



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Særberetning nr. 13

2013

EU'S UDVIKLINGSBISTAND TIL CENTRALASIEN

DA



Special Report Nr. 13 // 2013

EU'S UDVIKLINGSBISTAND TIL CENTRALASIEN

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Særberetning nr. 13 // 2013

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Katalogoplysninger findes bagest i denne publikation
Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2013

ISBN 978-92-9241-471-9
doi:10.2865/66023

© Den Europæiske Union, 2013
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

INDHOLD

Punkt

FORKORTELSER

I-VII **RESUMÉ**

1-14 **INDLEDNING**

3-6 **DEN EUROPÆISKE UNION OG CENTRALASIEN**

7-14 **EU'S UDVIKLINGSBISTAND**

13-14 RÅDETS OG EUROPA-PARLAMENTETS GENNEMGANGE AF STRATEGIEN

15-17 **REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN**

18-81 **BEMÆRKNINGER**

18-36 **BUDGETTILDELING**

19-21 KOMMISSIONEN FASTSÆTTER BREDE GENERELLE PRIORITETER FOR SINE UDGIFTER

22-23 KOMMISSIONEN AFVEJER PÅ NOGLE OMRÅDER FRA BEDSTE PRAKSIS, DA DEN PLANLAGDE OG TILDELTE BISTANDEN ...

24-30 ... MEN TRAF I PRAKSIS FORNUFTIGE BESLUTNINGER OM TILDELING

31 BISTANDSNIVEAUERNE AFSPEJLEDE DEN RELATIVE VELSTAND

32-35 DER BLEV YDET BISTAND TIL FOR MANGE SEKTORER ...

36 ... MEN DET AFSPEJLEDE KOMMISSIONENS STRATEGISKE PRIORITETER

37-62 **GENNEMFØRELSE AF POLITIKKEN**

38-39 KOMMISSIONEN YDEDE STØTTE Gennem EN RÆKKE STØTTEORDNINGER

40-44 TALRIGE SMÅ PROJEKTER OG FINANSIERINGSINSTRUMENTER: EN FORVALTNINGSMÆSSIG UDFORDRING

45-51 BEGRÆNSET FOKUS PÅ ADMINISTRATIONSOMKOSTNINGER

52	MÅL OG INDIKATORER: ET BLANDET BILLEDE
53–58	BUDGETSTØTTE: KOMMISSIONEN KUNNE HAVE VÆRET MERE OMHYGGELIG ...
59–62	... OG DEN KNYTTEDE IKKE PÅ AFGØRENDE VIS BUDGETSTØTTEN TIL OPFYLDELSEN AF DE BETINGELSER, DER SKULLE BEGRÆNSE KORRUPTION MEST MULIGT
63–81	IMPLEMENTERING OG RAPPORTERING
64–67	IMPLEMENTERINGEN ER GENERELT LANGSOM, MEN VARIERER ...
68–72	... OG DET ER IKKE LYKKES DE REGIONALE PROGRAMMER AT OPNÅ EN EGENTLIG REGIONAL DIMENSION
73–77	AT LÆRE AF ERFARINGERNE: GODE RESULTATER, MEN OGSÅ UUDNYTTTEDE MULIGHEDER
78–81	RAPPORTERING: OM AKTIVITETER I STEDET FOR OM RESULTATER
82–86	KONKLUSIONER
87	ANBEFALINGER

BILAG I	—	GENERELLE OPLYSNINGER OM DE CENTRALASIATISKE REPUBLIKKER
BILAG II	—	UNDERSØGTE PROGRAMMER
BILAG III	—	KOMMISSIONENS ADMINISTRATIONSOMKOSTNINGER

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

FORKORTELSER

BNP: Bruttonationalprodukt

BOMCA: Programmet for grænseforvaltning i Centralasien

CADAP: Narkotikahandlingsprogrammet for Centralasien

CRIS: Fælles Relex-informationssystem

DCI: Instrument for udviklingssamarbejde

EBRD: Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling

EIDHR: Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder

ENPI: Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument

EU: Den Europæiske Union

EU-Udenrigstjenesten: Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

IfS: Stabilitetsinstrument

IMF: Den Internationale Valutafond

INOGATE: Programmet Interstate Oil and Gas Transport to Europe (mellemstatslig transport af olie og gas til Europa)

MDG-målene: Årtusindudviklingsmålene

ngo: Ikkestatslig organisation

ODA: Officiel udviklingsbistand

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

OSCE: Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa

PEFA: Offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed

PFM: Forvaltning af offentlige finanser

PPP: Købekraftsparitet

PSA: Partnerskabs- og samarbejdsaftale

RRM: Den hurtige reaktionsmekanisme

RSP: Regionalt strategidokument

SBS: Sektorbudgetstøtte

SMART: Specifikke, målelige, opnåelige, relevante og tidsrelaterede

Tacis: Faglig bistand til Samfundet af Uafhængige Stater

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

TRACECA: Programmet Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien)

UNICEF: De Forenede Nationers Børnefond

RESUMÉ

I.

Ved revisionen vurderedes det, hvordan Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) planlagde og forvaltede udviklingsbistanden til de centralasiatiske republikker (Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan) i perioden 2007-2012.

II.

Revisionen viste, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde et stort arbejde under vanskelige betingelser for at planlægge og gennemføre programmet for EU's udviklingsbistand til Centralasien, der blev præsenteret i det regionale strategidokument (RSP) fra april 2007. Planlægningen og fordelingen af bistanden var generelt tilfredsstillende. Implementeringen var mindre tilfredsstillende.

III.

Kommissionen drøftede prioriteter med partnerlandene og forsøgte at tilpasse sine udgiftsplaner til deres nationale prioriteter. Ved den geografiske fordeling af støtte blev den relative velstand taget i betragtning. De projekter, der blev udvalgt til EU-støtte, bidrog alle til at opfylde de bredt formulerede mål i det regionale strategidokument. Kommissionen ydede imidlertid bistand til et større antal sektorer end, hvad der er i overensstemmelse med bedste praksis.

IV.

Kommissionen anvendte en lang række støtteordninger for at implementere sine planer. Den medtog et stort antal små projekter, hvilket gav delegationerne en større administrativ byrde. Programmet blev også sværere at forvalte, fordi der indgik en lang række finansieringsinstrumenter og mange rapporteringslinjer, og det derfor er vanskeligt at fastslå, hvor meget EU har brugt pr. sektor og pr. land i Centralasien. Kommissionen har ikke forsøgt at vurdere de samlede administrationsomkostninger til programmet for udviklingsbistand i Centralasien.

V.

Kommissionen kunne og burde have forvaltet sine budgetstøtteprogrammer i Tadsjikistan og Kirgisistan strammere og koblet dem til specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Afgørelser om udbetalinger byggede på partnerlandenes tilsagn om reformer, men ikke på de opnåede fremskridt.

VI.

Gennemførelsen gik generelt langsomt, dog med nogle væsentlige variationer. De regionale programmer fik ikke en virkelig regional dimension; en væsentlig del bestod blot af »flerlandefaciliteter«, der var disponible for hvert enkelt partnerland hvert for sig. Kommissionen indførte ordninger for at kunne lære af erfaringerne og forbedre sine programmer over tid. Denne proces gav nyttige resultater, selv om de i nogle tilfælde ikke altid forelå i tide, og selv om nyttige anbefalinger i nogle tilfælde ikke blev fulgt. Kommissionens rapporter fokuserede på aktiviteter og ikke på resultater.

VII.

Denne beretning indeholder anbefalinger om, hvordan de erfaringer, der er indhøstet i perioden 2007-2012, vil kunne anvendes i forbindelse med EU's fremtidige samarbejde med denne region.

INDLEDNING

1. Denne beretning omhandler planlægningen og forvaltningen af Den Europæiske Unions (EU) udviklingsbistand til de fem centralasiatiske republikker (Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Turkmenistan og Usbekistan) i perioden 2007-2012 (se **kortet**).

KORT

CENTRALASIEN



Kilde: Baseret på FN's kort over Centralasien nr. 3763, rev. 7, december 2011. Den Europæiske Revisionsret er eneansvarlig for tilpasningen af kortet.

2. De fem stater, der blev uafhængige efter Sovjetunionens sammenbrud i 1991, er særdeles forskellige med hensyn til befolkningsstørrelse, territorielt område, adgang til naturressourcer og velstand. Kasakhstan og Turkmenistan har store reserver af olie og gas, og eksporten heraf afspejles i deres relativt høje BNP pr. capita. Med hensyn til opfyldelsen af årtusindudviklingsmålene (MDG-målene) er der store forskelle (jf. **bilag I** for nærmere oplysninger om de enkelte lande). Det er også forskelligt, hvor villige landene er til at samarbejde og integrere sig med resten af verden.

DEN EUROPÆISKE UNION OG CENTRALASIEN

3. EU har samarbejdet aktivt med landene i Centralasien, siden de blev uafhængige. De vigtigste mål for bistandsstrategien er fastsat i Kommissionens strategidokument om Centralasien for 2002-2006. Disse mål var at fremme stabilitet og sikkerhed i de centralasiatiske lande og at bistå landene i deres bestræbelser på at opnå en bæredygtig økonomisk udvikling og nedbringe fattigdommen.
4. Europa-Kommissionen har redegjort for sine planer for udviklingsbistand for perioden 2007-2013 i et regionalt strategidokument, som den vedtog i april 2007¹. EU's politik over for Centralasien i den periode, revisionen vedrører, blev vedtaget af Det Europæiske Råd i juni 2007 og er beskrevet i rådsdokumentet »*Den Europæiske Union og Centralasien: strategi for et nyt partnerskab*«², der godkendte Kommissionens fremgangsmåde.
5. Gennem Rådets strategi og Kommissionens bistandsprogram definerede EU prioriteterne for sit samarbejde med regionen i sin helhed og fremhævede sikkerhed og stabilitet som sine vigtigste strategiske interesser. Strategien slog til lyd for et aktivt samarbejde med de centralasiatiske stater for at fremme fred, demokrati og økonomisk velstand. I strategien:
- blev det foreslået, at en lang række instrumenter, programmer, samarbejdsaftaler³ og politisk dialog skulle udnyttes fuldt ud
 - søgte man at finde en balance mellem bilaterale metoder og aktioner, der sigter på at løse de fælles regionale udfordringer⁴
 - identificeredes der syv centrale politikområder af særlig vigtighed⁵ og

¹ Europa-Kommissionen, det regionale strategidokument om bistand til Centralasien for 2007-2013 (Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the 2007-2013 period).

² Vedtaget af Det Europæiske Råd den 21-22. juni 2007 (Rådsdokument nr. 11177/1/07). Offentliggjort af Rådet i oktober 2007 som »European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership« (ISBN 978-92-824-2244-1).

³ På nuværende tidspunkt findes der partnerskabs- og samarbejdsaftaler (PSA) med Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan. Ved udgangen af maj 2013 var partnerskabs- og samarbejdsaftalen med Turkmenistan endnu ikke ratificeret.

⁴ Fælles regionale udfordringer er f.eks. organiseret kriminalitet, menneske-, narkotika- og våbenhandel, terrorisme og ikke-spredningsspørgsmål, tværkulturel dialog, energi, miljøforurening, vandforvaltning, migration, grænseforvaltning og transportinfrastrukturer.

⁵ Navnlig
i) god regeringsførelse, retsstatsprincipper, menneskerettigheder og demokratisering;
ii) uddannelse og erhvervsuddannelse;
iii) økonomisk udvikling, handel og investeringer;
iv) transport og energi;
v) miljømæssig bæredygtighed og vandforvaltning;
vi) imødegåelse af fælles trusler og udfordringer;
vii) tværkulturel dialog.

- blev EU's budgetbistand i de finansielle overslag for 2007-2013 forhøjet til ca. 750 millioner euro i perioden⁶.

6. Europa-Kommissionen åbnede en delegation i Kasakhstan i 1993 og opgraderede afdelinger i Kirgisistan og Tadsjikistan til fuldgældige EU-delegationer ved udgangen af 2009⁷. I 2012 blev der etableret en EU-delegation i Usbekistan. I 2005 udpegede Det Europæiske Råd en særlig repræsentant for Centralasien⁸, der havde mandat til at fremme gode forbindelser mellem EU og lande i Centralasien og at styrke stabilitet, samarbejde, demokrati og respekt for menneskerettighederne i regionen samt at styrke EU's effektivitet og synlighed i regionen.

EU'S UDVIKLINGSBISTAND

7. Mellem 1991 og 2013 tildelte EU over 2,1 milliard euro i udviklingsbistand og humanitær bistand til disse lande, hvoraf 750 millioner euro var afsat til perioden 2007-2013. I perioden 2007-2012 udbetalte Kommissionen 435 millioner euro i udviklingsbistand til Centralasien, med Kirgisistan og Tadsjikistan som de største modtagere (jf. **figur 1**).

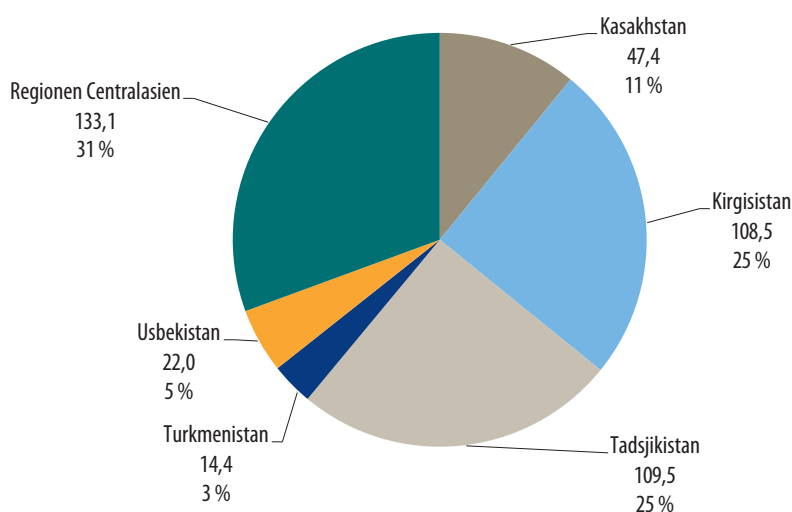
⁶ EU-bistanden implementeres navnlig gennem instrumentet for udviklingssamarbejdet (DCI) (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1905/2006 af 18. december 2006 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 378 af 27.12.2006, s. 41)).

⁷ I 2011 var der i alt 74 ansatte, der beskæftigede sig med udviklingsbistand i de tre delegationer.

⁸ Rådets afgørelse 2012/328/FUSP af 25. juni 2012 om udnævnelse af Den Europæiske Unions særlige repræsentant for Centralasien (EUT L 165 af 26.6.2012, s. 59).

