

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

ISSN 1831-0990

Särskild rapport nr 3

2011

EFFEKTIVITETEN OCH
ÄNDAMÅLSENLIGHETEN I EU-BIDRAG SOM
KANALISERAS GENOM FN-ORGANISATIONER
I KONFLIKTDRABBADE LÄNDER



SV



Särskild rapport nr 3 // 2011

EFFEKTIVITETEN OCH ÄNDAMÅLSENLIGHETEN I EU-BIDRAG SOM KANALISERAS GENOM FN-ORGANISATIONER I KONFLIKTDRABBADE LÄNDER

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.ea.europa.eu>

Särskild rapport nr 3 // 2011

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2011

ISBN 978-92-9237-067-1
doi:10.2865/37474

© Europeiska unionen, 2011
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

FÖRKORTNINGAR OCH ORDFÖRKLARINGAR

I-V SAMMANFATTNING

1-6 INLEDNING

1-3 GRANSKNINGSOMRÅDE

4-6 POLITISK RAM

7-16 REVISIONSENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

17-45 IAKTTAGELSER

17-24 ÖVERVAKNINGSSYSTEM OCH PROJEKTUTFORMNING SOM NYCKELFAKTORER FÖR ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH EFFEKTIVITET

19-22 PROJEKTÖVERVAKNINGEN BEHÖVER FÖRBÄTTRAS

23-24 BRISTER I PROJEKTUTFORMNINGEN MINSKAR ÄNDAMÅLSENLIGHETEN OCH EFFEKTIVITETEN SAMT FÖRSVÅRAR BEDÖMNINGEN AV DEM

25-37 ÄNDAMÅLSENLIGHETEN OCH HÅLLBARHETEN I DE FINANSIERADE ÅTGÄRDerna

25-29 DE ÅTGÄRDER SOM FINANSIERADES AV KOMMISSIONEN UPPNÅDDE EN DEL GODA RESULTAT UNDER SVÅRA FÖRHÅLLANDEN

30-33 RESULTATEN UPPNÅS SÄLLAN INOM DEN PLANERADE GENOMFÖRANDEPERIODEN

34-37 DET FLESTA AV RESULTATEN BLIR SANNOLIKT HÅLLBARA

38-45 EFFEKTIVITETEN I DE FINANSIERADE ÅTGÄRDerna

41-43 OTILLRÄCKLIG BEDÖMNING AV PROJEKTKOSTNADER

44-45 BRISTER HAR KONSTATERATS I UTVALDA PROJEKT

46-52 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

48 PROJEKTUTFORMNING

49-50 ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH HÅLLBARHET

51-52 EFFEKTIVITET

BILAGA

KOMMISSIONENS SVAR

FÖRKORTNINGAR OCH ORDFÖRKLARINGAR

EU: Europeiska unionen

EuropeAid: byrån för samarbete vid Europeiska kommissionen

Fafa: finansiellt och administrativt ramavtal mellan Europeiska kommissionen och Förenta nationerna

FEUF: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

FN: Förenta nationerna

SMART: specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbundna

UNDP: Förenta nationernas utvecklingsprogram

UNRWA: Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern

Direkta kostnader: Kostnader som direkt kan tillskrivas en verksamhet

Effektivitet: Förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås

Förvaltningsfond: Finansieringsinstrument genom vilka givare sammanför resurser

Gemensam förvaltning: Genomförande av åtgärder via internationella organisationer

Hållbarhet: Resultaten består efter det att EU-finansieringen har upphört

Indirekta kostnader: Kostnader som inte direkt kan tillskrivas en verksamhet, t.ex. omkostnader

Input: De resurser som behövs för att bedriva en verksamhet, t.ex. genomföra ett projekt

Output: De produkter, investeringsvaror och tjänster som följer av en utvecklingsinsats; kan även inbegripa förändringar som uppkommer efter en insats och som är relevanta för att utfallet ska uppnås

Utfall: Effekter på längre sikt som oftast uttrycks i form av breda socio-ekonomiska följder

Ändamålsenlighet: Hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås

SAMMANFATTNING

I.

Europeiska kommissionen har stärkt sitt samarbete med Förenta nationerna som ett led i sitt arbete för att förbättra samordningen av biståndet. Det anslagsbelopp till EuropeAid som kanaliseras via Förenta nationernas organisationer ökade från 144 miljoner euro 2001 till 935 miljoner euro 2009 och nådde sin kulmen med över 1 miljard 2006.

II.

Detta är andra etappen av en revision i två delar. Den övergripande revisionsfrågan var huruvida kommissionen får valuta för pengarna när den kanaliserar medel via Förenta nationerna. Under den första etappen av revisionen tittade revisionsrätten på beslutsfattandet och övervakningen. Den drog slutsatsen att processen för att fatta beslut om att genomföra bistånd via FN inte visade att det är det mest ändamålsenliga och effektiva alternativet och att övervakningssystemen bör förbättras ytterligare. Särskild rapport nr 15/2009 om den första etappen offentliggjordes i januari 2010.

III.

Under revisionens andra etapp utvärderas måluppfyllelsen. Den kompletterar den första etappen genom att revisionsrätten nu bedömer huruvida kanaliseringen av EU-bidrag via FN-organisationer är ett ändamålsenligt och effektivt sätt att tillhandahålla bistånd i konfliktdrabbade länder. Vid revisionen granskades ett urval av projekt i Afghanistan, Irak och Sudan under perioden 2006–2008.

IV.

Revisionsrätten drar följande slutsatser:

- a) Granskningen av ett urval av projekt bekräftade en viktig iakttagelse under den första etappen, nämligen att kommissionen inte får tillräckligt mycket information i tid från FN-rapporter. Många rapporter är fortfarande försenade, inte tillräckligt detaljerade och mer inriktade på åtgärder än på resultat.
- b) Ofta förekommande brister i projektutformningen konstaterades, vilket fick negativa följder för genomförandet och bedömningen av projekt.
- c) Kommissionen har tillhandahållit bistånd i områden som det annars skulle ha varit mycket svårt att nå genom att kanalisera medel via FN. Med hänsyn till den stora inneboende risken i konfliktdrabbade länder hade de finansierade åtgärderna generellt en positiv effekt, och tio av 19 projekt i urvalet uppnådde alla eller åtminstone de viktigaste målen.
- d) När det gäller merparten av insatserna i Afghanistan, Irak och Sudan blev genomförandeperioden längre än planerat, i allmänhet på grund av att en realistisk tidsplan hade fastställts i bidragsöverenskommelserna, där de svåra förhållandena i länderna underskattades. Fyra av 19 projekt genomfördes inom den ursprungliga tidsramen, men för flera projekt tog det mer än dubbelt så lång tid som planerat.
- e) Med tanke på de svåra förhållanden som projekten genomfördes under är det i allmänhet svårt att garantera att resultaten blir hållbara. Merparten av de uppnådda resultaten bedömdes dock ha rimliga förutsättningar att bli hållbara.

SAMMANFATTNING

- f) Kommissionen har inte inriktat sig tillräckligt på effektivitetsaspekter eftersom de kostnadsbedömningar som gjordes var begränsade och inte dokumenterades systematiskt. Dessutom konstaterade revisionsrätten brister på detta område i nära hälften (nio av 19) av projekten i urvalet, och när det gällde sju projekt fanns inte tillräcklig information tillgänglig.
- V.** På grundval av sina iakttagelser ger revisionsrätten följande rekommendationer för att ändamålsenligheten och effektiviteten i insatserna ska förbättras ytterligare:
 - a) Bidragsöverenskommelserna bör inbegripa mål som är väl anpassade till de särskilda förhållandena och, om möjligt, kvantifierade indikatorer så att uppfyllelsen av dessa mål kan mätas samt en realistisk tidsram.
 - b) Rapporteringen om de finansierade åtgärderna bör förbättras ytterligare så att kommissionen i rimlig tid kan bedöma ändamålsenligheten och effektiviteten i de projekt som finansieras. Kommissionen bör följa upp alla de fall där rapporteringen bedömts vara otillfredsställande.
 - c) En systematisk bedömning av effektiviteten i de finansierade projekten bör göras och riktmärken bör, om möjligt, tas fram för standardkostnader.

KARTA ÖVER DE LÄNDER SOM OMFATTADES AV REVISIONEN



Källa: Eurostat.

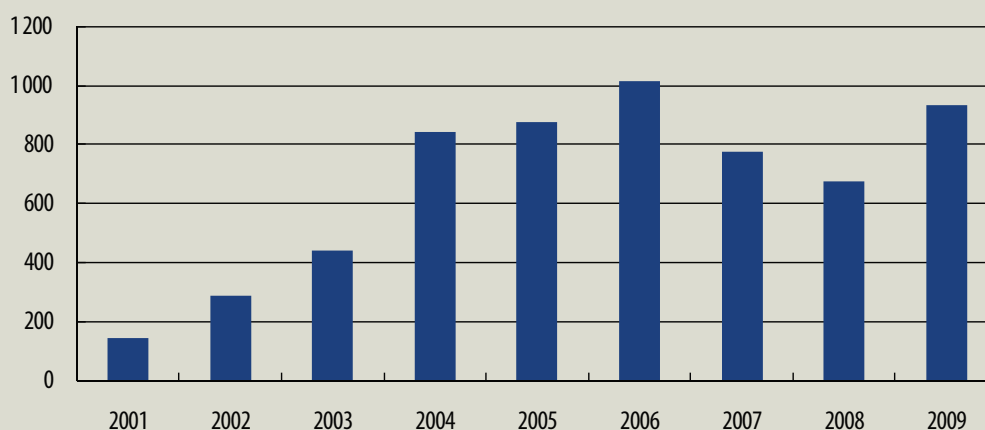
INLEDNING

GRANSKNINGSOMRÅDE

1. Under de senaste två årtiondena har man ansträngt sig för att samordna och harmonisera utvecklingssamarbetet för att ytterligare öka biståndets ändamålsenlighet. Denna inriktning på resultat speglades framför allt i millenniemålen 2000.
2. Kommissionen fortsatte denna politik i och med sitt åtagande i Parisdeklarationen om biståndseffektivitet 2005 och även i det europeiska samförståndet om utveckling att samordna biståndet i nära samarbete med internationella organisationer som Förenta nationerna.
3. Som ett resultat av beslutet att stärka samarbetet med FN, men också på grund av de allvarliga kriserna i Afghanistan, Irak och Sudan har kommissionens bistånd som genomförs via FN-organisationer ökat kraftigt. Enbart för kommissionens byrå för samarbete (EuropeAid) ökade de medel som kanaliseras via FN från 144 miljoner euro 2001 till 935 miljoner euro 2009 med en toppnivå på över 1 miljard euro 2006 (se **diagram 1**).

DIAGRAM 1

EUROPEAIDS BIDRAG TILL FN-ORGANISATIONER 2001–2009
(MILJONER EURO)



Källa: Europeiska kommissionen.

