts på tullkontor.

19. Vid granskningen konstaterades en klart ökad användning av budgetstödinstrumentet i alla de tre länderna, och statistikuppgifterna i halvtidsutvärderingen bekräftade också att så var fallet för alla Medaländer sammantagna ⁽²⁾. I Marocko finns det dock även ett stort antal traditionella projekt, inklusive ett antal projekt som tillhandahåller infrastruktur och utrustning, som genom själva sin natur inte riktigt uppmuntrar egenansvar, till skillnad från projekt som är mer inriktade på utbildning och institutionsuppbyggnad.

20. När det gäller de budgetstödatgärder som har slutförts hittills hade åtgärder genomförts på ett tillfredsställande sätt och utbetalningarna verkstälts utan större förseningar eller problem. Av detta kan man dra slutsatsen att de lokala myndigheterna i dessa fall faktiskt hade tagit på sig egenansvar för reformprogrammen.

21. Budgetstöd är dock inte det enda stödinstrumentet. Politiska reformer behöver ofta kompletterande åtgärder, till exempel utbildning eller vissa typer av utrustning för vilka den traditionella projektformen är bättre lämpad, såsom även är fallet när målet är att ge riktat stöd till en viss befolkningsgrupp eller region, till exempel genom landsbygdsutveckling.

22. I en sådan projektsituation kan egenansvar också uppmuntras, inte enbart de lokala myndigheternas egenansvar utan även egenansvaret hos dem som drar nytta av de understödda verksamheterna. Ett positivt exempel påträffades vid granskningen i Marocko i ett projekt för landsbygdsutveckling i centrala Atlasbergen. Ett medverkansbaserat tillvägagångssätt tillämpades visavi lokalbefolkningen, vilket innebar att alla lokala parter var fullt involverade i hela processen med att utarbeta och genomföra de lokala utvecklingsplanerna. Det var uppenbart att detta tillvägagångssätt bidrog till projektverksamheternas framgång (se ruta 2).

Ruta 2

Exempel på projektstöd

Landsbygdsutveckling i centrala Atlasbergen, Marocko

(Khénifraprojektet, 15 miljoner euro)

Projektmål

- Bidra till minskade regionala skillnader i Marocko när det gäller social och ekonomisk utveckling.
- Bidra till främjandet av kvinnornas roll på landsbygden.
- Bidra till hållbar förvaltning av naturresurserna, motverkande av erosion och minskning av torkans effekter.

⁽¹⁾ Se även särskild rapport nr 2/2005 om EUF:s budgetstöd till AVS-länderna: kommissionens förvaltning av området "reformen av de offentliga finanserna". (EUT C 249, 7.10.2005).

⁽²⁾ Av tabell 2.3 i halvtidsutvärderingen framgår, när man jämför Meda I-perioden och Meda II-perioden, att andelen budgetstöd har ökat från 29 % till 40 %, medan andelen projektstöd har minskat från 53 % till 35 %. Återstoden utgörs av regionala projekt och stöd till EIB-verksamheter.

Genomförandemekanism

När projektets finansieringsöverenskommelse har undertecknats utarbetar projektledningen en detaljerad arbetsplan. När denna har godkänts betalar delegationen ett förskott till projektet och genomförandet kan börja. Projektets räkenskaper upprättas, granskas och överlämnas till delegationen regelbundet, och därefter kan ett nytt förskott betalas till projektet.

Exempel på verksamheter

Under första halvåret 2005 var huvudverksamheterna bland annat följande:

- Projektledningsenheten fick data- och kontorsutrustning.
- Kontrakt undertecknades med lokala förvaltningsföreningar. Av dessa föreningar var 33 operativa.
- Över 250 000 fruktträd delades ut.
- Sex biodlingsenheter fick utrustning och utbildning.
- Fjäderfäuppfödning som sköttes av kvinnor uppmuntrades genom att de fick 10 000 småkycklingar.
- Arbetet med bevattning av 468 hektar inleddes.
- En sträcka på 52,6 km omfattande åtta vägar som skulle förbinda byar färdigställdes och arbete utfördes på fem andra vägar.
- 271 hektar återbeskogades.
- Vaccinationer utfördes på nötkreatur hos 200 ägare.
- Inom projektet samarbetade man med två lokala förvaltningsföreningar för att upprätta utfodringsställen.

23. I slutändan är den avgörande faktorn för ökat egenansvar inte bara hur stödet ges utan de lokala myndigheternas öppenhet för reformidén och reformprocessen. Detta framgick också av flera projekt/program som ingick i granskningen, där framstegen tydligt ökade efter det att den mottagande institutionen blev fullt delaktigt eller en ny minister visade ett större intresse för ett särskilt program.

Kapacitetsuppbyggnad är en viktig del av Medaprogrammet

24. En annan viktig faktor som har betydelse för om Medaprogrammet faktiskt bidrar till ekonomiska reformer och social utveckling i de deltagande Medelhavsländerna är de lokala institutionernas kapacitet att planera och genomföra reformprogram och andra utvecklingsverksamheter. Vid granskningen undersöktes om kommissionen bidrar till att denna kapacitet byggs upp.

25. I stort sett alla projekt/program som granskades i de tre länderna innehöll kapacitetsuppbyggande åtgärder eller komponenter. I ett antal fall är kapacitetsuppbyggnad inom de

deltagande institutionerna till och med huvudsyftet med insatsen ⁽¹⁾.

26. Ett särskilt administrativt område där den lokala institutionella kapaciteten har behövt förbättras är regeringsorganens upphandlingar, men med tillämpning av EG-förfaranden. Problem med upphandlingar har varit en viktig orsak till förseningar i genomförandet av projekt, vilket behandlas närmare i punkt 39.