FIGUR 1

EU-BETALINGER TIL CENTRALASIEN I 2007-2012 PR. LAND OG FOR REGIONEN (I MILLIONER EURO OG PROCENT)



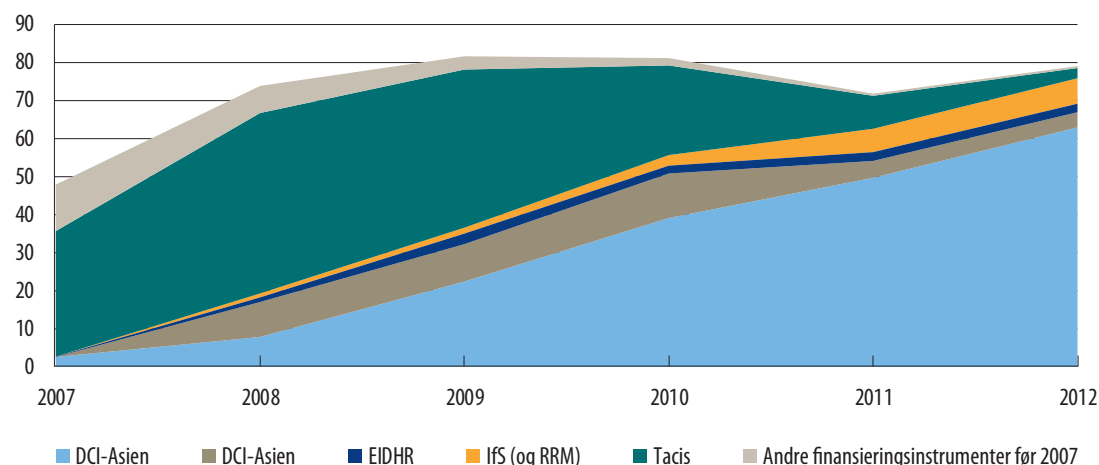
Kilde: Rettens analyse af data fra Kommissionens CRIS-database.

8. De første år i denne periode blev udgifterne fortrinsvis afholdt under den faglige bistand til Samfundet af Uafhængige Stater (Tacis-programmet), hvis vigtigste mål var at støtte overgangen til markedsøkonomi og styrke demokratiet og retsstaten.
9. Fra og med 2007 blev Tacis erstattet af instrumentet for udviklingssamarbejde (DCI), hvis hovedmål er fattigdomsreduktion, bæredygtig økonomisk og social udvikling og integration af udviklingslandene i verdensøkonomien. I denne periode blev der også ydet midler gennem andre instrumenter, f.eks. Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) og stabilitetsinstrumentet (IFS) herunder den hurtige reaktionsmekanisme (jf. **figur 2**).
10. EU's budget til udviklingsbistand til de centralasiatiske lande beløb sig i gennemsnit til 89 millioner USD i årene 2010 og 2011, sammenholdt med 175 millioner USD fra USA, 165 millioner USD fra Tyrkiet, 124 millioner USD fra Japan og 109 millioner USD fra Tyskland⁹.

⁹ Baseret på statistikker over den officielle udviklingsbistand offentliggjort af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.

FIGUR 2

EU-BETALINGER TIL CENTRALASIEN I 2007-2012 PR. FINANSIERINGSINSTRUMENT (I MILLIONER EURO)



Kilde: Rettens analyse af data fra Kommissionens CRIS-database.

- 11.** Set i en større økonomisk sammenhæng udgør udviklingsbistand kun en lille del af de samlede finansielle strømme til regionen. Navnlig for så vidt angår Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan udgør den officielle udviklingsbistand (ODA)¹⁰ under 5 % af de årlige direkte udenlandske investeringer (FDI) og under 0,2 % af det årlige bruttonationalprodukt (BNP). Fra 1991 til 2011 havde Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) også forpligtet 5 945 millioner euro i form af lån, egenkapital og garantier til de fem lande, herunder 408 millioner euro i 2011.
- 12.** Kommissionens generaldirektorat for Udvikling og Samarbejde (EuropeAid) og siden 2011 Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten)¹¹ er ansvarlige for at formulere EU's udviklingspolitik, for den flerårige planlægning af ordningerne for eksternt bistand og for at definere sektorpolitikker for denne eksterne bistand. Dette foregår fra Bruxelles med bistand fra EU-delegationerne i partnerlandene.

RÅDETS OG EUROPA-PARLAMENTETS GENNEMGANGE AF STRATEGIEN

- 13.** Rådet evaluerer regelmæssigt, hvilke fremskridt der er sket med gennemførelsen af EU-strategien for Centralasien. I sin seneste gennemgang¹² konkluderede Rådet, at strategien fortsat er rigtig, og at der er gjort fremskridt med hensyn til implementeringen. Rådet mente ikke desto mindre, at EU's indsats burde blive mere målrettet og burde bidrage til synligheden og effekten af EU-aktionerne i Centralasien.
- 14.** I en rapport fra 2011¹³ konkluderede Europa-Parlamentet, at EU-midlerne var for begrænsede til, at EU kan have indflydelse på alle Rådets syv prioriterede områder¹⁴, og opfordrede indtrængende til en bedre formulering af de politiske prioriteter. Parlamentet påpegede, at partnerlandene skal overholde internationale standarder for demokrati, regeringsførelse, retsstatsprincippet og menneskerettigheder. På grund af bekymringer om korruption opfordrede Parlamentet Kommissionen til at fremlægge en rapport — der endnu ikke er færdig — om brugen af sektorbudgetstøtte i Kirgisistan og Tadsjikistan.

¹⁰ Baseret på OECD statistikker var den samlede årlige officielle udviklingsbistand (ODA) til Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan i 2010 og 2011 i gennemsnit på 484 millioner USD, set i forhold til det årlige FDI-gennemsnit på 11 093 millioner USD i samme periode og BNP (i købekraftsparitet) på 347 milliarder USD kumulativt for de tre lande som rapporteret af henholdsvis EBRD og World Fact Book.

¹¹ EU-Udenrigstjenesten overtog ansvaret fra Kommissionens tidligere generaldirektorat RELEX.

¹² Rådet for Den Europæiske Union, Rådets konklusioner for Centralasien, 3179. samling i Rådet (udenrigsanliggender) i Luxembourg den 25. juni 2012, og rådsdokument nr. 11455/12.

¹³ Europa-Parlamentets beslutning af 15. december 2011 om situationen med hensyn til gennemførelsen af EU-strategien for Centralasien, Strasbourg, P7_TA(2011)0588.

¹⁴ Rådet definerede følgende prioriteter:
a) god regeringsførelse, retsstatsforhold, menneskerettigheder og demokratisering;
b) uddannelse og erhvervsuddannelse;
c) økonomisk udvikling, handel og investeringer;
d) transport og energi;
e) miljømæssig bæredygtighed og vandforvaltning;
f) imødegåelse af fælles trusler og udfordringer;
g) tværkulturel dialog.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

15. Ved revisionen vurderedes det, hvordan EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen planlagde og forvaltede udviklingsbistanden til Centralasien i perioden 2007-2012, navnlig den bistand, der blev ydet over DCI, der var det vigtigste finansieringsinstrument. Ved revisionen stilledes der følgende spørgsmål:

- Fulgte Kommissionen ved tildelingen af sit budget bedste praksis, og overholdt den sine erklærede prioriteter for udviklingsbistand i Centralasien?
- Leverede Kommissionen udviklingsbistand på en passende måde?
- Gennemførte Kommissionen sin støttepolitik med et godt resultat, var politikken udviklet på basis af erfaringerne, og rapporterede den om den på en passende måde?

Andre aspekter ved EU-strategien, f.eks. politisk dialog, indgik ikke i revisionen.

16. Revisionsarbejdet blev udført mellem juni og november 2012. Revisorerne vurdering var baseret på dokumentgennemgang og analyse og interview. Der blev aflagt revisionsbesøg i oktober 2012 i Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan, hvor revisorerne interviewede ansatte ved EU-delegationerne, repræsentanter for de nationale myndigheder, ansatte ved medlemsstaternes ambassader, tekniske eksperter, civilsamsfundsorganisationer, andre donorer og involverede parter. Revisorerne undersøgte i alt 21 støtteprogrammer (19 landespecifikke og to regionale programmer, jf. **bilag II**¹⁵).

17. Ved revisionen blev der anvendt analyser fra andre kilder, f.eks. andre donorerundersøgelser og rapporter. Retten gennemførte en spørgeundersøgelse om donorkoordinering og om andre donorerens opfattelse af EU's arbejde på området. Der blev sendt et spørgeskema til de andre donorerens overordnede ansatte i hver enkelt af de fem centralasiatiske republikker¹⁶.

¹⁵ Programmerne var udvalgt således, at de dækkede 70 % af udgifterne til instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde i perioden 2007-2011 i Kirgisistan og Usbekistan, og sektorbudgetstøtte i Tadsjikistan.

¹⁶ 28 ud af de 91, som fik tilsendt spørgeskemaet, svarede.

BEMÆRKNINGER

BUDGETTILDELING

- 18.** I punkt 19-36 nedenfor undersøges det, hvordan Kommissionen tildelte EU-budgettet: i hvilket omfang den fulgte bedste praksis og fulgte sine erklærede prioriteter for udviklingsbistand i Centralasien.

KOMMISSIONEN FASTSÆTTER BREDE GENERELLE PRIORITETER FOR SINE UDGIFTER

- 19.** I overensstemmelse med EU's politik for Centralasien er prioriteringen af udgifterne beskrevet i Kommissionens regionale strategidokument (RSP), jf. punkt 4. Det understreges, at fattigdomsbekæmpelse er den primære målsætning for EU's udviklingspolitik med fremme af god regeringsførelse og større respekt for menneskerettigheder som supplerende målsætninger¹⁷. Der identificeredes tre prioriterede sektorer for EU's udviklingsbistand:

- fremme af regionalt samarbejde, navnlig netværk og markedsintegration, miljø, grænseforvaltning og migrationsstyring, toldmyndighederne, bekæmpelse af organiseret kriminalitet, grænseoverskridende samarbejde mellem individer og inden for civilsamfundet
- bekæmpelse af fattigdom og forøgelse af levestandarden, navnlig gennem lokalt socialarbejde og målrettede ordninger for udvikling af landdistrikterne; samt reformer i landbruget og social sikring
- fremme af demokratisering, menneskerettigheder, god regeringsførelse og økonomiske reformer.

- 20.** Kommissionen har selv sat sig det mål, at den vil bruge henholdsvis 30-35 %, 40-45 % og 20-25 % af sit samlede budget på disse mål.

- 21.** Kommissionen opdelte derefter perioden i to underperioder (2007-2010 og 2011-2013) og udformede et vejledende program for den første periode, der omfattede mere detaljerede planer for tildeling af bistand og identifikation af specifikke prioriteter. Kommissionen gennemførte en midtvejs-evaluering i 2010 og konkluderede, at det ikke var nødvendigt at foretage yderligere tilpasninger. På grundlag af gennemgangen forberedte den sine udgiftsplaner for 2011-2013.

¹⁷ Fælleserklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen om »den europæiske konsensus om udvikling« (EUT C 46 af 24.2.2006, s. 1).

KOMMISSIONEN AFVEG PÅ NOGLE OMRÅDER FRA BEDSTE PRAKSIS, DA DEN PLANLAGDE OG TILDELTE BISTANDEN ...

- 22.** Anerkendt bedste praksis ved tildeling af udviklingsbistand, som fastsat f.eks. i den europæiske konsensus om udvikling, Pariserklæringen om bistandseffektivitet¹⁸ og EU-adfærdskodeks om komplementaritet og arbejdsdeling i udviklingspolitik¹⁹, omfatter principperne om, at:
- udviklingsprioriteter — fastsat i landestrategier, politisk dialog og programmer for udviklingssamarbejde — bør bygge på en klar analyse af modtagerlandets nationale udviklingsstrategier, institutioner og procedurer
 - modtagerlandene bør eje de udviklingsstrategier og -programmer, donorerne støtter, hvis bistanden skal være fuldt ud effektiv
 - EU-donorer bør forsøge at fokusere deres aktive deltagelse i et bestemt land på maksimalt tre sektorer hver.
- 23.** RSP og de vejledende programmer giver kun i begrænset omfang en begrundelse for Kommissionens detaljerede valg af udgiftsprioriteter, f.eks. med hensyn til, hvor meget der skal bruges på regionale programmer, og hvor meget der skal bruges på bilaterale programmer; eller hvorfor særlige sektorer eller programmer forventedes at give mest værdi for pengene i relation til EU-målene. I virkeligheden var der en væsentlig grad af kontinuitet med tidligere udgiftsmønstre i de berørte lande.

... MEN TRAF I PRAKSIS FORNUFTIGE BESLUTNINGER OM TILDELING

- 24.** Kommissionens tildeling af udgifter var dog også i de fleste henseender et rimeligt forsøg på at anvende prioriteterne i de regionale strategidokumenter.
- 25.** Kontinuitet i tildelingen af udgifterne gjorde det muligt for Kommissionen at udnytte sin tidligere erfaring optimalt, navnlig i Tadsjikistan og Kirgisistan.

¹⁸ OECD, Pariserklæringen om bistandseffektivitet, 2005 (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>).

¹⁹ Rådet for Den Europæiske Union, 9558/07, Bruxelles, 15. maj 2007.

- 26.** Kommissionen var omhyggelig med at sikre, at tildelingerne i tilfredsstillende grad var i overensstemmelse med de andre donorer, således at man undgik overlapning og bidrog til donorkoordinering. Tre fjerdedele af respondenterne i Rettens rundspørge blandt donorerne kommenterede valget af sektorer, som der blev ydet støtte til. To tredjedele mente, at Kommissionen valgte at støtte programmer af god kvalitet, navnlig inden for sektorerne menneskerettigheder og udvikling af civilsamfundet.
- 27.** Koordineringen med partnerlandene var en særlig udfordring for Kommissionen:
- Kasakhstan, Turkmenistan og Usbekistan, der ikke har tilsluttet sig Pariserklæringen, har ikke udarbejdet behovsvurderinger for udviklingsbistand eller strategier for bekæmpelse af fattigdom i den form, der bruges i EU's programmering
 - Ifølge RSP var formålet med EU's udviklingsbistand at støtte implementeringen af EU's politiske strategi, og det bemærkedes, at EU stræber efter at fremme velstand, solidaritet, menneskerettigheder og demokrati, ordentligt arbejde, sikkerhed og bæredygtig udvikling på verdensplan. For partnerregeringerne er menneskerettigheder, god regeringsførelse og udviklingsmål som f.eks. bekæmpelse af fattigdom ikke altid den højeste prioritet
 - De nationale programmeringsdokumenter kan mangle klart fokus. I Kirgisistan omfattede handlingsplanen for landeudviklingsstrategien for perioden 2009-2011 f.eks. 508 aktioner i 19 forskellige sektorer.
- 28.** Trods disse vanskeligheder drøftede Kommissionen bistandsprioriteter med modtagerlandenes myndigheder og forsøgte at tilpasse sine udgifter til de nationale planer, når sådanne forelå. Resultaterne af denne proces blev afspejlet i RSP og i de vejledende programmer.
- 29.** De programmer og projekter, som Retten undersøgte i Kirgisistan og i Tadsjikistan, var i overensstemmelse med Kommissionens strategi og, så vidt det med rimelighed kunne konstateres, med prioriteterne hos disse modtagerlandes myndigheder. Som eksempler kan nævnes:
- I Kirgisistan hjalp den bistand, Kommissionen ydede til uddannelsessektoren fra 2009 og fremover, regeringen i dens planer om at reformere og udvikle landets uddannelsessystem

- I Tadsjikistan passede Kommissionens støtte til social beskyttelse godt til regeringens prioriteter med hensyn til den sociale sektor, der gik ud på at øge kvantiteten og kvaliteten af sociale ydelser til de fattige og at nå de relevante årtusindudviklingsmål.