POLITISK RAM

4. Metoden att genomföra EU-budgeten via internationella organisationer som FN kallas *gemensam förvaltning*¹. Den grundläggande principen för gemensam förvaltning är att kommissionen delegerar vissa genomförandeuppgifter till internationella organisationer och därmed förlitar sig på deras kontrollsystem. Kommissionen har dock fortfarande det övergripande ansvaret för att förvalta budgeten och garantera valuta för pengarna².
5. EU kan kanalisera medel via FN-organisationer på följande sätt:
 - a) Genom bidrag till särskilda projekt, antingen som den enda givaren eller tillsammans med andra givare.
 - b) Genom bidrag till förvaltningsfonder med flera bidragsgivare³, som vanligtvis används i en krissituation (antingen efter en konflikt eller efter en katastrof). Grundtanken med förvaltningsfonder är att givare bidrar till fonden utan att fördela pengarna till någon särskild verksamhet eller något särskilt mål (ingen "öronmärkning"). Sedan fastställs allmänna mål för fonden som helhet, vilka kan specificeras ytterligare i målen för de underliggande projekten eller åtgärderna. Ungefär 26 % av bidragen till FN-organisationer ges via förvaltningsfonder med flera bidragsgivare⁴. Som exempel kan insatserna i Afghanistan och särskilt i Irak nämnas, där kommissionens finansiering fram till nyligen nästan uteslutande har kanaliserats via förvaltningsfonder med flera bidragsgivare.
 - c) Genom bidrag till en FN-organisations allmänna budget. Denna särskilda strategi används för FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar (UNRWA) i Mellanöstern i det ockuperade palestinska territoriet. Kommissionens årliga bidrag på 66 miljoner euro motsvarar ungefär en fjärdedel av UNRWA:s allmänna budget.

¹ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1). I artikel 163 i avdelning IV om externa åtgärder anges att åtgärder får genomföras antingen centralt av kommissionen eller i decentraliserad form av det eller de mottagande tredje länderna, eller **gemensamt med internationella organisationer**.

² I artikel 317 i EUF-fördraget anges att kommissionen ska genomföra budgeten under eget ansvar och i överensstämmelse med principerna för sund ekonomisk förvaltning.

³ Förvaltningsfonder med flera bidragsgivare såsom de definieras av UNDP är ett finansieringsinstrument genom vilket givare kan sammanföra resurser för att ge stöd till nationella prioriteringar och göra det lättare för FN-organ att arbeta och uppnå resultat i samordning och nära samarbete, se <http://www.undp.org/mdtf/trustfunds.shtml>.

⁴ Europeiska kommissionen: Informationsmeddelande till Europaparlamentets budgetkontrollutskott om förvaltningsfonder med flera bidragsgivare som får stöd från Europeiska gemenskapens allmänna budget sedan 2003 (10.2.2009).

6. EU-bidragen regleras av följande förordningar och avtal:

- a) Europeiska gemenskapernas **budgetförordning** där grundprinciperna för att kanalisera medel via internationella organisationer fastställs. I den specificeras de fall där gemensam förvaltning kan användas och där anges som villkor för gemensam förvaltning att den internationella organisationen tillämpar internationellt accepterade normer för redovisning, revision, internkontroll och upphandling.
- b) **Det finansiella och administrativa ramavtalet (Fafa)** från 2003 mellan EU och FN tillsammans med andra tillhörande avtal. Syftet med avtalet är att återge kraven i budgetförordningen i kontraktstermer. Fafa gäller alla finansieringsavtal mellan kommissionen och FN och i det fastställs en ram som ska öka samarbetet och göra att FN-organisationer kan förvalta bidrag enligt sina egna förfaranden.
- c) En **bidragsöverenskommelse** undertecknas för varje FN-insats som finansieras av kommissionen, där finansieringsbelopp, mål för insatsen, de åtgärder som ska vidtas, när detta ska ske och rapporteringskrav anges.

REVISIONSENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

7. Ämnet för denna revision är det bistånd från kommissionen som kanaliseras via Förenta nationernas organisationer. Det är den andra delen av en revision som är indelad i två etapper⁵.
8. Den övergripande revisionsfrågan för den första och andra etappen var huruvida kommissionen får valuta för pengarna när den kanaliserar medel via Förenta nationerna.
9. Under den första etappen granskades beslutsfattandet och övervakningssystemen. De viktigaste iakttagelserna var följande:
 - a) Den beslutsprocess som leder till att bistånd tillhandahålls via FN visade inte att det är det mest effektiva och ändamålsenliga alternativet.
 - b) Övervakningssystemen gav inte tillräcklig information om huruvida de ekonomiska förfarandena är stabila och huruvida målen uppnås.
10. Under den andra etappen granskas måluppfyllelsen. Den kompletterar den första etappen genom att revisionsrätten nu bedömer huruvida EU-bidrag som kanaliseras via FN-organisationer är ett ändamålsenligt, effektivt och hållbart sätt att tillhandahålla stöd i konfliktdrabbade länder⁶. Den omfattar inte en granskning av kommissionens åtgärder för att komma till rätta med de problem som togs upp under den första etappen.
11. Revisionen var inriktad på konfliktdrabbade länder främst på grund av deras relativa betydelse. Sju av de tio länder som fick **mest bistånd** kanaliserad via FN under perioden 2006–2008 var konfliktdrabbade: Irak, Palestina, Afghanistan, Sudan, Elfenbenskusten, Somalia och Sri Lanka. Dessa sju länder fick 39 % av det totala biståndet från EuropeAid kanaliserat via FN medan de återstående 61 % var utspridda på mer än 80 länder (se **diagram 2**).

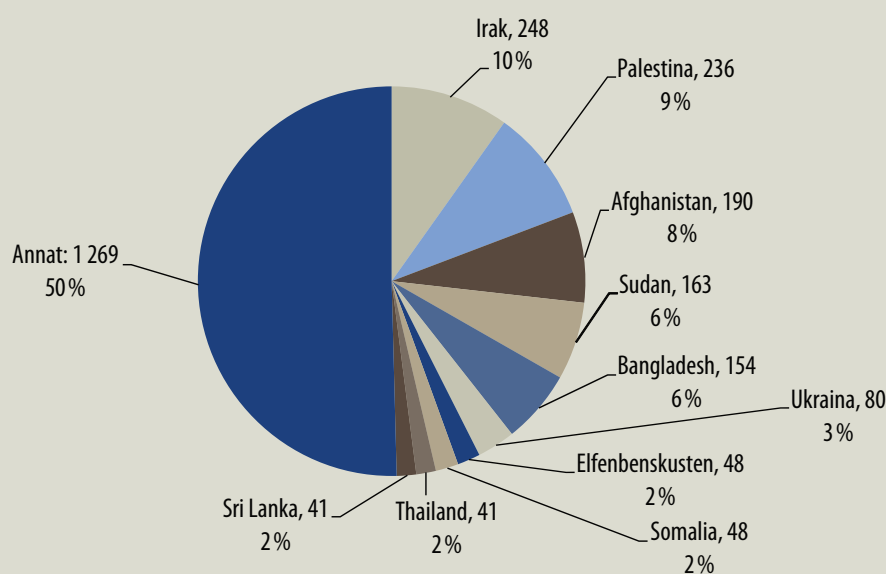
⁵ Den första etappen avslutades med den särskilda rapport som offentliggjordes i januari 2010 (Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 15/2009 "EU-stöd som genomförs via FN-organisationer: beslutsfattande och övervakning").

⁶ Artikel 27 i budgetförordningen föreskriver följande: "Budgetanslagen skall användas enligt principen om sund ekonomisk förvaltning, det vill säga i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet."

12. Revisionsrätten försökte besvara revisionsfrågan genom att granska ett urval av projekt i Afghanistan, Irak och Sudan under perioden 2006–2008. Dessa tre länder tog grovt räknat emot en fjärdedel av alla EU-medel som kanaliserades via FN-organisationer under denna period. Projekten valdes ut utifrån deras relativa betydelse. De stod för ungefär 80 % av de totala bidragen till de tre aktuella länderna under perioden 2006–2008 (*se diagram 3*).
13. De vanligaste åtgärderna inom projekten i urvalet var minröjning, flyktingstöd, förberedelse av val, återuppbyggnad och kapacitetsuppbyggnad.

DIAGRAM 2

LÄNDER SOM FICK EU-MEDEL KANALISERADE VIA FN 2006–2008 (MILJONER EURO OCH %)



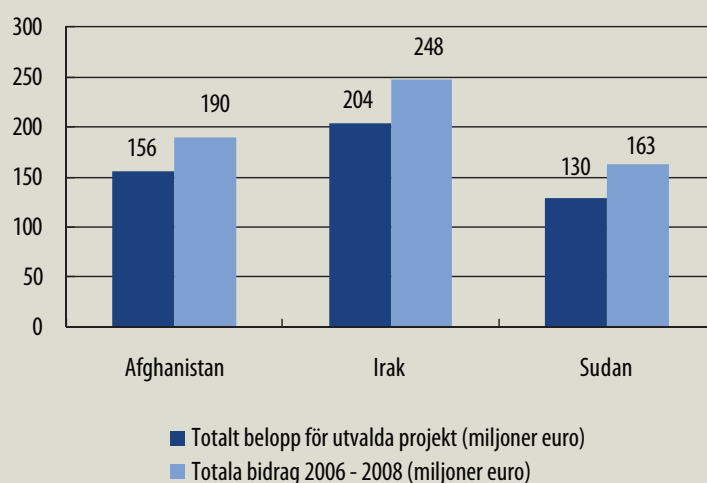
Källa: Europeiska kommissionen.

14. Granskningsresultatet grundas på

- a) en analys av allmän dokumentation om medel som kanaliseras via FN, däribland kommissionens utvärdering av samarbetet med FN,
- b) en dokumentgranskning av ett urval av 23 bidrag till 19 projekt (inbegripet tre förvaltningsfonder) på grundval av bidragsöverenskommelser, ekonomiska rapporter, lägesrapporter och granskningsrapporter (se ***bilagan***),
- c) intervjuer med kommissions- och FN-anställda,
- d) en granskning på plats i Sudan,
- e) möten vid UNDP:s kontor för förvaltningsfonder med flera bidragsgivare i New York.

DIAGRAM 3

TOTAL FINANSIERING 2006–2008 OCH URVALSSTORLEK



Källa: Europeiska kommissionen.

15. Beslutet att finansiera projekt i konfliktdrabbade länder medför en väsentlig risknivå som endast kan minskas i viss utsträckning. Frågan om huruvida dessa inneboende risker är acceptabla är ett politiskt beslut och ingår därför inte i denna revision.
16. Inga besök på plats kunde genomföras i två av de tre länderna (Irak och Afghanistan) på grund av att dessa länder just hade genomlevt eller befann sig i en konflikt när revisionen genomfördes. Detta begränsade bedömningen av ändamålsenligheten, effektiviteten och särskilt hållbarheten.

IAKTTAGELSER

ÖVERVAKNINGSSYSTEM OCH PROJEKTUTFORMNING SOM NYCKELFAKTORER FÖR ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH EFFEKTIVITET

17. I denna del av rapporten beskrivs kortfattat de granskningsresultat som gäller de centrala aspekterna effektivitet, ändamålsenlighet och hållbarhet. För att dessa tre aspekter ska kunna garanteras är det viktigt att man har de byggstenar som krävs, av vilka de två viktigaste är solid projektutformning och tillräcklig övervakning och rapportering. Dessa påverkar alla stadier i processen från starten till garantierna för att de finansierade insatserna fortsätter inom en överskådlig framtid.
18. Frågan om övervakning behandlades under den första etappen av revisionen med en bedömning av de befintliga systemens styrka som utgångspunkt. Denna andra etapp av revisionen kompletterar den första, såsom beskrivs i punkt 10.

PROJEKTÖVERVAKNINGEN BEHÖVER FÖRBÄTTRAS

19. Kommissionens beslut att rikta biståndet till konfliktdrabbade länder innebär att man accepterar en väsentlig nivå av inneboende risker i fråga om resultaten. Vidare förutsätter ofta beslutet att ingripa i dessa länder att man använder sig av mellanhänder, som FN, och möjligheterna att övervaka de finansierade insatserna på plats är begränsade. Kommissionen är därför här mer beroende av information från tredje part än när det gäller andra EU-finansierade åtgärder och har knappt någon möjlighet att bekräfta att informationen är riktig.
20. Under dessa förhållanden måste kommissionen i stor utsträckning förlita sig på FN:s rapporter. Enligt Fafa krävs en rapport för varje bidragsöverenskommelse minst en gång om året, och en slutrapport ska lämnas senast sex månader efter det att genomförandet har avslutats.