Begränsade resultat av stödet hittills

27. Vid granskningen undersökte revisionsrätten ett urval projekt i de tre länderna (se *bilaga II*) för att bedöma om de avsedda resultaten såsom de definieras i de enskilda finansieringsöverenskommelserna uppfylldes.

28. Generellt sett är resultaten efter mer än tio år med Medaprogrammet än så länge ganska begränsade eftersom många projekt/program, inklusive ett betydande antal Meda I-projekt/program, fortfarande pågick vid tiden för granskningen och deras slutresultat inte ännu kunde bedömas ⁽²⁾.

29. De projekt och program som inleddes under Meda I (1995–1999) och som hade avslutats eller närmade sig avslutande uppnår i allmänhet de avsedda resultaten, dock inte till 100 % i samtliga fall. De flesta projekt/program inom Meda I påbörjades mycket sent, delvis beroende på att lagstiftningsramen för Meda I inte var färdig förrän på ett sent stadium, men också på grund av att många projekt försenades under inledningsfasen till följd av långa upphandlingsförfaranden. Följaktligen blev tiden knapp och den ursprungliga projekttiden behövde förlängas en eller flera gånger (tio av elva granskade projekt/program) för att (flertalet av) de planerade verksamheterna skulle kunna slutföras. Av de elva Meda I-projekt/program som granskades höll tio fortfarande på att genomföras vid tiden för granskningen (slutet av 2005).

30. För de flesta av Meda II-projekten/programmen var det vid tiden för granskningen ännu för tidigt att göra en riktig bedömning av deras resultat. Budgetstödsinsatserna framskred vanligtvis planenligt, men projekt som behövde upphandla tekniska stödtjänster, och ibland även utrustning eller bygg- och anläggningsarbeten, blev lätt försenade. Flera av de granskade projekten räknade redan med att tidspress skulle uppstå till följd av den så kallade D+3-regeln som begränsar den period under vilken kontrakt kan undertecknas (se ytterligare information i punkt 41).

⁽¹⁾ Exempel är yrkesutbildningsprojektet i Marocko, programmet för utvidning av handel i Egypten, det institutionella stödet till myndigheten för den särskilda ekonomiska zonen Aqaba i Jordanien och stödet till genomförandet av associeringsavtalet i alla de tre länderna.

⁽²⁾ I Egypten till exempel var tre av de fyra Meda I-programmen (om hälsa, utbildning och modernisering av industrin) ännu pågående med förlängd projekttid vid tiden för granskningen.

31. För de flesta Medaländer kan EG-stödets effekt inte tillskrivas dess ekonomiska storlek eftersom det totala EG-stödet är mycket begränsat i jämförelse med dessa länders BNP och ofta utgör mindre än 1 % av statsbudgeten. Detta är med säkerhet fallet när det gäller två av de tre länder som omfattades av granskningen ⁽¹⁾. Effekten av EG-stödet ligger mer i dess försök att ta itu med och stödja reformfrågor (till exempel finansiellt system för hälsovård, modernisering av industrin, reform av banksektorn och förbättring av tullen) och att uppmuntra regeringar att gripa sig an sådana frågor samt i dess ambition att understödja de fattigare, missgynnade befolkningssegmenten. EG-stödet är därför ofta kvalitativt och innovativt och dess effekt svår att kvantifiera.

Är kommissionens förvaltning av Medaprogrammet tillfredsställande?

Programplaneringen, utarbetandet och genomförandet har förbättrats

Programplanering

32. Under Meda I-perioden startade programplaneringen och projektutarbetandet sent. Själva Medaförordningen antogs inte förrän 1996, och de första vägledande programmen omfattade

åren 1996–1998. Till följd av detta koncentrerades åtagandena till några få år och ibland endast till ett fåtal stora projekt eller program. Till exempel varierade de fyra Meda I-åtagandena för Egypten från 100 till 250 miljoner euro, åtagandena för Jordanien inbegrep två strukturanpassningsstöd på 100 respektive 80 miljoner euro och Marockos åtaganden inbegrep ett strukturanpassningsstöd på 120 miljoner euro och ett vägprojekt på 80 miljoner euro.

33. Meda II-förordningen, som trädde i kraft 2001, innehöll nya regler för programplanering. Dessa regler var tänkta att skynda på programplaneringsprocessen genom att det blev möjligt att lämna in förslag till åtaganden för ett särskilt år till Medakommittén en gång om året i en årlig finansieringsplan med bifogade korta projektsammanfattningar (i stället för enskilda projektförslag som lämnas in vid olika tidpunkter).

34. Därutöver producerades en ny serie landsspecifika strategidokument 2001, omfattande perioden 2002–2006, och nya nationella vägledande program för 2002–2004. Sedan 2002 har de faktiska åtagandena följt dessa programplaneringsdokument nära. I synnerhet har projektförslagen sedan de nationella vägledande programmen åren 2002–2004 utarbetats på ett mycket mer kontinuerligt sätt, vilket framgår av *tabellen*. De totala åtagandena för alla länder sammantaget visar också på en jämnare fördelning från 2000 och framåt.

Tabell

Åtaganden och utbetalningar för Egypten, Jordanien, Marocko, och samtliga länder (inklusive regionala program), 1995–2005

	(miljoner euro)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totalt
Egypten												
åtaganden	—	75	203	397	11	13	—	78	104	159	110	1 150
utbetalningar	—	—	2	88	67	64	62	26	57	151	133	650
Jordanien												
åtaganden	7	100	10	8	129	15	20	92	42	35	58	516
utbetalningar	—	60	45	2	2	84	11	50	47	51	43	393
Marocko												
åtaganden	30	—	236	219	176	141	120	122	143	152	135	1 472
utbetalningar	—	1	31	42	54	40	41	102	102	158	213	783
Alla länder												
åtaganden	173	370	911	809	797	569	603	612	615	698	735	6 888
utbetalningar	50	155	213	217	240	318	318	454	498	801	781	4 043

Källa: Uppgifter från EuropeAid och delegationer (smärre avvikelser på grund av avrundning).