- 30.** Også i Usbekistan var de projekter, Retten undersøgte, (f.eks. støtte til reform af det strafferetlige system og forbedring af sundhedssystemer for mødre og børn) i overensstemmelse med landets behov som defineret af regeringen. Men tilpasningen til de behov, som myndighederne havde identificeret, medførte ikke nødvendigvis, at de støttede fuldt ud op om gennemførelsen af projekterne. Internationale eksperter, der arbejder på at reformere strafferetten, blev f.eks. nægtet adgang til fængsler og retssager. For at sikre sig, at regeringen ville samarbejde om programmet til reduktion af fejlnæring blandt spædbørn, måtte Kommissionen betone aspektet om fremme af sunde kostvaner for mødre og børn, da den usbekiske regering ikke ville indrømme, at der fandtes fejlnæring.

BISTANDSNIVEAUERNE AFSPEJLEDE DEN RELATIVE VELSTAND

- 31.** Kommissionen øremærkede mest bistand til de lande, den anså for at have størst behov og være mest villige og bedst i stand til at bruge bistanden, nemlig Tadsjikistan og Kirgisistan. Disse to lande fik tildelt tre gange højere bistand pr. capita end de tre andre modtagerlande (jf. **tabel 1** og **bilag I**).

TABEL 1

SAMLET STØTTE TIL INSTRUMENTET FOR UDVIKLINGSSAMARBEJDE (DCI) I CENTRALASIEN UNDER RSP 2007-2013 OG BNP PR. CAPITA

Område	Samlet tildeling 2007-2013 (millioner euro)	BNP pr. capita i 2007 (værdi i US-dollar 2007)
Kasakhstan	74	6,771
Kirgisistan	106	722
Tadsjikistan	128	563
Turkmenistan	53	2,606
Usbekistan	71	830
Regionen	242	
I alt	674	

Kilde: Udviklingssamarbejde mellem EU og Centralasien, Europa-Kommissionen 2011 og Verdensbanken, World Development Indicators (indikatorer for verdens udvikling).

DER BLEV YDET BISTAND TIL FOR MANGE SEKTORER ...

32. Kommissionens metode var dog mindre tilfredsstillende med hensyn til antallet af sektorer, som den ydede støtte til.
33. Som anført i punkt 22 er det et ledende princip i den udviklingspolitik, som Kommissionen har tilsluttet sig, at EU-donorer bør forsøge at fokusere deres indsats på højst tre sektorer i de enkelte partnerlande for at optimere resultaterne og reducere transaktionsomkostningerne.
34. Kommissionens udviklingsbistandsprogram er ikke stort i Centralasien, men den anvendte alligevel ikke dette princip omhyggeligt. Den udvalgte fire sektorer til bistand i Kirgisistan (regeringsførelse, landbrug og udvikling af landdistrikter, uddannelse og social beskyttelse); fem sektorer i Tadsjikistan (regeringsførelse, landbrug og udvikling af landdistrikter, social beskyttelse, den private sektor og sundhed); og seks sektorer i Usbekistan (den private sektor, regeringsførelse, sundhed, landbrug og udvikling af landdistrikter, miljø og energi samt uddannelse).
35. Endvidere kanaliserede Kommissionen EU-udviklingsbistandsmidler til forskellige andre sektorer gennem regionale og tematiske programmer. Disse programmer støttede sektorer som f.eks. energi, transport, miljø, vand, grænseforvaltning og narkotikabekæmpelse, retsstatsprincippet, demokrati og menneskerettigheder, udvikling af den private sektor og videregående uddannelse.

... MEN BISTANDEN AFSPEJLEDE KOMMISSIONENS STRATEGISKE PRIORITETER

36. Rettens analyse af Kommissionens database identificerede ingen alvorlige tilfælde, hvor der var ydet bistand til et nationalt program, der ikke vedrørte et af de bredt formulerede mål om bekæmpelse af fattigdom og forbedring af regeringsførelsen; mange nationale programmer vedrører både fattigdomsbekæmpelse og forbedring af regeringsførelsen. De beløb, der var indgået kontrakt om ved udgangen af 2012, var i overensstemmelse med de prioriteter, der var fastsat i RSP (jf. punkt 20).

GENNEMFØRELSE AF POLITIKKEN

- 37.** I punkt 38-62 nedenfor undersøges de metoder, som Kommissionen anvendte til at levere bistanden: dens valg af støtteordninger, den opmærksomhed, Kommissionen gav administrationsomkostninger, om programmerne indeholdt klare mål og resultatindikatorer, således at det var muligt at overvåge bistanden, og Kommissionens udformning og forvaltning af budgetstøtte i to af de centralasiatiske republikker.

²⁰ Punkt 113 i den europæiske konsensus om udvikling.

KOMMISSIONEN YDEDE BISTAND Gennem en række støtteordninger

- 38.** Kommissionen gennemførte sine bistandsprogrammer på flere måder afhængig af forholdene (jf. eksemplerne i **tekstboks 1**):
- bidragsaftaler med internationale organisationer, hvor disse havde udviklet aktiviteter i partnerlandene og var accepteret som partnere af myndighederne
 - budgetstøtte, såfremt betingelserne var opfyldt, i betragtning af, at denne form for støtte ifølge den europæiske konsensus om udvikling er den *foretrukne form for udviklingsstøtte*, når mulighederne er til stede²⁰
 - tilskud til ikkestatslige organisationer (ngo'er), hvor civilsamfundet var aktivt
 - servicekontrakter (og nogle få anlægskontrakter), navnlig teknisk bistand, hvor målet var i overensstemmelse med europæiske standarder og god praksis, i kombination med sektorbudgetstøtte.

EKSEMPLER PÅ PROGRAMMER, DER FINANSIERES AF EU

Bidragstale med en international organisation

Det blev ydet støtte til et projekt vedrørende en fængselsreform med det formål at forbedre fængselsforvaltningen og den sociale reintegration af lovovertrædere ved at udvikle et fængselsreformprogram i Kirgisistan. Styrkelse af hygiejnen og støtte af indkomstskabende aktiviteter er også blandt de aktioner, der findes i programmet. Det samlede budget for aktionen, der gennemføres af FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse, er 2,78 millioner euro, hvoraf EU bidrager med 2,5 millioner euro.

Budgetstøtteprogrammet

Sektorpolitikstøtteprogrammet for socialsikring og styring af de offentlige finanser i Kirgisistan finansieres gennem geografiske og tematiske finansieringsinstrumenter. I syvårsstrategidokumentet var der tildelt 53 millioner euro til programmet. Socialsikringskomponenten har til formål at udvikle et mere effektivt socialt bistandssystem, der skal forbedre forholdene for udsatte personer og underprivilegerede børn. Parallelt hermed har komponenten styring af offentlige finanser til formål at bistå den kirgisiske regering med at forbedre den årlige budgetprocedure med hensyn til gennemsigtighed, ansvarlighed og forudsigelighed samt dens interne kontroller.

Tilskud til en ikkestatslig organisation

Kommissionen ydede 200 000 euro i samfinansiering (80 %) til et projekt for styrkelse af børn og familier, der har behov for hjælp. Projektet implementeres af den usbekiske del af SOS børnelandsbyerne, der er en international ngo, der har været til stede i Usbekistan siden 1996. Kontrakten blev undertegnet i 2011 som led i partnerskabsprogrammet for institutionsopbygning, som havde til formål at forbedre levestandarden for udsatte grupper i Usbekistan ved at styrke samarbejdet mellem ngo'er og lokale myndigheder.

Tjenesteydelseskontrakt: teknisk bistandsprogram kombineret med et sektorbudgetstøtteprogram

Tadsjikistan. Siden 2007 har Kommissionen for at støtte det sektorspecifikke budgetstøtteprogram for social sikring udviklet et program for teknisk bistand og kapacitetsudvikling, der fokuserer på at: a) forbedre målretningen og rationaliseringen af ordningerne for sociale sikringsydelser; b) udvikle sociale tjenesteydelser; c) modernisere plejeinstitutionssystemet; d) udvikle en arbejdsmarkedspolitik. Programmets samlede budget er på 5 millioner euro, og det blev givet i kontrakt til syv europæiske konsulentfirmaer med kontrakter på mellem 90 000 euro og 2,5 millioner euro.

39. Kommissionen brugte alle disse støttemetoder (jf. **tabel 2**).

MANGE SMÅ PROJEKTER OG FINANSIERINGSINSTRUMENTER: EN FORVALTNINGSMÆSSIG UDFORDRING

40. Som angivet i **tabel 2** udgjorde tilskud og servicekontrakter en stor del i antal (men en lille del i værdi) af Kommissionens støtteindsats i Centralasien. Et så stort antal programmer kan have væsentlige administrative konsekvenser²¹.

41. EU-delegationen i Kirgisistan forvaltede 56 kontrakter, da revisionen fandt sted. Delegationen gav udtryk for, at den havde store problemer med at få besøgt de steder, hvor kontraktaktiviteterne blev implementeret. Delegationen ydede også støtte²² til yderligere 99 kontrakter, der blev forvaltet af de centrale tjenester.

²¹ I forbindelse med bistandsprogrammer skal Kommissionens personale, herunder de ansatte i delegationerne, f.eks. forvalte hele projektcyklussen, dvs. udforme og udsende indkaldelser af forslag, briefe deltagerne, udfærdige og undertegne kontrakter, føre tilsyn med og overvåge gennemførelsen, forvalte finansielle cyklusser og betalingscyklusser og planlægge revision, evalueringer og rapportering.

²² Denne form for støtte omfatter feedback til forslag indgivet af støttemodtagerne, koordinering af projektaktiviteterne i landet og repræsentation ved deltagelse i udvalg, seminarer osv.

TABEL 2

BELØB, SOM DER ER INDGÅET FORPLIGTELSE FOR, UNDER DCI- OG TEMATISKE DCI-PROGRAMMER MELLEM 2007 OG FREM TIL UDGANGEN AF 2012 FORDELT PÅ STØTTEORDNING

	Antal undertegnede kontrakter/aftaler	Beløb, som der er indgået forpligtelser for frem til udgangen af 2012 (millioner euro)	% af det samlede beløb
Bidragssaftaler	33	128	36 %
Budgetstøtteprogrammer	15	98	28 %
Tilskud til ngo'er	143	61	17 %
Service- og anlægskontrakter	244	66	19 %
	435	353	100 %

Kilde: Rettens analyse af data fra Kommissionens CRIS-database.

42. Kommissionen yder udviklingsstøtte i Centralasien gennem forskellige finansieringsinstrumenter. Instrumentet for udviklingssamarbejde er den væsentligste kilde til midler gennem det geografiske program for Asien og gennem fem tematiske DCI-instrumenter: fødevarekvalitet, ikkestatslige aktører og lokale myndigheder i udviklingsprocessen, migration og asyl, miljø og bæredygtig forvaltning af naturressourcer, herunder energi, samt investering i mennesker. Fem globale instrumenter (jf. punkt 8) samt det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI), der hører under forskellige dele af Kommissionens centrale tjenesters ansvarsområder, yder også midler til Centralasien.

43. Denne lange række af finansieringskilder gjorde det endnu mere kompliceret at forvalte EU-udgifterne såvel i delegationerne som centralt. Da revisionen fandt sted, samarbejdede delegationen i Kirgisistan f.eks. med EuropeAids geografiske enhed for Centralasien om 31 af de 56 kontrakter, som den forvaltede i Kirgisistan. For så vidt angik de resterende 25 kontrakter, samarbejdede den med seks andre enheder i EuropeAid og en enhed i EU-Udenrigstjenesten. Delegationens støtte til de øvrige 99 kontrakter krævede, at den samarbejdede med 11 enheder i EuropeAid, to andre EU-delegationer (i Kasakhstan og Tadsjikistan), EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens Generaldirektorater for Forskning og Innovation og for Økonomiske og Finansielle Anliggender.

44. De mange udgiftsinstrumenter gør det også vanskeligt at finde ud af (uden tidskrævende ad hoc-registreringer), hvor meget EU har brugt pr. land og pr. sektor i Centralasien:

- I Kommissionens fælles RELEX-informationssystem (CRIS) identificeres udgifterne ikke pr. partnerland i de regionale programmer²³
- CRIS-rapporterne viser ikke landeelementet i regionale og globale programmer navnlig under Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) og stabilitetsinstrumentet (IfS)
- endelig specificerer Kommissionen ikke de udgifter, der er afholdt i de centralasiatiske lande under programmer finansieret af det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument²⁴.

²³ Jf. Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 5/2012 om Det fælles Relex-informationssystem (www.eca.europa.eu).

²⁴ F.eks. transportkorridoren Europa-Kaukasus-Asien (TRACECA) og den mellemstatslige transport af olie og gas til Europa (INOGATE).

BEGRÆNSET FOKUS PÅ ADMINISTRATIONSOMKOSTNINGER

- 45.** Levering af udviklingsbistand, ofte under vanskelige forhold, kan være en arbejdskrævende og bekostelig aktivitet. Når det skal afgøres, hvad pengene skal bruges til, og hvordan de skal bruges, skal der tages hensyn til de forventelige resultater på den ene side og omkostningerne på den anden, og dette skal afvejes med resultaterne (navnlig i et følsomt område som Centralasien), der skal ses ud fra et samlet perspektiv. Ikke desto mindre kan man med rimelighed forvente, at en hjælpeorganisation er opmærksom på omkostningerne ved at administrere elementer af et støttebudget.
- 46.** Kommissionen forvalter administrationsomkostninger ved hjælp af en kombination af metoder, herunder analyser af arbejdsbyrden for hver enkelt delegation. Kommissionen har dog ikke indført et system for rapportering om de samlede administrationsomkostninger, der er forbundet med dens levering af udviklingsbistand på regionalt plan eller landeplan.
- 47.** Retten foretog et skøn over administrationsomkostningerne ved Kommissionens udviklingsaktiviteter i Centralasien på grundlag af Kommissionens data. Retten medtog personaleomkostningerne og administrationsomkostningerne forbundet med de ansatte, der beskæftigede sig med udviklingsbistand i Kommissionens centrale tjenester og i delegationerne, i sit skøn. Støtteudgifter (f.eks. Europahuse²⁵, konsulentbistand og overvågningstjenester) blev også medtaget.
- 48.** Retten beregnede, at de relevante administrationsomkostninger i 2011, der var det seneste hele år, på datoen for revisionen, var på 10,5 millioner euro (jf. **bilag III**). Heraf var 6,6 millioner euro (63 %) gået til udviklingssamarbejde (personalelønninger og andre operationelle udgifter) i de tre delegationer, der var åbne på det tidspunkt (jf. punkt 6), omkostningerne til personalet i de centrale tjenester beløb sig til 1,8 millioner euro (17 %) og forskellige støtteudgifter (herunder omkostninger til konsulentbistand til indkredsning og udformning af projekter, resultatorienteret overvågning og evaluering samt omkostninger til Europahuse) beløb sig til 2,1 million euro (20 %)²⁶.
- 49.** Dette beløb udgør 14,6 % af udgifterne til udvikling i Centralasien i 2011 (71,7 millioner euro)²⁷. Procentdelen skal ses som et slag på tasken og ikke som et præcist skøn: regnestykket kan påvirkes f.eks. af ændringer i omfanget af årlige udbetalinger.