21. Den information som ska lämnas i rapporterna fastställs i bidragsöverenskommelsen för varje finansierad åtgärd⁷. År 2007 utfärdades riktlinjer för rapporteringen för att kvaliteten på FN:s rapporter skulle bli bättre⁸. Enligt dessa riktlinjer bör rapporterna om projekten i första hand vara inriktade på resultat och inte på åtgärder och på så sätt möjliggöra en jämförelse mellan målen i bidragsöverenskommelsen och det faktiska resultatet.
22. Det projekturval som bedömdes under den andra etappen av revisionen bekräftade de viktigaste iakttagelserna från revisionens första etapp eftersom många rapporter
- a) var kraftigt försenade,
 - b) var mer inriktade på åtgärder än på mellanliggande och slutliga resultat,
 - c) inte var tillräckligt detaljerade för att ändamålsenligheten och effektiviteten skulle kunna bedömas.

⁷ I artikel 2.1 i Fafa anges att den information som ska lämnas i FN:s rapporter till kommissionen ska fastställas i den bidragsspecifika överenskommelsen.

⁸ Se "Joint Guidelines on reporting obligations under the FAFA" (gemensamma riktlinjer om rapporteringskyldigheter enligt Fafa). Syftet med riktlinjerna är att ge praktisk vägledning utöver de aktuella artiklarna i Fafa.

Foto 1 - Byggnadsarbeten i samband med projektet "Öka kapaciteten i Khartoum State när det gäller att formulera och genomföra stadsplaneringspolitiken" (Sudan).



Källa: Europeiska revisionsrätten.

BRISTER I RAPPORTERINGEN I DE UTVALDA PROJEKTEN

Försenade rapporter

Stöd till den femte folkräkningen i Sudan:

Genomförandeperioden för ett folkräkningsprojekt i Sudan löpte från april 2006 till juni 2009. När granskningen genomfördes var den enda tillgängliga rapporten från 2007, vilket betyder att varken rapporten för 2008 eller slutrapporten, med tidsfrist i december 2009, hade lämnats in.

Akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan:

Slutrapporten, som skulle ha lämnats in i september 2009, var ännu inte tillgänglig när granskningen genomfördes.

Otillräcklig information

Programmet för interimistisk avväpning, demobilisering och återanpassning (IDDRP):

Trots att slutrapporten visar att stora ändringar gjordes när det gällde arbetets inriktning och omfattning (utgifterna minskade med mer än 70 % och flera åtgärder genomfördes inte) stod det ingenting om dessa ändringar i de tidigare rapporterna, och det fanns inte heller några andra belägg för att kommissionen hade informerats om detta.

Kapacitetsuppbyggnad hos den nya administrationen i södra Sudan:

Av utgifterna redovisades 65 % i slutrapporten som "tidigare utgifter" utan någon närmare förklaring om vilka slags kostnader det var frågan om.

Ytterligare stöd till val i Afghanistan:

Det fanns ingen särskild rapport om detta projekt trots att alla betalningar hade gjorts. De enda dokument som fanns var allmänna rapporter om valet.

BRISTER I PROJEKTUTFORMNINGEN MINSKAR ÄNDAMÅLSENLIGHETEN OCH EFFEKTIVITETEN SAMT FÖRSVÅRAR BEDÖMNINGEN AV DEM

23. En tillfredsställande projektutformning är inte bara en förutsättning för att projektet ska bli ändamålsenligt utan också för att det ska bli effektivt. Revisionsrätten undersökte om

- målen i bidragsöverenskommelsen var tydliga och realistiska,
- indikatorer hade fastställts då det var möjligt,
- tidsramen var väl anpassad till de särskilda förhållandena och om budgeten var tillräckligt detaljerad för att framför allt effektiviteten skulle kunna bedömas⁹.

24. Det stora flertalet bidragsöverenskommelser i urvalet (18 av 19) hade en eller flera av följande brister:

- a) **Alltför allmänna mål:** Detta leder till att resultatet inte kan mätas eftersom det är oklart vad som skulle ha uppnåtts. Detta gäller även för mål som är så svävande att de alltid uppnås (i regel kännetecknas de av formuleringar som "ge stöd till ..."). Dessutom är det troligare att resultatet och särskilt effekterna av ett projekt blir begränsade om de mål som ska uppnås inte är tydliga från början.
- b) **Avsaknad av indikatorer:** Om det saknas indikatorer kan varken kommissionen eller FN mäta och spåra resultat, övervaka åtgärder och output i vidare mening på ett tillfredsställande sätt och därmed kan de inte heller vidta korrigerande åtgärder i tid.
- c) **Inga utgångskriterier:** Om det inte finns några utgångskriterier kan inte förbättringar mätas eftersom det inte finns någon information om hur situationen såg ut innan insatsen inleddes och därför inte heller om vad resultaten ska mätas i förhållande till.

⁹ I artikel 1.1 i Fafa anges att FN:s inlämnade förslag ska inbegripa mål och resultatindikatorer som man ska komma överens om i bidragsspecifika överenskommelser. Mätningar av resultatet ska grundas på mål som är specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbundna.

- d) **Svag logisk koppling mellan åtgärder och mål:** De medel som används till att finansiera projektens åtgärder bör leda till att projektens mål uppnås. Den logiska kopplingen mellan åtgärder och övergripande mål, särskilt de mer långsiktiga målen, är dock inte alltid tydlig. Trots att åtgärderna kanske har genomförts på ett framgångsrikt sätt kan detta leda till att projektens förväntade effekter inte uppnås.
- e) **Orealistisk tidsram:** Detta leder till att projektet drar ut på tiden, vilket medför ytterligare arbete och därmed också mer resurser från både kommissionen och FN.
- f) **Underskattade risker:** Även om riskerna är särskilt stora och svåra att bedöma i konfliktdrabbade länder är det viktigt att de beaktas ordentligt under planeringsstadiet.

ÄNDAMÅLSENLIGHETEN OCH HÅLLBARHETEN I DE FINANSIERADE ÅTGÄRDERNA

DE ÅTGÄRDER SOM FINANSIERADES AV KOMMISSIONEN UPPNÅDDE EN DEL GODA RESULTAT UNDER SVÅRA FÖRHÅLLANDEN

25. Vid denna revision definieras ändamålsenlighet som hur väl specifika mål med en åtgärd och förväntade resultat uppnås i enlighet med budgetförordningen. Revisionsrätten bedömde ändamålsenligheten i ett urval av 19 projekt och jämförde de förväntade målen i bidragsöverenskommelsen med det faktiska resultatet. Ändamålsenligheten bedömdes på följande sätt:

God	Om alla mål i form av såväl output som utfall har uppnåtts eller sannolikt kommer att uppnås.
Mindre brister	Om endast huvudmålet/huvudmålen sannolikt kommer att uppnås.
Allvarliga brister	Om projektet endast delvis kommer att uppnå huvudmålet/huvudmålen.
Otillfredsställande	Om huvudmålen inte uppnåddes eller inte kommer att uppnås.

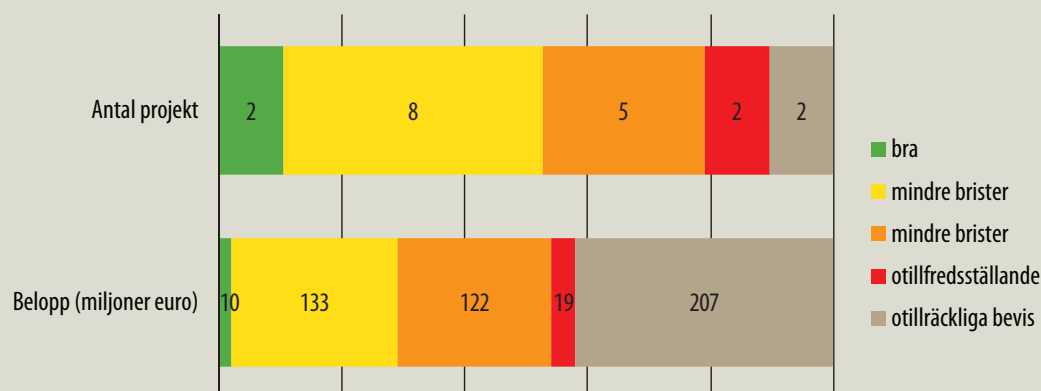
26. Samarbetet med FN-organisationerna har gjort det möjligt att tillhandahålla bistånd i en mycket svår operativ miljö. Medan två projekt uppnådde sina mål fullt ut och därför bedömdes som "goda" visade åtta projekt på "mindre brister" och fem på "allvarliga brister". Två projekt genomfördes inte fullt ut på grund av särskilda omständigheter och uppnådde därför inte sitt huvudsakliga mål och bedömdes således som "otillfredsställande". Exempel på konstaterade brister finns i **ruta 2**; det samlade resultatet redovisas i **diagram 4** och i **bilagan**.

27. Resultaten kunde inte bedömas på grund av otillräcklig information i följande fall:

- När det gällde ett projekt fanns det ingen särskild rapport om det finansierade projektet trots att alla betalningar hade gjorts.
- Ett större projekt var en förvaltningsfond för vilken de mål som angavs i bidragsöverenskommelsen gällde fonden som helhet och därför var mer allmänt hållna. Trots att mer specifika mål hade fastställts för de underliggande projekten kan det inte finnas någon tydlig koppling mellan uppfyllelsen av projektmålen och de allmänna målen i bidragsöverenskommelsen. Därför kan ändamålsenligheten bedömas först när själva fonden avslutas, vilket ännu inte var fallet när granskningen genomfördes.

DIAGRAM 4

ÄNDAMÅLSENLIGHETEN I UTVALDA PROJEKT (ANTAL PROJEKT OCH MOTSVARANDE BELOPP)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

EXEMPEL PÅ ÄNDAMÅLSENLIGHET

Projekten kommer sannolikt att uppnå förväntade resultat

Stöd till återvändande och återanpassning av återvändande personer och internflyktingar i Irak:

Projektet pågick fortfarande när granskningen genomfördes. Enligt rapporten från september 2009 framskred dock programmet enligt planerna och flera åtgärder hade redan genomförts, t.ex. hade tillfälliga bostäder och rent dricksvatten tillhandahållits, medan andra till och med hade överträffat de förväntade resultaten.

Projekt som inte har uppnått förväntade resultat

Minröjning i Afghanistan:

Projektet uppnådde inte det förväntade resultatet eftersom endast 1,6 km² av de 26,6 km² som angavs i bidragsöverenskommelsen verkligen hade minröjts. [Akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan:](#)

Projektet avslutades i mars 2009 utan att den viktigaste outputen, att uppföra byggnader avsedda för ministeriet för rättsliga frågor och domstolsväsendet i södra Sudan, hade tillhandahållits. Efter flera förseningar och förlängningar av kontraktet blev det byggföretag som var underleverantör insolvent och bankgarantierna visade sig vara förfalskade. Vilket belopp som skulle återvinnas diskuterades fortfarande när granskningen genomfördes.

Projekt vars effekter är oklara

Internationella återuppbyggnadsfonden för Irak:

Förutom målet att halvera barnadödligheten, där den tillgängliga informationen tyder på att de fastställda målen inte har uppnåtts, fanns det inget sätt att bedöma i vilken omfattning de andra långsiktiga målen hade uppnåtts eftersom det saknades indikatorer, beskrivning av utgångsläget och tillförlitlig statistik.