⁽¹⁾ Se utvärderingen av Europeiska kommissionens landsspecifika strategi för Egypten (*Evaluation of the European Commission's Country Strategy for Egypt*), volym 1, slutrapport, februari 2004, punkt 2.3, och utvärderingen av Europeiska kommissionens strategi för Marocko (*Evaluation de la Stratégie de la Commission européenne pour le Maroc*), slutrapport, juli 2003, punkt 4.1.

Utarbetande

35. Hela projektutformningsprocessen består av ett antal steg, som inleds med den första identifieringen, fortsätter med det detaljerade utarbetandet, framläggandet för medlemsstaternas rådgivande kommitté (Med-kommittén) och kommissionens finansieringsbeslut och som avslutas med undertecknandet av finansieringsöverenskommelsen mellan kommissionen och mottagarmyndigheterna. Den översyn av projekten/programmen som ingår i granskningen (se *bilaga II*) visade att denna process under Meda II-perioden i allmänhet avslutades snabbare än tidigare ⁽¹⁾. Bidragande faktorer är att kommissionen har delegerat ansvaret från sitt huvudkontor i Bryssel till sina delegationer, vilket otvivelaktigt har ökat delegationernas delaktighet i förberedelseprocessen, att programplaneringsprocessen har effektiviserats såsom beskrivs i punkterna 33 och 34 och att man har gjort ett antal andra förändringar i förvaltningen inom ramen för den övergripande reformen av biståndet till tredjeland ⁽²⁾.

36. Granskningen visade att upphandlingen av tjänster i början av ett projekt, vanligtvis för tekniskt bistånd, med nödvändighet tar minst åtta månader från det att ett anbudsförfarande utlyses till det att kontrakten undertecknas, men ibland kan ta upp till två eller till och med tre år ⁽³⁾. Så kan vara fallet när upphandlingen misslyckas och behöver göras om, till exempel på grund av att ett otillräckligt antal giltiga anbud har lämnats in. Att inleda projekt för tekniskt bistånd är därför en tidsödande process som lätt kan bli försenad. I det här hänseendet är det ingen större skillnad mellan Meda I och Meda II.

Genomförande

37. Generellt sett har utbetalningarna inom Medaprogrammet förbättrats sedan 2000, och ännu tydligare är förbättringen sedan 2002 (se *tabellen*). De årliga genomsnittliga utbetalningarna för Meda I under perioden 1995–1999 uppgick till 175 miljoner euro per år, ett belopp som tredubblades till ett genomsnitt på omkring 528 miljoner euro under sexårsperioden 2000–2005. Under 2004 och 2005 var de totala utbetalningarna högre än de totala nya åtagandena vilket innebär att det ackumulerade totalbeloppet för utestående åtaganden ⁽⁴⁾ minskade från och med 2004 för första gången sedan Meda startade. För Meda I uppgick

⁽¹⁾ I halvtidsutvärderingen av Meda II finns uppgifter som sammanställts av EuropeAid och som visar att ett steg i hela förberedelseprocessen, närmare bestämt den tid som förflyter mellan finansieringsbeslutet och undertecknandet av finansieringsöverenskommelsen, förkortades från i genomsnitt runt tio månader under 1995–1999 till omkring sex månader under perioden 2000–2004.

⁽²⁾ Bland annat inrättandet av EuropeAid, tillsättandet av kvalitetsstödsgrupper inom EuropeAid och utarbetandet av riktlinjer och standardformat för projektdokument.

⁽³⁾ Till exempel programmet för utvidgad handel-A i Egypten där det tog omkring två år och projektet för stöd till lagstiftningsreformen och privatisering i Jordanien där det tog tre år efter det att finansieringsöverenskommelsen hade undertecknats innan kontrakten för tekniskt bistånd undertecknades.

⁽⁴⁾ De så kallade RAL = *reste à liquider*.

efter sex år (1995–2000) de ackumulerade utbetalningarna till 38 % av de ackumulerade åtagandena medan denna procentandel för Meda II ökade till 46 %, också det efter sex år (2000–2005). Detta är en indikation på att genomförandet har blivit snabbare under Meda II. I halvtidsutvärderingen av Meda II dras en liknande slutsats, nämligen att programmet närmar sig full utveckling när det gäller insatsnivån ⁽⁵⁾.

38. Förklaringen till det förbättrade genomförandet hänger samman med följande faktorer:

- a) Den totala mängden Medaprojekt/program som genomförs har ökat stadigt.
- b) Många Meda I-projekt/program hade en långsam start och började inte på allvar att betala ut medel förrän 2000. För 2004 och 2005 var omkring 40 % respektive 30 % av de totala utbetalningarna fortfarande resultatet av projekt/program som hade startas inom Meda I. Delegeringsprocessen har helt säkert bidragit till att påskynda genomförandet av dessa projekt och därigenom ökat de totala utbetalningarna. Till en viss del ligger förklaringen därför i att man har hunnit ikapp med sådant som har släpat efter.
- c) Under Meda II tillämpas budgetstödsinstrumentet inom ett större antal projekt/program, såsom nämns i punkt 19, vilket i allmänhet medger en snabbare första utbetalning och större utbetalningar än för traditionella projekt.