²⁵ »Europahuse«, som Kommissionen har oprettet, fungerer som tekniske støttekontorer for EU-aktioner og øger bevidstheden om og synligheden af EU-politikker i lande, hvor der ikke er en EU-delegation.

²⁶ Omkostninger til teknisk bistand i forbindelse med implementeringen af specifikke projekter i partnerlandene var ikke medtaget i beregningen af støtteudgifterne.

²⁷ Hvis udgifterne til konsulentbistand til indkredsning af projekter, resultatorienteret overvågning og evaluering blev udelukket fra beregningen, ville det nedsætte dette tal til 12,7 %.

- 50.** Dertil kommer, at de individuelle budgetter for programmer indeholdt administrationsomkostningerne. F.eks. viste Rettens undersøgelse af 20 tilskuds- og bidragsaftaler med internationale organisationer, at 6 % af deres budgetter i gennemsnit blev identificeret som generelle administrationsomkostninger. For budgetstøtteprogrammer var de tilsvarende tal meget lavere målt i procent. Omkostningerne til regelmæssige statusrapporter, som blev udarbejdet af eksterne eksperter, udgjorde op til 1,1 % af programmets budget i Tadsjikistan og ca. 1,6 % i Kirgisistan.
- 51.** Da Kommissionen ikke rapporterer en indikator for administrationsomkostninger, er det ikke muligt at sammenligne disse skøn med de omkostninger, som den pådrager sig i forbindelse med forvaltningen af bistandsprogrammer andre steder i verden. Retten bemærker dog med bekymring, at Kommissionen synes at have mangelfulde informationer om administrationsomkostninger, der udgør en væsentlig del af omkostningerne til dens udviklingsbistand i Centralasien.

MÅL OG INDIKATORER: ET BLANDET BILLEDE

- 52.** Rettens undersøgelse af programmerne i de tre lande, der blev aflagt revisionsbesøg i, afslørede et blandet billede for så vidt angik fastsættelse af SMART-mål (og indikatorerne til at vurdere dem), hvilket de nedenstående eksempler illustrerer:
- i seks af de syv programmer for teknisk bistand, der blev undersøgt i Tadsjikistan, var der fastsat veldefinerede outputmål for forbedelsen af sektorundersøgelser, strategier, retningslinjer og anbefalinger til regeringen. Men målene for programmet for teknisk bistand til støtte for finansministeriet var vagt formulerede
 - i Kirgisistan indeholdt informationsprogrammet vedrørende fødevaresikkerhed vage indikatorer som f.eks. at oplysninger om fødevaresikkerhed generelt anses for at være præcise og rettidige, at et passende antal ansatte går på kursus, og nyttigheden af prognosen for afgrøder. I programmet for operationalisering af god regeringsførelse med henblik på social retfærdighed var der til gengæld defineret kvantificerede mål
 - i Usbekistan havde to af de fire undersøgte programmer kvantificerbare mål, men der var ikke defineret benchmark og baselineværdier, således at programmernes merværdi kunne vurderes.

BUDGETSTØTTE: KOMMISSIONEN KUNNE HAVE VÆRET MERE OMHYGGELIG ...

53. Sektorbudgetstøtte (SBS) går ud på, at der overføres EU-midler til statskassen i et modtagerland til støtte af sektorspecifikke politik- og reformmål. Kommissionens udviklingsbistand i Centralasien omfattede SBS til Kirgisistan og Tadsjikistan til fordel for social sikring. I perioden 2007-2012 blev der udbetalt henholdsvis 39,4 millioner euro og 24,4 millioner euro i form af SBS til disse to lande.

54. Kommissionen kræver, at alle lande, der modtager budgetstøtte, indfører relevante og troværdige programmer for at forbedre forvaltningen af offentlige finanser (PFM)²⁸. For at sikre, at et sektorbudgetstøtteprogram når sine mål, både med hensyn til udvikling af sektoren og forbedring af PFM, tilknytter Kommissionen betingelser. Kommissionen afholder budgetstøttebetalingerne i trancher, der er fordelt over flere år, på betingelse af, at landet opfylder disse betingelser, der skal være klare og håndhæves omhyggeligt, hvis de skal være effektive.

55. Kommissionen fulgte dette mønster i sine budgetstøtteprogrammer i Tadsjikistan og Kirgisistan. Begge regeringer havde et PFM-program; i begge tilfælde gjorde Kommissionen SBS-udbetalingerne betingede af, at der skete fremskridt i gennemførelsen af programmet.

56. I 2007 udsatte Kommissionen det tadsjikiske SBS-program i to år, fordi Den Internationale Valutafond (IMF) opdagede, at det tadsjikiske finansministerium havde udstedt en række garantier, der bragte statsbudgettet og den makroøkonomiske stabilitet i fare. Programmet blev genoptaget i 2009 efter aftale med IMF. Kommissionens reaktion bidrog til at løse dette problem.

²⁸ På grundlag af de svagheder og styrker, der defineres i PEFA-vurderingen (Public Expenditure and Financial Accountability). PEFA-PFM's resultatmålingsramme er et redskab til at vurdere PFM-systemet i et land ved hjælp af 28 indikatorer.

57. På andre måder var Kommissionens håndhævelse af PFM-betingelserne imidlertid ikke tilstrækkelig streng. Kommissionen udbetalte sin budgetstøtte i Kirgisistan i tre trancher²⁹, hvor der forud for udbetalingen af hver tranche blev foretaget en vurdering af fremskridt henimod PFM-målene³⁰. Kommissionen vurderede, at der kun var sket få fremskridt, men begrundede udbetalingen af hver af de tre trancher, med, at den mente, at de kirgisiske myndigheder fortsat var opsat på yderligere reformer. Denne holdning byggede ikke på klare beviser. En central del af Kommissionens begrundelse for beslutningerne er dens vurdering af partnerlandenes reformvilje og ikke de faktiske fremskridt, der er gjort³¹.

58. Med hensyn til SBS for social sikring i perioden 2007-2009 i Tadsjikistan havde Kommissionen ikke fastsat stramme tidsfrister for opfyldelsen af betingelserne, som myndighederne skulle overholde. Som følge deraf havde partnerlandet ikke et incitament til at presse på med de krævede reformer, og de reformer, som regeringen skulle gennemføre, blev forsinket. Kommissionen afhjalp imidlertid denne svaghed i det efterfølgende sektorbudgetstøtteprogram.

**... OG DEN KNYTTEDE IKKE PÅ AFGØRENDE VIS BUDGETSTØTTEN
TIL OPFYLDELSEN AF DE BETINGELSER, DER SKULLE BEGRÆNSE
KORRUPTION MEST MULIGT**

59. Korruption er et alvorligt problem i republikkerne i Centralasien. I Transparency Internationals korruptionsindeks var alle vurderet til under 28 ud af 100 i 2011, med Kirgisistan, Turkmenistan og Usbekistan blandt de lavest placerede 10 % af de 182 lande, der blev undersøgt. Endvidere rapporterer internationale organisationer regelmæssigt, at Kirgisistans og Tadsjikistans strategier til bekæmpelse af korruption skrider langsomt frem³².

60. En så udbredt korruption kan påvirke Kommissionens omdømme og reducere støtteprogrammernes effektivitet.

61. PFM-programmerne kan anvendes til at bekæmpe korruption. De tadsjiske og kirgisiske PFM-programmer indeholdt foranstaltninger, der havde til formål at forbedre effektiviteten og gennemsigtigheden af regeringens økonomiske forvaltning, og som kunne forventes at bidrage til at reducere korruptionen, f.eks. forbedrede interne kontroller, udbudsprocedurer og intern revision i den offentlige administration.

²⁹ Juni 2008, december 2010 og juli 2011.

³⁰ Kommissionen anvendte rapporter udfærdiget af eksterne konsulenter som input i disse vurderinger.

³¹ Denne praksis afviger fra Rettens anbefaling i særberetning nr. 11/2010 »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien«. Kommissionen bør underbygge beslutninger om udbetaling med mere strukturerede og formaliserede beviser på tilfredsstillende fremskridt i den pågældende periode ved klart at angive de kriterier, som fremskridt kan måles efter, de fremskridt, der var sket, og årsagerne til, at der måske ikke var sket fremskridt som planlagt.

³² Rapporter fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD). Istanbul handlingsplan til bekæmpelse af korruption, anden overvågningsperiode, Den Kirgisiske Republik, statusrapport, 24/2/2012 og Istanbul handlingsplan til bekæmpelse af korruption, anden overvågningsperiode, Tadsjikistan, statusrapport, 16/2/2012.

- 62.** Kommissionen implementerer PFM, teknisk samarbejde og retsvæsenreformprogrammer, der afgjort har en positiv indflydelse på forebyggelsen af korruption. Kommissionen forsøgte imidlertid ikke at knytte sine budgetstøtteprogrammer direkte til specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, f.eks. kriminalisering af korruption, foranstaltninger til forebyggelse af korruption og styrkelse af offentlige institutioners ansvarlighed.

IMPLEMENTERING OG RAPPORTERING

- 63.** I punkt 64-81 undersøges tre aspekter ved Kommissionens forvaltning af sin bistandspolitik i den reviderede periode: i hvilket omfang og hvor hurtigt det lykkedes Kommissionen at implementere sin bistandspolitik, om den ændrede sine programmer i lyset af erfaringerne, og hvordan den rapporterede om levering af udviklingsbistand i Centralasien.

IMPLEMENTERINGEN ER GENERELT LANGSOM, MEN VARIERER ...

- 64.** Ved udgangen af 2012 var der indgået kontrakter vedrørende 50 % af de samlede planlagte forpligtelser for perioden 2007-13 under DCI for Asien, og 27 % af midlerne var udbetalt (jf. **tabel 3**).

TABEL 3

REGIONAL STRATEGI FOR CENTRALASIEN 2007-2013. DCI FOR ASIEN — IMPLEMENTERING PR. 31.12.2012 — KONTRAKTER OG BETALINGER

Område	Samlet tildeling 2007-2013 (millioner euro)	Beløb indgået kontrakter for 2007-2012	Udbetalte beløb 2007-2012
Kasakhstan	74	60 %	28 %
Kirgisistan	106	73 %	45 %
Tadsjikistan	128	65 %	32 %
Turkmenistan	53	21 %	13 %
Usbekistan	71	28 %	9 %
Regionen	242	42 %	26 %
I alt	674	50 %	27 %

Kilde: Udviklingssamarbejde mellem EU og Centralasien, Europa-Kommissionen, 2011 og data fra CRIS.

- 65.** Ved revisionen identificeredes der tilfælde, hvor det tog lang tid at få programmerne i gang. For så vidt angik de programmer, der blev undersøgt i stikprøven i Usbekistan, tog det f.eks. i gennemsnit to år at undertegne finansieringsaftalen og et år at påbegynde implementeringen af programmet. Tunge bureaukratiske procedurer i modtager-administrationerne, vanskeligheder med at finde passende aktiviteter, der kunne finansieres, og komplekse procedurer i Kommissionen var med til at forsinke implementeringen af strategien. Ca. tre fjerdedele af respondenterne i Rettens rundspørge blandt bistandsdonorer anførte, at Kommissionens proceduremæssige og retlige krav var for komplicerede.
- 66.** Gennemførelshastigheden varierede meget i modtagerlandene. Det gik særlig langsomt i Turkmenistan og Usbekistan. Det skyldtes især forskelle i prioriteter og metoder med hensyn til udviklingssamarbejde mellem EU og disse lande. Dertil kom, at vigtige politiske begivenheder, f.eks. begivenhederne i Andija i Usbekistan i maj 2005, medførte, at udviklingssamarbejdsaktiviteterne foregik langsommere de første tre år af den undersøgte periode, og det var vanskeligt for Kommissionen at kompensere for den tabte tid.
- 67.** I Kirgisistan og Tadsjikistan gik implementeringen hurtigere. Dette skyldes, at udviklingssamarbejdet mellem EU og de to lande, der begge har tilsluttet sig Pariserklæringen, er blevet bedre. I den undersøgte periode blev en væsentlig del af bistanden til disse partnerlande ydet gennem sektorbudgetstøtte. I perioden 2007-2012 ydede Kommissionen budgetstøtte på 24,4 millioner euro til Tadsjikistan (22 % af den ydede støtte) og 39,4 millioner euro til Kirgisistan (36 % af støtten).

... OG DET ER IKKE LYKKES DE REGIONALE PROGRAMMER AT OPNÅ EN EGENTLIG REGIONAL DIMENSION

- 68.** Som fastsat i RSP og i overensstemmelse med EU-strategien afsatte Kommissionen omkring en tredjedel af strategibudgettet til regionale programmer med henblik på at opnå en løftestangseffekt for sin politiske indsats for at fremme regionalt samarbejde (jf. punkt 19 og 20). Selv om dette var i overensstemmelse med målsætningerne for strategien, har de regionale programmer ikke opnået en virkelig regional dimension hverken med hensyn til den fælles implementering eller med hensyn til regional effekt som fastsat i udviklingsstrategien³³.

³³ Europa-Kommissionen, det regionale strategidokument om bistand til Centralasien for 2007-2013 (Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the 2007-2013 period).

