



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 13

2013

EU:S UTVECKLINGSBISTÅND  
TILL **CENTRALASIEN**

SV





Särskild rapport nr 13 // 2013

# EU:S UTVECKLINGSBISTÅND TILL CENTRALASIEN

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

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tfn +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-post: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Särskild rapport nr 13 // 2013

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

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.  
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2013

ISBN 978-92-9241-491-7  
doi:10.2865/72655

© Europeiska unionen, 2013  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

## FÖRKORTNINGAR

I-VII **SAMMANFATTNING**

1-14 **INLEDNING**

3-6 **EUROPEISKA UNIONEN OCH CENTRALASIEN**

7-14 **EU:S UTVECKLINGSBISTÅND**

13-14 ÖVERSYN AV RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

15-17 **REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING**

18-81 **IAKTTAGELSER**

18-36 **FÖRDELNING AV BUDGETEN**

19-21 KOMMISSIONEN ANGAV BREDA ÖVERGRIPANDE PRIORITERINGAR FÖR SITT BISTÅND

22-23 KOMMISSIONEN AVVEK I NÅGRA AVSEENDEN FRÅN BÄSTA PRAXIS NÄR BISTÅNDET PLANERADES OCH FÖRDELADES

24-30 I PRAKTIKEN VAR DOCK KOMMISSIONENS BESLUT OM TILLDELNING RIMLIGA

31 BISTÅNDSNIVÅERNA SPEGLADE DET RELATIVA VÄLSTÅNDET

32-35 BISTÅND GAVS TILL ALLTFÖR MÅNGA SEKTORER

36 BISTÅNDET ÅTERSPEGLADE DOCK KOMMISSIONENS STRATEGISKA PRIORITERINGAR

37-62 **FÖRVERKLIGA POLITIKEN**

38-39 KOMMISSIONEN TILLHANDAHÖLL BISTÅNDET GENOM ETT FLERTAL OLIKA SYSTEM

40-44 MÅNGA SMÅ PROJEKT OCH FINANSIERINGSINSTRUMENT: EN ADMINISTRATIV UTMANING

45-51 LITET FOKUS PÅ ADMINISTRATIVA KOSTNADER

- 52 MÅL OCH INDIKATORER: EN BLANDAD BILD
- 53–58 BUDGETSTÖD: KOMMISSIONEN SKULLE HA KUNNAT VARA STRIKTARE
- 59–62 KOMMISSIONEN KOPPLADE INTE PÅ ETT AVGÖRANDE SÄTT BUDGETSTÖDET TILL VILLKOR FÖR ATT MINIMERA KORRUPTIONEN
- 63–81 GENOMFÖRANDE OCH RAPPORTERING**
- 64–67 GENOMFÖRANDET VAR GENERELLT LÅNGSAMT MEN VARIERANDE
- 68–72 DE REGIONALA PROGRAMMEN FICK INGEN VERKLIGT REGIONAL DIMENSION
- 73–77 LÄRA AV ERFARENHETERNA: FRAMGÅNGAR MEN ÄVEN MISSADE MÖJLIGHETER
- 78–81 RAPPORTERING: MER OM VERKSAMHETEN ÄN OM RESULTATEN

**82–86 SLUTSATSER**

**87 REKOMMENDATIONER**

**BILAGA I — ALLMÄN INFORMATION OM DE CENTRALASIATISKA REPUBLIKERNA**

**BILAGA II — GRANSKADE PROGRAM**

**BILAGA III — KOMMISSIONENS ADMINISTRATIVA KOSTNADER**

**KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR**

# FÖRKORTNINGAR

**BNP:** bruttonationalprodukt

**Cris:** det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser

**DCI:** finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete

**EBRD:** Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling

**EGPI:** europeiskt granskings- och partnerskapsinstrument

**EIDMR:** europeiskt instrument för demokrati och mänskliga rättigheter

**EU:** Europeiska unionen

**EUF-fördraget:** Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

**IFS:** stabilitetsinstrumentet

**IMF:** Internationella valutafonden

**MDG:** millennieutvecklingsmål

**ODA:** offentligt utvecklingsbistånd

**OECD:** Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

**OSSE:** Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

**Pefa:** programmet för offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet

**RRM:** mekanismen för akuta ingripanden

**Smart:** specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbundna mål

**Tacis:** gemenskapsprogrammet för stöd till de nya oberoende staterna

**Unicef:** FN:s barnfond

**USD:** US-dollar



## SAMMANFATTNING

### I.

Vid revisionen bedömdes hur kommissionen och Europeiska utrikestjänsten planerade och förvaltade utvecklingsbiståndet till de centralasiatiska republikerna (Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan) under perioden 2007–2012.

### II.

Revisionsrätten konstaterade att kommissionen och Europeiska utrikestjänsten under svåra förhållanden gjorde stora ansträngningar för att planera och få till stånd det program för EU:s utvecklingsbistånd i Centralasien som presenterades i det regionala strategidokumentet från april 2007. Planeringen och fördelningen av biståndet var generellt sett tillfredsställande, medan genomförandet var mindre tillfredsställande.

### III.

Kommissionen diskuterade prioriteringarna med partnerländerna och försökte anpassa sina utgiftsplaner till deras nationella prioriteringar. Vid den geografiska fördelningen av biståndet togs hänsyn till det relativa välståndet. De projekt som valdes ut för EU-stöd bidrog alla till att uppnå de breda målen i det regionala strategidokumentet. Kommissionen gav emellertid bistånd till ett större antal sektorer än vad som är förenligt med bästa praxis.

### IV.

Kommissionen utnyttjade ett antal olika metoder för att genomföra sina planer. Detta innefattade många små projekt, vilket ökade delegationernas administrativa börda. Programmet var också svårare att förvalta på grund av de många olika finansieringsinstrumenten och olika rapporteringsvägar, vilket gör det svårt att fastställa hur mycket EU har spenderat per sektor och land i Centralasien. Kommissionen har inte försökt uppskatta de totala administrativa kostnaderna för utvecklingsbiståndsprogrammet i Centralasien.

### V.

Kommissionen kunde och borde ha förvaltats sina budgetstödprogram i Tadzjikistan och Kirgizistan striktare och kopplat budgetstödet till särskilda korruptionsbekämpningsåtgärder. Utbetalningsbesluten fattades på grundval av partnerländernas åtaganden om reformer och inte på de framsteg som gjorts.

### VI.

Genomförandet var i allmänhet långsamt även om det förekom vissa stora variationer. De regionala programmen fick ingen verkligt regional dimension, och många bestod endast av "flerlandsmekanismer" som länderna kunde utnyttja var för sig. Kommissionen införde system för att kunna lära av erfarenheterna och förbättra sina program över tiden. Detta resulterade i användbara resultat som i några fall inte var tillgängliga i tid och i andra fall till användbara rekommendationer som inte accepterades. Kommissionens rapporter handlade mer om verksamheterna än om resultaten.

### VII.

I denna rapport ger revisionsrätten rekommendationer om hur erfarenheterna från perioden 2007–2012 skulle kunna användas i EU:s framtida samarbete med denna region.

# INLEDNING

1. Denna rapport handlar om planeringen och förvaltningen av Europeiska unionens (EU) utvecklingsbistånd till de fem centralasiatiska republikerna (Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan) under perioden 2007–2012 (se **kartan**).

## KARTA

### CENTRALASIEN



Källa: Kartan bygger på FN:s karta över Centralasien nr 3763 rev. 7, december 2011. Europeiska revisionsrätten ansvarar helt för anpassningen.

2. De fem staterna, som blev självständiga när Sovjetunionen föll samman 1991, skiljer sig åt markant i fråga om befolkningsstorlek, landareal, tillgång till naturresurser och välbefinnande. Kazakstan och Turkmenistan har stora olje- och gasresurser, och exporten av dessa tillgångar återspeglas i deras relativt höga BNP per capita. När det gäller uppfyllandet av millennieutvecklingsmålen är läget varierande (se **bilaga I** för närmare information om varje land). Ländernas relativa villighet att samarbeta och integreras med resten av världen varierar också.

## EUROPEISKA UNIONEN OCH CENTRALASIEN

3. EU har varit aktivt i länderna i Centralasien sedan de blev självständiga. Kommissionens strategidokument för Centralasien 2002–2006 angav de centrala målen för biståndsstrategin: att främja stabilitet och säkerhet i centralasiatiska länder och stödja deras ansträngningar att få en hållbar ekonomisk utveckling och minska fattigdomen.
4. För perioden 2007–2013 presenterade Europeiska kommissionen sina planer för utvecklingsbiståndet i ett regionalt strategidokument som antogs i april 2007<sup>1</sup>. EU:s politik för Centralasien under den period som revisionen gäller antogs av Europeiska rådet i juni 2007 och redovisas i rådets dokument *European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership*<sup>2</sup> (om Europeiska unionen och Centralasien: strategi för ett nytt partnerskap) där rådet ställde sig bakom kommissionens strategi.
5. Genom rådets strategi och kommissionens biståndsprogram fastställde EU prioriteringarna för samarbetet med regionen som helhet och lyfte fram säkerhet och stabilitet som sina viktigaste strategiska intressen. Strategin förespråkade ett aktivt samarbete med de centralasiatiska staterna för att främja fred, demokrati och ekonomiskt välbefinnande. I synnerhet
- föreslogs att man fullt ut skulle utnyttja många olika instrument, program, samarbetsavtal<sup>3</sup> och politisk dialog,
  - ville man uppnå balans mellan bilaterala åtgärder och åtgärder för att hantera gemensamma regionala utmaningar<sup>4</sup>,
  - identifierades sju stora och särskilt viktiga politikområden<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> Europeiska kommissionen, regionalt strategidokument för biståndet till Centralasien för perioden 2007–2013.

<sup>2</sup> Antogs av Europeiska rådet av den 21–22 juni 2007 (Rådets dokument nr 11177/1/07). Offentliggjordes av rådet i oktober 2007 som *European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership* (ISBN 978-92-824-2244-1).

<sup>3</sup> För närvarande är partnerskaps- och samarbetsavtal med Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan i kraft. I slutet av maj 2013 hade partnerskaps- och samarbetsavtalet med Turkmenistan ännu inte ratificerats.

<sup>4</sup> Exempel på gemensamma regionala utmaningar är organiserad brottslighet, handel med människor, narkotika och vapen, terrorism och icke-spridningsproblem, interkulturell dialog, energi, miljöförstöring, vattenhushållning, migration, gränsförvaltning och transportinfrastruktur.

<sup>5</sup> Nämligen i) god samhällsstyrning, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och demokratisering, ii) utbildning och yrkesutbildning, iii) ekonomisk utveckling, handel och investeringar, iv) transport och energi, v) miljöhållbarhet och vattenhushållning, vi) hantering av gemensamma hot och utmaningar och vii) interkulturell dialog.

- höjdes EU:s budgetbistånd i budgetplanen för 2007–2013 till omkring 750 miljoner euro för perioden<sup>6</sup>.

6. Europeiska kommissionen öppnade en delegation i Kazakstan 1993 och uppgraderade avdelningskontoren i Kirgizistan och Tadzjikistan till fullvärdiga EU-delegationer i slutet av 2009<sup>7</sup>. År 2012 inrättades en EU-delegation i Uzbekistan. Europeiska rådet utsåg 2005 en särskild representant för Centralasien<sup>8</sup> med uppdrag att främja goda relationer mellan EU och länderna i Centralasien och bidra till ökad stabilitet och utökat samarbete, till att stärka demokratin och respekten för mänskliga rättigheter i regionen och öka unionens effektivitet och synlighet i regionen.

## EU:S UTVECKLINGSBISTÅND

7. Mellan 1991 och 2013 avsatte EU över 2,1 miljarder euro i utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd till dessa länder, varav 750 miljoner euro gällde perioden 2007–2013. Under perioden 2007–2012 betalade kommissionen 435 miljoner euro i utvecklingsbistånd till Centralasien som främst har gått till Kirgizistan och Tadzjikistan (se **diagram 1**).

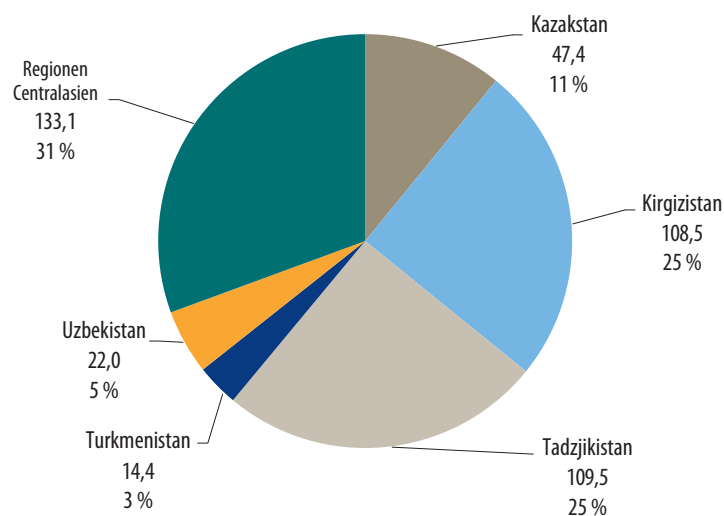
<sup>6</sup> EU-biståndet genomförs till största delen genom finansieringsinstrumentet för utvecklingsarbete (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingsarbete (EUT L 378, 27.12.2006, s. 41)).