39. Denna generellt sett positiva bedömning innebär inte att genomförandet alltid är problemfritt. Upphandlingsproblem är den viktigaste orsaken till förseningar i genomförandet. Av de projekt/program som granskades har praktiskt taget alla de med en upphandlingskomponent (för bygg- och anläggningsarbeten, varor eller tjänster) haft problem, och ofta även förseningar, av olika anledningar. Många upphandlingsförfaranden måste ställas in och göras om på grund av ett otillräckligt antal tekniskt giltiga anbud. Upphandlingsförfaranden anses i allmänhet vara komplicerade, och lokala projektledningsenheter och anbudsgivare är inte alltid helt bekanta med dem. I Egypten hade till exempel små lokala kontraktsparter problem med att uppfylla de administrativa kraven för upphandling, eftersom alla upphandlingsdokument var på engelska. Regeln om att varor skall komma från Europa eller från Medelhavsområdet är ett annat vanligt problem, särskilt när det gäller datautrustning eller elektronisk utrustning.

40. Vid granskningen framkom att delegeringen har lett till att delegationerna, där personal som är specialiserad på finansiella frågor och kontrakt nu finns på plats, kan ha och har en viktig roll när det gäller att hjälpa projektförvaltare och lokala administrationer att hantera förfarandaspekter av upphandling. Till exempel konstaterades att delegationen i Marocko nu organiserar

⁽⁵⁾ Se punkt 6.2 i halvtidsutvärderingen.

informationsmöten innan de inleder upphandlingsförfaranden och har gett stöd åt flera berörda parter vid olika stadier i förfarandet. I Egypten hjälpte också delegationen till att övervaka och styra ett upphandlingsförfarande för en viktig byggkomponent, vilket kanske annars skulle ha ställts in på grund av tidsbrist inom den återstående projektperioden. Delegationen i Egypten var dessutom i färd med att undersöka möjligheterna att översätta upphandlingsdokumenten till arabiska.

41. För de flesta Meda II-projekt tillämpas den så kallade D+3-regeln som kräver att kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor eller tjänster skall ingås senast tre år efter datumet för det budgetmässiga åtagandet ⁽¹⁾. Till följd av denna regel verkar det som om flera nya projekt som just skulle börja genomföras vid tiden för granskningen och som innehöll omfattande upphandlingskomponenter och/eller förslagsinfordringar endast har begränsad tid kvar att slutföra dessa verksamheter på.

Övervakningen och utvärderingen har blivit mer systematiska

42. Systematiska bedömningar görs på makronivå av EG:s delegationer (till exempel kvartalsvisa makroekonomiska rapporter, regelbundna handelsrapporter och bedömningar för budgetstödprogram) och av andra (Världsbanken och IMF) där makroekonomiska standardindikatorer används, men det är svårt att bedöma effekten av kommissionens eget stöd på denna nivå.

43. Det är också mycket svårt att bedöma kommissionens inverkan när det gäller EU:s strategiska mål såsom de fastställts i de enskilda landsspecifika strategidokumenterna (*country strategy papers*), i synnerhet när dessa mål beskrivs i relativt allmänna ordalag, till exempel stöd till processen för ekonomiska reformer och till en hållbar och balanserad socioekonomisk utveckling, och när inga konkreta resultatindikatorer har fastställts.

44. Kommissionens huvudsakliga övervakning ligger på de enskilda projektens/programmets nivå där systematiska övervaknings- och utvärderingsinsatser görs och indikatorer ofta används i de logiska ramarna. Systemet för externa övervakningsbesök omfattar nu majoriteten av projekten/programmen och ger en regelbunden extern bedömning av projektutformning, resultat, effekter och utsikter till hållbarhet. Halvtidsutvärderingar och utvärderingar efter det att projekten har avslutats görs också systematiskt för de flesta projekt/program.

45. Ett bra initiativ har varit att utföra utvärderingar av enskilda landstrategier, vilket gjordes för Marocko 2003 och Egypten 2004. Detta har gett användbar information som kan beaktas vid utarbetandet av de närmast följande landsspecifika strategidokumenterna och vägledande planerna. Detta tillvägagångssätt har än så länge begränsats till dessa två länder.

⁽¹⁾ Se artikel 166 rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EUT L 248, 16.9.2002, s. 1).

46. Enligt Medaförordningen skall kommissionen utvärdera programmet vart tredje år. Därför beställdes en halvtidsutvärdering av Meda II-programmet i början av 2004 och en slutlig rapport lades fram i juli 2005 ⁽²⁾. En slutlig utvärdering av Medaprogrammet planeras nu till andra halvåret 2007.

47. De viktigaste slutsatserna i studien, som sammanfaller med revisionsrättens egna iakttagelser på de flesta punkter, är följande:

- a) Medaprogrammets relevans som gemenskapens stödinstrument till stöd för Barcelonaprocessen och de bilaterala associeringsavtalen bedöms vara tillfredsställande. Det har förbättrats från Meda I-perioden till Meda II-perioden.
- b) Ändamålsenligheten och effektiviteten i Medas förvaltnings- och genomförandearrangemang håller på att förbättras men är ännu inte helt tillfredsställande.

Samordningen mellan givare har intensifierats

48. Granskningen visade att delegationerna i de tre länderna alla är ganska aktiva i samordningen med andra givare och med de mottagande myndigheterna. Detta är otvivelaktigt ett resultat av de ökade personalresurser som tillhandahållits som en del av delegeringsprocessen. I alla de berörda länderna hålls regelbundna möten mellan kommissionen och EU:s medlemsstater. Dessutom finns det liknande system med givargruppmöten med tematiska delgrupper, där kommissionens delegationer ofta spelar en aktiv roll genom att leda en eller flera sådana givargrupper beroende på vilken sektor det handlar om.