- 69.** Det var ekstra vanskeligt for Kommissionen at forvalte regionale programmer. Kommissionen var nødt til at få godkendelse fra alle modtagerlande på hvert enkelt stadie af programforberedelsen, selv om graden af politisk forpligtelse til regionale programmer varierede fra land til land og fra program til program.
- 70.** En væsentlig del af de regionale midler under RSP³⁴ er blevet afsat til programmer som f.eks. Erasmus og Tempus (36 %) og investeringsfaciliteten for programmet for Centralasien (29 %). Disse »flerlandeprogrammer« gentager fortrinsvis lignende aktiviteter i mere end ét modtagerland i stedet for at fremme samarbejde mellem de centralasiatiske republikker.
- 71.** Programmet for grænseforvaltning i Centralasien (BOMCA) er et eksempel på modtagerlandenes varierende deltagelse. BOMCA fokuserer på grænseforvaltningsreformer. Med samlede forpligtelser på 33,7 millioner euro fra 2003 til 2014 er programmets langsigtede strategiske mål vedtagelse af EU-standarder og god praksis inden for integreret grænseforvaltning. BOMCA implementeres af De Forenede Nationers udviklingsprogram, der er baseret i Bishkek med kontorer i hver enkelt af de fem republikker.
- 72.** Kirgisistan og Tadsjikistan er temmelig fast besluttet på at deltage i BOMCA. Men efter næsten ti års implementering deltog Usbekistan og Turkmenistan kun selektivt i de regionale kapacitetsopbygningsaktiviteter, og de var ikke villige til at dele deres faglige erfaringer med de andre lande.

³⁴ RSP tildelte 242 millioner euro til regionalt samarbejde.

AT LÆRE AF ERFARINGERNE: GODE RESULTATER, MEN OGSÅ UUDNYTTEDE MULIGHEDER

- 73.** I 2010 gennemførte Kommissionen en midtvejsevaluering (jf. punkt 21) for at vurdere, om de prioriteter og støtteordninger, der blev brugt under det første vejledende program for 2007-2010, stadig var egnede. Som følge af midtvejsevalueringen tog det vejledende program for 2011-2013 ny udvikling i partnerlandene i betragtning, f.eks. den gradvise udvikling af civilsamfundet, behovet for, at tekniske bistandsprogrammer kombineres med budgetstøtten, og institutionelle reformprogrammer, kravet om støtte til lokal produktion og infrastruktur.
- 74.** Det vejledende program omfattede også nogle nye programtyper, som var blevet afprøvet i andre geografiske regioner, f.eks. investeringsfacilitetsprogrammet³⁵. Kommissionen benyttede dog ikke lejligheden til at opprioritere fremme af twinning og udstationering af medarbejdere mellem EU's administration og de centralasiatiske administrationer, som er en prioritering, der blev identificeret i Rådets strategi for forbindelserne mellem EU og Centralasien.
- 75.** Kommissionen gjorde en væsentlig indsats for at lære af erfaringerne og forbedre programmerne i den undersøgte periode. Den relative stabilitet og kontinuitet i Kommissionens støtte med hensyn til prioriterede sektorer, støtteordninger og programmer betød, at de indhøstede erfaringer kunne tages i betragtning. Bilaterale programmer, f.eks. programmet til forbedring af sundhedssystemet for mødre og børn i Usbekistan (jf. **tekstboks 2**) og anden del af programmet for partnerskab og institutionsopbygning blev forbedret i lyset af de erfaringer, der var indhøstet i tidligere faser. Narkotikahandlingsprogrammet for Centralasien (CADAP) er også et eksempel på et regionalt program, hvor de indhøstede erfaringer førte til en forbedret tilpasning til partnerlandenes behov.
- 76.** To resultatorienterede overvågningsrapporter (ROM) med analyser af konsekvenserne og bæredygtigheden af BOMCA fase 7-programmet blev imidlertid først stillet til rådighed efter, at den følgende fase var udformet.

³⁵ Programmer iværksat tidligere i Afrika (2007) og i nabolande (2008).

77. Budgetstøtteprogrammerne i Kirgisistan og Tadsjikistan efterfulgte tidligere sammenlignelige programmer til støtte af fødevarer sikkerheden. Kommissionen gennemgik erfaringerne fra disse tidligere programmer i 2008 og foretog forbedringer på sektorspecifikke områder og i brugen af teknisk bistand til at støtte programmerne. Kommissionen tog dog ikke følgende nyttige anbefalinger til efterretning f.eks.:

- at programmerne burde være flerårige, da ét år er meget kort tid til at muliggøre en samlet vurdering af fremskridt og forudsigelighed i bistanden
- at betingelserne for frigørelse af betalinger burde defineres klart
- at der kun burde fokuseres på få centrale områder med to eller tre betingelser, der er spredt over flere år.

USBEKISTAN

Programmet for forbedring af sundhedssystemet for mødre og børn er et program, der fokuserer på opnåelsen af årtusindudviklingsmål (MDG) 4 — Reduktion af børnedødeligheden og MDG 5 — forbedring af mødres sundhed. Programmet startede i 2007 med et budget på 3,5 millioner euro, og det implementeres af De Forenede Nationers Børnefond (UNICEF) i samarbejde med det usbekiske sundhedsministerium. Efter en positiv vurdering af programmet i 2010 besluttede Kommissionen at finansiere anden fase af programmet med et yderligere budget på 7,2 millioner euro.

RAPPORTERING: OM AKTIVITETER I STEDET FOR OM RESULTATER

- 78.** Kommissionen udarbejder to centrale årsberetninger, der er relevante for dens udviklingsbistand. For det første udarbejder generaldirektøren for EuropeAid en årlig aktivitetsrapport om generaldirektoratets aktiviteter. For det andet offentliggør Kommissionen en årsberetning om EU's udviklingspolitik og gennemførelsen af bistanden til tredjelande. Begge rapporter indeholder et kapitel om udviklingsbistanden til Centralasien.
- 79.** De årlige aktivitetsrapporter indeholder syv indikatorer for Centralasien³⁶. Selv om disse indikatorer generelt er relevante for, om EU's udviklingsbistand i Centralasien medfører gode resultater, er de forskellige fra indikatorerne i det regionale strategidokument og de vejledende programmer, og de er heller ikke direkte knyttet til de ønskede resultater af Rådets nye partnerskabsstrategi for Centralasien.
- 80.** Afsnittet om Centralasien i den årlige beretning om EU's udviklingspolitik og gennemførelsen af bistand til tredjelande er beskrivende. Det indeholder ganske vist nogle eksempler, men der gives kun få oplysninger om målbare resultater af EU's aktiviteter og deres effekt for befolkningen, der angives ingen indikatorer af relevans for EU's aktiviteter, og resultaterne sammenholdes ikke med målene. I rapporten undgår man generelt at omtale vanskeligheder og hindringer for gennemførelsen af EU's mål.
- 81.** I ingen af rapporterne sammenholdes fordelingen af udgifterne med den fordeling, der er fastsat i RSP (jf. punkt 20), og der gives heller ingen oplysninger om administrationsomkostninger (jf. punkt 45-51).

³⁶ Disse indikatorer er:

i) partnerskabs- og samarbejdsaftaler: antal ratificerede PSA;
 ii) demokratisering/ retsstatsprincipper — antal lande, der bevæger sig hen imod valg i overensstemmelse med OSCE-standarder og Europarådets/ Venedigkommissionens standarder;
 iii) uddannelsesinitiativ for Centralasien: antal centralasiatiske lande, der er tilknyttet Bologna-processen;
 iv) miljø/vand/energi: lande, der vedtager nationale strategier vedrørende klimaforandring, og som implementerer EU's;
 v) MDG 1 — procentdel af befolkningen i Centralasien under fattigdomsgrænsen;
 vi) MDG 4 -spædbarnsdødelighed;
 vii) MDG 6 — bekæmpelse af HIV/AIDS, malaria og andre sygdomme.

KONKLUSIONER

- 82.** Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har gjort en stor indsats under vanskelige betingelser for at planlægge og gennemføre programmet for EU's udviklingsbistand til Centralasien, der er fastsat i det regionale strategidokument fra april 2007. Planlægningen og fordelingen af bi-standen var generelt tilfredsstillende. Implementeringen var mindre tilfredsstillende.
- 83.** Kommissionen drøftede prioriteter med partnerlandene og forsøgte at tilpasse sine udgiftsplaner til deres nationale prioriteter. Ved den geogra-fiske fordeling af støtten blev den relative velstand taget i betragtning. Projekter, der blev valgt til EU-bistand, bidrog alle til opfyldelsen af de bredt formulerede mål i det regionale strategidokument. Kommissionen ydede dog bistand til et større antal sektorer end, hvad der er i overens-stemmelse med bedste praksis.
- 84.** Kommissionen anvendte en lang række støtteordninger for at implemen-tere sine planer. Den medtog et stort antal små projekter, hvilket gav de-legationerne en større administrativ byrde. Programmet blev også svære-re at forvalte, fordi der indgik en lang række finansieringsinstrumenter og mange rapporteringslinjer, og det derfor er vanskeligt at fastslå, hvor meget EU har brugt pr. sektor og pr. land i Centralasien. Kommissionen har ikke forsøgt at vurdere de samlede administrationsomkostninger til programmet for udviklingsbistand i Centralasien.
- 85.** Kommissionen kunne og burde have forvaltet sine budgetstøtteprogram-mer i Tadsjikistan og Kirgisistan strammere og koblet dem til specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af korruption. Afgørelser om udbetalin-ger byggede på partnerlandenes tilsagn om reformer, men ikke på de opnåede fremskridt.
- 86.** Gennemførelsen var generelt langsom, dog med nogle væsentlige varia-tioner. De regionale programmer fik ikke en virkelig regional dimension; en væsentlig del bestod blot af »flerlandefaciliteter«, der var disponible for hvert enkelt partnerland hvert for sig. Kommissionen indførte ord-ninger for at kunne lære af erfaringerne og forbedre sine programmer over tid. Denne proces gav nyttige resultater, selv om de i nogle tilfælde ikke altid forelå i tide, og selv om nyttige anbefalinger i nogle tilfælde ikke blev fulgt. Kommissionens rapporter fokuserede på aktiviteter og ikke på resultater.

ANBEFALINGER

87. Under forudsætning af, at Den Europæiske Unions udviklingsbistandsprogrammer i Centralasien fortsætter³⁷, anbefaler Retten, at Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten i planlægningen og implementeringen af den fremtidige udviklingsbistand trækker på erfaringerne fra perioden 2007-2012. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten bør navnlig:

- udforme alle fremtidige regionale programmer, således at det er sandsynligt at de opnår en egentlig regional dimension
- koncentrere al den ydede bistand på et begrænset antal sektorer
- indføre et system til beregning og rapportering af de samlede administrationsomkostninger, der er forbundet med levering af udviklingsbistand
- definere og anvende solide og objektivt verificerbare betingelser for alle fortsatte budgetstøtteprogrammer, navnlig ved at prioritere støtte af mekanismer til bekæmpelse af korruption tilstrækkeligt højt
- forbedre programudformningen og -leveringen i lyset af de indhøstede erfaringer og ændrede forhold
- rapportere om resultater og effekt på en sådan måde, at det er muligt at sammenholde dem med planer og mål.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel PINXTEN, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 15. oktober 2013.

På Revisionsrettens vegne



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Formand

³⁷ KOM(2011) 840 endelig af 7. december 2011.

GENERELLE OPLYSNINGER OM DE CENTRALASIATISKE REPUBLIKKER

Land	Kasakhstan	Kirgisistan	Tadsjikistan	Turkmenistan	Usbekistan	Kilde
Generelt						
Areal ('000 km ²)	2 725	200	143	488	447	1
Befolkning (i '000, estimat, juli 2013)	17 736	5 548	7 910	5 055	28 661	1
Befolkningstilvækst (estimat, juli 2013)	1,20 %	0,97 %	1,79 %	1,15 %	0,94 %	1
Økonomi						
BNP (PPP i milliarder US dollar, estimat 2012)	231,3	13,47	17,72	47,55	104,7	1
BNP pr. capita (PPP i US dollar)	13 040	2 430	2 240	9 410	3 650	1
BNP-vækst, 2011	7,5 %	5,7 %	7,4 %	14,7 %	8,3 %	2
Officiel udviklingsbistand (ODA)						
ODA modtaget pr. capita (i US dollar)	18	65	55	7	7	3
EU's ODA pr. capita (i US dollar)	1,0	5,6	4,0	1,9	0,4	4
Korruption og institutionelle reformer						
Korruptionsindekset (0 værst til 100 bedst)	28	24	22	17	17	5
Civilsamfund (1 bedst til 7 værst)	6,00	4,75	6,00	7,00	7,00	6
Retlige rammer og uafhængighed (1 bedst til 7 værst)	6,50	6,25	6,25	7,00	7,00	6
Demokratiindeks (1 bedst til 7 værst)	6,54	6,00	6,18	6,93	6,93	6

Kilder:

- 1 The World Fact book Central Intelligence Agency, opdateret 2013.
- 2 Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), overgangsindikatorer 2012.
- 3 World Bank 2012, årligt gennemsnit baseret på data for 2008, 2009 og 2010.
- 4 Rettens estimat baseret på de gennemsnitlige årlige udbetalinger fra 2007 til 2012 fra CRIS-databasen (de regionale programmer er fordelt ligeligt på partnerlandene).
- 5 Transparency International, Corruption Perception Index, 2012.
- 6 Freedom house, Nations in Transit, 2012.

UNDERSØGTE PROGRAMMER

Instrument	Afgørelse nr.	Program	Forpligtet beløb (i tusinde euro)
Kirgisistan			
DCI -ASIEN	19225	Støtte til økonomisk diversificering i Kirgisistan, agroforarbejdning	1 600
DCI -ASIEN	19222	Støtte til fængselsreform i Kirgisistan	3 000
DCI -ASIEN	19241	Støtte til den kirgisiske uddannelsessektor	5 500
DCI -ASIEN	19237	Sektorspecifikt politikstøtteprogram — Social sikring og PFM — Kirgisistan 2007/09	9 000
DCI -ASIEN	21363	Sektorspecifikt politikstøtteprogram — Social sikring og PFM — Den Kirgisiske Republik 2007-2009 — 3. tildeling	9 000
DCI -ASIEN	20590	Operationalisering af god regeringsførelse for social retfærdighed	3 000
DCI -ASIEN	22484	Sektorspecifikt politikstøtteprogram, socialektoren — Kirgisistan 2010	13 000
DCI -ASIEN	21058	Grænseforvaltning i Centralasien — fase 8 (BOMCA 8)	8 000
DCI -ASIEN	19812	Narkotikahandlingsprogrammet for Centralasien — fase 5 (CADAP 5)	5 000
DCI -FOOD	19169	Sektorspecifikt politikstøtteprogram — Social sikring og PFM — Kirgisistan 2007/09	9 000
DCI -FOOD	21863	Støtte til forbedring af et fødevarer sikkerhedsinformationssystem i Den Kirgisiske Republik	2 000
I alt			68 100
Tadsjikistan			
DCI -ASIEN	21994	Human Development Support Programme — bistandsprogram — menneskelig udvikling	26 000
DCI -ASIEN	19236	Sektorspecifikt politikstøtteprogram — Social sikring, Tadsjikistan 2007/09	9 000
DCI -ASIEN	19667	Teknisk bistand til støtte af socialektorpolitikken i Tadsjikistan	5 000
DCI -ASIEN	20325	PFM moderniseringsprojekt	2 000
DCI -FOOD	19168	Fødevarer sikkerhedsprogram — Tadsjikistan — 2007	9 000
DCI -FOOD	21365	Støtte til de sociale sikkerhedsnet — Globalt fødevarefacilitetsprogram (Tadsjikistan)	7 750
I alt			58 750
Usbekistan			
DCI -ASIEN	20509	Støtte til reform af det strafferetlige system i Usbekistan	10 000
DCI -ASIEN	22308	Institutionsofbygnings- og partnerskabsprogram	2 200
DCI -ASIEN	22311	Styrkelse af det parlamentariske tokammersystem og netværkssamarbejde med de regionale myndigheder	2 000
DCI -ASIEN	22373	Forbedring af sundhedssystemet for mødre og børn i Usbekistan — fase II	6 700
I alt			20 900

Kilde: EuropeAid's CRIS Data Warehouse.