<sup>7</sup> År 2011 arbetade totalt 74 anställda vid de tre delegationerna med utvecklingsbistånd.

<sup>8</sup> Rådets beslut 2012/328/Gusp av den 25 juni 2012 om utnämning av Europeiska unionens särskilda representant för Centralasien (EUT L 165, 26.6.2012, s. 59).

DIAGRAM 1

### EU:S BETALNINGAR TILL CENTRALASIEN 2007–2012 PER LAND OCH TILL REGIONEN (I MILJONER EURO OCH PROCENT)



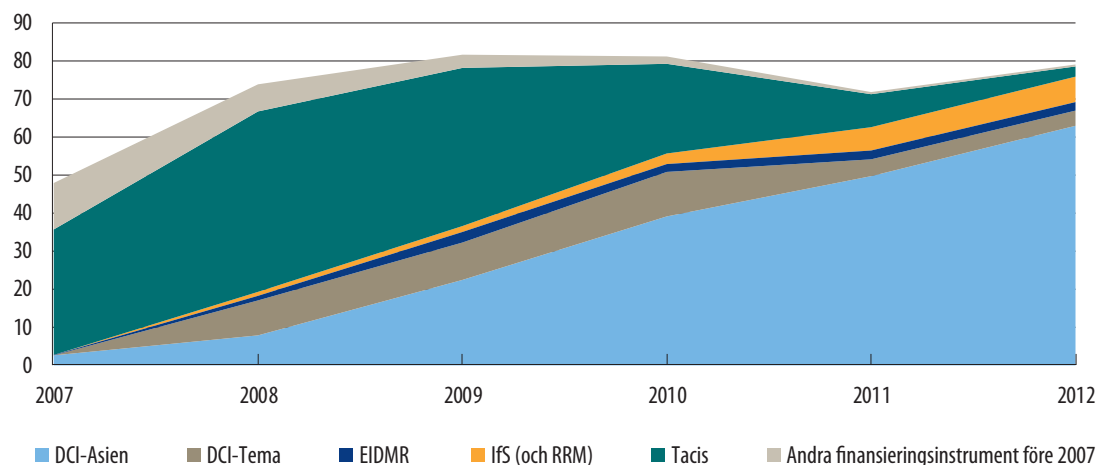
Källa: Revisionsrättens analys av uppgifter från kommissionens databas Cris.

8. Under periodens första år gick utgifterna främst via gemenskapsprogrammet för stöd till de nya oberoende staterna (Tacisprogrammet) vars främsta mål var att underlätta övergången till marknadsekonomi och stärka demokratin och rättsstatsprincipen.
9. Från 2007 ersattes Tacis av finansieringsinstrumentet för utvecklingsarbete (DCI), vars främsta mål är fattigdomsminskning, hållbar ekonomisk och social utveckling och integration av utvecklingsländer i världsekonomin. Under den här perioden tillhandahölls även medel via andra instrument, såsom europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDMR) och stabilitetsinstrumentet, däribland mekanismen för akuta ingripanden (se **diagram 2**).
10. EU:s budget för utvecklingsbistånd till länderna i Centralasien uppgick i genomsnitt till 89 miljoner US-dollar under åren 2010 och 2011, vilket ska jämföras med 175 miljoner US-dollar från Förenta staterna, 165 miljoner US-dollar från Turkiet, 124 miljoner US-dollar från Japan och 109 miljoner US-dollar från Tyskland<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Baserat på den offentliga statistik över utvecklingsbistånd som offentliggörs av OECD.

DIAGRAM 2

### EU:S BETALNINGAR TILL CENTRALASIEN 2007–2012 PER FINANSIERINGSINSTRUMENT (I MILJONER EURO)



Källa: Revisionsrättens analys av uppgifter från kommissionens databas Cris.

- 11.** Utvecklingsbiståndets totala ekonomiska betydelse utgör en liten del av det samlade finansiella flödet till regionen. Särskilt i Kazakstan, Turkmenistan och Uzbekistan utgör det offentliga utvecklingsbiståndet<sup>10</sup> mindre än 5 % av de utländska direktinvesteringarna och mindre än 0,2 % av den årliga bruttonationalprodukten (BNP). Från 1991 till 2011 gjorde dessutom Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) åtaganden för 5 945 miljoner euro i form av lån, kapital och garantier till de fem länderna, varav 408 miljoner euro 2011.
- 12.** Kommissionens generaldirektorat för utveckling och samarbete – EuropeAid och, sedan 2011, Europeiska utrikestjänsten<sup>11</sup> har ansvaret för att utforma EU:s utvecklingpolitik, för den fleråriga planeringen av instrumenten för externt bistånd och för att utforma sektorspolitiken för detta externa bistånd. Detta sker från Bryssel med hjälp av EU-delegationerna i partnerländerna.

#### ÖVERSYN AV RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

- 13.** Rådet ser regelbundet över hur genomförandet av EU:s strategi för Centralasien fortskrider. Slutsatsen av den senaste översynen<sup>12</sup> var att strategin fortfarande är giltig och att framsteg har gjorts i genomförandet. Rådet ansåg dock att EU:s ansträngningar bör bli mer målinriktade och bidra till att synliggöra EU:s åtgärder i Centralasien och öka deras genomslagskraft.
- 14.** Europaparlamentets konstaterade i ett betänkande 2011<sup>13</sup> att EU:s stödmedel var för knappa för att unionen ska kunna utöva ett verkligt inflytande på rådets alla sju prioriterade områden<sup>14</sup> och uppmanade EU att definiera sina politiska prioriteringar bättre. Parlamentet underströk att partnerländerna måste följa internationella normer för demokrati, samhällsstyrning, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. Mot bakgrund av farhågorna rörande korruption uppmanade Europaparlamentet kommissionen att lägga fram en rapport – som ännu inte är klar – om användningen av sektorsuppdelat budgetstöd i Kirgizistan och Tadzjikistan.

<sup>10</sup> Baserat på OECD:s statistik för 2010 och 2011 uppgick det totala offentliga utvecklingsbiståndet till Kazakstan, Turkmenistan och Uzbekistan till i genomsnitt 484 miljoner US-dollar per år. De utländska direktinvesteringarna uppgick i genomsnitt till 11 093 miljoner US-dollar per år under samma period och den ackumulerade BNP (i köpkraftsparitet) var 347 miljarder US-dollar för de tre länderna enligt EBRD respektive *The World Fact Book*.

<sup>11</sup> Europeiska utrikestjänsten övertog ansvaret från kommissionens tidigare generaldirektorat för yttre förbindelser.

<sup>12</sup> Europeiska unionens råd, rådets slutsatser om Centralasien, 3 179:e mötet i rådet (utrikes frågor) den 25 juni 2012 i Luxemburg och rådets dokument nr 11455/12.

<sup>13</sup> Europaparlamentets resolution av den 15 december 2011 om hur genomförandet av EU:s strategi för Centralasien framskrider, Strasbourg, P7\_TA(2011)0588.

<sup>14</sup> Rådet angav följande prioriteringar: a) god samhällsstyrning, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och demokratisering, b) utbildning och yrkesutbildning, c) ekonomisk utveckling, handel och investeringar, d) transport och energi, e) miljöhållbarhet och vattenhushållning, f) hantering av gemensamma hot och utmaningar, g) interkulturell dialog.

## REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING

**15.** Vid revisionen bedömdes hur Europeiska utrikestjänsten och kommissionen planerade och förvaltade utvecklingsbiståndet till Centralasien under perioden 2007 till 2012, och i synnerhet det bistånd som betalades via finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (DCI) som var det viktigaste finansieringsinstrumentet. Vid revisionen ställde revisionsrätten följande frågor:

- Fördelade kommissionen sin budget i enlighet med bästa praxis och följde den sina fastställda prioriteringar för utvecklingsbiståndet i Centralasien?
- Levererade kommissionen utvecklingsbiståndet på ett lämpligt sätt?
- Genomförde kommissionen sin biståndspolitik på ett lämpligt sätt, utvecklade kommissionen den mot bakgrund av gjorda erfarenheter och rapporterade kommissionen på ett lämpligt sätt?

Andra aspekter av EU:s strategi, såsom den politiska dialogen, ingick inte i revisionen.

**16.** Granskningsarbetet utfördes mellan juni och november 2012. Revisionen byggde på granskning och analys av dokument och på intervjuer. Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan besöktes i oktober 2012 och där intervjuade revisorerna personal vid EU:s delegationer, företrädare för nationella myndigheter, medlemsstaternas ambassader, tekniska experter, organisationer i det civila samhället, andra givare och berörda parter. Revisorerna granskade totalt 21 stödprogram (19 landspecifika och två regionala program, se **bilaga II**<sup>15</sup>).

**17.** Analyser från andra källor utnyttjades för revisionen, till exempel studier och rapporter gjorda av andra donatorer. Revisionsrätten gjorde en enkät om givarsamordning och andra givares syn på EU:s arbete på området som skickades till andra givares ledande företrädare på plats i var och en av de fem centralasiatiska republikerna<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Stödprogrammen valdes ut för att täcka in 70 % av utgifterna inom utvecklingssamarbetsinstrumenten under perioden 2007–2011 i Kirgizistan och Uzbekistan och programmen med sektorsuppdelat budgetstöd i Tadzjikistan.

<sup>16</sup> Av de 91 mottagare som enkäten skickades till svarade 28.

# IAKTTAGELSER

## FÖRDELNING AV BUDGETEN

- 18.** Punkterna 19–36 nedan handlar om hur kommissionen fördelade EU-medlen, i vilken utsträckning det skedde i enlighet med bästa praxis och med de prioriteringar som fastställts för utvecklingsbistånd i Centralasien.

### KOMMISSIONEN ANGAV BREDA ÖVERGRIPANDE PRIORITERINGAR FÖR SITT BISTÅND

- 19.** Som förklaras i punkt 4 angav kommissionen i det regionala strategidokumentet sina utgiftsprioriteringar i enlighet med EU:s politik för Centralasien. Kommissionen erinrade om att fattigdomsbekämpning är det främsta målet för EU:s utvecklingspolitik, vilket kompletteras av målen att främja gott styre och öka respekten för mänskliga rättigheter<sup>17</sup>. Tre sektorer prioriterades för EU:s utvecklingsbistånd:

- Främja regionalt samarbete, i synnerhet nätverk och marknadsintegration, miljön, gränsförvaltning och migrationshantering, tull, kampen mot organiserad brottslighet och gränsöverskridande samarbete mellan enskilda och inom civilsamhället.
- Minska fattigdomen och höja levnadsstandarden, särskilt genom program för samhällsutveckling och riktade åtgärder för landsbygdsutveckling samt reformer av jordbruket och det sociala skyddet.
- Främja demokratisering, mänskliga rättigheter, gott styre och ekonomiska reformer.

- 20.** Kommissionens mål var att avsätta 30–35 %, 40–45 % respektive 20–25 % av den totala budgeten till dessa tre mål.

- 21.** Kommissionen delade därefter upp perioden i två delperioder (2007–2010 och 2011–2013) och upprättade ett vägledande program för den första perioden med närmare anvisningar för tilldelningen av bistånd och identifieringen av särskilda prioriteringar. Kommissionen gjorde 2010 en halvtidsutvärdering och drog slutsatsen att det inte krävdes några större justeringar. Baserat på utvärderingen utarbetades utgiftsplanerna för 2011–2013.

<sup>17</sup> Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: Europeiskt samförstånd om utveckling (EUT C 46, 24.2.2006, s. 1).



## KOMMISSIONEN AVVEK I NÅGRA AVSEENDEN FRÅN BÄSTA PRAXIS NÄR BISTÅNDET PLANERADES OCH FÖRDELADES

- 22.** Etablerad bästa praxis för fördelning av utvecklingsbistånd enligt bland annat Europeiskt samförstånd om utveckling, Parisdeklarationen om biståndseffektivitet<sup>18</sup> och EU:s uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning inom utvecklingspolitiken<sup>19</sup> anger följande principer:
- Utvecklingsprioriteringar – som anges i landstrategier, politiska dialoger och program för utvecklingssamarbete – bör vara resultatet av en tydlig analys av mottagarlandets nationella strategier, institutioner och förfaranden för utveckling.
  - För att biståndet ska bli helt ändamålsenligt bör mottagarländerna ha egenansvar för de utvecklingsstrategier och utvecklingsprogram som får stöd av givare.
  - EU-givare bör ha som mål att koncentrera sitt aktiva engagemang i ett visst land till högst tre sektorer.
- 23.** Det regionala strategidokumentet och de vägledande programmen innehåller endast begränsade motiveringar till kommissionens detaljerade val av utgiftsprioriteringar, till exempel när det gäller hur mycket som skulle användas till regionala respektive bilaterala program eller varför vissa sektorer eller program förväntades ge bäst valuta för pengarna i förhållande till EU-målen. I realiteten fanns det ett stort mått av kontinuitet i förhållande till tidigare utgiftsmönster i de aktuella länderna.

## I PRAKTIKEN VAR DOCK KOMMISSIONENS BESLUT OM TILLDELNING RIMLIGA

- 24.** Å andra sidan utgjorde kommissionens fördelning av utgifter i de flesta avseenden ett rimligt försök att tillämpa prioriteringarna i det regionala strategidokumentet.
- 25.** Tack vare kontinuiteten i utgifternas fördelning kunde kommissionen utnyttja sina tidigare erfarenheter optimalt, i synnerhet i Tadzjikistan och Kirgizistan.