49. Hittills består många av samordningsaktiviteterna främst av utbyte och sammanställning av information om enskilda givarinsatser, och det finns betydande utrymme för ytterligare samordningsansträngningar på områden som programplanering, genomförande, övervakning och utvärdering. Delegationerna har dock tagit olika initiativ för att vidareutveckla samordningen och harmoniseringen mellan givare.

SLUTSATSER

Medaprogrammets bidrag

50. Det EG-stöd som ges genom Medaprogrammet till ekonomiska reformer och social utveckling i partnerländerna i Medelhavsområdet har varit relevant för de särskilda behoven i de berörda länderna och för de fastställda målen för Europa-Medelhavspartnerskapet. I två länder, Egypten och Jordanien, har stödet varit tydligt fokuserat på ett begränsat antal sektorer, men så

⁽²⁾ Halvtidsutvärdering av Meda II-programmet. Slutrapport. Rotterdam, 18 juli 2005.

har inte varit fallet i Marocko. Eftersom de nya handlingsplanerna inom den europeiska grannskapspolitiken täcker alla samarbetsområden krävs ytterligare fokusering i de landsspecifika programplaneringsdokumenten. Kommissionen har uppmuntrat egenansvar genom att öka användningen av budgetstöd, men projektstödet kommer fortfarande att behövas när en mer specifik, målinriktad typ av stöd krävs. Kapacitetsuppbyggnadsåtgärder ingår systematiskt (se punkterna 12–26).

51. De övergripande resultaten är mer än tio år efter det att Meda inrättades än så länge ganska begränsade eftersom många av de tidiga programmen hade en långsam inledning, behövde förlängas och ännu inte har avslutats. När det gäller de flesta av Meda II-projekten är det ännu för tidigt att bedöma deras potentiella resultat (se punkterna 27–30).

52. Även när de totala tillgängliga Medamedlen är ansevärda beror effekten av EG-stödet i de flesta Medaländer inte så mycket på dess ekonomiska storlek utan mer på dess försök att ta itu med känsliga politiska reformfrågor och att stödja fattigare befolkningssegment, och det är områden där dess effekt är svår att kvantifiera (se punkterna 31 och 43).

Kommissionens förvaltning

53. Kommissionens förvaltning av Medaprogrammet har klart förbättrats sedan de första åren och kan nu anses var tillfredsställande, också om man tar hänsyn till begränsningar som beror på förfaranden och externa begränsningar. Ansträngningar i programplaneringen har lett till en jämnare fördelning av resurserna över tiden, förberedelseperioderna har blivit kortare och de totala utbetalningarna har ökat till en väsentligt högre nivå jämfört med den tidiga Medaperioden (se punkterna 32–37).

54. Faktorer som har bidragit till dessa förbättringar är en generell ökning av antal projekt/program under genomförande, en större andel budgetstöd i programmet som helhet och den allmänt positiva effekt som delegeringen har haft på delegationernas projektutformnings- och genomförandeprocess (se punkt 38).

55. Den vanligaste orsaken till förseningar i genomförandet är fortfarande upphandlingsproblem, även om delegationerna aktivt har försökt hitta sätt att begränsa problem av det slaget (se punkterna 39 och 40).

56. Eftersom kommissionen i sin förvaltning av Medaprogrammet har visat tålamod och flexibilitet genom att vid behov tillåta projektförlängningar och ändringar av utformningen har Meda I-projekt och Meda I-program i allmänhet uppnått, eller kommer i slutändan att uppnå, tillfredsställande resultat. Den så kallade D+3-regeln, som har tillämpats på projekt sedan 2003, kan eventuellt förhindra sådana långfristiga åtaganden och sådan långfristig flexibilitet och därigenom minska utsikterna till att de ekonomiska reformerna och den sociala utvecklingen får hållbara resultat (se punkterna 29, 30 och 41).

57. Andra förbättringar i kommissionens övergripande projektförvaltning är mer systematiska övervaknings- och utvärderingsinsatser och intensivare dialog och samordning mellan delegationerna och lokala motparter och andra givare (se punkterna 42–49).

REKOMMENDATIONER

58. När Medaförordningen upphör att gälla 2006 och den nya europeiska grannskapspolitiken träder i kraft 2007 bör kommissionen

- garantera en smidig och snabb övergång till de nya landsspecifika programmen för att undvika negativa konsekvenser för det framtida genomförandet, tydligare fastställa de strategiska målen i de nya landsspecifika programplaneringsdokumenten och fastställa lämpliga indikatorer så att övervakningen och utvärderingen av effekterna kan förbättras,
- fortsätta att koncentrera sitt stöd till ett begränsat antal interventionsområden för att garantera samstämdhet och för att se till att programmen även i framtiden är hanterbara,
- fortsätta att söka efter bästa praxis i förvaltningen av projekt för att undvika förseningar, till exempel genom ytterligare kapacitetsuppbyggnadsinsatser på upphandlingsområdet, genom att om möjligt förenkla upphandlingsförfaranden och genom att tillåta att projekten förvaltas på ett mer decentraliserat sätt av de nationella myndigheterna.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 31 maj 2006.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

BILAGA I

MEDA – ÅTAGANDEN/UTBETALNINGAR 1995–2005

(miljoner euro)

	1995–1999		2000–2005		1995–2005	
	Åtaganden	Utbetalningar	Åtaganden	Utbetalningar	Åtaganden	Utbetalningar
<i>Bilaterala</i>						
Algeriet	164	30	273	114	437	144
Västbanken/Gaza	111	59	430	421	541	480
Egypten	686	157	463	493	1 150	650
Jordanien	254	108	262	285	516	393
Libanon	182	1	101	131	283	132
Marocko	660	128	812	656	1 472	783
Syrien	101	0	158	64	259	64
Tunisien	428	168	447	400	875	568
<i>Totalt bilaterala</i>	2 586	651	2 946	2 564	5 533	3 214
<i>Regionala</i>	471	223	884	606	1 355	829
Totalt	3 057	874	3 831	3 169	6 888	4 043

Det totala tillgängliga beloppet inom Meda I + II = 3 424 + 5 350 = 8 774 miljoner euro. Av detta har åtaganden för ett belopp på omkring 852 miljoner euro ingåtts för Turkiet under 1996–2002 (smärre avvikelser på grund av avrundning).