- 28.** Ingen koppling har noterats mellan storleken på projektet eller typen av finansierad åtgärd och deras ändamålsenlighet i det granskade urvalet.
- 29.** De allvarliga brister som konstaterades i flera projekt berodde i regel på brister i projektutformningen och brist på övervakning i ett senare skede.

Foto 2 - Uppförande av kontor till "Akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan".



Källa: Europeiska revisionsrätten.

RESULTATEN UPPNÅS SÄLLAN INOM DEN PLANERADE GENOMFÖRANDEPERIODEN

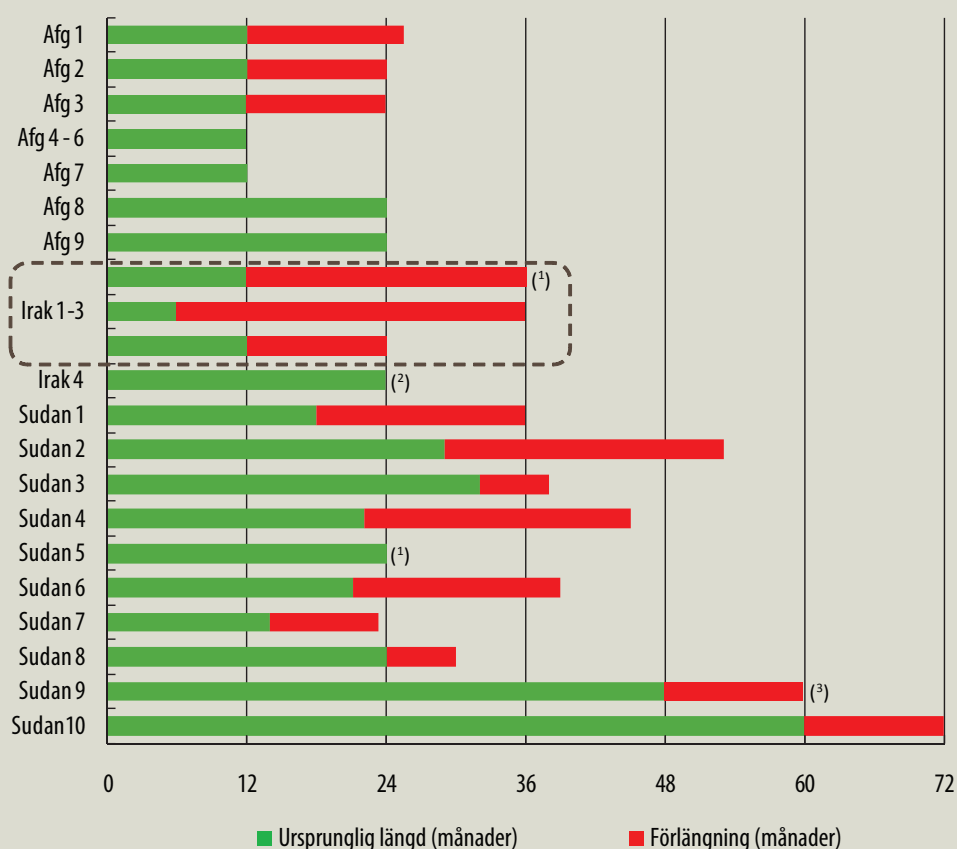
- 30.** Tidsramen för varje projekt fastställs i bidragsöverenskommelsen. Att denna tidsram hålls har betydelse för såväl ändamålsenligheten som effektiviteten av följande skäl:
- a) Förseningar leder till att projekten förlängs, vilket medför ytterligare arbete för kommissionens anställda.
 - b) Förlängningar av projektens löptid leder till att vissa kostnader ökar, t.ex. personalkostnader, som måste finansieras från kommissionens fasta bidrag. Därmed blir det mindre pengar kvar till att finansiera projektets kärnverksamhet. Om ingen annan finansiering finns måste man därför skära ned på projektverksamheten.
 - c) Förseningar i genomförandet leder till bristande förtroende bland de berörda parterna, vilket kan påverka kommissionens anseende, något som framgick tydligt när det gällde två projekt i Sudan.
- 31.** När det gäller det stora flertalet projekt i urvalet blev genomförandeperioden betydligt längre än planerat. Detta berodde i hög grad på det faktum att man hade underskattat den tid som behövdes för att uppnå vissa resultat i bidragsöverenskommelserna eftersom man inte tog tillräcklig hänsyn till de svåra förhållandena i länderna.
- 32.** Fyra av de 19 projekten genomfördes inom den tidsram som hade fastställts från början. I tolv fall överskreds tidsramen och när det gällde fem av dem fördubblades eller mer än fördubblades genomförandeperioden. Två av de fyra projekt som genomfördes inom den ursprungliga tidsramen gällde min-röjning. Se **bilagan** och **diagram 5** för närmare uppgifter om förseningarna.

33. När det gäller de återstående tre projekten har bedömningen av hur lång tid genomförandet tog begränsad betydelse av följande skäl:

- a) När det gäller två av de tre förvaltningsfonderna (i Sudan och Irak) hade de genomförandeperioder som hade fastställts i bidragsöverenskommelserna ingen praktisk effekt, trots att de var juridiskt bindande, eftersom de aktuella tidsplanerna gällde för fonderna som sådana.
- b) När det gäller ett annat projekt är bedömningen av tidsramen fortfarande preliminär eftersom projektet befann sig i ett tidigt skede av genomförandet.

DIAGRAM 5

FÖRLÄNGNINGEN AV DEN URSPRUNGLIGA GENOMFÖRANDEPERIODEN PER PROJEKT



(¹) Trots att genomförandeperioderna hade fastställts i rättsligt bindande dokument när det gäller dessa två förvaltningsfonder, hade de knappast någon effekt i praktiken.

(²) När revisionen genomfördes var genomförandet av detta projekt fortfarande i ett tidigt skede.

(³) När revisionen genomfördes höll man på att diskutera en förlängning på tolv månader, men detta hade ännu inte godkänts.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

DET FLESTA AV RESULTATEN BLIR SANNOLIKT HÅLLBARA

- 34.** I samband med denna revision definieras hållbarhet som i vilken omfattning resultatet har bestått efter det att kommissionens finansiering har upphört.
- 35.** Eftersom merparten av projekten i urvalet ännu inte hade avslutats granskade revisionsrätten hur troligt det var att projektresultaten skulle bli hållbara. Grunden för denna bedömning var i vilken omfattning de villkor som krävs för hållbarhet, det vill säga stödmottagarens egenansvar, ytterligare finansiering, nödvändiga expertkunskaper och den politiska situationen i landet eller regionen, var uppfyllda. Hållbarheten bedömdes på följande sätt:

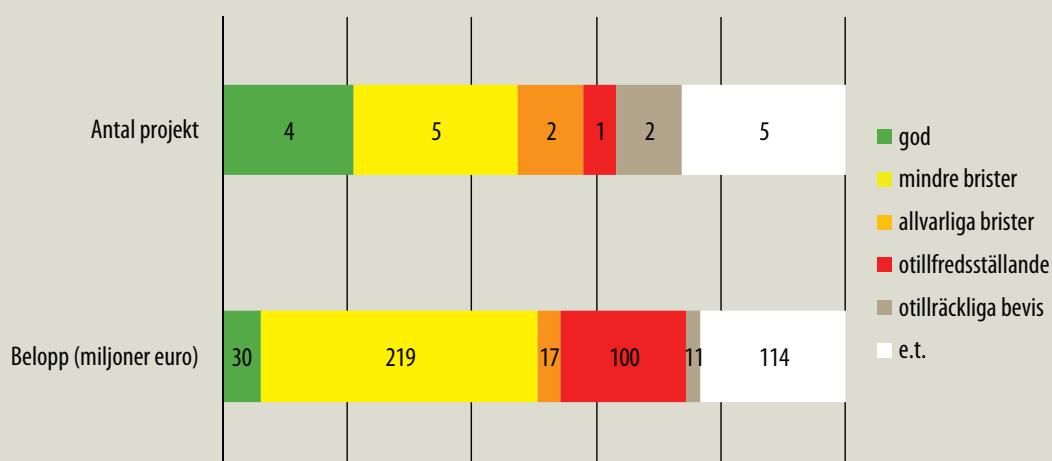
God	Om resultaten var eller mycket sannolikt kommer att bli hållbara eftersom alla villkor för hållbarhet är uppfyllda.
Mindre brister	Om inte alla villkor för hållbarhet är uppfyllda men de viktigaste resultaten ändå sannolikt kommer att bli hållbara.
Allvarliga brister	Om flera eller mycket viktiga villkor för hållbarhet inte är uppfyllda och det därför finns rimliga tvivel om hållbarheten i de viktigaste projektresultaten.
Otillfredsställande	Om det finns belegg för att resultaten inte kommer att bestå.

- 36.** Fyra projekt i urvalet bedömdes som "goda" i fråga om hållbarhet. Fem projekt led av "mindre brister", två av "allvarliga brister" och ett bedömdes vara "otillfredsställande". Sju projekt kunde inte bedömas eftersom de antingen fortfarande befann sig tidigt i genomförandet (tre fall), den tillgängliga informationen var otillräcklig (två fall) eller eftersom de inte hade uppnått de viktigaste målen och därför inte hade några resultat att bevara (två fall). En översikt över resultaten finns i **bilagan** och **diagram 6**, exempel ges i **ruta 3**.

- 37.** Urvalet av granskade projekt visade att villkoren för hållbarhet varierar i betydelse. De projekt som kännetecknas av starkt egenansvar i kombination med politisk stabilitet var i praktiken de som mest sannolikt skulle bli hållbara.

DIAGRAM 6

RESULTATENS HÅLLBARHET (ANTAL PROJEKT OCH MOTSVARANDE BELOPP)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

EXEMPEL PÅ HÅLLBARHET

Projekt som sannolikt kommer att bli hållbara

Stöd till den femte folkräkningen i Sudan:

Det saknades en exitstrategi, men det fanns tillräckligt egenansvar från stödmottagarens sida och framtida finansiering planerad i budgeten. Därför hade resultaten varit hållbara åtminstone fram till dess att granskningen genomfördes, vilket var ett år efter det att genomförandeperioden hade upphört.

Öka kapaciteten hos Khartoum State när det gäller att tillhandahålla yrkesutbildningstjänster, Sudan:

De utbildningscentrum som finansierades inom detta projekt är ännu inte operativa. De viktigaste resultaten blir dock sannolikt hållbara, framför allt tack vare stödmottagarens starka egenansvar.

Projekt med brister i fråga om hållbarhet

Fonden för lag och ordning i Afghanistan:

Det viktigaste målet med fonden för lag och ordning är att betala ut löner till poliser i Afghanistan. På grund av Afghanistans begränsade ekonomiska kapacitet kommer fonden på medellång till lång sikt att fortsätta vara beroende av ytterligare givarfinansiering för att kunna fortsätta sin verksamhet.

Foto 3 - Utrustning till ett utbildningscentrum som finansieras inom projektet "Öka kapaciteten hos Khartoum State när det gäller att tillhandahålla yrkesutbildningstjänster, Sudan".



Källa: Europeiska revisionsrätten.

EFFEKTIVITETEN I DE FINANSIERADE ÅTGÄRDERNA

- 38.** En av principerna för sund ekonomisk förvaltning, såsom den definieras i budgetförordningen, är effektivitet¹⁰. Effektivitet är också ett av de mål som man kom överens om i det europeiska samförståndet om utveckling¹¹.
- 39.** Vid denna revision definieras effektivitet som förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås i enlighet med budgetförordningen.
- 40.** Revisionsrätten försökte fastställa i vilken omfattning kommissionens kostnadsberäkningar och övervakning garanterade att kostnaderna i budgetarna och de ekonomiska rapporterna var rimliga i förhållande till de tjänster som tillhandahölls. I detta sammanhang iakttog revisionsrätten flera exempel på projekt som tydde på att förhållandet mellan kostnader och resultat inte var optimalt, särskilt när det gällde höga administrativa kostnader.