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

<sup>19</sup> Europeiska unionens råd, 9558/07, Bryssel den 15 maj 2007.

- 26.** Kommissionen såg noga till att fördelningen av utgifter på ett tillfredsställande sätt var i linje med andra givares och undvek därmed överlappning och bidrog till givarsamordning. Tre av fyra av de givare som besvarade revisionsrättens enkät var positiva till valet av sektorer som fick stöd. Två av tre ansåg att kommissionen hade valt att stödja program av god kvalitet, särskilt inom sektorerna mänskliga rättigheter och främjande av civilsamhället.
- 27.** Kommissionen ställdes inför särskilda utmaningar när det gällde samordningen med partnerländer:
- Kazakstan, Turkmenistan och Uzbekistan har inte anslutit sig till Parisdeklarationen och därför inte gjort behovsbedömningar för utvecklingsbistånd eller fattigdomsminskningsstrategier i den form som används för EU:s programplanering.
  - Enligt det regionala strategidokumentet var syftet med EU:s utvecklingsbistånd att stödja genomförandet av dess politiska strategi som innebär att EU strävar efter att främja välbefinnande, solidaritet, mänskliga rättigheter och demokrati, anständigt arbete, säkerhet och en hållbar utveckling över hela världen. För regeringarna i partnerländerna har inte alltid mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och utvecklingsmål av typen fattigdomsminskning högsta prioritet.
  - De nationella programplaneringsdokumenten kan sakna ett tydligt fokus. Exempelvis hade Kirgizistans landsomfattande utvecklingsstrategi för 2009–2011 en handlingsplan med 508 åtgärder inom 19 olika sektorer.
- 28.** Trots dessa svårigheter diskuterade kommissionen biståndsprioriteringar med regeringarna i mottagarländerna och försökte anpassa sina utgifter till de nationella planerna när sådana fanns. Resultaten av denna process återspeglades i det regionala strategidokumentet och de vägledande programmen.
- 29.** De program och projekt som revisionsrätten kontrollerade i Kirgizistan och Tadzjikistan överensstämde både med kommissionens strategi och, så långt som rimligen kunde fastställas, de mottagande regeringarnas prioriteringar. Här följer exempel på detta:
- I Kirgizistan var kommissionens stöd till utbildningssektorn från 2009 och framåt en hjälp till regeringen och dess planer för att reformera och utveckla landets utbildningssystem.

- I Tadzjikistan överensstämde kommissionens stöd till socialt skydd väl med regeringens prioriteringar för den sociala sektorn som var att höja kvantiteten och kvaliteten på sociala tjänster till de fattiga och att uppnå de aktuella millennieutvecklingsmålen.

**30.** På samma sätt överensstämde de projekt som revisionsrätten kontrollerade i Uzbekistan (till exempel stöd till en reform av det straffrättsliga systemet och förbättring av mödra- och barnhälsovården) med de behov som regeringen fastställt för landet. Men en anpassning till de behov som regeringen identifierat innebar inte alltid att myndigheterna gav sitt fulla stöd när projekten skulle genomföras. Till exempel fick inte de internationella experter som arbetade med reformen av det straffrättsliga systemet tillträde till fängelser och rättegångar. För att säkra regeringens samarbete när det gällde kommissionens program för att minska undernäring hos spädbarn var kommissionen tvungen att lägga betoningen på främjande av en hälsosam kosthållning för mödrar och barn eftersom Uzbekistans regering inte erkände att undernäring förekom.

#### BISTÅNDSNIVÅERNA SPEGLADE DET RELATIVA VÄLSTÅNDET

**31.** Kommissionen öronmärkte mest bistånd för de länder som bedömdes ha det största behovet och vara mest villiga och kapabla att utnyttja biståndet på bästa sätt, det vill säga Tadzjikistan och Kirgizistan. Dessa två länder fick tre gånger så mycket bistånd per person som de tre övriga mottagarna (**tabell 1** och **bilaga I**).

TABELL 1

#### TOTALT BISTÅND SOM FÖRDELATS GENOM FINANSIERINGSINSTRUMENTET FÖR UTVECKLINGSSAMARBETE I CENTRALASIEN (DCI) INOM DET REGIONALA STRATEGIDOKUMENTET 2007–2013 OCH BNP PER CAPITA

Område	Totala anslag 2007–2013 (miljoner euro)	BNP per capita 2007 (dåvarande USD-kurs)
Kazakstan	74	6,771
Kirgizistan	106	722
Tadzjikistan	128	563
Turkmenistan	53	2,606
Uzbekistan	71	830
Regionen	242	
<b>Totalt</b>	<b>674</b>	

Källa: Utvecklingssamarbete EU-Centralasien, Europeiska kommissionen, 2011 och Världsbanken, indikatorer för utvecklingen i världen.

### BISTÅND GAVS TILL ALLTFÖR MÅNGA SEKTORER

32. Kommissionens metod var emellertid mindre tillfredsställande när det gällde antalet sektorer som den gav bistånd till.
33. Som anges i punkt 22 är en vägledande princip för utvecklingspolitiken som kommissionen har anslutit sig till att EU:s givare bör ha som mål att koncentrera sitt engagemang till högst tre sektorer i varje partnerland för att optimera resultaten och minska transaktionskostnaderna.
34. Trots att programmet för utvecklingsbistånd i Centralasien var så litet tillämpade kommissionen inte strikt denna princip. Fyra sektorer valdes ut för bistånd i Kirgizistan (sambhällsstyrning, jordbruk och landsbygdsutveckling, utbildning och socialt skydd), fem sektorer i Tadzjikistan (sambhällsstyrning, jordbruk och landsbygdsutveckling, socialt skydd, privata sektorn och hälsa) och sex sektorer i Uzbekistan (privata sektorn, sambhällsstyrning, hälsa, jordbruk och landsbygdsutveckling, miljö och energi samt utbildning).
35. Dessutom kanaliserade kommissionen utvecklingsbiståndsmedel från EU till ytterligare andra sektorer via regionala och tematiska program. Dessa program stödde sektorer som energi, transport, miljö, vatten, gränsförvaltning och drogbekämpning, rättsstatsprincipen, demokrati och mänskliga rättigheter, utveckling av privata sektorn och högre utbildning.

### BISTÅNDET ÅTERSPEGLADE DOCK KOMMISSIONENS STRATEGISKA PRIORITERINGAR

36. En analys som revisionsrätten gjorde av kommissionens databas visade inga betydande exempel på att bistånd getts till ett nationellt program som inte gällde något av de breda målen fattigdomsminskning och bättre sambhällsstyrning – många nationella program handlar om både fattigdomsminskning och god sambhällsstyrning. De belopp för vilka det hade ingåtts kontrakt vid utgången av 2012 överensstämde med prioriteringarna i det regionala strategidokumentet (se punkt 20).

## FÖRVERKLIGA POLITIKEN

- 37.** I punkterna 38–62 nedan granskas kommissionens metoder för att leverera bistånd: vilka metoder som valdes för att tillhandahålla biståndet, vilken uppmärksamhet kommissionen ägnade åt administrativa kostnader, huruvida det fanns tydliga mål och resultatindikatorer för programmen så att de kunde övervakas och hur kommissionen hade utformat och förvaltade det budgetstöd som gavs till två av de centralasiatiska republikerna.

<sup>20</sup> Punkt 113 i Europeiskt samförstånd om utveckling.

## KOMMISSIONEN TILLHANDAHÖLL BISTÅNDET GENOM ETT FLERTAL OLIKA SYSTEM

- 38.** Kommissionen genomförde sina biståndsprogram på ett antal sätt beroende på omständigheterna (se exempel i **ruta 1**):
- Bidragsöverenskommelser med internationella organisationer som hade utvecklat verksamhet i partnerländerna och accepterades som partner av myndigheterna.
  - Budgetstöd när det var möjligt, eftersom det där förhållandena så medger är *det arrangemang som föredras vid utvecklingssamarbete* enligt Europeiskt samförstånd om utveckling<sup>20</sup>.
  - Stöd till icke-statliga organisationer när civilsamhället var aktivt.
  - Tjänstekontrakt (och några kontrakt om bygg- och anläggningsarbeten), särskilt om tekniskt bistånd, där målet var att uppnå konvergens med europeiska standarder och europeisk god praxis, kombinerat med sektorsuppdelat budgetstöd.

## EXEMPEL PÅ PROGRAM SOM FINANSIERADES AV EU

### Bidragsöverenskommelse med en internationell organisation

Målet med **stödet till projektet för reform av fängelseväsendet** är att förbättra förvaltningen av fängelser och den sociala återanpassningen av straffade personer genom att man ska utarbeta ett program för reform av fängelseväsendet i Kirgizistan. I programmet ingår även bland annat åtgärder för bättre hygien och stöd till inkomstgenererande verksamhet. Den samlade budgeten för åtgärden som genomförs av FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå är 2,78 miljoner euro, varav EU bidrar med 2,5 miljoner euro.

### Budgetstödprogram

Det **sektorsuppdelade stödprogrammet för socialt skydd och förvaltning av de offentliga finanserna i Kirgizistan finansieras** genom geografiska och tematiska finansieringsinstrument. I det sjuåriga strategidokumentet avsattes 53 miljoner euro till programmet. Målet för komponenten socialt skydd är att ta fram ett effektivare system för socialt stöd som skulle förbättra förhållandena för utsatta personer och fattiga barn. Parallellt är målet för komponenten förvaltning av de offentliga finanserna att hjälpa regeringen i Kirgizistan att förbättra sin årliga budgetprocess i fråga om insyn, ansvarighet och förutsägbarhet och när det gäller internkontrollen.

### Bidrag till en icke-statlig organisation

Kommissionen medfinansierade 80 % av ett projekt för att **förbättra förhållandena för nödlidande barn och familjer** med 200 000 euro. Projektet genomförs av den uzbekistanska avdelningen av SOS barnbyar, en internationell icke-statlig organisation som funnits i Uzbekistan sedan 1996. Kontraktet undertecknades 2011 som en del av partnerskapsprogrammet för institutionell uppbyggnad vars mål var att förbättra levnadsvillkoren för utsatta grupper i Uzbekistan genom att förstärka samarbetet mellan icke-statliga organisationer och lokala myndigheter.

### Tjänstekontrakt: program för tekniskt bistånd kombinerat med ett program för sektorsuppdelat budgetstöd

Tadzjikistan. För att stödja programmet med sektorsuppdelat budgetstöd för socialt stöd har kommissionen sedan 2007 utarbetat ett program för **tekniskt bistånd och kapacitetsuppbyggnad** som är inriktat på att a) bättre målinrikta och rationalisera de sociala förmånssystemen, b) ta fram sociala tjänster, c) modernisera systemen för institutionell vård och d) utarbeta en arbetsmarknadspolitik. Programmets samlade budget är 5 miljoner euro som omvandlades till kontrakt på mellan 90 000 och 2,5 miljoner euro med sju europeiska konsultföretag.

39. Kommissionen använde sig av alla dessa olika system för att tillhandahålla biståndet (se **tabell 2**).

#### MÅNGA SMÅ PROJEKT OCH FINANSIERINGSINSTRUMENT: EN ADMINISTRATIV UTMANING

40. Som framgår av **tabell 2** utgjorde bidrag och tjänstekontrakt en stor del till antalet (men en liten del sett till värdet) av kommissionens biståndsinsatser i Centralasien. De administrativa följderna av så många program kan vara betydande<sup>21</sup>.
41. EU-delegationen i Kirgizistan förvaltade 56 kontrakt när revisionen gjordes. Delegationen rapporterade att den hade mycket begränsade möjligheter att besöka de platser där kontraktsåtgärderna genomfördes. Delegation gav även stöd<sup>22</sup> till ytterligare 99 kontrakt som förvaltades av avdelningar vid huvudkontoret.

<sup>21</sup> När det gäller bidragsprogram till exempel måste kommissionens personal, också personalen vid delegationerna, förvalta hela projektcykeln, det vill säga utforma och publicera ansökningsomgångar, informera deltagare, upprätta och underteckna kontrakt, övervaka genomförandet, förvalta den finansiella cykeln och betalningscykeln och anordna revisioner, utvärderingar och rapportering.

<sup>22</sup> Denna typ av stöd innebär att man kommenterar de förslag som stödmottagarna lägger fram, samordnar projektets verksamhet i landet och företräder EU i kommittéer, vid seminarier etc.

TABELL 2

#### KONTRAKTERADE BELOPP INOM FINANSIERINGSINSTRUMENTET FÖR UTVECKLINGSSAMARBETE OCH DET TEMATISKA FINANSIERINGSINSTRUMENTET FÖR UTVECKLINGSSAMARBETE MELLAN 2007 FRAM TILL UTGÅNGEN AV 2012 PER SYSTEM FÖR TILLHANDAHÅLLANDE

	Antal undertecknade kontrakt/ överenskommelser	Kontrakterade belopp fram till utgången av 2012 (miljoner euro)	% av totala värdet
Bidragsöverenskommelser	33	128	36 %
Program med budgetstöd	15	98	28 %
Bidrag till icke-statliga organisationer	143	61	17 %
Tjänstekontrakt och kontrakt om bygg-och anläggningsarbeten	244	66	19 %
	435	353	100 %

Källa: Revisionsrättens analys av uppgifter från kommissionen databas Cris.