Källa: EuropeAid.

BILAGA II

PROJEKT/PROGRAM SOM INGICK I GRANSKNINGEN

EGYPTEN

Namn	Interventionsform	Läge i slutet av 2005	År för finansieringsbeslut	Tilldelat belopp (miljoner euro)	Utbetalat belopp ⁽¹⁾ (miljoner euro)
Meda I (åtaganden totalt: 686 miljoner euro)					
Education Enhancement Programme (EEP)	Blandad	Pågående	1997	100	85
Industrial Modernisation Programme (IMP)	Blandad	Pågående	1998	250	220
Health Sector Reform Programme (HSRP)	Blandad	Pågående	1998	110	56
Totalt Meda I				460	361
Meda II (åtaganden totalt fram till 2005: 463 miljoner euro)					
Trade Enhancement Programme – A (TEP-A)	Projekt	Pågående	2002	20	7
Trade Enhancement Programme – B (TEP-B)	Budgetstöd	Pågående	2003	40	20
Trade Enhancement Programme – C (TEP-C)	Projekt	Pågående	2003	6	1
Financial and Investment Sector Cooperation – agricultural component (FISC Rural)	Projekt	Pågående	2003	18	0
Social Development and Civil Society: Children at Risk	Projekt	Pågående	2003	20	1
South Sinai Regional Development Programme	Projekt	Pågående	2004	64	0
Spinning and Weaving Sector Support Programme	Budgetstöd	Pågående	2004	80	20
Totalt Meda II				248	49

⁽¹⁾ Inbegriper utbetalningar fram till slutet av 2005.

JORDANIEN

Namn	Interventionsform	Läge i slutet av 2005	År för finansieringsbeslut	Tilldelat belopp (miljoner euro)	Utbetalat belopp ⁽¹⁾ (miljoner euro)
Meda I (åtaganden totalt: 254 miljoner euro)					
Industrial Modernisation Programme (IMP) (ytterligare åtagande 2003: 5 miljoner euro)	Projekt	Pågående	1999	40	34
Project Management Unit (PMU) for the Greater Amman Water Sector Improvement Programme (ytterligare åtagande 2003: 2 miljoner euro)	Projekt	Pågående	1999	5	5
Protection and Promotion of Cultural Heritage in the Hashemite Kingdom of Jordan	Projekt	Pågående	1999	4	1
Totalsumma för utvalda Meda I-projekt				49	40
Meda II (åtaganden totalt fram till 2005: 262 miljoner euro)					
Support for Regulatory Reform and Privatisation (SRRP)	Projekt	Pågående	2001	20	5
Support to the implementation of the association agreement (SAAP I)	Projekt	Pågående	2002	20	13
Institutional Support to Aqaba Special Economic Zone Authority (AZESA)	Projekt	Pågående	2002	10	3
Structural Adjustment Facility III – SAF III	Budgetstöd	Pågående	2002	60	60
Support to Poverty Reduction through Local Development – Jordanien	Budgetstöd	Pågående	2004	30	6
Totalsumma för utvalda Meda II-projekt				140	87

⁽¹⁾ Inbegriper utbetalningar fram till slutet av 2005.

MAROCKO

Namn	Interventionsform	Läge i slutet av 2005	År för finansieringsbeslut	Tilldelat belopp (miljoner euro)	Utbetalat belopp ⁽¹⁾ (miljoner euro)
Meda I (åtaganden totalt: 660 miljoner euro)					
Appui à la mise à niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle au Maroc	Projekt	Pågående	1998	38	30
Appui à la gestion du secteur de la santé (PAGSS)	Projekt	Pågående	1998	20	10
Appui aux institutions financières de garantie aux PME (PAIGAM)	Projekt	Pågående	1998	30	27
Eau et assainissement en milieu rural – PAGER	Projekt	Pågående	1997	40	25
Routes et pistes rurales au Nord du Maroc	Projekt	Avslutat	1997	30	27
Totalt Meda I				158	119
Meda II (åtaganden totalt fram till 2005: 812 miljoner euro)					
Développement rural et participatif dans le Moyen Atlas Central – KHENIFRA	Projekt	Pågående	2000 2005	9 6	5
Programme d'appui Budgétaire à la réforme du secteur des Transports au Maroc (PAB Transports)	Budgetstöd	Pågående	2003	96	76
Programme d'appui à la réforme de l'Administration Publique au Maroc	Budgetstöd	Pågående	2004	79	60
Appui à la mise en oeuvre de l'Accord d'Association	Projekt	Pågående	2002	5	3
Totalt Meda II				195	144

⁽¹⁾ Inbegriper utbetalningar fram till slutet av 2005.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

V. Trots de förseningar som uppstod i samband med programmets inledning, delvis p.g.a. att regelverket för Meda I var klart först i ett sent skede, förbättrades situationen under Meda II avsevärt efter år 2000. De konkreta resultaten kan heller ännu inte till fullo bedömas, eftersom flera projekt ännu inte avslutats. Även om EG:s ekonomiska stöd till medelhavsländerna är begränsat i förhållande till den totala statsbudgeten, är det ofta mycket betydande i förhållande till budgeten för socialpolitiska reformer för att möta grundläggande behov.