OTILLRÄCKLIG BEDÖMNING AV PROJEKTKOSTNADER

- 41.** Detaljnivån i budgetarna, som specificeras i bidragsöverenskommelserna, är ofta inte tillräcklig för att kostnadernas rimlighet ska kunna bedömas ordentligt och för att det ska bli möjligt att bedöma effektiviteten.
- 42.** När kommissionen bedömer kostnaderna under ett projekts livstid är den inriktad på kostnadernas stödberättigande och bryr sig mycket mindre om effektivitetsaspekter. I allmänhet dokumenteras inte bedömningarna vare sig systematiskt eller ordentligt.

¹⁰ I artikel 27 i budgetförordningen föreskrivs följande: "Budgetanslagen skall användas enligt principen om sund ekonomisk förvaltning, det vill säga i enlighet med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet".

¹¹ I punkt 25 i Europeiskt samförstånd om utveckling (EUT C 46, 24.2.2006) anges följande: "Förutom mer bistånd kommer EU att ge bättre bistånd. Transaktionskostnaderna för biståndet kommer att minskas och dess sammanlagda effekt kommer att förbättras."

43. Tillgängliga kostnadsjämförelsemekanismer används inte systematiskt. Exempel på sådana mekanismer är

- a) jämförelse av samma kostnadskategorier inom olika projekt (t.ex. personalkostnader för liknande funktioner),
- b) beräkning och jämförelse av kostnadskvoter (t.ex. andelen kostnader för internationell personal i förhållande till de totala personalkostnaderna och underhåll i förhållande till utrustning),
- c) jämförelse med riktmärken (t.ex. genomsnittliga kostnader för minröjning av ett särskilt område och genomsnittlig kostnad per capita vid en folkräkning).

BRISTER HAR KONSTATERATS I UTVALDA PROJEKT

44. I nio av de 19 granskade projekten konstaterades höga kostnadsnivåer utan att det fanns något belägg för att dessa hade lett till att de tillhandahållna tjänsterna hade förbättrats (exempel finns i **ruta 4**). Revisorerna kunde inte bedöma sju projekt eftersom informationen i de ekonomiska rapporterna inte var tillräcklig. En sammanfattning av resultaten finns i **bilagan** och **diagram 7**.

DIAGRAM 7

EFFEKTIVITETEN I UTVALDA PROJEKT (ANTAL PROJEKT OCH MOTSVARANDE BELOPP)



Källa: Europeiska revisionsrätten.

45. Fall av höga kostnader konstaterades framför allt på följande områden:

- a) **Indirekta kostnader:** Kommissionen bidrar med upp till 7 % av de direkta kostnaderna när det gäller FN-organisationernas indirekta kostnader i enlighet med Fafa. I artikel 5.1 i Fafa föreskrivs att utläggning på entreprenad inte får leda till högre kostnader. Vid revisionen upptäcktes dock projekt där genomförandepartner, ofta andra FN-organisationer, debiterade indirekta kostnader som gick utöver de 7 % i direkta kostnader som anges i Fafa-avtalet, och underleverantörer anlätades utan att man hade något bevis på att detta inte medförde högre kostnader.
- b) **Minskning av åtgärdernas omfattning återspeglas inte i kostnaderna:** uppföljningen av fall där problem uppstår på grund av att åtgärdsnivån har minskat eller informationen i FN-rapporterna är otillräcklig. Inom två projekt motsvarades inte en minskning av arbetets omfattning av en minskning av EU-bidraget.

Foto 4 - Kontor som uppförts inom "Sudans program för återhämtning av produktionskapaciteten".



Källa: Europeiska revisionsrätten.

EXEMPEL PÅ BRISTER NÄR DET GÄLLER PROJEKTKOSTNADER

Indirekta kostnader

Kapacitetsuppbyggnad hos den nya administrationen i södra Sudan:

Denna förvaltningsfond, till vilken EU bidrog med 1,9 miljoner euro, drevs av en FN-organisation som fick ett bidrag på 3 % till indirekta kostnader. Den faktiska (ekonomiska) förvaltningen av projektet lades dock ut på ett privat företag som debiterade ytterligare 10 % av de totala kostnaderna, vilket ledde till administrativa kostnader på mer än 13 %.

Sudans program för återhämtning av produktionskapaciteten (SPCRP):

Utöver de indirekta kostnaderna på 7 % betalades en förvaltningsavgift (187 338 USD) till en annan FN-organisation för tjänster som tillhandahölls i samband med detta projekt (t.ex. uppförande av kontor).

Minskning av omfattningen

Minröjning i Afghanistan:

Trots att genomförandeperioden minskade från tolv till tre månader och projektet endast delvis uppnådde sina mål minskades inte det belopp som debiterades kommissionen.

Programmet för interimistisk avväpning, demobilisering och återanpassning (IDDRP):

I slutrapporten angavs att arbetets omfattning hade blivit mindre och att de totala kostnaderna därmed hade minskat med 70 %. Detta ledde dock inte till en motsvarande minskning av kommissionens bidrag, som endast minskade med 12 % och nu motsvarar 65 % av de totala kostnaderna i stället för de planerade 20 %.

Foto 5 - Ett kommunikations- och informationscentrum till "programmet för återhämtning och återuppbyggnad baserat i Sudan (RRP)".



Källa: Europeiska revisionsrätten.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

- 46.** FN:s närvaro och verksamhet i konfliktdrabbade områden gör att kommissionen kan kanalisera sitt bistånd under svåra förhållanden. Att ge bistånd i konfliktdrabbade områden medför dock särskilda svårigheter, varav endast några kan övervinnas. Eftersom den kontroll som kommissionen kan göra på plats är mycket begränsad måste den förlita sig mer på genomförandeorganet för att kompensera för bristen på direkt övervakning.
- 47.** Revisionsrätten drar slutsatsen att en del goda resultat uppnåddes med hänsyn till omständigheterna och att merparten av resultaten av de aktuella projekten har rimliga förutsättningar att bli hållbara. Otillfredsställande projektutformning och brister i övervakning och rapportering har dock bidragit till de brister som konstaterats i projekt. Kommissionen är inte tillräckligt inriktad på effektivitetsaspekten och ser inte heller till att få nödvändig feedback från FN-rapporterna.

PROJEKTUTFORMNING

- 48.** Projektutformningen är i allmänhet otillfredsställande; 18 av de 19 granskade projekten hade brister i denna del av planeringen. Därmed var det oklart vad som skulle uppnås och hur projektens framsteg skulle bedömas. Bristfällig projektutformning var också en bidragande orsak till de brister som konstaterades i de granskade projekten.

REKOMMENDATION 1

Kommissionen bör se till att tydliga praktiska mål fastställs för de projekt till vilka medel anslås. Målen bör om möjligt vara kvantifierade för att det ska bli lättare att verkställa och övervaka projekten och ge värdefull feedback till kommissionen. Kopplingen mellan projektens åtgärder och mål och de mer omfattande målen bör anges tydligt.

Dessutom bör den tidsram som fastställs i bidragsöverenskommelsen vara bättre anpassad till projektmiljön så att man undviker tidskrävande och kostsamma förlängningar av genomförandeperioden i ett senare skede.

Eftersom detaljnivån i budgeten utgör grunden för efterföljande rapporter bör all den information som krävs för att de finansierade åtgärdernas effektivitet ska kunna bedömas ingå i budgeten.

ÄNDAMÅLSENLIGHET OCH HÅLLBARHET

49. Av **bilagan** framgår att ungefär hälften av projekten uppnådde åtminstone de viktigaste målen och att det finns en rimlig sannolikhet att merparten av uppnådda resultat blir hållbara under förutsättning att säkerhetssituationen och den politiska situationen inte försämras ytterligare. Av **bilagan** framgår dock också att stora brister konstaterades i vissa projekt. Sudan har det bästa resultatet eftersom kommissionen tack vare den förbättrade säkerhetssituationen kan ta på sig en aktivare roll i övervakningen av de finansierade projekten. När det gäller merparten av projekten i urvalet blev dock genomförandeperioden betydligt längre än planerat.
50. Eftersom kommissionen i regel är beroende av FN när det gäller information om projektens framsteg och resultat behöver den få rapporter i tid som innehåller tillräcklig information, framför allt om uppnåendet av resultat. När det gäller de projekt som granskades var dock många rapporter antingen försenade eller ofullständiga.

REKOMMENDATION 2

Kommissionen bör insistera på att få de nödvändiga rapporterna i tid och fortsätta sina ansträngningar för att se till att dessa rapporter ger den information som krävs för att den ska kunna bedöma projektens framsteg och framgång.

Kommissionens uppföljning bör vara snabb, systematisk, ordentligt underbyggd och heltäckande under hela projektiden.

Efter varje projekt bör kommissionen dra lärdomar inför framtida insatser, särskilt med hänsyn till hållbarhetsaspekten.

EFFEKTIVITET

- 51.** Bristen på information när det gäller sju av de 19 projekten gjorde det mycket svårare för revisionsrätten att bedöma effektiviteten. När det gäller de flesta projekten gick det inte att fastställa vad kommissionen gjorde för att bedöma effektiviteten, eftersom denna bedömning inte dokumenterades systematiskt och på ett tillfredsställande sätt. Tonvikten låg mer på kostnadernas stödberättigande än på behovet av att ådra sig vissa av dessa kostnader. Bristen på detaljer i de enskilda budgetar som hörde till bidragsöverenskommelserna gjorde att det blev svårare att bedöma och övervaka kostnadernas rimlighet. Den jämförande informationen i kostnadsbedömningarna användes i mycket liten utsträckning.
- 52.** I nio av de 19 projekten i urvalet konstaterade revisionsrätten fall av höga kostnader utan att det fanns något belegg för att dessa hade lett till att de tillhandahållna tjänsterna hade ökat eller förbättrats.

REKOMMENDATION 3

En systematisk bedömning av kostnaderna bör göras och resultaten bör dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen bör koncentrera sig mer på effektivitet, och bedömningen av kostnaderna bör inte begränsas till frågor om stödberättigande.

I de fall då det är möjligt bör man ta fram riktmärken för gemensamma kostnadsposter för att underlätta bedömningen av kostnader i projektförslag och ekonomiska rapporter.