**42.** Kommissionen tillhandahåller utvecklingsbistånd i Centralasien genom olika finansieringsinstrument. Finansieringsinstrumentet för utvecklings-samarbete (DCI) är den största källan till medel genom det geografiska programmet för Centralasien och de fem tematiska DCI-instrumenten: tryggad livsmedelsförsörjning, icke-statliga aktörers och lokala myndigheters roll i utvecklingssamarbetet, migrations- och asylpolitik, miljö och hållbar förvaltning av naturresurser, inbegripet energi, och investera i människor. Fem globala instrument ger också bistånd till Centralasien (se punkt 8) liksom det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (EGPI), som olika delar av kommissionens högkvarter ansvarar för.

**43.** Mångfalden av finansieringskällor gjorde förvaltningen av EU-medlen ännu mer komplex, både inom delegationerna och centralt. Exempelvis samverkade delegationen i Kirgizistan med den geografiska enheten för Centralasien vid EuropeAid om 31 av de 56 kontrakt som den förvaltade när revisionen gjordes. När det gäller de återstående 25 kontrakten samverkade den med sex andra enheter vid EuropeAid och med en enhet vid Europeiska utrikestjänsten. Delegationens stöd till de 99 andra kontrakten innebar att den skulle samverka med 11 enheter vid EuropeAid, 2 andra EU-delegationer (i Kazakstan och Tadzjikistan), Europeiska utrikestjänsten och 2 generaldirektorat vid kommissionen – GD Forskning och innovation respektive GD Ekonomi och finans.

**44.** Spridningen av finansieringsinstrument gör det även svårt (utan tidskrävande specialberäkningar) att fastställa EU:s utgifter per land och per sektor i Centralasien:

- Kommissionens gemensamma informationssystem för yttre förbindelser (Cris) visar inte utgifterna per partnerland i de regionala programmen<sup>23</sup>.
- Cris-rapporterna inbegriper inte landskomponenten i regionala och globala program, särskilt inom Europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDMR) och stabilitetsinstrumentet.
- Slutligen specificerar kommissionen inte utgifterna i länder i Centralasien inom program som finansieras av det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Se Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2012 *Det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser (Cris)* ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>24</sup> Såsom Traceca (transportkorridoren Europa–Kaukasien–Asien) och Inogate (gränsöverskridande olje- och gastransporter till Europa).



## LITET FOKUS PÅ ADMINISTRATIVA KOSTNADER

- 45.** Tillhandahållandet av utvecklingsbistånd, ofta under svåra omständigheter, kan vara en arbetsintensiv och kostsam verksamhet. Beslut om hur stora utgifter som ska användas till vad måste ställas mot överväganden om troliga resultat å ena sidan och kostnader å den andra, där resultaten (i synnerhet i ett känsligt område som Centralasien) bedöms från ett heltäckande perspektiv. Trots detta förväntas rimligen ett biståndsorgan vara medvetet om kostnaderna för att administrera de olika delarna av en biståndsbudget.
- 46.** Kommissionen förvaltar sina administrativa kostnader genom en kombination av metoder, bland annat genom bedömningar av arbetsbelastningen vid alla delegationer. Kommissionen har dock inte infört något system för rapportering om de samlade administrativa kostnaderna för att tillhandahålla utvecklingsbiståndet, varken på regional nivå eller på landsnivå.
- 47.** Revisionsrätten uppskattade de administrativa kostnaderna för kommissionens utvecklingsåtgärder i Centralasien på grundval av data från kommissionen. Revisionsrätten tog i uppskattningen med personalkostnaderna och de administrativa kostnaderna för den personal som arbetade med utvecklingsbistånd vid högkvarteret och delegationerna. Stödkostnader (till exempel Europahus<sup>25</sup>, konsulter och övervaknings-tjänster) togs också med.
- 48.** Revisionsrätten beräknade att de relevanta administrativa kostnaderna 2011, som var det senaste hela året när revisionen gjordes, uppgick till 10,5 miljoner euro (se *bilaga III*). Av detta belopp gällde 6,6 miljoner euro (63 %) arbete i samband med utvecklingssamarbetet (lönekostnader och andra driftskostnader) vid de tre delegationer som då var öppna (se punkt 6). Kostnaderna för personalen vid högkvarteret uppgick till 1,8 miljoner euro (17 %) och diverse stödkostnader (bland annat konsultkostnader för att stödja identifiering och utarbetande av projekt och för resultatnriktad övervakning och utvärdering samt kostnader förknippade med Europahus) uppgick till 2,1 miljoner euro (20 %)<sup>26</sup>.
- 49.** Denna summa motsvarar 14,6 % av utvecklingsbiståndet i Centralasien 2011 (71,7 miljoner euro)<sup>27</sup>. Procenttalet ska ses som en angivelse av storleksordningen snarare än som en exakt beräkning; kalkylen är känslig för exempelvis ändringar av storleken på årliga utbetalningar.

<sup>25</sup> Europahus inrättas av kommissionen och fungerar som kontor för tekniskt bistånd för EU-åtgärder och gör EU-politiken mer känd och synlig i de länder där det inte finns någon EU-delegation.

<sup>26</sup> Kostnader för tekniskt bistånd i samband med genomförandet av specifika projekt i partnerländer togs inte med i stödkostnaderna vid beräkningen.

<sup>27</sup> Om konsultkostnader för identifiering av projekt och för resultatnriktad övervakning och utvärdering tas bort från beräkningen minskar denna procentsats till 12,7 %.

- 50.** Administrativa kostnader ingick dessutom i budgeten för varje program. Till exempel visade revisionsrättens kontroll av 20 bidragsöverenskommelser med internationella organisationer att 6 % av deras budgetar i genomsnitt gick till allmänna administrativa kostnader. När det gällde budgetstödprogrammen var motsvarande siffror procentuellt mycket lägre. Kostnaderna för de regelbundna lägesrapporter som gjordes av kontrakterade externa experter uppgick till 1,1 % av programmets budget i Tadzjikistan och omkring 1,6 % i Kirgizistan.
- 51.** Eftersom kommissionen inte rapporterar någon indikator för administrativa kostnader är det inte möjligt att jämföra dessa uppskattningar med de kostnader den har för att genomföra biståndsprogram på andra platser i världen. Revisionsrätten noterar dock med oro att kommissionen förefaller ha ofullständig information om de administrativa kostnaderna som utgör en väsentlig del av kostnaderna för utvecklingsbiståndet i Centralasien.

#### MÅL OCH INDIKATORER: EN BLANDAD BILD

- 52.** Revisionsrättens granskning av program i de tre länder som besöktes visade på en blandad bild när det handlade om att sätta upp SMART-mål (och indikatorer för att bedöma dem), vilket framgår av följande exempel:
- I Tadzjikistan hade sex av sju granskade program för tekniskt bistånd väldefinierade outputmål för utarbetandet av sektorrelaterade studier, strategier, vägledningar och rekommendationer till regeringen. Å andra sidan var målen för programmet för tekniskt bistånd till finansministeriet vagt formulerade.
  - I Kirgizistan var indikatorerna för informationsprogrammet om tryggad livsmedelsförsörjning vaga, till exempel att "informationen om tryggad livsmedelsförsörjning anses allmänt vara korrekt och lämnas i rätt tid", "ett lämpligt antal anställda utbildas" och "nyttan med skördeprognoser". Å andra sidan hade programmet "genomföra god samhällsstyrning för social rättvisa" kvantifierade mål.
  - I Uzbekistan hade två av de fyra program som granskades kvantifierade mål men riktvärden eller utgångsvärden hade inte angetts så att programmets mervärde kunde bedömas.

### BUDGETSTÖD: KOMMISSIONEN SKULLE HA KUNNAT VARA STRIKTARE

- 53.** Sektorsuppdelat budgetstöd innebär att EU-medel förs över till motagarlandets statskassa för att stödja sektorspecifika politiska mål och reformmål. Kommissionens utvecklingsbistånd i Centralasien inbegrep sektorsuppdelat budgetstöd till Kirgizistan och Tadzjikistan för socialt skydd, för vilket kommissionen under perioden 2007–2012 betalade ut 39,4 respektive 24,4 miljoner euro.
- 54.** Kommissionen kräver att varje land som får budgetstöd genomför ett relevant och trovärdigt program för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna (PFM-program)<sup>28</sup>. För att garantera att program med sektorsuppdelat budgetstöd uppnår sina mål både i fråga om utveckling av sektorn och bättre förvaltning av de offentliga finanserna sätter kommissionen upp villkor. Utbetalningarna av budgetstöd är uppdelade över flera år och kommissionen betalar under förutsättning att landet uppfyller villkoren som måste vara tydliga och tillämpas strikt om de ska vara ändamålsenliga.
- 55.** Kommissionen följde detta mönster för sina budgetstödprogram i Tadzjikistan och Kirgizistan. Bägge regeringarna hade ett PFM-program och i båda fallen ställde kommissionen framsteg i genomförandet av programmet som villkor för att betala ut det sektorsuppdelade budgetstödet.
- 56.** År 2007 stoppade kommissionen det tadjikistanska programmet för sektorsuppdelat budgetstöd i två år eftersom Internationella valutafonden (IMF) hade upptäckt att finansministeriet hade utfärdat garantier som innebar att statsbudgeten och den makroekonomiska stabiliteten utsattes för risk. Programmet återupptogs 2009 efter en överenskommelse med IMF. Kommissionens reaktion bidrog till att frågan löstes.

<sup>28</sup> Programmet baseras på de svaga och starka sidor som identifierats vid bedömningen av de offentliga utgifterna och den ekonomiska ansvarigheten (Pefa). Resultatmätningens ramar för Pefa-PFM är ett verktyg för att bedöma systemet för förvaltning av de offentliga finanserna i ett land med hjälp av 28 indikatorer.

- 57.** Emellertid tillämpade kommissionen inte PFM-villkoren tillräckligt strikt i andra avseenden. Kommissionen betalade ut sitt budgetstöd i Kirgizistan i tre delar<sup>29</sup> som var och en föregicks av en bedömning av framstegen i uppfyllandet av PFM-målen<sup>30</sup>. Kommissionen bedömde att framstegen hade gått långsamt men motiverade utbetalningen av var och en av de tre delarna främst med att den kirgizistanska regeringen var fast besluten att genomföra ytterligare reformer. Det fanns inga klara bevis för detta. En central del av kommissionens motivering till utbetalningsbesluten bygger på dess bedömning av partnerländernas åtaganden om att genomföra reformer snarare än på vilka framsteg som faktiskt har skett<sup>31</sup>.
- 58.** När det gäller sektorsuppdelat budgetstöd för socialt skydd under perioden 2007–2009 i Tadzjikistan hade kommissionen inte angett exakta tidsfrister för när regeringen måste uppfylla villkoren. Detta ledde till att partnerlandet saknade incitament för att gå vidare med de nödvändiga reformerna och genomförandet av de reformer som regeringen måste göra försenades. Denna brist åtgärdades dock av kommissionen i det påföljande programmet med sektorsuppdelat budgetstöd.

#### KOMMISSIONEN KOPPLADE INTE PÅ ETT AVGÖRANDE SÄTT BUDGETSTÖDET TILL VILLKOR FÖR ATT MINIMERA KORRUPTIONEN

- 59.** Korruption är ett allvarligt problem i de centralasiatiska republikerna. I *Transparency International's* korruptionsindex hade samtliga år 2011 värden som låg under 28 av 100, och Kirgizistan, Turkmenistan och Uzbekistan var bland de 10 % som låg längst ner på listan med 182 granskade länder. Internationella organisationer rapporterar också regelbundet att framstegen i Kirgizistans och Tadzjikistans korruptionsbekämpningsstrategier går långsamt<sup>32</sup>.
- 60.** Denna utbredda korruption kan påverka kommissionens rykte och minska stödprogrammets ändamålsenlighet.
- 61.** PFM-programmen kan användas för att bekämpa korruption. PFM-programmen för Tadzjikistan och Kirgizistan innehöll åtgärder som syftade till att förbättra effektiviteten och insynen i regeringarnas ekonomiska förvaltning och som kunde förväntas bidra till att minska korruptionen, till exempel förbättra internkontrollen, upphandlingsförfarandena och den interna revisionen inom den offentliga förvaltningen.

<sup>29</sup> I juni 2008, december 2010 och juli 2011.

<sup>30</sup> Kommissionen använde rapporter från externa konsulter som underlag till dessa bedömningar.

<sup>31</sup> Denna praxis avviker från revisionsrättens rekommendation i särskild rapport nr 11/2010 *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien*: kommissionen bör "underbygga utbetalningsbeslut med ett mer strukturerat och formaliserat konstaterande av att tillfredsställande framsteg har gjorts under den aktuella perioden genom att tydligt fastställa de kriterier i förhållande till vilka framsteg ska bedömas, de framsteg som har gjorts och skälen till varför framstegen eventuellt inte har varit planerbara".

<sup>32</sup> Rapporter från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD): *Istanbul Anti-Corruption Action Plan* (korruptionsbekämpningsplan, Istanbul), andra övervakningen, Kirgizistan, lägesrapport, 24.2.2012 och *Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, andra övervakningen, Tadzjikistan, lägesrapport, 16.2.2012.