VI. De förseningar av genomförandet, som ibland konstaterats, beror ofta på att förfarandereglerna vid upprättande av avtal om offentlig upphandling måste efterlevas. Enligt reglerna kan det ta mellan sex och åtta månader, beroende på vilket projekt det rör sig om. Detta beror på att principerna om jämlikhet och förbud mot diskriminering strikt skall efterlevas. Kommissionen har nyligen gjort stora förenklingsinsatser genom att utarbeta en praktisk handledning för avtalsförfaranden på området externt bistånd som trädde i kraft den 1 februari 2006.

VII.

(Första strecksatsen.) Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendationer. Under programplaneringen för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer de strategiska målen enligt definitionen i landsstrategidokumentet att överensstämma med åtgärdsplanerna.

På programplaneringsstadiet är indikatorerna vanligen kopplade till regeringens reformagenda. Särskilda resultatindikatorer identifieras i identifieringsfasen och utgör sedan grunden för övervakning och utvärderingar.

(Andra strecksatsen.) De prioriterade områden som fastslås inom ramen för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer att grunda sig på målen i Europeiska grannskaps- och partnerskapspolitiken och de prioriterade områdena i handlingsplanen för denna politik. Kontinuiteten kommer att säkras genom att fokus inriktas på politiska reformer samt lagstiftnings- och regleringsreformer på utvalda politiska, ekonomiska och sociala områden i partnerländerna. Stöd kommer att beviljas genom ett begränsat antal program.

(Tredje strecksatsen.) Sökandet efter bästa praxis för att förvalta återstående projekt förblir ett prioriterat område för kommissionen. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att förespråka en starkare roll för partnerländerna vid urvalet av de lämpligaste instrumenten och verksamheterna på samarbetsområdet. På genomförandenivån kommer kommissionen att fortsätta och, där så är möjligt, påskynda övergången från traditionella projekt till sektorsinriktat stöd samt öka samarbetet med det civila samhället.

IAKTTAGELSER

15. Kommissionen medger att stödet till Marocko har fördelats på ett större antal projektet än i Egypten och Jordanien. Icke desto mindre har Medaprogrammet också i Marocko haft ett särskilt fokus, fastän det syftade till att täcka ett vidare spektrum av erkända och fastställda behov. Den nya programplaneringen, som bygger på tidigare erfarenheter och resultat, kommer särskilt att inriktas på den sociala och ekonomiska dimension som tydligt avses i åtgärdsplanen.

16. Kommissionen noterar revisionsrättens förslag ifråga om framtida landsstrategidokument. De prioriterade områden som fastslås inom ramen för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer att bygga på målen i Europeiska grannskaps- och partnerskapspolicyn och de prioriterade områdena i handlingsplanen för denna politik. Kontinuiteten kommer att säkras genom att fokus inriktas på politiska reformer samt lagstiftnings- och regleringsreformer på utvalda politiska, ekonomiska och sociala områden i partnerländerna. Stöd kommer att beviljas genom ett begränsat antal program.

26. Se svaret på punkt 39.

28. Trots de förseningar som uppstod i samband med programmets inledning, delvis p.g.a. att regelverket för Meda I var klart först i ett sent skede, förbättrades situationen avsevärt under Meda II efter år 2000. De konkreta resultaten kan ännu inte till fullo bedömas, eftersom flera projekt ännu inte avslutats.

30. Den s.k. d+3-regeln i artikel 166 i budgetförordningen innebär en tidsbegränsning för förvaltningen av det externa biståndet i fråga om enskilda kontrakt och avtal (bortsett från revision och utvärdering), eftersom finansieringsavtal skall ha ingåtts senast tre år efter budgetåtagandet (den s.k. n+1-fristen är inräknad i d+3-fristen). Följderna av denna regel kommer att kunna märkas för första gången i år, eftersom budgetförordningen trädde ikraft den 1 januari 2003.

31. Generellt är EG:s ekonomiska stöd till medelhavsländerna begränsat i förhållande till ländernas totala statsbudget, men det är ofta mycket betydande i förhållandet till budgeten för socialpolitiska reformer för att möta grundläggande behov.

39. Förfarandena för undertecknande av avtal om offentlig upphandling inom ramen för det externa biståndet kan avslutas inom loppet av 6–7 månader för tillhandahållandet av tjänster och varor samt 7–8 månader för bygg- och anläggningsarbeten. Eftersom det rör sig om upphandlingsförfaranden som omfattas av strikta regler i budgetförordningen, genomförandebestämmelserna och EG-domstolens praxis, styrs de av formaliteter som

skall säkerställa att principerna om jämlikhet och förbud mot diskriminering tillämpas. Kommissionen har gjort stora insatser för att göra det lättare att förstå reglerna, genom att utarbeta en praktisk handledning för avtalsförfaranden på området externt bistånd som trädde i kraft den 1 februari 2006. Den innehåller alla tillämpliga regler och en genomgång av deras användningsområden. Exempelvis är ett giltigt bud ett bud som lämnats inom den utsatta tidsfristen och som uppfyller de formella kraven för att lämna in ett bud. Eftersom det rör sig om ursprungsregler är det nödvändigt att precisera, att även om ursprunget principiellt avgör vad som berättigar till stöd, är det möjligt att göra undantag, bl.a. när varorna och materialet inte finns tillgängliga på den givna marknaden.