KOMMISSIONENS ADMINISTRATIONSOMKOSTNINGER

INDLEDNING

1. Retten vurderede Kommissionens administrationsomkostninger i forbindelse med udbetalingen af hjælp i Centralasien.
2. Retten tog følgende omkostningselementer i betragtning:
 - personaleomkostninger: lønninger, vederlag og pensioner til tjenestemænd i Kommissionen, kontraktansatte og lokalt ansatte, der arbejder med udviklingsbistand til Centralasien, både centralt i Kommissionen og i EU-delegationerne
 - udgifter til kontor og udstyr og andre driftsomkostninger, der er forbundet med dette personale centralt i Kommissionen og i delegationerne
 - støtteudgifter, som har relation til udviklingsbistanden til Centralasien, men som Kommissionen pådrog sig til eget formål (og ikke med henblik på modtagerlandet), herunder konsulentbistand til indkredsning og udformning af projekter, resultatorienteret overvågning og evaluering samt omkostninger til Europahuse¹.

KILDER OG BEREGNINGSMETODER

3. Retten identificerede følgende årlige omkostninger:

¹ Omkostninger til teknisk bistand i forbindelse med implementeringen af specifikke projekter i partnerlandene er ikke medtaget.

BILAG III

OVERSLAG OVER ADMINISTRATIONSOMKOSTNINGER TIL PLANLÆGNING OG IMPLEMENTERING AF EU'S UDVIKLINGSBISTAND TIL CENTRALASIEN

Beskrivelse	Tusinde euro	Kilde/kommentar
Administrationsomkostninger centralt (omkostninger, der henføres til udviklingsbistand)	1 786	Tal for 2011 ¹
Administrationsomkostninger for delegationerne (omkostninger, der henføres til udviklingsbistand)	6 611	Tal for 2011 ²
Subtotal	8 397	
Støtteudgifter		Årligt gennemsnit beregnet af revisionsholdet på grundlag af CRIS-data for kontrakter siden 2007 (for resultatorienteret overvågning 2008-2011).
— Europahuse	700	
— Identifikation og formulering af projekter	560	
— Resultatorienteret overvågning	700	
— Evalueringer	145	
Subtotal	2 105	
I alt	10 502	

¹ Baseret på de standardomkostninger ved at have ansat tjenestemænd, der bruges i finansieringsoversigten. Standardomkostningerne kommer fra Kommissionens Generaldirektorat for Budget og omfatter lønninger og vederlag samt udgifter til kontor og udstyr.

² For tjenestemænd og kontraktansatte er omkostningerne baseret på et gennemsnit for dem, der er udstationeret til delegationerne. For lokaltansatte og lokale driftsomkostninger anvendes de faktiske omkostninger afregnet af EU-Udenrigstjenesten.

BEGRÆNSNINGER

4. Nogle administrationsudgifter er ikke medtaget: arbejdsgiverens pensionsomkostninger er kun medtaget for lokaltansatte på delegationerne og ikke for tjenestemænd og kontraktansatte.
5. Der er ikke medtaget beløb for støtte ydet af andre enheder i Kommissionen (administration, videreuddannelse, it osv.) eller EU-Udenrigstjenesten.
6. Tallene er for 2011. Delegationerne i Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan var fuldt operationelle det år. Der var Europahuse både i Usbekistan og i Turkmenistan.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

RESUMÉ

II.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

III.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde en særlig indsats, navnlig i forbindelse med det flerårige vejledende program 2011-2013, for at koncentrere interventionsområderne for bilateral bistand. De nye sektorer er baseret på de regionale og tematiske dele. Disse udgør en integreret del af DCI-forordningen, som Kommissionen skal gennemføre fuldt ud.

IV.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne minde om følgende:

- Beslutningen om gennemførelsesmåden er et resultat af en specifik analyse og integreret evaluering af det enkelte program, og den omfatter en høring og en kvalitetskontrolprocedure
- Kommissionen arbejder på at nedbringe antallet af små projekter, som overvejende stammer fra de tematiske programmer, hvor foranstaltningerne i sagens natur har begrænsede dimensioner
- De finansielle instrumenter bygger på det etablerede retsgrundlag. Rapportering om gennemførelsen vil nødvendigvis indebære forskellige geografiske og tematiske tjenester i hovedsædet
- Oplysningerne om udgifter til forskellige programmer og instrumenter er tilgængelige
- Kommissionen anvender allerede forskellige værktøjer til at vurdere de administrative omkostninger, der er forbundet med udviklingssamarbejdet.

V.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at igangværende budgetstøtteprogrammer er knyttet til bestemte korruptionsforebyggende foranstaltninger.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

INDLEDNING

Budgetstøttekriterierne kræver en holistisk tilgang baseret på troværdighed og positiv gennemførelse, der i sagens natur har generel karakter. Tilfredsstillende fremskridt bør være baseret på en dynamisk tilgang, hvor tidligere og nylige politiske resultater sammenholdes med reformforventninger, men som tager højde for chok og korrigerende foranstaltninger samt giver mulighed for præcisering af målsætninger og mål, hvis det er nødvendigt.

VI.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle og politiske rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten minder om de særlige forhold i Centralasiens regionale programmer, som har givet mulighed for dialog og fremme af godt naboskab og regionalt samarbejde. En virkelig regional dimension er ikke altid mulig på grund af de nuværende politiske forhold i Centralasien.

Kommissionen har, hvor det er relevant, altid taget hensyn til de anbefalinger, som er et resultat af gennemførelsen af programmerne.

VII.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil lægge særlig vægt på Revisionsrettens anbefalinger og følge op på dem med henblik på fremtidige samarbejdsaktioner i alle de tilfælde, hvor dette er relevant og gennemførligt.

13.

Rådets henstillinger om, at EU's indsats bør være mere målrettet og bør bidrage til synligheden og effekten af EU's aktiviteter i Centralasien, er blevet anerkendt. Aktionerne omfatter EU's ledende rolle vedrørende flagskibsinitiativer, som tages af medlemsstaterne selv — Frankrig og Tyskland for retsstaten, Italien og Rumænien for miljø og vand, i hvilken forbindelse Finland indtager en aktiv understøttende rolle.

EU's indflydelse og synlighed forbedres også, når EU overdrager gennemførelsen af sine bistandsprogrammer direkte til konsortier af EU-medlemsstater eller EU-agenturer, f.eks. om retsstaten, grænseforvaltning og bekæmpelse af narkotika, uddannelse og miljø samt investeringsfaciliteter gennem EU's finansielle institutioner (Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Europæiske Investeringsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau og Agence Française de Développement).

14.

I lyset af Europa-Parlamentets konklusioner minder Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten om, at landebevillingerne stammer fra EU's budgetmyndigheds endelige afgørelser, mens de politiske prioriteringer i sidste ende afgøres af Rådet.

Det er ikke hensigten, at udviklings- og samarbejdsrammen skal dække alle politikområder i EU's strategi for Centralasien. Udviklingssamarbejdet er fokuseret på at støtte gennemførelsen af strategien på udvalgte områder, nemlig retsstaten, uddannelse og miljø/vand.

Med EU's strategi for Centralasien etableres der en fælles dagsorden for et styrket samarbejde, som følges op af regelmæssig sektorpolitisk dialog. Prioriterede områder er blevet aftalt med EU's medlemsstater og de centralasiatiske lande, og de omfatter retsstaten, demokrati og menneskerettigheder.

I 2012 vedtog Kommissionen et nyt sæt retningslinjer for budgetstøtte, som omfatter særlige krav om at forbedre rapporteringsstandarderne, og det behandler også problemerne med korruption. Der gennemføres en regelmæssig evaluering af budgetstøtteaktiviteterne i forbindelse med hver udbetalingsanmodning for Tadsjikistan og Kirgisistan. Denne dokumentation er til rådighed for Parlamentet.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

BEMÆRKNINGER

23.

Revisionsretten kritiserer, at det regionale strategidokument og de vejledende programmer kun giver begrænset begrundelse for Kommissionens detaljerede valg af udgiftsprioriteringer, både hvad angår valg af indsatssektorer, og hvor meget der skal anvendes på henholdsvis regionale og bilaterale programmer. Selv om dette måske ikke beskrives detaljeret i de politiske dokumenter, er disse valg blevet truffet efter grundig overvejelse og i overensstemmelse med de relevante programmerings- og strategidokumenter.

Valget af tildeling af finansielle midler til de forskellige sektorer er en hårfin balance mellem at fokusere på færre sektorer og vurdere risikoen for at koncentrere støttemidler på et for snævert udsnit af sektorer. Disse beslutninger er af dynamisk karakter og har udviklet sig i løbet af programmeringsperioden 2007-2013. Desuden har det vigtigste princip for programmering af den regionale-bilaterale blanding været komplementariteten mellem politiske mål, mere specifikt på nationalt niveau — f.eks. fattigdomsbekæmpelse, levering af sociale ydelser, lokal udvikling — og mere tværgående anliggender af regional karakter. I programmeringsperioden har det altid været anerkendt, at den bilaterale finansieringsramme indtog en mere fremtrædende plads end den regionale finansieringsramme. På baggrund af erfaringerne fra tidligere programmer drøftede Kommissionen bistandsprioriteringer med regeringerne i modtagerlandene og forsøgte at tilpasse sin ramme for samarbejdet til nationale planer, hvor de var til rådighed.

Det er korrekt, at kontinuitet i støtten, hvor det er relevant, er en vigtig faktor i denne proces, da det er en af hovedmålsætningerne at sikre reformernes bæredygtighed. Den sektorspecifikke tilgang, som EU har valgt for at fremme reformer, kræver en vis kontinuitet i EU's egen inddragelse og støtte.

Det skal understreges, at programmeringsprocessen blev gennemført på trods af objektive begrænsninger i Centralasien og navnlig den kendsgerning, at størstedelen af de centralasiatiske lande hverken har udarbejdet nationale udviklingsstrategier eller har overholdt rammen for udvikling og samarbejde (Pariserklæringen).

30.

Revisionsrettens bemærkning afspejler den generelle vanskelige politiske og institutionelle situation i Usbekistan. På trods af de vanskeligheder, der opstår som følge af perioder med politiske spændinger mellem EU og Usbekistan, de strukturelle begrænsninger i landets strategi for udviklingssamarbejde og fraværet af en EU-delegation i marken, har EU's udviklingssamarbejde været i stand til at gennemføre konkrete aktioner i Usbekistan i perioden 2005-2012.

I de senere år har man gjort en særlig indsats for at øge graden af ejerskab hos de usbekiske myndigheder over samarbejdsprogrammer, og dette har resulteret i innovative aktiviteter, f.eks. en reform af retsvæsenet og opnåelse af en bæredygtig udvikling i landdistrikterne.

32.

Se svar på punkt 34.

34.

Kommissionen er helt enig i princippet om bistandseffektivitet, hvor bistandsindsatsen koncentrerer sig om højst tre sektorer ved programmeringen af dens bistand til det enkelte partnerland. Den har gjort alle bestræbelser på at opfylde dette og andre principper for bistandseffektivitet i programmeringsperioden 2007-2013.

For Kirgisistan identificerer det flerårige vejledende program 2011-2013 uddannelse, retsstaten og social sikring/indkomstkabelse som indsatsområder for bilateralt samarbejde. Da støtte til reform af dagpengesystemet er direkte knyttet til støtte af indkomstkabelse for de fattige, anses projekterne på dette område for at omfatte den samme sektor. Projekter i andre sektorer svarer til flerårige vejledende programmer fra tidligere perioder.

For Tadsjikistan identificerer det flerårige vejledende program 2011-2013 forvaltningen af de offentlige finanser, sociale sektorer (sundhed og social beskyttelse) og udvikling af den private sektor som indsatsområder for intervention. Da forvaltningen af de offentlige finanser behandles som et tværgående anliggende er der de facto tre indsatsområder. Projekter i andre sektorer svarer til flerårige vejledende programmer fra tidligere perioder.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

For Usbekistan definerer det flerårige vejledende program 2007-2010 to indsatsområder: forøgelse af levestandarden gennem landdistrikt- og lokaludviklingsplaner samt god regeringsførelse/retsstaten. Det flerårige vejledende program II for 2011-2013 identificerer tre indsats-områder: Forøgelse af levestandarden gennem landdistrikt- og lokaludviklingsplaner; retsstaten og reform af retsvæsenet, fremme af handel, erhvervsklima og SMV'er. Således har begge flerårige vejledende programmer de facto omfattet de samme to områder, nemlig: Forøgelse af levestandarden gennem landdistrikt- og lokaludviklingsplaner samt god regeringsførelse/retsstaten.

Omtalen af miljø, energi og uddannelse henviser til områder, som hovedsagelig behandles gennem aktioner på regionalt centralasiatisk niveau for alle fem lande.

35.

Kommissionen har bestræbt sig på at yde supplerende bistand på en række områder med høj prioritet for partnerlandene for at styrke virkninger og resultater.

De specifikke regionale og tematiske dele udgør en integreret del af DCI-forordningen, som Kommissionen skal anvende fuldt ud. De sektorer, der er omfattet af det regionale program, indgår i programmeringsdokumentet for Centralasien og følger en helhedsorienteret politisk tilgang, som er i overensstemmelse med behovene i de centralasiatiske partnerlande. Menneskerettighedsspørgsmål behandles under EIDHR.

41.

De 56 indberettede kontrakter omfatter ikke kun de vigtigste samarbejdsprogrammer (> 1 000 000 EUR), men også kontrakter om accessoriske tjenesteydelser såsom kortvarig teknisk bistand (STTA), revision osv. til højst 200 000 EUR hver. De omfatter også kontrakter under andre finansielle instrumenter end DCI, dvs. EIDHR, IFS, nuklear sikkerhed og andre.

Kommissionen vil også gerne understrege yderligere to vigtige strukturelle træk: Mange aktioner (STTA, overvågning, evaluering og andre) kan kun udføres med tjenesteydelseskontrakter efter udbud i henhold til konkurrencereglerne i overensstemmelse med EU's finansforordning. Endvidere gives der pr. definition begrænsede støttebeløb i forbindelse med ngo-tilskudsftaler/tematiske programmer — også med civilsamfundet og lokale aktører — der som oftest er af ringe størrelse.