62. Kommissionen genomför program för PFM, tekniskt samarbete och reformer av rättväsendet, vilket förvisso inverkar positivt på förebyggandet av korruption. Emellertid försökte kommissionen inte knyta sina budgetstödprogram direkt till specifika korruptionsbekämpningsåtgärder, till exempel kriminalisering av korruption, korruptionsförebyggande åtgärder och ökning av offentliga instansers ansvarighet.

## GENOMFÖRANDE OCH RAPPORTERING

63. Punkterna 64–81 handlar om tre aspekter av kommissionens förvaltning av sin biståndspolitik under den granskade perioden: i vilken utsträckning och hur snabbt kommissionen lyckades genomföra sin biståndspolitik, om den ändrade programmen utifrån gjorda erfarenheter och hur den rapporterade om sitt tillhandahållande av utvecklingsbistånd i Centralasien.

## GENOMFÖRANDET VAR GENERELLT LÅNGSAMT MEN VARIERANDE

64. Vid utgången av 2012 hade kontrakt för 50 % av de planerade totala åtagandena för perioden 2007–2013 ingåtts inom instrumentet DCI-Asien och 27 % hade betalats (se **tabell 3**).

TABELL 3

### REGIONAL STRATEGI FÖR CENTRALASIEN 2007–2013. GENOMFÖRANDE AV DCI-ASIEN PER DEN 31 DECEMBER 2012 – KONTRAKT OCH UTBETALNINGAR

Område	Totala anslag 2007–2013 (miljoner euro)	Kontrakterade belopp 2007–2012	Utbetalade belopp 2007–2012
Kazakstan	74	60 %	28 %
Kirgizistan	106	73 %	45 %
Tadzjikistan	128	65 %	32 %
Turkmenistan	53	21 %	13 %
Uzbekistan	71	28 %	9 %
Regionen	242	42 %	26 %
<b>Totalt</b>	<b>674</b>	<b>50 %</b>	<b>27 %</b>

Källa: Utvecklingssamarbetet mellan EU och Centralasien, Europeiska kommissionen, 2011 och data hämtade från Cris.

- 65.** Vid revisionen identifierades fall av långa förseningar innan programmen kom igång. I urvalet med granskade program i Uzbekistan tog det till exempel i genomsnitt två år att underteckna finansieringsöverenskommelsen och ett år att börja genomföra programmet. Tung byråkrati vid mottagarländernas myndigheter, svårigheter att finna lämplig verksamhet att finansiera och komplexa förfaranden vid kommissionen bidrog till att genomförandet av strategin försenades. Omkring tre av fyra av dem som svarade på revisionsrättens enkät bland biståndsgivare uppgav att kommissionens förföreskrifter och rättsliga krav var för komplicerade.
- 66.** Hastigheten på genomförandet varierade kraftigt mellan mottagarländerna. Det har gått särskilt långsamt i Turkmenistan och Uzbekistan. Detta berodde till största delen på att EU och dessa länder hade olika prioriteringar och metoder för utvecklingssamarbetet. Vidare gjorde viktiga politiska händelser, såsom händelserna i Andizjan i maj 2005, att utvecklingssamarbetsåtgärderna bromsades upp under de tre första åren av den granskade perioden, och kommissionen hade svårt att kompensera för den förlorade tiden.
- 67.** I Kirgizistan och Tadzjikistan gick genomförandet snabbare. Detta återspeglar att utvecklingssamarbetet mellan EU och de två länderna, som båda har anslutit sig till Parisdeklarationen, har förbättrats. Under den granskade perioden gavs en stor del av biståndet till dessa partnerländer genom sektorsuppdelat budgetstöd. Mellan 2007 och 2012 gav kommissionen 24,4 miljoner euro i budgetstöd till Tadzjikistan (22 % av det lämnade stödet) och 39,4 miljoner euro till Kirgizistan (36 % av stödet).

#### DE REGIONALA PROGRAMMEN FICK INGEN VERKLIGT REGIONAL DIMENSION

- 68.** I enlighet med det regionala strategidokumentet och EU:s strategi anslog kommissionen cirka en tredjedel av budgeten för strategi till regionala program i syfte att skapa hävstångseffekter för de politiska ansträngningarna att främja regionalt samarbete (se punkterna 19–20). Även om detta var i linje med de strategiska målen har de regionala programmen inte fått den verkligt regionala dimension när det gäller både gemensamt genomförande och regional inverkan som avsågs i utvecklingsstrategin<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Europeiska kommissionen, regionalt strategidokument för biståndet till Centralasien för perioden 2007–2013.

- 69.** Att driva regionala program innebar en extra svårighet för kommissionen. Den var tvungen att få alla mottagarländernas godkännande vid varje steg när programmet förbereddes trots att det politiska engagemanget för regionala program varierade mellan länderna och programmen.
- 70.** En stor del av de regionala medlen i det regionala strategidokumentet<sup>34</sup> har anslagits till program som Erasmus och Tempus (36 %) och investeringsinstrumentet för Centralasien (29 %). Dessa "flerlandsprogram" handlar mer om att genomföra liknande verksamheter i mer än ett mottagarland än att främja samarbete mellan republikerna i Centralasien.
- 71.** Gränsförvaltningsprogrammet för Centralasien är ett exempel där deltagandet varierade mellan mottagarländerna. Programmet är inriktat på att reformera gränsförvaltningen. De totala åtagandena uppgår till 33,7 miljoner euro från 2003 till 2014 och det långsiktiga målet är att anta EU:s normer och rutiner för integrerad gränsförvaltning. Programmet genomförs av Förenta nationernas utvecklingsprogram som är baserat i Bisjkek och har kontor i var och en av de fem republikerna.
- 72.** Kirgizistan och Tadzjikistan deltar förhållandevis engagerat i gränsförvaltningsprogrammet. Men efter nästan tio års genomförande deltog Uzbekistan och Turkmenistan selektivt i den regionala kapacitetsuppbyggnadsverksamheten, och länderna var ovilliga att dela med sig av sina erfarenheter till de andra länderna.

<sup>34</sup> I det regionala strategidokumentet anslags 242 miljoner euro till regionalt samarbete.

## LÄRA AV ERFARENHETERNA: FRAMGÅNGAR MEN ÄVEN MISSADE MÖJLIGHETER

- 73.** Under 2010 gjorde kommissionen en halvtidsutvärdering (se punkt 21) i syfte att bedöma om de prioriteringar och metoder för tillhandahållande av bistånd som hade använts under det första vägledande programmet 2007–2010 fortfarande var lämpliga. Som ett resultat av halvtidsutvärderingen tog man i det vägledande programmet 2011–2013 hänsyn till nya utvecklingar i partnerländerna, såsom den gradvisa framväxten av ett civilt samhälle, nödvändigheten av att kombinera tekniska biståndsprogram med budgetstöd och institutionella reformprogram och kravet att stödja lokal produktion och infrastruktur.
- 74.** Det vägledande programmet innehöll även några nya typer av program som hade testats i andra geografiska regioner, såsom programmet med investeringsinstrument<sup>35</sup>. Kommissionen utnyttjade dock inte möjligheten att lyfta fram partnersamverkan och utstationering av personal mellan EU:s förvaltningar och förvaltningar i Centralasien, vilket är en av prioriteringarna i rådets strategi för relationerna mellan EU och Centralasien.
- 75.** Kommissionen gjorde stora ansträngningar för att lära av erfarenheterna och förbättra programmen under den granskade perioden. Att kommissionens stöd har varit relativt stabilt och kontinuerligt i fråga om prioriterade sektorer, metoder för tillhandahållande av biståndet och program innebar att man kunde ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts. Bilaterala program, som programmet för förbättring av mödra- och barnhälsovården i Uzbekistan (se **ruta 2**) och andra upplagan av programmet för institutionell uppbyggnad och partnerskap blev bättre tack vare erfarenheterna från tidigare faser. Programmet för narkotikabekämpning i Centralasien är också ett exempel på ett regionalt program där erfarenheterna ledde till att det bättre anpassades till partnerländernas behov.
- 76.** Å andra sidan var två resultatriktade övervakningsrapporter, där inverkan av och hållbarheten i fas-7 av programmen för gränsförvaltning bedömdes, inte tillgängliga förrän nästa fas hade utformats.

<sup>35</sup> Program som initierades i Afrika (2007) och i grannskapsländerna (2008).



**77.** Budgetstödprogrammen i Kirgizistan och Tadjikistan följde tidigare, jämförbara program för stöd till tryggad livsmedelsförsörjning. Kommissionen gick igenom erfarenheterna av dessa tidigare program under 2008 och gjorde förbättringar inom sektorspecifika områden och av användningen av tekniskt bistånd för att stödja programmen. Kommissionen anammade dock inte följande användbara rekommendationer:

- Att göra programmen fleråriga eftersom ett år är en mycket kort period för en heltäckande bedömning av framsteg och för biståndets förutsägbarhet.
- Att tydligt definiera villkoren för utbetalning.
- Att fokusera på få, centrala områden med två till tre villkor som sprids över flera år.

## UZBEKISTAN

**Förbättring av mödra- och barnhälsovården** är ett program där fokus ligger på att uppnå millennieutvecklingsmål 4 – minska barnadödligheten och millennieutvecklingsmål 5 – förbättra mödrahälsan. Programmet startade 2007 med en budget på 3,5 miljoner euro och genomförs av Unicef i samarbete med det uzbekiska hälsoministeriet. Efter en positiv bedömning av programmet 2010 beslutade kommissionen att finansiera programmets andra fas med en tilläggsbudget på 7,2 miljoner euro.

## RAPPORTERING: MER OM VERKSAMHETEN ÄN OM RESULTATEN

- 78.** Kommissionen tar fram två centrala årsrapporter om utvecklingsbiståndet. Dels utarbetar generaldirektören för EuropeAid en årlig verksamhetsrapport om generaldirektoratets verksamhet, dels offentliggör kommissionen en årsrapport om EU:s utvecklings- och biståndspolitik och genomförandet av den. Båda rapporterna innehåller ett kapitel om utvecklingsbistånd till Centralasien.
- 79.** De årliga verksamhetsrapporterna anger sju indikatorer för Centralasien<sup>36</sup>. Även om de generellt sett är relevanta för bedömningen av hur EU:s utvecklingsbistånd i Centralasien har lyckats är dessa indikatorer inte samma som i det regionala strategidokumentet och i de vägledande programmen, och de är inte heller direkt kopplade till de planerade resultaten av rådets nya partnerskapsstrategi för Centralasien.
- 80.** Avsnittet om Centralasien i årsrapporten om EU:s utvecklings- och biståndspolitik är varje år berättande till sin karaktär. Även om det innehåller några exempel ger det lite information om mätbara resultat av EU:s verksamheter och hur de inverkat på befolkningen, anger inga indikatorer som är relevanta för EU:s verksamheter och jämför inte resultat med mål. Generellt undviker rapporten att nämna problem och hinder i genomförandet av EU:s mål.
- 81.** Inte i någon av de utarbetade rapporterna jämförs fördelningen av utgifter med den fördelning som anges i det regionala strategidokumentet (se punkt 20) eller ges information om administrativa kostnader (se punkterna 45–51).

<sup>36</sup> Indikatorerna är följande: i) partnerskaps- och samarbetsavtal: antal avtal som ratificerats, ii) demokratisering/rättsstatsprincipen: antalet länder som närmar sig val som uppfyller OSSE:s normer och Europarådets/Venedigkommissionens standarder, iii) utbildningsinitiativet för Centralasien: antal centralasiatiska länder som deltar i Bologna-processen, iv) miljö/vatten/energi: länder som antar nationella klimatförändringsstrategier och genomför EU:s strategier, v) MDG 1 – andel i procent av Centralasiens befolkning som lever under fattigdomsgränsen, vi) MDG 4 – minska barnadödligheten och vii) MDG 6 – kampen mot hiv/aids, malaria och andra sjukdomar.

## SLUTSATSER

- 82.** Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten gjorde under svåra förhållanden stora ansträngningar för att planera och få till stånd det program för EU:s utvecklingsbistånd i Centralasien som presenterades i det regionala strategidokumentet från april 2007. Planeringen och fördelningen av biståndet var generellt sett tillfredsställande, medan genomförandet var mindre tillfredsställande.
- 83.** Kommissionen diskuterade prioriteringarna med partnerländerna och försökte anpassa sina utgiftsplaner till deras nationella prioriteringar. Vid den geografiska fördelningen av biståndet togs hänsyn till det relativa välståndet. De projekt som valdes ut för EU-stöd bidrog alla till att uppnå de breda målen i det regionala strategidokumentet. Kommissionen gav emellertid bistånd till ett större antal sektorer än vad som är förenligt med bästa praxis.
- 84.** Kommissionen utnyttjade ett antal olika metoder för att genomföra sina planer. Detta innefattade många små projekt, vilket ökade delegationernas administrativa börda. Programmet var också svårare att förvalta på grund av de många olika finansieringsinstrumenten och olika rapporteringsvägar, vilket gör det svårt att fastställa hur mycket EU har spenderat per sektor och land i Centralasien. Kommissionen har inte försökt uppskatta de totala administrativa kostnaderna för utvecklingsbiståndsprogrammet i Centralasien.
- 85.** Kommissionen kunde och borde ha förvalt sina budgetstödprogram i Tadzjikistan och Kirgizistan striktare och kopplat budgetstödet till särskilda korruptionsbekämpningsåtgärder. Utbetalningsbesluten fattades på grundval av partnerländernas åtaganden om reformer och inte på de framsteg som gjorts.
- 86.** Genomförandet var i allmänhet långsamt även om det förekom vissa stora variationer. De regionala programmen fick ingen verkligt regional dimension, och många bestod endast av "flerlandsmekanismer" som länderna kunde utnyttja var för sig. Kommissionen införde system för att kunna lära av erfarenheterna och förbättra sina program över tiden. Detta resulterade i användbara resultat som i några fall inte var tillgängliga i tid och i andra fall till användbara rekommendationer som inte accepterades. Kommissionens rapporter handlade mer om verksamheterna än om resultaten.