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Jan KINŠT som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 mars 2011.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

BILAGA

nr	Titel	Ändamåls- enlighet	Sannolik hållbarhet	Tidsramen respekte- rad	Effektivitet	Belopp (miljoner euro)
Afgh 1	Förstörelse av antipersonella minor och ammunitionslager	allvarliga brister	mindre brister	nej	konstaterade brister	6
Afgh 2	Stöd till god samhällsstyrning i den islamiska republiken Afghanistan – folkräkning	otillfredsställande	e.t. (huvudmålen uppnåddes inte)	nej	konstaterade brister	15
Afgh 3	Ytterligare stöd till valen i Afghanistan	otillräckliga bevis	otillräckliga bevis	nej	otillräckliga bevis	9
Afgh 4–6	Förvaltningsfonden för lag och ordning i Afghanistan (Lofta)	allvarliga brister	otillfredsställande	ja	otillräckliga bevis	100
Afgh 7	Minröjning i Afghanistan	allvarliga brister	god	ja	konstaterade brister	2
Afgh 8	Regionalt program till stöd för afghanska flyktingar i Iran och Pakistan, och för återvändande personer i Afghanistan	mindre brister	god	ja	otillräckliga bevis	4
Afgh 9	Stöd till minröjningssektorn i Afghanistan	mindre brister	god	ja	otillräckliga bevis	20
Irak 1–3	Internationella återuppbyggnadsfonden för Irak (IRRFI)	otillräckliga bevis	mindre brister	e.t. (fond)	otillräckliga bevis	198
Irak 4	Stöd till återvändande och återanpassning av återvändande personer och internflyktingar i Irak	god	e.t. (projektet befinner sig fortfarande på ett tidigt stadium)	e.t. (projektet befinner sig fortfarande på ett tidigt stadium)	otillräckliga bevis	6
Sudan 1	Programmet för interimistisk avvärpning, demobilisering och återanpassning (IDDRP)	allvarliga brister	allvarliga brister	nej	konstaterade brister	12
Sudan 2	Kapacitetsutveckling för förvaltning och samordning av bistånd	mindre brister	mindre brister	nej	inga brister konstaterades	2
Sudan 3	Stöd till den femte folkräkningen i Sudan	god	god	nej	otillräckliga bevis	4
Sudan 4	Öka kapaciteten i Khartoum när det gäller att formulera och genomföra stadsplaneringspolitiken	mindre brister	mindre brister	nej	inga brister konstaterades	2
Sudan 5	Kapacitetsuppbyggnad hos den nya administrationen i södra Sudan	allvarliga brister	otillräckliga bevis	e.t. (fond)	konstaterade brister	2

Sudan 6	Öka kapaciteten hos Khartoum State när det gäller att tillhandahålla yrkesutbildningstjänster	mindre brister	mindre brister	nej	inga brister konstaterades	11
Sudan 7	Akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan	otillfredsställande	e.t. (huvudmålen uppnåddes inte)	nej	konstaterade brister	4
Sudan 8	Minröjning i södra Sudan	mindre brister	allvarliga brister	nej	konstaterade brister	5
Sudan 9	Program för återhämtning av produktionskapaciteten i Sudan (SPCRP)	mindre brister	e.t. (projektet befinner sig fortfarande på ett tidigt stadium)	nej	konstaterade brister	39
Sudan 10	Återhämtnings- och återuppbyggnadsprogram baserat i Sudan (RRP)	mindre brister	e.t. (projektet befinner sig fortfarande på ett tidigt stadium)	nej	konstaterade brister	51

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I.

Förenta nationerna (nedan *FN*) är en mycket viktig partner för Europeiska kommissionen. Genom att samarbeta med FN har kommissionen möjlighet att agera i situationer där EU annars kanske inte skulle vara närvarande, t.ex. där samarbetet har avbrutits, där det råder eller nyligen har rått konflikt eller där den legitimitet, det särskilda mandat och den neutralitet som FN besitter behövs för att kunna ingripa. Det innebär också att kommissionen kan bidra till bredare initiativ, både med ekonomiska medel och genom att ställa sin administrativa kapacitet till förfogande, och därmed garantera att EU alltid har inflytande såväl på politisk nivå som på programförvaltningsnivå. Beslutet att arbeta tillsammans med FN grundar sig också på avvägning av de övriga alternativ som står till buds.

II.

Kommissionen har utfärdat instruktioner om att alla dess beslut om samarbete med internationella organisationer ska bygga på noggrann bedömning av kostnadseffektiviteten och styrkas med lämplig dokumentation, samt att övriga alternativ ska övervägas grundligt, så att man kan vara säker på att välja den effektivaste kanalen för biståndet. Kommissionen undersöker också möjligheterna att utveckla övervakningsrutiner som är gemensamma med FN.

Den andra etappen av två i denna revision är inriktad på EU:s stöd till konflikt-drabbade länder, vilket har förvaltats av generaldirektoratet för utveckling och samarbete (EuropeAid). Detta är emellertid bara en del av det utvecklingsbistånd och humanitära bistånd som kommissionen delar ut med hjälp av FN.

KOMMISSIONENS SVAR

III.

I sin granskning lyfter revisionsrätten fram de svårigheter som kommissionen och FN stött på vid förvaltningen av bistånd i konfliktområden.

IV. a)

Kommissionen håller med om att rapporteringen kan förbättras, både med avseende på kvalitet och tidpunkt då informationen blir tillgänglig. I december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök.

IV. b)

I konflikttrubbade länder är situationen ofta instabil, vilket leder till många svårigheter med utformningen av projekten. Kommissionen strävar efter att i mesta möjliga mån se till att åtgärderna kan genomföras på ett flexibelt sätt och därmed ge tillfredsställande resultat.

IV. c)

Revisionsrättens slutsats att kommissionen genom sitt samarbete med FN har kunnat ge bistånd till områden som annars skulle ha varit svåra att nå bekräftar resultaten i en tidigare oberoende utvärderingsrapport med titeln *Evaluation of the Commission's external cooperation with partner countries through the organisations of the UN family* (utvärdering av kommissionens yttre samarbete med partnerländer genom organisationerna i FN-familjen), vilken offentliggjordes i maj 2008.

IV. d)

Revisionsrättens granskningsarbete handlade om arbete i tre större konfliktområden, och det är inte oväntat att genomförandet försvåras under sådana omständigheter. Tidsramen för åtgärderna påverkas oundvikligen av yttre händelser, varför man ofta behöver omarbeta planerna och ta mer tid på sig för att arbetet ska kunna slutföras på ett tillfredsställande sätt.

IV. e)

Kommissionen är ense med revisionsrätten om vikten av hållbara resultat.

IV. f)

Revisionsrätten uppmanar kommissionens anställda att försäkra sig om att de förstår omfattningen av och syftet med budgetens olika underindelningar i utgiftsområden och budgetposter samt att, i de fall där det saknas tillräckligt detaljerade uppgifter, söka ytterligare information och föra in resultaten av dessa efterforskningar i handlingarna för det aktuella ärendet.

Personalen fick nya instruktioner i juni 2009, enligt vilka det bl.a. krävdes noggrant övervägande av alternativa lösningar samt av aspekter som rör kostnadseffektivitet.

Det bör dock framhållas att standardbidragsöverenskommelsen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om en viss budgetstruktur, och att de internationella organisationerna därmed har möjlighet att själva besluta om utformningen på sin budget, förutom vid svar på en inbjudan att lämna förslag.

De internationella organisationerna uppmanas till och med att använda sina egna budgetstrukturer i linje med befintliga bokföringssystem, eftersom detta medverkar till en tydligare ekonomisk rapportering och verifieringskedja.

V. a)

Kommissionen har de förutsättningar som krävs för att garantera att projekten innefattar alla nödvändiga mål och indikatorer. Problemet med tidsåtgång för åtgärder i konflikttrubbade områden beror på den specifika politiska kontexten, och tidsplanerna kan läggas om utan att det nödvändigtvis är påverkar det samlade resultatet.

V. b)

Kommissionen medger att rapporteringen kan förbättras, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök.

KOMMISSIONENS SVAR

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

Fall av otillfredsställande rapportering tas upp med FN av de projektansvariga, och alla betalningar inom ett givet projekt är beroende av att utanordnaren godkänt interimis- och slutrapporterna.

V. c)

Kommissionen arbetar kontinuerligt för att slå vakt om sund ekonomisk förvaltning i linje med bestämmelserna i budgetförordningen, även vid arbete som sker under svåra omständigheter. Man bör dock förvänta sig att kostnaderna för detta blir högre under de förhållanden som tas upp här, vilket för övrigt är ett problem som berör alla givare.

Att göra adekvata kostnadsjämförelser kan vara vanskligt i många länder, och i konflikttrabbade områden ökar dessa svårigheter. Kostnadskategorierna kan t.ex. variera betydligt mellan olika regioner i samma land, även över tiden.

9. a)

Under 2009 vidtog kommissionen ett antal åtgärder för att förbättra förvaltningen av de medel som kanaliseras via FN, och även processen för att i utgångsläget besluta att arbeta med en internationell organisation har förbättrats. Kommissionen medger också att det finns behov av att bättre dokumentera de beslut som fattas samt att noggrannare överväga alla alternativ.

Det bör också noteras att rådet antog slutsatser om rapporten i slutet av mars 2010, där man uppmärksammar de åtgärder som kommissionen redan vidtagit för att uppfylla rekommendationerna.

9. b)

Kommissionen har tidigare framhållit att kvaliteten på de finansiella förfarandena bedöms genom "översynen av de fyra pelarna" när det gäller de organisationer som deltar och genom inspektioner på platsen i fråga om de enskilda projekten. Tillsammans med FN har kommissionen enats om kravspecifikationer för dessa inspektioner på platsen. Kommissionen har också erkänt vikten av att förbättra kvaliteten på och optimera tidpunkten för rapporterna, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök. Kommissionen undersöker vidare möjligheterna att utveckla övervakningsrutiner som är gemensamma med FN.

KOMMISSIONENS SVAR

IAKTTAGELSER

19–20.

Det faktum att revisionsrätten inte kunde besöka två av de utvalda länderna illustrerar svårigheterna med att arbeta under dessa omständigheter.

Kommissionen anser sig ändå vara i stånd att övervaka genomförandet av program i konfliktdrabbade länder genom att förlita sig på rapporterna från genomförandepartnerna. Dessa rapporter spelar en mycket viktig roll för informationen och övervakningen för alla givare som arbetar under dessa förhållanden, och i linje med principerna om ändamålsenligt bistånd och gott givarskap hyser kommissionen tilltro till de gemensamma rapporter som sammanställs för alla givare.

Kommissionen medger att rapporteringen kan förbättras, både med avseende på kvalitet och tidpunkt då informationen blir tillgänglig, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök.

21.

Rapporteringen är en av komponenterna i de system som kommissionen har utvecklat för att övervaka och kontrollera att förvaltningen av EU:s medel fungerar på ett likvärdigt sätt även inom program som genomförs i konfliktdrabbade länder. Kommissionen har utvecklat en heltäckande ram för kontrollarbetet, vilken bl.a. innefattar bedömning av huruvida organisationernas finansförvaltningssystem uppfyller kraven. Den ger också utrymme för att kontrollera system och förfaranden på platsen och att göra besök på fältet, då även resultatorienterad övervakning ingår.

22.

Kommissionen har redan diskuterat problemet med kvaliteten på och tidpunkten för rapporterna med FN. Brister har också tagits upp i de förvaltningsrapporter om externt bistånd som sammanställs två gånger per år, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök.

Genom de uppdaterade riktlinjerna kommer tre av de problem som revisionsrätten tar upp att angripas. Bland annat kommer det särskilt att betonas att rapporterna måste göras tillgängliga i tid och att resultaten måste stå i fokus, förutom att det kommer att anges vilken detaljnivå som förväntas. Riktlinjerna kommer också att innehålla information om de påföljder EU kan tillämpa vid försenade eller ofullständiga rapporter.

Ruta 1:

Försenade rapporter

Stöd till den femte folkräkningen i Sudan

Den FN-organisation som förvaltade folkräkningsprojektet i Sudan fick flera påminnelser, men förmådde ändå inte lägga fram någon slutrapport innan de övriga givarnas insatser var fullbordade. Rapporten mottogs slutligen i början av december 2010.

Akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan

Efter påminnelser från kommissionen och varningar om att medlen kunde komma att återkrävas kom slutrapporten in i september 2010.

Otillräcklig information

Programmet för interimistisk avväpning, demobilisering och återanpassning (IDDRP)

Kommissionen har hållit löpande kontakter med FN om genomförandet av *programmet för interimistisk avväpning, demobilisering och återanpassning*. Projektet bedömdes vara av central betydelse för genomförandet av det övergripande fredsavtalet och i allmänhet för freden och säkerheten i Sudan.