Mange af de 99 kontrakter, som Revisionsretten har identificeret i forbindelse med sin revision, kræver kun begrænset og sporadisk feedback fra delegationen i Bisjkek, som ofte har global dækning.

43.

Hvad angår Revisionsrettens vurdering af viften af finansieringskilder (se også punkt 84), bemærker Kommissionen, at antallet af anvendte instrumenter er berettiget som følge af deres karakter, da det under DCI er obligatorisk kun at koncentrere sig om et begrænset antal sektorer, som kræver langsigtet strategisk samarbejde. Tematiske instrumenter og specifikke instrumenter, f.eks. stabilitetsinstrumentet, giver mulighed for at løse andre problemer, der kræver en øjeblikkelig indsats, men som ikke er omfattet af det begrænsede omfang af udvalgte primære sektorer.

Rapporteringsvejen er unik, og den foregår kun gennem rapporter til EuropeAid om forvaltningen af bistanden til tredjelande.

44. Første led

Hvad angår Revisionsrettens bemærkninger om de nationale udgifter inden for et regionalt program, vil Kommissionen gerne understrege, at logikken i et regionalt program netop har til formål at undgå en simpel tilføjelse af landedele, og derfor foretages der af principielle grunde ikke nogen landebaseret opdeling af budgettet, hverken i forbindelse med udformningen eller under gennemførelsen. Dette er faktisk det, de centralasiatiske lande anmoder om, og som Kommissionen altid har modsat sig i betragtning af selve karakteren af de regionale programmer, dvs. et projekt, som investerer ressourcer i fælles aktiviteter og udveksler erfaringer for at fremme integration.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

44. Andet led

Hvad angår Revisionsrettens resultater, bemærker Kommissionen, at når der er indgået kontrakt, kan CRIS udtrække oplysningerne (med forbehold af bemærkningerne i ovenstående punkter). Før kontraktindgåelse er opdelingerne vejledende. CRIS har derfor oplysninger om ladedelen i programmerne efter et globalt udbud med undtagelse af regionale kontrakter af den årsag, der er nævnt ovenfor.

44. Tredje led

I de senere år er rammen for regionalt samarbejde med de centralasiatiske lande blevet yderligere konsolideret gennem deres deltagelse i den europæiske naboskabspolitikens regionale program (det østlige partnerskab), som støtter reformer og modernisering i centrale sektorer af deres udviklingsdagsorden, hvor de står over for lignende udfordringer, navnlig inden for uddannelse, energi, transport, miljø, vand, bekæmpelse af narkotika, eller for at forbedre erhvervsklimaet og tiltrække EU-investeringer. Disse har været en stimulerende faktor med hensyn til at styrke virkningen af EU's samarbejde og skabe konkrete resultater.

Revisionsrettens beretning er relevant for ENPI-landene (under direktorat F i DEVCO), for så vidt angår de to programmer Inogate og Traceca, som er de to eneste programmer, der dækker ENPI-regionen, og som udbredes til Centralasien. Mens det sektorbestemte fokus for disse to programmer er meget klart, er Kommissionen enig i, at når de organiserede regionale initiativer fordeles over alle de deltagende lande, er det ikke muligt at identificere nøjagtig, hvor meget støtte der går til hvert land, uden at der foretages en tidskrævende og besværlig analyse af projektets aktiviteter og de dermed forbundne omkostninger. Desuden er ånden bag og formålet med regionale programmer at fremme samarbejde på et flerlandeniveau og ikke at have bevillinger til enkelte lande, som kan resultere i en usund konkurrenceånd frem for samarbejde.

45.

Beslutningen om, hvor og hvordan udviklingsbudgetterne skal anvendes, afhænger af en række kriterier (politiske overvejelser, geopolitisk sammenhæng, behovene i bestemte lande, den sikkerhedsmæssige situation samt modtagerlandenes og gennemførelsespartneres pålidelighed osv.) og bør ikke kun undersøges i lyset af administrative omkostninger i en bestemt region eller et bestemt land.

Hvis Kommissionens beslutninger kun blev truffet på baggrund af omfanget af de administrative omkostninger, skulle den afstå fra at yde udviklingsstøtte gennem de relativt dyreste støtteformer, f.eks. gennem ngo'er, og fra at bistå de mindst udviklede lande, hvilket ville være i strid med formålet med vores politik.

46.

Kommissionen overvåger nøje sine administrative omkostninger og bestræber sig på at reducere disse, hvor det er muligt (FFR, budgetnedskæringer i kapitel V, regelmæssige vurderinger af arbejdsbyrden, reviderede personalevedtægter, præstationsovervågning osv.).

Et system for beregning og vurdering af omkostninger vedrørende politikker findes på EU-institutionsniveau inden for ABB-rammen. Hvis Revisionsretten af konsekvenshensyn ønsker at anfægte dette system, der blev vedtaget af budgetmyndigheden, skal dette ske på institutionelt niveau og ikke i forbindelse med en individuel politik.

47.

Se svar på punkt 45.

48.

Se svar på punkt 45.

49.

Kommissionen finder, at omfanget af de administrative omkostninger, som evalueres af Revisionsretten, er overvurderet på grund af den anvendte definition. I sine beregninger inkluderer Revisionsretten omkostninger, der indgår i aktionerne, f.eks. teknisk bistand i forbindelse med fastlæggelse, udformning og evaluering af projekterne samt aggregering af resultater (ROM), hvilket ikke betragtes som en administrativ omkostning, men som en del af projektets gennemførelsescyklus.

50.

Se svar på punkt 45.

51.

Se svar på punkt 45 og 46.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

52.

I sine nye programmer sigter Kommissionen mod yderligere at afhjælpe denne svaghed, da der er sket en forbedring af dataindsamlingen og de statistiske systemer i partnerlandene.

52. Første led

I betragtning af manglen på en officiel strategi for forvaltningen af de offentlige finanser på det givne tidspunkt og det igangværende arbejde med henblik herpå samt usikkerheden i forbindelse med indefrysningen af budgetstøtteprogrammet, som skyldes fejlrapporteringen vedrørende den tadsjikiske nationalbanks anvendelse af den internationale valutareserve og standsningen af IMF-programmet i 2008, blev der identificeret bredere målsætninger.

Derfor skulle Kommissionen sikre fleksibiliteten heri med henblik på at kunne imødegå disse vanskeligheder i tilstrækkelig grad. Dette gav en vis manøvreremargen og plads til at inkludere teknisk bistand til at støtte reformgrundlaget, navnlig for så vidt angår sociale reformer og forvaltning af offentlige finanser.

52. Andet led

Med henblik på at støtte yderligere generelle reformer af fødevarer- og sikkerhedssektoren forblev indikatorerne relativt vage. Men til dels på grund af denne fleksibilitet kan programmet bidrage til at bane vejen for vigtige reformer på områder såsom husstandsundersøgelser, indsamlingssystemet vedrørende fødevarerpriser og uddannelsen af dataindsamlere.

52. Tredje led

Arten af projekterne i stikprøven og Usbekistans situation gør det vanskeligt at fastsætte faste basislinjer. Der er imidlertid blevet fastlagt så konkrete indikatorer som muligt. Kommissionen ønsker også at understrege, at en sektorstrategi ikke er mulig under de specifikke usbekiske forhold. Derfor er der klare begrænsninger med hensyn til muligheden for at foruddefinere benchmarks og referencelværdier i et bredt og langsigtet perspektiv.

54.

For at være berettiget til budgetstøtte skal et land opfylde fire kriterier:

- en veldefineret national eller sektorspecifik udviklings- eller reformpolitik
- en stabil makroøkonomisk ramme
- god offentlig finansforvaltning eller et troværdigt og relevant program til forbedring heraf
- gennemsigthed i og tilsyn med budgettet (budgetoplysningerne skal gøres offentligt tilgængelige). Det fjerde budgetstøttekriterium blev indført i 2012.

57.

Der må skelnes mellem på den ene side kriterierne for budgetstøtte, som kræver en holistisk tilgang baseret på troværdighed og positiv gennemførelse, og som i sagens natur har generel karakter, og på den anden side de særlige betingelser, som er knyttet til variable trancher, der skal være specifikke og klart definerede. Budgetstøttekriterierne skal være opfyldt før og under programmet, mens en række betingelser skal være opfyldt, før der foretages udbetalinger.

Tilfredsstillende fremskridt skal være baseret på en dynamisk tilgang, hvor tidligere og nylige politiske resultater sammenholdes med reformforventninger, men som tager højde for chok og korrigerende foranstaltninger samt giver mulighed for præcisering af målsætninger og mål, hvis det er nødvendigt. For nogle af kriterierne (navnlig forvaltningen af de offentlige finanser) er fremskridt i forhold til de oprindelige reformmål særlig vigtige, hvorimod det for andre kriterier (f.eks. makroøkonomiske) er tilstrækkeligt at fastholde stabilitetsorienterede politikker for at bekræfte støtteberettigelse. Donorer skal anerkende reformernes kompleksitet og definere mål, der er mere rimelige og bedre prioriteret. F.eks. har fremskridtene med reformen af den offentlige finansforvaltning i begge de lande, der modtager budgetstøtte, været langsommere end forventet. Planerne om en reform af den offentlige finansforvaltning, som oprindeligt i vid udstrækning er udarbejdet af eksterne donorer, var alt for ambitiøse og undervurderede den lokale kapacitet til at gennemføre dem. For at afhjælpe dette er reformerne af den offentlige finansforvaltning og handlingsplanerne blevet revideret, så de er mere realistiske, og desuden er der ydet yderligere tekniske bistand.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

Den årlige revision af budgetstøtten, de fælles arbejdsgrupper mellem donorer og regeringer og den eksterne overvågning er yderligere værktøjer, der er indført for at fremme og overvåge fremskridtene bedre.

58.

De tidligere programmer var ikke særlig strenge med hensyn til frister for, hvornår regeringen skulle overholde betingelserne, og det er klart, at de flydende tranchekanismer bør undgås. Dette er blevet afhjulpet i en ny programkonstruktion, gennem fastsættelsen af strenge tidsplaner for revisionen og tidsbestemte indikatorer.

60.

Kommissionen er fuldt ud opmærksom på korruptionsproblemet i Centralasien, og den behandler det i lyset af de forskellige sektorprogrammer med særlig vægt på gennemsigtighed, ansvarlighed og effektiv forvaltning af de offentlige finanser. Det er klart, at udvikling og samarbejde ikke i sig selv kan få udryddet vaner og kulturelle holdninger, der er dybt forankret i den sociale adfærd.

61.

Den stadige forbedring af finanskontrollsystemer og systemer for offentlige indkøb i forbindelse med budgetstøtteprogrammer reducerer effektivt risikoen for korruption. Korruption og svig overvåges løbende ved hjælp af den ramme for risikovurdering, der blev indført med EU's 2012-retningslinjer for budgetstøtte.

Som svar på en af de vigtigste anbefalinger fra Revisionsretten har Kommissionen udviklet en forbedret ramme for risikoforvaltning. Formålet med rammen er at identificere og styre de specifikke risici i forbindelse med budgetstøtte på en struktureret måde. Rammen skal opdateres mindst én gang om året og anvendes kontinuerligt i programcyklussen. Det er et centralt værktøj i de nye forvaltningsstrukturer for budgetstøtte. Risikoniveauerne bestemmer, hvorvidt der skal ske forelæggelse for styringskomitéen for budgetstøtte, som ledes af generaldirektøren, og risikorammen er et vigtigt input i beslutningsprocessen.

I juni 2010 blev der indført et nyt format for delegationernes årlige overvågningsrapporter om forvaltningen af de offentlige finanser, herunder et nyt system for vurderingen af de fremskridt, der er gjort med hensyn til reformen af forvaltningen af de offentlige finanser. Sammenligninger mellem de opnåede resultater og modtagerregeringernes klare og realistiske prioriterede mål på kort (kommende 12 måneder) og mellemlang (kommende tre år) sigt bidrager til at gøre vurderingen velstruktureret og formaliseret.

I de nye 2012-retningslinjer for budgetstøtte har Kommissionen indført en nøjere vurdering af de tre nuværende støttekriterier, som omfatter en stabil makroøkonomisk ramme (med større fokus på mobilisering af indenlandske ressourcer), nationale/sektorspecifikke politikker og reformer samt offentlig finansforvaltning (med mulighed for at kræve kortsigtede foranstaltninger før påbegyndelse af budgetstøtteprogrammer, hvis forvaltningen af de offentlige finanser er svag). Den har også indført en mere stringent tilgang til udvælgelse og fastlæggelse af resultatindikatorer, hvor der lægges vægt på resultatorienterede indikatorer, som afspejler anerkendte principper for bedste praksis.

62.

Kommissionen vil gerne understrege, at de igangværende programmer er knyttet til specifikke korruptionsforebyggende foranstaltninger, f.eks. at bidrage til etableringen af et automatiseret lønsystem som led i den generelle reform af forvaltningen af de offentlige finanser, hvilket bidrager til at sætte en stopper for vanen med »spøgelsesansatte« i den offentlige sektor. Sådanne foranstaltninger bidrager direkte til forebyggelsen af korruption og en styrkelse af de offentlige institutioners ansvarlighed. Desuden tillagde PEFA-rapporten fra 2012 udtrykkeligt socialektorreformerne æren for den direkte reduktion af korruptionsomfanget, og støtte til gennemførelsen af disse reformer er det centrale fokusområde for EU's intervention i Tadsjikistan. Donorerne koordinerer også deres indsats (arbejdsdeling), som bidrager til forskellige reformer til bekæmpelse af korruption, navnlig til støtte for udviklingen af intern og ekstern revision: DFID/Verdensbanken koncentrerede sig om ekstern revision (venskabsaftale med britisk eksternt revisionskontor) og EU om offentlig intern finansiel kontrol (PIFC).

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

64.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at alle primære forpligtelser vil være fuldt opfyldt ved udgangen af 2013 i henhold til de fulde beløb, der er fastsat i det flerårige vejledende program. Kontraktindgåelse og udbetalinger vil følge, når tiden er inde.

65.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten minder om, at procedurerne for udarbejdelse og godkendelse af udviklingssamarbejdet er fastsat i EU's etablerede retsgrundlag og finans-forordningen. Kommissionen understreger, at to milepæle er direkte afhængige af de usbekiske myndigheder, nemlig medunderskrivelsen af finansieringsaftalen (den overordnede politiske godkendelse) og godkendelsen af vedtægterne (den tekniske godkendelse). Begge er væsentlige krav omfattet af særlige tidsmæssige begrænsninger, som der skal tages højde for. Hvad angår arten af projekterne i stikprøven, har Revisionsretten udvalgt programmer (Parlamentet og IBPP), som allerede blev defineret i 2008, men hvor Usbekistan efterfølgende nægtede at medunderskrive den årlige revisionsplan for 2008. Programmerne blev derefter opdateret og finjusteret med henblik på finansiering under den årlige revisionsplan og budgettet for 2010. Det forløbne tidsrum — over to år — mellem den første forberedelse (i 2008) og den endelige genfremlæggelse og godkendelse (i 2010) kan ikke lægges sammen.