## REKOMMENDATIONER

- 87.** Förutsatt att Europeiska unionens utvecklingsbiståndsprogram till Centralasien fortsätter<sup>37</sup> rekommenderar revisionsrätten att kommissionen och Europeiska utrikestjänsten utnyttjar erfarenheterna från perioden 2007–2012 när det kommande utvecklingsbiståndet planeras och genomförs. Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten bör i synnerhet
- utforma alla framtida regionala program så att de kan få en verkligt regional dimension,
  - koncentrera allt det stöd som ges till ett litet antal sektorer,
  - införa ett system för att beräkna och rapportera om de samlade administrativa kostnaderna för att leverera sitt utvecklingsbistånd,
  - definiera och tillämpa stabila och objektivt verifierbara villkor för alla budgetstödprogram som ska fortsätta och i synnerhet lägga tillräcklig vikt vid stödet till korruptionsbekämpningsåtgärder,
  - förbättra programutformningen och programgenomförandet mot bakgrund av gjorda erfarenheter och ändrade omständigheter,
  - rapportera om resultat och inverkan så att de kan jämföras med planer och mål.

<sup>37</sup> KOM(2011) 840 slutlig, 7.12.2011.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel PINXTEN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 oktober 2013.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Ordförande

## ALLMÄN INFORMATION OM DE CENTRALASIATISKA REPUBLIKERNA

Land	Kazakstan	Kirgizistan	Tadzjikistan	Turkmenistan	Uzbekistan	Källa
<b>Allmänt</b>						
Areal ('000 kvadratkilometer)	2 725	200	143	488	447	1
Befolkning (i '000, uppskattning i juli 2013)	17 736	5 548	7 910	5 055	28 661	1
Befolkningstillväxt (uppskattning i juli 2013)	1,20 %	0,97 %	1,79 %	1,15 %	0,94 %	1
<b>Ekonomi</b>						
BNP (köpkraftsparitet i miljarder USD, uppskattning för 2012)	231,3	13,47	17,72	47,55	104,7	1
BNP per capita (köpkraftsparitet i USD)	13 040	2 430	2 240	9 410	3 650	1
BNP-tillväxt, 2011	7,5 %	5,7 %	7,4 %	14,7 %	8,3 %	2
<b>Offentligt utvecklingsbistånd (ODA)</b>						
ODA per capita (i USD)	18	65	55	7	7	3
ODA från EU per capita (i USD)	1,0	5,6	4,0	1,9	0,4	4
<b>Korruption och institutionella reformer</b>						
Korruptionsindex (0 är sämst och 100 bäst)	28	24	22	17	17	5
Civilsamhället (1 är bäst och 7 sämst)	6,00	4,75	6,00	7,00	7,00	6
Rättslig ram och självständighet (1 är bäst och 7 sämst)	6,50	6,25	6,25	7,00	7,00	6
Demokratiindex (1 är bäst och 7 sämst)	6,54	6,00	6,18	6,93	6,93	6

## Källor:

- 1 CIA, *The World Fact book*, uppdaterad 2013.
- 2 Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), *Transition Indicators* (övergångsindikatorer) 2012.
- 3 Världsbanken 2012, årsgenomsnitt baserat på uppgifter för 2008, 2009 och 2010.
- 4 Revisionsrättens uppskattning baserad på genomsnittliga årliga utbetalningar från 2007 till 2012 från databasen Cris (de regionala programmen har fördelats lika mellan partnerländerna).
- 5 *Transparency International*, Korruptionsindex, 2012.
- 6 Freedom house, *Nations in Transit* (nationer i förändring), 2012.

## GRANSKADE PROGRAM

Instrument	Beslut nummer	Program	Belopp för vilket det gjorts åtaganden (i tusen euro)
<b>Kirgizistan</b>			
DCI -Asien	19225	Stöd till ekonomisk diversifiering i Kirgizistan, agroindustrin	1 600
DCI -Asien	19222	Stöd till en reform av fängelseväsendet i Kirgizistan	3 000
DCI -Asien	19241	Stöd till utbildningsväsendet i Kirgizistan	5 500
DCI -Asien	19237	Sektorpolitiskt stödprogram – Socialt skydd och förvaltning av de offentliga finanserna – Kirgizistan 2007/09	9 000
DCI -Asien	21363	Sektorpolitiskt stödprogram – Socialt skydd och förvaltning av de offentliga finanserna – Kirgizistan 2007–2009 – tredje tilldelningen	9 000
DCI -Asien	20590	Genomföra god samhällsstyrning för social rättvisa	3 000
DCI -Asien	22484	Sektorpolitiskt stödprogram, sociala sektorn – Kirgizistan 2010	13 000
DCI -Asien	21058	Gränsförvaltning i Centrala Asien – fas 8	8 000
DCI -Asien	19812	Program för narkotikabekämpning i Centralasien – fas 5	5 000
DCI -Food	19169	Sektorpolitiskt stödprogram – Socialt skydd och förvaltning av de offentliga finanserna – Kirgizistan 2007/09	9 000
DCI -Food	21863	Stöd till förbättring av ett informationssystem för tryggad livsmedelsförsörjning i Kirgizistan	2 000
<b>Totalt</b>			<b>68 100</b>
<b>Tadzjikistan</b>			
DCI-Asien	21994	Stödprogram för mänsklig utveckling	26 000
DCI-Asien	19236	Sektorpolitiskt stödprogram – socialt skydd, Tadzjikistan 2007/09	9 000
DCI-Asien	19667	Tekniskt bistånd för att stödja politiken för den sociala sektorn i Tadzjikistan	5 000
DCI-Asien	20325	Projekt för modernisering av förvaltningen av de offentliga finanserna	2 000
DCI-Food	19168	Program för tryggad livsmedelsförsörjning – Tadzjikistan – 2007	9 000
DCI-Food	21365	Stöd till sociala skyddsnet – den globala livsmedelsmekanismen (Tadzjikistan)	7 750
<b>Totalt</b>			<b>58 750</b>
<b>Uzbekistan</b>			
DCI -Asien	20509	Stöd till en reform av rättväsendet i Uzbekistan	10 000
DCI -Asien	22308	Program för institutionell uppbyggnad och partnerskap	2 200
DCI -Asien	22311	Förstärkning av det parlamentariska tvåkammerssystemet och nätverksarbete med regionala myndigheter	2 000
DCI -Asien	22373	Förbättring av mödra- och barnhälsovården i Uzbekistan – fas II	6 700
<b>Totalt</b>			<b>20 900</b>

Källa: EuropeAid:s databas Cris.

## KOMMISSIONENS ADMINISTRATIVA KOSTNADER

### INLEDNING

1. Revisionsrätten uppskattade de administrativa kostnaderna som kommissionen hade haft för att betala ut stöd i Centralasien.
2. Revisionsrätten tog hänsyn till följande komponenter:
  - Personalkostnader: löner, ersättningar och pensioner till kommissionens tjänstemän, kontraktsanställda och lokalanställda som arbetade med utvecklingsbistånd till Centralasien, både vid högkvarteret och vid EU:s delegationer.
  - Kostnader för kontor och utrustning och andra löpande kostnader för personalen vid högkvarteret och delegationerna.
  - Kommissionens egna stödkostnader (och inte mottagarlandets) i samband med utvecklingsbiståndet till Centralasien, bland annat konsultkostnader för att stödja identifiering och utarbetande av projekt och för resultatinkriktad övervakning och utvärdering samt kostnader förknippade med Europahus<sup>1</sup>.

### KÄLLOR OCH BERÄKNINGSMETOD

3. Revisionsrätten identifierade följande årliga kostnader:

---

<sup>1</sup> Kostnader för tekniskt bistånd i samband med genomförandet av specifika projekt i partnerländer togs inte med i stödkostnaderna vid beräkningen.

### UPPSKATTADE ADMINISTRATIVA KOSTNADER FÖR PLANERING OCH GENOMFÖRANDE AV EU:S UTVECKLINGSBISTÅND TILL CENTRALASIEN

Beskrivning	tusen euro	Källa/kommentar
Administrativa kostnader vid högkvarteret (utvecklingsbiståndets andel av kostnaderna)	1 786	Belopp för 2011 <sup>1</sup>
Administrativa kostnader för delegationerna (utvecklingsbiståndets andel av kostnaderna)	6 611	Belopp för 2011 <sup>2</sup>
<b>Deltotal</b>	<b>8 397</b>	
Stödkostnader		Årliga genomsnitt som granskningsteamet har beräknat på grundval av uppgifter i Cris om kontrakt sedan 2007 (för ROM 2008–2011).
– Europahus	700	
– Identifiering och utformning av projekt	560	
– Resultatorienterad övervakning	700	
– Utvärderingar	145	
<b>Deltotal</b>	<b>2 105</b>	
<b>Totalt</b>	<b>10 502</b>	

<sup>1</sup> Bygger på standardkostnader för att anställa tjänstemän enligt finansieringsöversikter för rättsakter. Standardkostnaden har lämnats av kommissionens generaldirektorat för budget och inbegriper löner och ersättningar samt kostnader för kontor och utrustning.

<sup>2</sup> För tjänstemän och kontraktsanställda är kostnaden beräknad på grundval av ett genomsnitt för utstationerad personal vid delegationer. Kostnaderna för lokalanställda och de lokala löpande kostnaderna är de verkliga ersättningar som Europeiska utrikestjänsten har betalat.

### BEGRÄNSNINGAR

4. Några administrativa kostnader ingår inte; arbetsgivarens pensionskostnader har endast tagits med för lokalanställda vid delegationer och inte för tjänstemän och kontraktsanställda.
5. Inga kostnader har tagits med för stöd från andra kommissionsenheter (administration, utbildning, it etc.) eller från Europeiska utrikestjänsten.
6. Beloppen gäller för 2011. Delegationerna i Kazakstan, Kirgizistan och Tadzjikistan var helt operativa under detta år. Det fanns Europahus i både Uzbekistan och Turkmenistan.



# KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

## SAMMANFATTNING

### II.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill betona att några av de viktigaste begränsande faktorerna för att genomföra utvecklingssamarbetet är de centralasiatiska ländernas objektiva svårigheter att göra framsteg med reformagendan och den institutionella ramen.

### III.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har gjort särskilda ansträngningar för att koncentrera interventionsområdena för bilateralt bistånd, framför allt i det fleråriga vägledande programmet 2011–2013. De extra sektorerna kommer från de regionala och tematiska delarna: Dessa är en integrerad del i förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien, som kommissionen måste tillämpa fullt ut.

### IV.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill påpeka följande:

- Beslutet om metoden för genomförandet är ett resultat av en särskild analys och integrerad utvärdering av varje program och innefattar ett samråd och en kvalitetsgranskning.
- Kommissionen arbetar för att minska antalet små projekt, som främst beror på de tematiska programmen, där åtgärderna till sin natur är begränsade i storlek.
- De finansiella instrumenten utgår från den fastställda rättsliga grunden, och rapporteringen om genomförandet måste omfatta olika geografiska och tematiska tjänster vid huvudkontoret.
- Informationen om utgifterna för olika program och instrument finns tillgänglig.
- Kommissionen använder redan olika verktyg för att utvärdera de administrativa kostnaderna i samband med utvecklingssamarbete.

### V.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill understryka att de pågående budgetstödprogrammen är knutna till särskilda korruptionsförebyggande åtgärder.

# KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

## INLEDNING

Kriterierna för berättigande till budgetstöd kräver en helhetsinriktad metod som baseras på trovärdighet och positivt genomförande, som till sin natur är övergripande. En tillfredsställande utveckling bör bygga på en dynamisk metod där man tittar på tidigare och färskare politiska resultat som bedöms mot de förväntade reformerna, men där man tar hänsyn till chocker och korrigerande åtgärder och justerar målen vid behov.

### VI.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill betona att några av de viktigaste begränsande faktorerna för att genomföra utvecklingssamarbetet är de centralasiatiska ländernas objektiva svårigheter att göra framsteg med reformagendan och sin institutionella och politiska ram.

Kommissionen och utrikestjänsten påminner om att de regionala programmen för Centralasien är speciella och har gjort det möjligt att föra en dialog och främja goda förbindelser och samarbete i regionen. Det är inte alltid möjligt att införa någon verkligt regional dimension med tanke på de nuvarande politiska förhållandena i Centralasien.

Kommissionen har alltid tagit hänsyn till relevanta rekommendationer till följd av genomförandet av programmen.

### VII.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten kommer att uppmärksamma revisionsrättens rekommendationer och följa upp dem inför framtida samarbetsinsatser, i samtliga fall där detta är relevant och genomförbart.