KOMMISSIONENS SVAR

Kapacitetsuppbyggnad hos den nya administrationen i södra Sudan

I arbetet med *kapacitetsuppbyggnad hos den nya administrationen i södra Sudan* bidrog kommissionen till en förvaltningsfond som upprättades flera år före fredsavtalet och innan kommissionen gav sitt bidrag (2007), och de berörda projektkostnaderna godkändes ursprungligen av styrkommittén. Kommissionen delar dock revisionsrättens uppfattning att uppgifterna om "tidigare utgifter" behöver förtydligas och är i färd med att åtgärda detta. Kommissionen valde denna mekanism för att bättre kunna samordna det tekniska stödet från olika givare.

Ytterligare stöd till val i Afghanistan

Med tanke på den stora politiska betydelsen av valen i Afghanistan, och med målet att bidra till att dessa val skulle bli så fria och rättvisa som möjligt, valde kommissionen att samarbeta med en erfaren partner inom FN-strukturen samt att vid bedömningen av hur valen genomfördes förlita sig på de allmänna rapporter som riktas till det internationella givarsamfundet. Kommissionen tog således inte själv emot någon mer detaljerad information. Däremot har kommissionen förtroende för att pengarna använts väl. Slutrapporten om valen till nationalförsamlingen och provinsråden 2005 innehöll finansiella uppgifter som visade en kostnad per registrerad väljare på 14 US-dollar, vilket är ett relativt lågt belopp jämfört med motsvarande kostnad i många andra länder som är på väg att återhämta sig efter en konflikt.

24.

Kommissionen håller med om att det är av stor vikt hur projekten utformas, men bedömer att endast två av de 18 projekten hade sådana brister i utformningen att det direkt påverkat resultaten.

Kommissionen har vidtagit åtgärder för att förbättra projektutformningen, bl.a. genom den tidigare nämnda uppdateringen av riktlinjerna, och bedömer att dessa åtgärder bör ses som ett tillfredsställande svar på revisionsrättens synpunkter.

Frågan om hur tidtabellen kan följas i konflikttrabbade länder beror på den specifika politiska situationen, och tidsramen kan ändras genom modifiering av kontraktsvillkoren utan att detta behöver påverka det samlade resultatet. Det är med nödvändighet svårt att garantera att de aggregerade uppgifterna och riskbedömningarna blir helt tillförlitliga i konflikttrabbade länder, men kommissionen och dess olika partner lägger sig vinn om att informationen ska vara så tillförlitlig som möjligt.

26.

Ett av de projekt som enligt revisionsrättens bedömning hade allvarliga brister var LOTFA-projektet. Kommissionen vill framhålla att reformen av polisväsendet både är en komplicerad och politiskt viktig del av Afghanistans återgång till stabila och säkra förhållanden. Polismännen får nu ut sina löner regelbundet och i rätt tid, vilket är ett av de viktigaste resultaten av projektet. Dessutom tillämpas nu det elektroniska utbetalningssystemet i hela landet, vilket bidrar till ökad tillförlitlighet. Kommissionen vill också understryka att oberoende rapporter visar på betydande framsteg, särskilt genom att medborgarna har en positivare uppfattning om och förtroende för den afghanska polisen, och därmed också känner att deras personliga säkerhet har förstärkts. Sammantaget anser kommissionen därför inte att LOTFA är ett projekt som visar allvarliga brister, utan att projektet tvärtom är en viktig faktor bakom utvecklingen mot ett mer effektivt polisväsende.

KOMMISSIONENS SVAR

Den nationella polisstyrkan i Afghanistan lider förvisso fortfarande av problem med korruption och kapacitetsbrist. Man har emellertid bemött dessa problem genom att planera en genomgripande polisreform, med fokus på institutionella omläggningar och en väl fungerande civil polisutbildning. LOTFA är således bara en, om än mycket viktig, komponent i den övergripande reformen av polissystemet.

29.

Kommissionen delar uppfattningen att projektutformningen behöver förbättras, men bedömer att övervakningen i konflikt-drabbade länder generellt sett fungerar tillräckligt väl.

Ruta 2:

Projekt som inte har uppnått förväntade resultat

Minröjning i Afghanistan

Det är riktigt att det i förslaget till projektet för *minröjning i Afghanistan* felaktigt angavs att 25 grupper manuella minröjare skulle kunna röja totalt 27 miljoner kvadratmeter av riskområden, inklusive 1,4 miljoner kvadratmeter minfält och 25,7 miljoner kvadratmeter slagfält. i slutrapporten klargjordes det att det i stället skulle ha stått att de 25 minröjargrupperna kunde röja antingen 1,4 miljoner kvadratmeter minfält **eller** 25,7 miljoner kvadratmeter slagfält, enligt de genomsnittliga produktivitetsberäkningarna. Dessutom lyckades man röja betydligt fler minor än vad man från början förutsett (74 893, jämfört med de förväntade 64 800).

Akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan

I fråga om projektet för *akut infrastrukturstöd till ministeriet för rättsliga frågor och konstitutionell utveckling och domstolsväsendet i södra Sudan* lade kommissionens partner i slutet av genomförandeperioden fram en begäran om förlängning av projektet. Kommissionen kunde emellertid inte godta de extra kostnader detta skulle medföra i förhållande till de övergripande resultaten av projektet. Även om projektet nu fick avslutas utan att de huvudsakliga målen hade uppnåtts, lyckades partnern i alla fall förvärva de möbler och den utrustning som planerats för kontoren och bostäderna. Lösöret förvaras nu på en säker plats inför genomförandet av etapp II (där upphandlingen pågår).

Projekt vars effekter är oklara

Internationella återuppbyggnadsfonden för Irak

När det gäller allmänna bidrag till förvaltningsfonder för flera givare kan det vara ogenomförbart och även kontraproduktivt att fastställa kvantitativa indikatorer och totalbelopp, eftersom belopp inte kan öronmärkas för specifika projekt. EU-bidragen till förvaltningsfonden för Irak bygger på generella målsättningar, eftersom det övergripande syftet var att förbättra befolkningens levnadsvillkor. Indikatorer och totalbelopp kan och bör fastställas på projektnivå i det skede då projektförslagen skickas in för godkännande. Genom sitt deltagande i styrkommittén för förvaltningsfonden för Irak, där projektet godkänns, har kommissionen kunnat observera att mätbara mål faktiskt införs på projektnivå.

KOMMISSIONENS SVAR

30.

Möjligheten att hålla de ursprungliga tidsfristerna för projekt i konfliktdrabbade länder beror ofta på det politiska läge som för tillfället råder. i de flesta av de bidragsöverenskommelser där tidsfristerna för genomförande har behövt förlängas hämmades kommissionen och dess partnerorganisationer inom FN av yttre faktorer som regeringsbeslut eller försämringar av säkerhetsläget. i den här typen av situationer är det därför viktigt att bibehålla en viss flexibilitet genom att införa sådana ändringar i kontrakten som inte medför merkostnader, utan att detta behöver inverka negativt på de övergripande resultaten.

30. b)

Om bidragsöverenskommelser utsträcks i tiden utan att det medför merkostnader totalt sett kan detta medföra att medel måste omfördelas till vissa ändamål på bekostnad av andra, men detta är risker som inte kan undvikas när man arbetar under de aktuella förhållandena. Vid förhandlingar som gäller förlängd genomförandetid utan merkostnader lägger sig kommissionen emellertid vinn om att alla personalkostnader som följer av förlängningen hålls på en miniminivå, så att målen för projektet inte äventyras.

30. c)

Det bristande förtroendet parterna emellan berodde främst på att projektet inte gav resultat och att de olika stegen genomfördes för sent. Kommissionen har nu fått in alla rapporter som krävs, och det pågår diskussioner med FN om hur stora belopp som ska återkrävas. Misslyckandena är givetvis beklagliga, men kan samtidigt tjäna som en lärdom inför det fortsatta arbetet i Sudan.

31.

De svåra förhållandena på platsen övervägdes noga i förväg, men i de aktuella fallen försenades projekten av yttre händelser som kommissionen och dess partner inte hade något inflytande över. Dessa yttre händelser krävde vissa anpassningar som innebar att genomförandeperioden behövde förlängas genom en kontraktsförändring utan merkostnader (se svar till punkt 30).

32.

I de fall där genomförandetiden förlängts har det funnits väl underbyggda orsaker till detta. i vissa fall har t.ex. program förlängts på grund av politiska omständigheter eller av säkerhetsskäl.

Ruta 3:

Projekt som sannolikt kommer att ge bestående resultat

Stöd till den femte folkräkningen i Sudan

Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning och kan bekräfta att resultaten av projektet för *stöd till den femte folkräkningen i Sudan* bedöms vara bestående.

Öka kapaciteten hos Khartoum State när det gäller att tillhandahålla yrkesutbildningstjänster, Sudan

Fyra utbildningscentrum har varit i drift sedan september 2010 och stödmottagarna fortsätter visa starkt engagemang i denna verksamhet.

KOMMISSIONENS SVAR

Projekt med brister i fråga om hållbarhet

Fonden för lag och ordning i Afghanistan

Ett av de förväntade resultaten av LOTFA-projektet för perioden 1 januari 2011–31 mars 2013 är att regeringen och de statliga institutioner som är ansvariga för säkerheten och upprätthållandet av lag och ordning ska ges bättre förutsättningar att klara dessa uppgifter och på så sätt bidra till långsiktigt stabil utveckling. Dialogen med regeringen behöver förbättras när det gäller frågan om hållbara offentliga finanser. Samtidigt är man ense om att det kommer att behövas fortsatt givarfinansiering åtminstone på medellång sikt, bl.a. med tanke på att poliskåren behöver fortsätta växa under de kommande åren samt vikten av att bygga upp professionella säkerhetsorgan med successivt stabila finanser.

41.

Revisionsrätten uppmanar kommissionens anställda att försäkra sig om att de förstår omfattningen av och syftet med budgetens olika underindelningar i utgiftsområden och budgetposter och att, i de fall där det saknas tillräckligt detaljerade uppgifter, söka ytterligare information och föra in resultaten av dessa efterforskningar i handlingarna för det aktuella ärendet.

Personalen fick nya instruktioner i juni 2009, där det bl.a. krävdes noggrant övervägande av alternativa lösningar samt av aspekter som rör kostnadseffektivitet.

Det bör dock framhållas att standardbidragsöverenskommelsen inte innehåller några uttryckliga bestämmelser om en viss budgetstruktur och att de internationella organisationerna därmed har möjlighet att själva besluta om utformningen på sin budget, förutom vid svar på en inbjudan att lämna förslag.

De internationella organisationerna uppmanas till och med att använda sina egna budgetstrukturer i linje med befintliga bokföringssystem, eftersom detta medverkar till tydligare ekonomisk rapportering och verifieringskedja.

42.

I de instruktioner som avses i punkt 41 ovan uppmanas de anställda att se till att de till fullo förstår budgetaspekterna samt att noga överväga alternativa lösningar och frågor kring kostnadseffektivitet. De uppmanas också att dokumentera sin bedömning.

43.

Att göra adekvata kostnadsjämförelser kan vara vanskligt i många länder, och i konfliktdrabbade områden ökar dessa svårigheter. Kostnadskategorierna kan t.ex. variera betydligt mellan olika regioner i samma land, även över tiden.

Kommissionen strävar kontinuerligt efter att även under svåra omständigheter säkra sund ekonomisk förvaltning i enlighet med budgetförordningen. Man bör dock förvänta sig att kostnaderna för detta blir högre under de förhållanden som tas upp här, vilket för övrigt är ett problem som berör alla givare.