41. Det stämmer att d+3-regeln ibland uppfattas som upphovet till en rad svårigheter i förvaltningen av det externa biståndet. En ändring av denna regel skulle emellertid innebära en ändring av budgetförordningen, dvs. en rättsakt som godkänns av rådet. I detta sammanhang undersöker berörda enheter inom kommissionen detta problem.

43. Under programplaneringen för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer de strategiska målen enligt definitionen i landsstrategidokumentet att överensstämma med åtgärdsplanerna.

På programplaneringsstadiet är indikatorerna vanligen kopplade till regeringens reformagenda. Särskilda resultatindikatorer definieras under identifieringsfasen och utgör grunden för övervakning och utvärderingar enligt revisionsrättens beskrivning i punkt 44.

47. b) Den halvtidsutvärdering som oberoende sakkunniga utfört av Meda 2005 var positiv i fråga om viktiga aspekter av programmet, i synnerhet den politiska relevansen, den politiska inriktningen, de senaste fem årens finansiella resultat, instrumentets nya inriktning mot sektorsverksamhet, framstegen i decentraliseringsprocessen och översynen av Medareglerna år 2000. Ändå är kommissionen medveten om att vissa aspekter kräver särskild uppmärksamhet. Detta gäller de förhållandevis blygsamma ekonomiska medlen, fördelningen av uppgifter under programcykeln, säkerställande av en lämplig personalsammansättning och återkoppling från tidigare erfarenheter. Dessa nödvändiga förbättringar måste tas upp i den allmänna ramen för övergången till det nya Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet som kommer att ersätta Meda fr.o.m. 2007.

SLUTSATSER

50. Också i Marocko har Medaprogrammet haft ett särskilt fokus, fastän det syftar till att täcka flera erkända och fastställda behov. Den nya programplaneringen, som bygger på tidigare erfarenheter och resultat, kommer särskilt att inriktas på den sociala och ekonomiska dimension som tydligt avses i åtgärdsplanen.

51. Trots de förseningar som uppstod i samband med programmets inledning, delvis p.g.a. att regelverket för Meda I var klart först i ett sent skede, förbättrades situationen under Meda II avsevärt efter år 2000. De konkreta resultaten kan emellertid ännu inte till fullo bedömas, eftersom flera projekt ännu inte avslutats.

55. De förseningar i genomförandet som ibland konstaterats beror ofta på att förfarandereglerna måste följas. Förseningarna är i genomsnitt mellan 6 och 8 månader långa, beroende på deras natur. Det skall påminnas om att denna försening, som ibland uppfattas som kraftig, beror på den strikta efterlevnaden av principerna om jämlikhet och förbudet mot diskriminering. Kommissionen har nyligen gjort stora förenklingsinsatser genom att utarbeta en praktisk handledning för avtalsförfaranden på området yttre bistånd som trädde i kraft den 1 februari 2006.

56. Den s.k. d+3-regeln i artikel 166 i budgetförordningen innebär en tidsbegränsning för förvaltningen av det externa biståndet i fråga om enskilda kontrakt och avtal (bortsett från revision och utvärdering), eftersom den innebär att finansieringsavtal skall har ingåtts senast tre år efter budgetåtagandet (den s.k. n+1-fristen är inräknad i d+3-fristen). Följderna av denna regel kommer att kunna märkas för första gången i år, eftersom budgetförordningen trädde ikraft den 1 januari 2003.

Det stämmer att d+3-regeln ibland uppfattas som upphovet till en rad svårigheter i förvaltningen av det externa biståndet. En ändring av denna regel skulle emellertid kräva en ändring av budgetförordningen, dvs. en rättsakt som godkänns av rådet. I detta sammanhang undersöker berörda enheter inom kommissionen detta problem.

REKOMMENDATIONER

58.

(Första strecksatsen.) Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendationer. Under Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer de strategiska målen att överensstämma med åtgärdsplanerna.

På programplaneringsstadiet är indikatorerna vanligen kopplade till regeringens reformagenda. Särskilda resultatindikatorer identifieras närmare i identifieringsfasen och utgör sedan grunden för övervakning och utvärderingar.

(Andra strecksatsen.) De prioriterade områden som fastslås inom ramen för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet kommer att grunda sig på målen i Europeiska grannskaps- och partnerskapspolicy och de prioriterade områdena i handlingsplanen för denna politik. Kontinuiteten kommer att säkras genom att fokus inriktas på politiska reformer samt lagstiftnings- och regleringsreformer på utvalda politiska, ekonomiska och sociala områden i partnerländerna. Stöd kommer att beviljas genom ett begränsat antal program.

(Tredje strecksatsen.) Kommissionen har nyligen gjort stora för-
enklingsinsatser genom att utarbeta en praktisk handledning för
avtalsförfaranden på området externt bistånd som trädde i kraft
den 1 februari 2006.

Sökandet efter bästa praxis för förvaltningen av återstående pro-
jekt förblir ett prioriterat område för kommissionen. Enligt en
analys av bästa praxis krävs följande för att ett projekt skall lyckas:

Projektet skall präglas av helhetstänkande, bygga på ett solitt ope-
rativt partnerskap och förvaltas väl. Det skall också omfatta upp-
följning för att lägga grunden för hållbarhet samt innehålla stöd-
åtgärder. För att nå dessa mål kommer kommissionen även
fortsättningsvis att förespråka en starkare roll för partnerländerna
vid urvalet av de lämpligaste instrumenten och verksamheterna
på samarbetsområdet. På genomförandenivån kommer kommis-
sionen att fortsätta och, när så är möjligt, påskynda övergången
från traditionella projekt till sektorsinriktat stöd samt öka samar-
betet med det civila samhället.