### 13.

Rådets rekommendationer om att EU:s ansträngningar bör vara mer målinriktade och bidra till att synliggöra EU:s åtgärder i Centralasien och öka deras genomslagskraft har beaktats på ett tillfredsställande sätt. EU har bl.a. haft en ledande roll i flaggskeppsinitiativ som EU-medlemsstaterna har tagit själva – Frankrike och Tyskland om rättsstatsprincipen, och Italien och Rumänien om miljö och vatten, där Finland spelar en aktiv, stödjande roll.

EU:s genomslagskraft och synlighet ökar också när genomförandet av EU:s biståndsprogram anförtros direkt åt konsortier av EU-medlemsstater eller EU-organ – t.ex. i fråga om rättsstatsprincipen, gränsförvaltning, kamp mot narkotika, utbildning och miljö, och detsamma gäller för investeringsmöjligheter via EU:s finansieringsinstitutioner (EBRD, Europeiska investeringsbanken, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Agence Française de Développement).

### 14.

När det gäller Europaparlamentets slutsatser påpekar kommissionen och utrikestjänsten att anslagen per land följer av de slutliga beslut som fattats av EU:s budgetmyndighet, medan de politiska prioriteringarna främst avgörs av EU:s råd.

Utvecklings- och samarbetsramen är inte avsedd att täcka alla politiska komponenter i EU:s strategi för Centralasien. Utvecklingssamarbetet är inriktat på att stödja genomförandet av strategin inom utvalda områden, nämligen rättsstatsprincipen, utbildning och miljö/vatten.

I EU:s strategi för Centralasien fastställs en gemensam agenda för förstärkt samarbete som ska följas upp med en regelbunden sektorspolitisk dialog. De prioriterade områdena har fastställts tillsammans med EU-medlemsstaterna och länderna i Centralasien och omfattar rättsstatsprincipen, demokrati och mänskliga rättigheter.

År 2012 antog kommissionen en ny uppsättning riktlinjer för budgetstöd som omfattar särskilda krav för att förbättra rapporteringsstandarderna och även behandlar farhågor om korruption. Det görs regelbundet en utvärdering av budgetstödsinsatserna i samband med varje begäran om utbetalning för Tadzjikistan och Kirgizistan. Denna dokumentation finns tillgänglig för parlamentet.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### IAKTTAGELSER

#### 23.

Revisionsrätten är kritisk mot att det regionala strategidokumentet och de vägledande programmen endast innehåller begränsade motiveringar till kommissionens detaljerade val av utgiftsprioriteringar både när det gäller val av prioriterade sektorer och när det gäller hur mycket som ska anslås till regionala respektive bilaterala program. Även om detta inte förklaras i detalj i policydokumenten har dessa val gjorts med omsorg och i enlighet med de berörda planerings- och strategidokumenterna.

Det är en grannliga balansakt att välja hur finansiella resurser ska anslås till olika sektorer, där man måste göra en avvägning mellan fördelarna med att inrikta resurserna på färre sektorer och riskerna med att stödresurserna koncentreras till ett alltför snävt urval av sektorer. Dessa beslut är dynamiska och har utvecklats under planeringsperioden 2007–2013. Den viktigaste principen för att planera den regionala–bilaterala mixen har dessutom varit att åstadkomma komplementaritet mellan politiska mål på landsnivå – t.ex. minskad fattigdom, tillhandahållande av sociala tjänster, lokal utveckling – och mer övergripande frågor av regional karaktär. Under planeringsperioden har de bilaterala anslagens företrädare framför det regionala anslaget alltid beaktats. Kommissionen har med utgångspunkt i erfarenheterna från de föregående programmen diskuterat biståndsprioriteringar med regeringarna i mottagarländerna och har försökt anpassa sin samarbetsram till de nationella planerna när sådana har funnits.

Det är riktigt att kontinuiteten i stödet i förekommande fall har varit en viktig faktor i detta arbete, eftersom ett av huvudmålen är att säkerställa att reformerna blir hållbara. Den sektorsomfattande strategi som EU har valt för att främja reformer kräver en viss grad av kontinuitet i unionens engagemang och stöd.

Det måste betonas att planeringen genomfördes trots att det objektivt sett har funnits begränsningar i Centralasien, framför allt för att majoriteten av de centralasiatiska länderna inte har utvecklat nationella utvecklingsstrategier och inte heller följer utvecklings- och samarbetsramen (Parisdeklarationen).

#### 30.

Revisionsrättens iakttagelse återspeglar den rent generellt besvärliga politiska och institutionella situationen i Uzbekistan. Trots de svårigheter som har uppstått till följd av perioder av politiska spänningar mellan EU och Uzbekistan, de strukturella begränsningarna i landets strategi för utvecklingssamarbete, och avsaknaden av en EU-delegation på plats, har EU:s utvecklingssamarbete lyckats genomföra konkreta åtgärder i Uzbekistan under perioden 2005–2012.

Det har gjorts särskilda ansträngningar på senare år för att öka de uzbekiska myndigheternas egenansvar i fråga om samarbetsprogrammen, vilket har lett till innovativa insatser som en reform av rättsväsendet och hållbar utveckling på landsbygden.

#### 32.

Se svaret på punkt 34.

#### 34.

Kommissionen håller helt och hållet med om principen om biståndseffektivitet och om att stödsatser bör inriktas på högst tre sektorer när stödet för varje partnerland planeras. Den gjorde allt i sin makt för att följa denna och andra principer för biståndseffektivitet under planeringsperioden 2007–2013.

För Kirgizistan anges utbildning, rättsstatsprincipen och socialt skydd/inkomstgenerering som prioriterade sektorer för bilateralt samarbete i det fleråriga vägledande programmet 2011–2013. Eftersom stöd till reform av det statliga förmånssystemet är direkt kopplat till inkomstgenerering för fattiga anses projekten inom detta område gälla samma sektor. Projekt i andra sektorer hör till fleråriga vägledande program för tidigare perioder.

När det gäller Tadzjikistan anges program för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna (PFM-program), sociala sektorer (hälsa och socialt skydd) samt utveckling av den privata sektorn som prioriterade sektorer för insatser. Eftersom PFM-program behandlas som en sektorsövergripande fråga finns det i praktiken tre prioriterade sektorer. Projekt i andra sektorer hör till fleråriga vägledande program för tidigare perioder.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

För Uzbekistan anges två prioriterade sektorer i det fleråriga vägledande programmet 2007–2010: höjd levnadsstandard genom program för landsbygdsutveckling och lokal utveckling samt gott styre/rättsstatsprincipen. I det andra fleråriga vägledande programmet 2011–2013 identifieras tre prioriterade sektorer: höjd levnadsstandard genom program för landsbygdsutveckling och lokal utveckling; rättsstatsprincipen och reform av rättsväsendet; samt förstärkning av handel, företagsklimat och små och medelstora företag. Båda de fleråriga programmen har alltså omfattat samma två områden: höjd levnadsstandard genom program för landsbygdsutveckling och lokal utveckling; samt gott styre och rättsstatsprincipen.

Omnämmandet av områdena miljö, energi och utbildning refererar främst till åtgärder på regional centralasiatisk nivå för alla fem länder.

### 35.

Kommissionen har strävat efter att ge kompletterande stöd inom högt prioriterade områden för partnerländerna för att förstärka effekterna och resultaten.

De specifika regionala och tematiska delarna är en integrerad del av förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien, som kommissionen måste tillämpa fullt ut. De sektorer som omfattas av det regionala programmet ingår i planeringsdokumentet för Centralasien och följer en omfattande politisk strategi som är i linje med behoven hos partnerländerna i Centralasien. Frågor som berör mänskliga rättigheter behandlas inom ramen för det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDMR).

### 41.

De 56 rapporterade kontrakten omfattar inte bara de vanliga samarbetsprogrammen (>1 000 000 euro), utan även kontrakt för anknutna tjänster som kortsiktigt tekniskt bistånd, revision osv. upp till högst 200 000 euro per kontrakt. De omfattar också kontrakt som ingår i andra finansiella instrument än instrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien, dvs. EIDMR, stabilitetsinstrumentet, kärnsäkerhet och andra.

Kommissionen vill också lyfta fram två andra viktiga strukturella egenskaper: många åtgärder (kortsiktigt tekniskt bistånd, övervakning, utvärdering m.m) går bara att genomföra med hjälp av tjänstekontrakt som ingås efter upphandlingar som utförs enligt konkurrensbestämmelser som är förenliga med EU:s budgetförordning. Dessutom får per definition anslag till icke-statliga organisationer/tematiska program som drivs tillsammans med det civila samhället och lokala aktörer begränsad finansiering och är av naturen små.

Många av de 99 kontrakt som identifierades av revisionsrätten vid dess granskning kräver endast begränsad och sporadisk återkoppling från delegationen i Bishkek, eftersom de ofta har global täckning.

### 43.

När det gäller revisionsrättens bedömning av mångfalden av finansieringskällor (se även punkt 84) konstaterar kommissionen att antalet instrument som används är berättigat eftersom det enligt förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien är obligatoriskt att inrikta sig på ett begränsat antal sektorer, vilket kräver långsiktigt strategiskt samarbete. Tematiska instrument och särskilda instrument, som stabilitetsinstrumentet, gör det möjligt att ta itu med andra frågor som kräver omedelbara åtgärder men som ligger utanför den begränsade räckvidden för de utvalda prioriterade sektorerna.

Det finns bara en rapporteringsväg och den går via förvaltningsrapporten om externt bistånd till EuropeAid.

### 44. Första strecksatsen

När det gäller revisionsrättens anmärkningar om nationella utgifter i ett regionalt program vill kommissionen understryka att regionala program är utformade just för att undvika en enkel sammanslagning av landsdelar och att det därför av principskäl inte görs någon landsbase-rad uppdelning av budgeten, varken i utformningen eller under genomförandet. Detta är något som de centralasiatiska länderna efterfrågar och som kommissionen hela tiden har motsatt sig på grund av de regionala programmens karaktär, dvs. med projekt som investerar resurser i gemensamma verksamheter och utbyter erfarenheter för att underlätta integrering.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### 44. Andra strecksatsen

När det gäller revisionsrättens slutsatser påpekar kommissionen att kommissionens gemensamma informationssystem för yttre förbindelser (Cris) kan ta fram uppgifterna när ett kontrakt väl har ingåtts (utan att det påverkar de punkter som tas upp ovan). Innan ett kontrakt sluts är specifikationen vägledande. Cris har alltså information om landskomponenten i program för vilka det har ingåtts kontrakt efter en gemensam ansökningsomgång, med undantag för regionala kontrakt av det skäl som anges ovan.

### 44. Tredje strecksatsen

På senare år har ramen för regionalt samarbete med centralasiatiska länder konsoliderats ytterligare genom dessa länders deltagande i Europeiska grannskapspolitikens regionala program (East). Programmet stöder reformer och modernisering inom viktiga sektorer i ländernas utvecklingsagendor där de ställs inför liknande utmaningar. Det kan handla om insatser på områden som utbildning, energi, transport, miljö, vatten, kamp mot narkotika, eller för att förbättra företagsklimatet och locka EU-investeringar. Detta har bidragit till att stärka effekterna av EU-samarbetet och skapa konkreta resultat.

Revisionsrättens rapport är relevant för länder som ingår i det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (EGPI) (under DEVCO:s direktorat F:s ansvar) i fråga om de två programmen Inogate och Traceca, som är de enda två program som omfattar EGPI-regionen och är utsträckta över Centralasien. Samtidigt som dessa båda programs sektorsinriktning är extremt tydlig, håller kommissionen med om att det inte går att identifiera exakt hur stor del av finansieringen som går till varje land utan en tidskrävande och arbetsam analys av projektverksamheter och åtföljande kostnader, eftersom de regionala initiativen är gemensamma för alla deltagande länder. Dessutom är de regionala programmen utformade och avsedda för att främja samarbete mellan flera länder och inte för att ge anslag till enskilda länder som kan leda till konkurrens i stället för samarbete.

### 45.

Beslutet om var och hur utvecklingsbudgeten ska användas beror på flera olika kriterier (politiska hänsyn, geopolitik, behov i ett särskilt land, säkerhet, tillförlitlighet hos mottagarländer och partner för genomförandet osv.) och bör inte granskas enbart mot bakgrund av de administrativa kostnaderna i en viss region eller ett visst land.

Om kommissionens beslut enbart fattades med hänsyn till de administrativa kostnadernas storlek skulle den vara tvungen att avstå från utvecklingsbistånd via de jämförelsevis dyraste biståndsmetoderna, t.ex. genom icke-statliga organisationer, och från att ge bistånd till de minst utvecklade länderna, vilket skulle strida mot syftet med vår politik.

### 46.

Kommissionen övervakar sina administrativa kostnader noggrant och vidtar åtgärder för att minska dem när det är möjligt (flerårig budgetram, budgetnedskärningar i kapitel V, regelbundna bedömningar av arbetsbelastning, reviderade tjänsteföreskrifter, resultatövervakning osv.).

Det finns ett system för att beräkna och bedöma kostnaderna för olika politikområden på EU-institutionsnivå inom ramen för den verksamhetsbaserade budgeteringen. Om revisionsrätten vill ifrågasätta detta system, som budgetmyndigheten har godkänt, bör detta av samstämmighets-skäl göras på institutionell nivå och inte inom ramen för ett enskilt politikområde.

### 47.

Se svaret på punkt 45.