66.

Analysen af projektgennemførelsen i Usbekistan bør tage hensyn til den generelle vanskelige situation. På trods af de vanskeligheder, der opstår som følge af perioder med politiske spændinger mellem EU og Usbekistan, de strukturelle begrænsninger i landets strategi for udviklingssamarbejde og fraværet af en EU-delegation på stedet, har EU's udviklingssamarbejde været i stand til at planlægge og gennemføre konkrete aktioner i Usbekistan i perioden 2005-2012.

I Turkmenistan hindrer tunge administrative procedurer og godkendelsesprocedurer ofte en hurtig programfastlæggelse og -gennemførelse.

68.

Hvad angår Revisionsrettens vurdering af regionale programmer, vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne understrege, at EU har som politiske målsætninger at fremme gode naboskabsforbindelser mellem partnerlandene i en region præget af spændinger og at skabe en fælles referenceramme for den politiske reformdagsorden i nøglesektorer.

Graden af politisk engagement i regionale programmer er meget forskellig fra land til land og fra program til program, hvilket gør det vanskeligt at foretage generaliseringer eller drage konklusioner, som gælder for alle fem lande.

Selv om regionale programmer ikke kan undgå de enkelte modtagerlandes tendens til »nationalisering« heraf, er de forskellige *fora*, uddannelsesmuligheder og seminarer den bedste måde, hvorpå godt naboskab og regionalt samarbejde kan fremmes.

De komplekse regionale politiske dynamikker (rivaliseringer mellem lande osv.) bør ligeledes tages i betragtning som en faktor, der påvirker en reel regional integration. Eksempelvis er Usbekistans selektive deltagelse/engagement baseret på den politisk følsomme karakter af forbindelserne med nabolandene, f.eks. Tadsjikistan, uafhængigt af programmets tekniske art.

70.

Til trods for den kendsgerning, at flerlandeprogrammer såsom Erasmus, Tempus og investeringsfaciliteten for Centralasien (IFCA) anvender lignende aktiviteter i mere end ét modtagerland, danner disse programmer grundlaget for positive benchmarks og konkurrence mellem landene i regionen, hvor resultater tjener som grundlag for yderligere fremskridt på de forskellige sektors reformdagsorden, f.eks. vand, miljø, energi og videnudveksling. Hvad angår Tempus, er Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten af den opfattelse, at programmet fremmer det interregionale samarbejde. Der er flere projekter med deltagelse af centralasiatiske universiteter fra mere end ét land.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

Fælles svar på punkt 71 og 72

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten kan bekræfte en høj deltagelse fra alle centralasiatiske lande i de regionale fora og dialoger, workshopper, fælles studiebesøg osv., hvilket viser, at der er en grundlæggende vilje til regionalt samarbejde og dialog. Klare eksempler på dette er møderne i det centralasiatiske grænsesikkerhedsinitiativ (ledet af Østrig) og Issyk-Kul- grænseforvaltningsinitiativet (selv Turkmenistan deltog i det sidste møde) samt CARICC. Kommissionen mener, at modtagerlandenes engagement i CADAP-programmet er endnu større end i BOMCA-programmet (ROM 2012 vedrørende CADAP-programmet, hvor Kasakhstan blev klassificeret i kategori »A« på forventningerne til indvirkning på grund af sit store engagement).

Den forsigtige holdning fra Turkmenistan og Usbekistan til grænserelaterede regionale aktiviteter skyldes til dels specifikke programdele, som støtter de lande, der har det største behov for bistand, dvs. Tadsjikistan og Kirgisistan. For så vidt angår del 4 i det nuværende BOMCA 8, er det f.eks. kun Tadsjikistan og Kirgisistan, som modtager væsentlig infrastrukturstøtte, da de øvrige tre lande er fuldt ud i stand til at sørge for deres egen infrastruktur. Visse særlige dele såsom den under BOMCA 7, der vedrører grænsen mellem Afghanistan og Tadsjikistan, blev logisk nok kun udformet for Tadsjikistan. Alle landene deltager i de øvrige dele, navnlig uddannelses- og kapacitetsopbygningssektoren. Noget af fraværet af Turkmenistans deltagere skyldes hovedsageligt den vanskelige og lange bureaukratiske godkendelsesproces for at rejse til udlandet.

74.

Strategiens tredje statusrapport fremhævede, at EU-medlemsstaternes inddragelse i gennemførelsen af EU's bistand giver langt større virkninger og resultater. Dette er faktisk en udvikling, som allerede finder sted i flere programmer og lande i Centralasien, og som Kommissionen specifikt har fremmet i de senere år.

Gennemførelsen via konsortiummedlemsstater kan være den bedste måde at overføre den europæiske merværdi og knowhow på. Der vil muligvis også blive fokuseret på »venskabslignende« aktiviteter i den kommende programmeringsperiode. Men et sådant instrument kan ikke bare kopieres til en anden region, men vil skulle tilpasses specifikt til de centralasiatiske partnerlande.

76.

Kommissionen er enig i, at den omfattende analyse af de indhøstede erfaringer er vigtig for at opnå en konstant forbedring af aktiviteterne. Dette er netop årsagen til, at Kommissionen er i færd med at udvikle en it-plattform, som giver adgang til operationelle oplysninger (herunder ROM, projekt- og programevalueringen) i hele projektførelsen. Dette vil navnlig gøre det væsentligt lettere at inddrage ROM-konklusioner i kvalitetsstøttegruppens processer.

77. Første led

Kommissionen har allerede indarbejdet længere perioder i sine nye programmer. Det bør dog bemærkes, at selv om tidligere programmer blev finansieret via årlige forpligtelser, bidrog de effektivt til de samme programmålsætninger og -resultater.

77. Andet led

De generelle betingelser for budgetstøtte er baseret på processer, som ikke kan fastlægges fuldt ud på forhånd, mens de særlige betingelser for frigivelse af betalinger skal være specifikke og klare. I de nye programmer har Kommissionen taget fat på dette spørgsmål parallelt med forbedringen af dataindsamlingen og de statistiske systemer i partnerlandene.

77. Tredje led

Kommissionen fokuserer allerede på et begrænset antal områder og betingelser i de programmer, som omfatter længere perioder.

79.

De indikatorer, der udvælges til den årlige aktivitetsrapport (jf. fodnote 36), omfatter, i det omfang det er muligt, både overordnet politik og målsætninger med relation til udviklingssamarbejde. På grund af den årlige evaluering kan de ikke anses for at være en simpel gentagelse af de indikatorer, der er beskrevet i de langsigtede strategiske dokumenter. Ikke desto mindre henviser nogle af disse til overordnede udviklingsmål, se millenniumudviklingsmålene (indikatorerne v), vi), vii)). Derudover er disse indikatorer forbundet med EU's strategi for Centralasien: Indikatorerne ii), iii) og iv) afspejler direkte de tre politiske initiativer i strategien for Centralasien. Indikator i) vedrørende PSA'en henviser til det centrale dokument, som udgør kernen i de aftalemæssige forbindelser med partnerlandene.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

KONKLUSIONER

80.

Udarbejdelsen af årsberetningen om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik og gennemførelsen af bistand til tredjelande er en retlig forpligtelse. Beretningen vedtages af kollegiet. Rådet drager konklusioner om den hvert år, og på grundlag heraf udarbejder Kommissionen sin rapport i det følgende år. I de senere år har Rådet anerkendt Kommissionens bestræbelser hen imod øget fokus på resultater. I 2012 roste Rådet Kommissionen for dens indsats for at nå målene om at styrke ansvarlighed og gennemsigtighed og for en resultatorienteret EU-udviklingspolitik og bistand til tredjelande.

Kommissionen forstår, at der i den næste DCI-forordning sandsynligvis vil være øget fokus på resultater.

81.

Formålet med årsberetningen er at oplyse offentligheden i et brugervenligt og kortfattet format. Det er derfor ikke det rette sted til detaljeret administrativ og finansiell rapportering.

82.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

83.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde en særlig indsats, navnlig i forbindelse med det flerårige vejledende program 2011-13, for at koncentrere interventionsområderne for bilateral bistand. De nye sektorer er baseret på de regionale og tematiske dele. Disse udgør en integreret del af DCI-forordningen, som Kommissionen skal gennemføre fuldt ud.

84.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne minde om følgende:

- Beslutningen om gennemførelsesmåden er et resultat af en specifik analyse og integreret evaluering af det enkelte program, og den omfatter en høring og en kvalitetskontrolprocedure.
- Kommissionen arbejder på at nedbringe antallet af små projekter, som overvejende stammer fra de tematiske programmer, hvor foranstaltningerne i sagens natur har begrænsede dimensioner.
- De finansielle instrumenter bygger på det etablerede retsgrundlag. Rapportering om gennemførelsen vil nødvendigvis indebære forskellige geografiske og tematiske tjenester i hovedsædet.
- Oplysningerne om udgifter til forskellige programmer og instrumenter er tilgængelige.
- Kommissionen anvender allerede forskellige værktøjer til at vurdere de administrative omkostninger, der er forbundet med udviklingssamarbejdet.

85.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at igangværende budgetstøtteprogrammer er knyttet til bestemte korruptionsforebyggende foranstaltninger.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

ANBEFALINGER

Budgetstøttekriterierne kræver en holistisk tilgang baseret på troværdighed og positiv gennemførelse, der i sagens natur har generel karakter. Tilfredsstillende fremskridt bør være baseret på en dynamisk tilgang, hvor tidligere og nylige politiske resultater sammenholdes med reformforventninger, men som tager højde for chok og korrigerende foranstaltninger samt giver mulighed for præcisering af målsætninger og mål, hvis det er nødvendigt.

86.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle og politiske rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten minder om de særlige forhold i Centralasiens regionale programmer, som har givet mulighed for dialog og fremme af godt naboskab og regionalt samarbejde. En virkelig regional dimension er ikke altid mulig på grund af de nuværende politiske forhold i Centralasien.

Kommissionen har, hvor det er relevant, altid taget hensyn til de anbefalinger, der er resultatet af gennemførelsen af programmerne.

87. Første led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gennemføre anbefalingen i Centralasien i det omfang, det er muligt, forudsat at de enkelte lande kan blive enige om fælles mål og programmer (f.eks. BOMCA, CADAP). Regionale fonde vil også fremover være nyttige, når det gælder om at støtte aktiviteter med flere deltagerlande på en mere effektiv måde, f.eks. med henblik på at tilvejebringe sammensatte bistandsformer eller akademisk mobilitet.

87. Andet led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten koncentrerer allerede bistanden for hvert landeprogram og de regionale programmer under DCI-instrumentet. Dette berører ikke den særlige karakter af de tematiske instrumenter, der er udformet med specifikke mål af budgetmyndigheden.

87. Tredje led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten kan ikke acceptere anbefalingen. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener ikke, at det er nødvendigt at indføre en ny ordning for beregning og rapportering af de samlede administrative omkostninger, som er forbundet med formidlingen af udviklingsbistand. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil henvise til den eksisterende aktivitetsbaserede budgettering (ABB), som allerede indeholder oplysninger om de administrative omkostninger. Enhver ændring heraf bør håndteres på institutionelt plan og aftales med budgetmyndigheden.

87. Fjerde led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten anvender allerede solide og objektivt verificerbare betingelser for budgetstøtteprogrammer som fastsat i de nye retningslinjer for budgetstøtte.

87. Femte led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten tager hensyn til de indhøstede erfaringer for løbende at forbedre programmernes opbygning og gennemførelse gennem kvalitetsstøttegruppens revisioner og på grundlag af den indkomne feedback fra resultaterne af overvågningen og evalueringen.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR

87. Sjette led

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har allerede taget særligt hensyn til de overordnede resultater og effekten af udviklingssamarbejdet med mere målrettede og bæredygtige indgreb, der er knyttet til fremme af den politiske dialog og en effektiv overførsel af relevant EU-knowhow og politisk rådgivning. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at der er plads til forbedringer, og de vil bestræbe sig på at forbedre rapporteringen vedrørende resultater og virkninger i fremtiden set i lyset af den bebudede tendens i forbindelse med den nye DCI-forordning.

Den Europæiske Revisionsret

Særberetning nr. 13/2013
EU's udviklingsbistand til Centralasien

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2013 — 50 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-471-9

doi:10.2865/66023

SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

Gratis publikationer:

- et eksemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:
hos Den Europæiske Unions repræsentationer (http://ec.europa.eu/represent_da.htm)
hos delegationerne i ikke-EU-lande (http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm)
ved at kontakte Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_da.htm)
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (*).

(*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

Betalingspublikationer:

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

Betalingsabonnementer:

- via Den Europæiske Unions Publikationskontors salgskontorer (http://publications.europa.eu/others/agents/index_da.htm).

REVISIONSRETEN UNDERSØGTE, HVORDAN EUROPA-KOMMISSIONEN OG TJENESTEN FOR EU'S OPTRÆDEN UDADTIL (EU-UDENRIGSTJENESTEN) PLANLAGDE OG FORVALTEDE UDVIKLINGSBISTANDEN TIL DE CENTRALASIATISKE REPUBLIKKER (KASAKHSTAN, KIRGISISTAN, TADZJIKISTAN, TURKMENISTAN OG USBEKISTAN) I PERIODEN 2007-2012. TRODS DE VANSKELIGE BETINGELSER VAR PLANLÆGNINGEN OG FORDELINGEN AF BISTANDEN GENERELT TILFREDSSTILLENDE. IMPLEMENTERINGEN VAR MINDRE TILFREDSSTILLENDE. RETTEN FREMSÆTTER EN RÆKKE ANBEFALINGER: KOMMISSIONEN OG EU-UDENRIGSTJENESTEN BØR UDFORME ALLE FREMTIDIGE REGIONALE PROGRAMMER, SÅLEDES AT DET ER SANDSYNLIGT, AT DE OPNÅR EN EGENTLIG REGIONAL DIMENSION. DE BØR KONCENTRERE AL DEN YDEDE BISTAND PÅ ET BEGRÆNSET ANTAL SEKTORER. HVIS BUDGETSTØTTEPROGRAMMERNE FORTSÆTTER, BØR KOMMISSIONEN OG EU-UDENRIGSTJENESTEN DEFINERE OG ANVENDE SOLIDE OG OBJEKTIVT VERIFICERBARE BETINGELSER, NAVNLIG VED AT PRIORITERE STØTTE AF MEKANISMER TIL BEKÆMPELSE AF KORRUPTION TILSTRÆKKELIGT HØJT.



DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET



ISBN 978-92-9241-471-9



9 789292 414719