44.

Kommissionen anser inte nödvändigtvis att kostnaderna är höga i förhållande till vad som kan förväntas i konfliktdrabbade länder.

45. a)

Det är viktigt att skilja mellan två skilda förlopp som omfattas av olika regler enligt artiklarna 1, 10 och 14 i de allmänna bestämmelserna i standardbidragsöverenskommelsen, vilken används i hela kommissionen.

KOMMISSIONENS SVAR

Om FN väljer att genomföra en åtgärd tillsammans med en genomförandepartner får det belopp som FN och partnererna sammanlagt deklarerar för indirekta kostnader under inga omständigheter överstiga 7 % av de bidragsberättigande direkta kostnaderna.

Om åtgärden däremot läggs ut på underentreprenad, även om det sker till en annan FN-organisation, kommer alla kostnader för administration att ingå i det kontraktspris som den upphandlande myndigheten ska betala. Vilket alternativ man än väljer anges det klart i artikel 5 i det finansiella och administrativa ramavtalet med FN att alternativet i fråga måste vara kostnadseffektivt och inte får medföra ytterligare utgifter.

Ruta 4:

Indirekta kostnader

Kapacitetsuppbyggnad hos den nya administrationen i södra Sudan

Som revisionsrätten påpekar lades den ekonomiska förvaltningen av detta projekt ut på underentreprenad till ett privat företag genom ett tjänstekontrakt. Kostnader som motsvarar administrativa utgifter utgör därför en del av kontraktets värde och inte av de indirekta kostnader som enligt det finansiella och administrativa ramavtalet med FN inte får överstiga 7 %. I det fall som tas upp här kommer FN att ta emot ett belopp motsvarande 3 % av de direkta kostnaderna.

Sudans program för återhämtning av produktionskapaciteten (SPCRP)

Det stämmer att det inom detta projekt betalades ut en förvaltningsavgift till en annan FN-organisation i samband med kontorsbyggnation. Enligt beskrivningen av den berörda åtgärden (under bilaga 1.2 i bidragsöverenskommelsen) ska FN-organisationen i fråga anses vara en underleverantör och förvaltningsavgiften således ses som en del av priset på de tjänster som utförs och inte som en ytterligare indirekt kostnad. Detta fungerar på samma sätt som med tjänstekontrakt med privata företag.

Minskning av omfattningen

Minröjning i Afghanistan

Det faktum att genomförandeperioden för projektet *minröjning i Afghanistan* förkortades ledde inte automatiskt till minskade kostnader, av följande skäl:

Kostnader för den politiska dialog och det övriga arbete som FN bedrev i syfte att uppnå sina målsättningar, vilket här måste ses som de viktigaste frågorna.

Det faktum att fler minor röjdes än vad man ursprungligen hade planerat.

Som anges i ruta 2 tidigare fanns det dessutom ett fel i bidragsöverenskommelsen som senare rättades till i slutrapporten.

Programmet för interimistisk avväpning, demobilisering och återanpassning (IDDRP)

Det är riktigt att omfattningen av denna åtgärd reducerades. EU:s bidrag var emellertid uttryckt som ett maxbelopp på 12 miljoner euro och inte som en procentsats, vilket återspeglar kommissionens starka engagemang i detta projekt, som bedömdes vara av central betydelse för genomförandet av det övergripande fredsavtalet och generellt för freden och säkerheten i Sudan. Eftersom det finns ett överskott från projektet diskuterar kommissionen med FN vilka belopp som bör krävas tillbaka, och ett betalningskrav kommer att utfärdas så småningom.

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

46.

Det faktum att revisionsrätten inte kunde besöka två av de utvalda länderna illustrerar svårigheterna med att arbeta under dessa omständigheter.

Kommissionen anser sig ändå vara i stånd att övervaka genomförandet av program i konfliktdrabbade länder genom att förlita sig på rapporterna från genomförandepartnerna. Dessa rapporter spelar en mycket viktig roll för informationen, och i linje med principerna om ändamålsenligt bistånd och gott givarskap hyser kommissionen tilltro till de gemensamma rapporter som sammanställs för alla givare.

Kommissionen har medgett att rapporteringen kan förbättras, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök.

47.

Kommissionen är tacksam för att revisionsrätten delar uppfattningen att de projekt som genomförts tillsammans med FN i konfliktdrabbade länder under mycket svåra omständigheter ändå har gett goda resultat och någorlunda väl uppfyller målen för hållbarhet på lång sikt. Kommissionen håller med om att rapporteringen kan förbättras, både med avseende på kvalitet och tidpunkt då informationen blir tillgänglig, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök. I dessa riktlinjer läggs tonvikt vid god projektutformning och lämpliga mål och indikatorer. Det klargörs också tydligare vad kommissionen förväntar sig av projekten och av rapporteringen om dem.

48.

Kommissionen håller med om att det är av stor vikt hur projekten utformas, men bedömer att endast två av de 18 projekten hade sådana brister i utformningen att det direkt påverkat resultaten.

Kommissionen har vidtagit åtgärder för att förbättra projektutformningen, bl.a. genom uppdateringen av riktlinjerna, och bedömer att dessa åtgärder bör ses som ett tillfredsställande svar på revisionsrättens synpunkter.

När det gäller allmänna bidrag till förvaltningsfonder för flera givare kan målen vara generella, men på projektnivå bör de vara kvantitativa och mer exakta.

Vid gemensam förvaltning utformas ofta även projektet gemensamt, varför både kommissionen och FN kan ha en mycket klar uppfattning om de förväntade resultaten och om hur dessa ska utvärderas. Kommissionen har också ett mycket utvecklat internt system för inbördes granskning.

Rekommendation 1

Kommissionen håller med om att klara och konkreta mål bör anges för varje projekt. Genom de nya riktlinjerna för rapporteringen har kommissionen vidtagit åtgärder som bör ses som ett tillfredsställande svar på revisionsrättens synpunkter.

Möjligheten att hålla de ursprungliga tidsramarna för projekt i konfliktdrabbade områden är ofta beroende av hur den känsliga politiska situationen utvecklas. Under sådana omständigheter är det därför viktigt att bibehålla viss flexibilitet genom att införa sådana ändringar i kontrakten som inte medför merkostnader, utan att detta behöver inverka negativt på de övergripande resultaten.

KOMMISSIONENS SVAR

De internationella organisationerna uppmanas att använda sina egna budgetstrukturer i linje med befintliga bokföringsystem, eftersom detta medverkar till tydligare ekonomisk rapportering och en verifieringskedja som tydligt visar sambandet mellan den använda redovisningsmetoden och uppgifterna i den ekonomiska rapporteringen.

Kommissionens anställda uppmanas att försäkra sig om att de förstår omfattningen av och syftet med budgetens olika underindelningar i utgiftsområden och budgetposter och att, i de fall där det saknas tillräckligt detaljerade uppgifter, söka ytterligare information och föra in resultaten av dessa efterforskningar i handlingarna för det aktuella ärendet.

50.

Kommissionen håller med om att rapporteringen kan förbättras, både med avseende på kvalitet och tidpunkt då informationen blir tillgänglig, och i december 2010 nåddes en överenskommelse med FN om omarbetade riktlinjer som ska tillämpas på försök.

De projektansvariga tar upp fall av otillfredsställande rapportering med FN, och löpande betalningar och slutbetalningar för projekten verkställs bara om utanordnaren har godkänt interimrapporterna och slutrapporten.

Rekommendation 2

I de omarbetade riktlinjer för rapporteringen som kommissionen och FN enats om behandlas såväl frågan om försenade rapporter som frågan om rapporternas kvalitet.

Även om uppföljningen alltid kan förbättras är de kontroll- och övervakningssystem som beskrivits tidigare (jfr punkt 21) redan tämligen heltäckande. Mellanliggande betalningar och slutbetalningar verkställs bara under förutsättning att kommissionen godkänt motsvarande rapporter. Dessutom ges alla program som kommissionen finansierar en detaljerad uppföljning i de förvaltningsrapporter om externt bistånd som sammanställs två gånger per år.

Kommissionen bidrar redan med information om de erfarenheter som gjorts i samband med projektförberedelserna. Dessa uppgifter förs sedan in på en "åtgärdsblankett" (*action fiche*) som utgör del av finansieringsbeslutet och som innehåller ett avsnitt om lärdomar som dragits (avsnitt 2.2).

51.

Kommissionen medger att otillräcklig information lade hinder i vägen för revisionsrättens bedömning av effektiviteten. Som revisionsrätten också påpekar under punkt 17 begränsades effektivitetsbedömningen emellertid också av det faktum att det inte gick att utföra kontroller på platsen i två av de berörda länderna.

Kommissionen påpekar också att instruktionerna från juni 2009 uppmanar personalen att fästa uppmärksamhet på aspekter som gäller kostnadseffektivitet.

52.

Kommissionen anser inte nödvändigtvis att kostnaderna är höga i förhållande till vad som kan förväntas i konfliktdrabbade länder.

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendation 3

Kommissionen ansluter sig till revisionsrättens rekommendation och har redan vidtagit åtgärder för att följa den.

Vikten av att kontrollera att kostnaderna är stödberättigande innan en bidragsöverenskommelse undertecknas och innan några pengar betalas ut underströks i ett meddelande till de anställda i mars 2007.

För urvalet av förslag till åtgärder att förvalta genom FN fick de anställda i juni 2009 ytterligare instruktioner där de uppmanades att dokumentera sin bedömning av mervärdet av detta förvaltnings sätt och ta hänsyn till övriga alternativ samt till frågan om kostnadseffektivitet.

Alla dessa aspekter bör nu dokumenteras, och bedömningen av kostnaderna är således inte begränsad till frågan om huruvida de är stödberättigande eller inte.

Även om en utveckling av riktmärken för standardkostnader kan vara önskvärd är kostnadsjämförelser tämligen besvärliga i många länder, och detta gäller i synnerhet konfliktdrabbade länder. Kostnadskategorierna kan variera betydligt mellan olika regioner i ett och samma land, även över tiden.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 3/2011

**Effektiviteten och ändamålsenligheten i EU-bidrag som kanaliseras genom
FN-organisationer i konfliktdrabbade länder**

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2011 — 49 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-067-1

doi:10.2865/37474

Hur hittar man EU:s publikationer?

Gratispublikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på internet (<http://ec.europa.eu>) eller kan fås från fax +352 2929-42758.

Avgiftsbelagda publikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol):

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

DE EUROPEAID-MEDEL SOM KANALISERAS VIA FÖRENTA NATIONERNAS ORGANISATIONER ÖKADE FRÅN 144 MILJONER EURO 2001 TILL 935 MILJONER EURO 2009. EN STOR ANDEL AV DESSA BIDRAG ANVÄNDES I KONFLIKTRÄDDA LÄNDER.

I DENNA RAPPORT UNDERSÖKER REVISIONSRÄTTEN HURUVIDA KANALISERINGEN AV MEDEL VIA FN-ORGANISATIONER ÄR ETT ÄNDAMÅLSENLIGT, EFFEKTIVT OCH HÅLLBART SÄTT ATT TILLHANDAHÅLLA BISTÅND I KONFLIKTRÄDDA LÄNDER.

REVISIONSRÄTTEN DRAR SLUTSATSEN ATT ÄVEN OM EN DEL GODA RESULTAT UPPNÅDDES UNDER MYCKET SVÅRA FÖRHÅLLANDEN MÅSTE MAN SE ÖVER PROJEKTUTFORMNINGEN, INFÖRSKAFFA TILLRÄCKLIGT MED INFORMATION OM PROJEKTEN OCH BEDÖMA EFFEKTIVITETEN.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9237-067-1



9 789292 370671