### 48.

Se svaret på punkt 45.

### 49.

Kommissionen anser att revisionsrätten har överskattat de administrativa kostnadernas storlek till följd av den definition som används. Revisionsrätten tar i sin beräkning med kostnader som ingår i verksamheterna, t.ex. det tekniska bistånd som hänger ihop med identifiering, utformning och utvärdering av projekt och sammanställning av resultat (resultatinriktade övervakningsrapporter), som inte ska betraktas som administrativa kostnader utan som en del av projektets genomförandecykel.

### 50.

Se svaret på punkt 45.

### 51.

Se svaret på punkterna 45 och 46.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### 52.

I sina nya program tänker kommissionen vidta ytterligare åtgärder för att avhjälpa denna brist, eftersom datainsamlingen och de statistiska systemen i partnerländerna har förbättrats.

### 52. Första strecksatsen

Bredare mål identifierades av flera skäl: dels avsaknaden av en officiell PFM-strategi vid den specifika tidpunkten och det pågående arbetet med en sådan, dels den rådande osäkerheten på grund av att budgetstödprogrammet hade frusits till följd av felrapporteringen om hur Tadzjikistans nationalbank använt den internationella reserven samt att IMF:s program stoppades 2008.

Kommissionen var alltså tvungen att se till att den kunde vara flexibel genom att hantera dessa problem på ett tillfredsställande sätt. Detta gav ett visst manöverutrymme och möjlighet att ta med tekniska bistånd för att stödja det grundläggande reformarbetet, särskilt i fråga om sociala reformer och PFM.

### 52. Andra strecksatsen

Indikatorerna var fortfarande förhållandevis vaga för att kunna ge stöd till ytterligare övergripande reformer inom sektorn för livsmedelssäkerhet. Delvis på grund av denna flexibilitet kunde programmet bidra till att bereda väg för viktiga reformer inom områden som hushållsundersökningar, systemet för insamling av information om livsmedelspriser och utbildning av dem som samlar in uppgifter.

### 52. Tredje strecksatsen

Det är svårt att fastställa stabila utgångsvärden på grund av de utvalda projektens egenskaper och de uzbekiska förhållandena. Indikatorerna har dock gjorts så specifika som möjligt. Kommissionen vill också betona att under de särskilda förhållandena i Uzbekistan är det inte möjligt att använda en sektorsbaserad politik. Därför finns det tydliga begränsningar när det gäller möjligheten att i förväg fastställa riktmärken och utgångsvärden ur ett brett och långsiktigt perspektiv.

### 54.

För att vara berättigat till budgetstöd måste ett land uppfylla fyra kriterier:

- En väldefinierad nationell eller sektorsspecifik utvecklings- eller reformpolitik.
- En stabil makroekonomisk ram.
- En god offentlig finansiell förvaltning eller ett trovärdigt och relevant program för att förbättra den.
- Insyn i och övervakning av budgeten (budgetinformation måste finnas offentligt tillgänglig). Det fjärde kriteriet infördes 2012.

### 57.

Det måste göras åtskillnad mellan å ena sidan kriteriet för berättigande till budgetstöd, som kräver en helhetssyn som bygger på trovärdighet och positivt genomförande och till sin natur är övergripande, och å andra sidan de specifika villkor som ställs för olika delar, som verkligen måste vara tydliga och specifika. Kriterierna för berättigande till stöd måste vara uppfyllda före och under programmet, medan villkoren måste vara uppfyllda innan utbetalningarna görs.

En tillfredsställande utveckling bör bygga på en dynamisk metod där man tittar på tidigare och färsk politiska resultat som bedöms mot de förväntade reformerna, men där man tar hänsyn till chocker och korrigerande åtgärder och justerar målen vid behov. För vissa kriterier (framför allt PFM) är det extra viktigt att det görs framsteg i förhållande till de ursprungliga delmålen för reformen. För andra (t.ex. makroekonomiska) räcker det med att upprätthålla en stabilitetsinriktad politik. Givare måste acceptera att reformerna är komplexa och fastställa mål som är mer rimliga och har en bättre ordningsföljd. Framstegen med PFM-reformen har t.ex. varit långsammare än väntat i båda de länder som får budgetstöd. PFM-reformplanerna, som inledningsvis till stor del utformades av externa givare, var alldeles för ambitiösa och underskattade den lokala kapaciteten att genomföra dem. För att avhjälpa detta reviderades PFM-reformerna och åtgärdsplanerna så att de skulle bli mer realistiska och det beviljades ytterligare tekniskt bistånd.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

De årliga budgetstödoöversynerna, de gemensamma arbetsgrupperna mellan givare och stater och den externa övervakningen är ytterligare verktyg som har införts för att främja och övervaka framstegen bättre.

### 58.

De tidigare programmen var verkligen inte särskilt stränga när det gällde regeringens tidsfrister för att uppfylla villkoren och det är uppenbart att mekanismerna med flytande avbetalningar bör undvikas. Detta har åtgärdats i den nya utformningen av programmet, genom strikta tidtabeller för översyner och tidsbundna indikatorer.

### 60.

Kommissionen är fullt medveten om korruptionsproblemen i Centralasien och hanterar dessa med utgångspunkt i de olika sektorsspecifika programmen, med särskild betoning på öppenhet, ansvarsskyldighet och effektiv förvaltning av offentliga finanser. Det är uppenbart att utveckling och samarbete i sig inte kan uttradera vanor och kulturella attityder som är djupt rotade i det sociala beteendet.

### 61.

Den kontinuerliga förbättringen av den finansiella kontrollen och de offentliga upphandlingssystemen som har gjorts inom ramen för budgetstödprogrammen minskar effektivt utrymmet för korruption. Korruption och bedrägerier övervakas ständigt genom den riskbedömningsram som infördes i EU:s riktlinjer för budgetstöd 2012.

Som svar på en viktig rekommendation från revisionsrätten har kommissionen tagit fram en bättre ram för riskhantering. Syftet med ramen är att på ett strukturerat sätt identifiera och hantera de specifika risker som är förknippade med budgetstöd. Ramen ska uppdateras minst en gång per år och tillämpas kontinuerligt under programcykeln. Den är ett centralt verktyg i de nya styrningsstrukturerna för budgetstöd. Risknivåerna avgör om ett ärende ska hänvisas till styrkommittén för budgetstöd, där generaldirektören är ordförande, och riskramen är en avgörande faktor i beslutsfattandet.

Ett nytt format för delegationernas årliga övervakningsrapporter om förvaltningen av de offentliga finanserna, som bl.a. innefattade ett nytt bedömningsystem för framstegen i PFM-reformerna, infördes i juni 2010. Att den mottagande staten jämför resultaten med tydliga och realistiska prioriterade mål på kort (de kommande tolv månaderna) och medellång sikt (de kommande tre åren) främjar en strukturerad och formaliserad bedömning.

I de nya riktlinjerna för budgetstöd 2012 införde kommissionen en strängare bedömning av de tre nuvarande kriterierna för stödberättigande, som omfattar: en stabil makroekonomisk ram (med ett starkare fokus på inhemsk mobilisering av resurser); nationell/sektorsspecifik politik; samt förvaltning av offentliga medel (med bestämmelser om krav på kortsiktiga åtgärder innan budgetstödåtgärder inleds när det finns brister i PFM). Kommissionen har också infört en mer rigorös metod för att välja och utforma resultatindikatorer med tonvikt på användningen av resultatorienterade indikatorer som återspeglar erkända principer för bästa praxis.

### 62.

Kommissionen vill betona att pågående program är knutna till specifika åtgärder för att förebygga korruption, t.ex. genom att bidra till automatisering av löneutbetalningar inom ramen för den övergripande PFM-reformen, vilket bidrar till att sätta stopp för bruket att använda "spökanställda" i den offentliga sektorn. Dessa åtgärder bidrar direkt till att förebygga korruption och stärka de offentliga institutionernas ansvarsskyldighet. I 2012 års rapport om de offentliga utgifterna och den ekonomiska ansvarigheten (Pefa-rapporten) angavs uttryckligen att reformerna i den sociala sektorn direkt hade minskat korruptionen och stöd till dessa reformer ligger i fokus för EU:s insatser i Tadzjikistan. Givarna samordnar också sina insatser (arbetsdelning) för att bidra till olika reformer för att bekämpa korruptionen, särskilt för att stödja utvecklingen av intern och extern revision: DFID/WB koncentrerade sig på extern revision (avtal om partnersamverkan med Förenade kungarikets kontor för extern revision) och EU koncentrerade sig på intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### 64.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill understryka att alla åtaganden i första nivån kommer att vara helt genomförda vid utgången av 2013 i enlighet med de fullständiga belopp som planerats i det fleråriga vägledande programmet. Upphandlingar och utbetalningar kommer att följa i vederbörlig ordning.

### 65.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten påminner om att förfarandena för att utarbeta och godkänna utvecklingssamarbete fastställs i EU:s rättsliga grund och i budgetförordningen. Kommissionen betonar att två delmål är direkt beroende av de uzbekiska myndigheterna, dvs. kontrasignering av finansieringsavtalet (övergripande politiskt godkännande) och godkännande av direktiven (tekniskt godkännande). Båda är grundläggande krav som omfattas av särskilda tidsbegränsningar som man måste ta hänsyn till. I projekturvalet har revisionsrätten valt ut program (parlamentet och partnerskapsprogram för institutionell uppbyggnad, IBPP) som utformades redan 2008, men Uzbekistan vägrade att kontrasignera den årliga granskningsplanen 2008. Programmen lades därefter fram på nytt med uppdateringar och finjusteringar för finansiering inom ramen för 2010 års granskningsplan och budget. Det går inte att räkna med den tid som har gått – mer än två år – mellan de första förberedelserna (2008) och den slutliga presentationen och godkännandet (2010).

### 66.

Analysen av projektgenomförandet i Uzbekistan bör ta hänsyn till det rent generellt besvärliga sammanhanget. Trots de svårigheter som har uppstått till följd av perioder av politiska spänningar mellan EU och Uzbekistan, de strukturella begränsningarna i landets strategi för utvecklingssamarbete, och avsaknaden av en EU-delegation på plats, har EU:s utvecklingssamarbete lyckats planera och genomföra konkreta åtgärder i Uzbekistan under perioden 2005–2012.

I Turkmenistan finns tungrodda administrativa förfaranden och förfaranden för godkännande som gör det svårt att utforma och genomföra program snabbt.

### 68.

När det gäller revisionsrättens bedömning av regionala program vill kommissionen och Europeiska utrikestjänsten understryka att EU:s politiska mål är att uppmuntra goda grannförbindelser mellan partnerländer i en region som är drabbad av spänningar och skapa en gemensam referensram för den politiska reformagendan inom viktiga sektorer.

Graden av politiskt engagemang i de regionala programmen varierar kraftigt från land till land och från program till program, vilket gör det svårt att göra generaliseringar eller dra slutsatser som är giltiga för alla fem länderna.

Det går inte att undvika tendensen för regionala program att "nationaliseras" av varje mottagarland, men de olika forumen, utbildningsmöjligheterna och seminarierna är den bästa metod som finns att tillgå för att främja goda grannförbindelser och regionalt samarbete.

Den komplexa regionala dynamiken (rivalitet mellan länder osv.) bör också beaktas som en faktor som påverkar den verkligt regionala integrationen. Uzbekistans selektiva deltagande/engagemang beror t.ex. på landets politiskt känsliga förbindelser med grannländerna, som Tadzjikistan, trots att programmet är av teknisk karaktär.

### 70.

Trots att program som omfattar flera länder, som Erasmus, Tempus och investeringsmekanismen för Centralasien, genomför liknande verksamheter i mer än ett mottagarland, bildar dessa program en utgångspunkt för positiva riktmärken och efterbildningar bland länderna i regionen, där resultat och prestationer skapar en grund för ytterligare framsteg i reformagendan för olika sektorer, t.ex. vatten, miljö, energi och kunskapsutbyte. När det gäller Tempus anser kommissionen och Europeiska utrikestjänsten att programmet verkligen främjar interregionalt samarbete. Det finns flera projekt där centralasiatiska universitet från mer än ett land deltar.



## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### Gemensamt svar på punkterna 71 och 72

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten bekräftar ett stort deltagande från alla centralasiatiska länder i regionala forum och dialoger, workshoppar, gemensamma studiebesök osv., vilket visar att det finns en grundläggande vilja till regionalt samarbete och regional dialog. Tydliga exempel på detta är mötena i det centralasiatiska initiativet för gräns-säkerhet (under ledning av Österrike) och initiativet för förvaltning av gränsen Issyk-Kul (t.o.m. Turkmenistan deltog i det senaste mötet), liksom det centralasiatiska centret för regional information och samordning. Kommissionen anser faktiskt att mottagarländernas engagemang i programmet för narkotikabekämpning i Centralasien är större än för programmet för gränsförvaltning (i 2012 års resultatnriktade övervakningsrapport om programmet för narkotikabekämpning fick Kazakstan t.o.m. betyget A i fråga om utsikter till inverkan, tack vare landets starka engagemang).

Turkmenistans och Uzbekistans försiktiga inställning när det gäller gränsrelaterade regionala verksamheter beror delvis på de särskilda komponenter i programmet som ger stöd till de länder som har störst behov av bistånd, dvs. Tadzjikistan och Kirgizistan. När det t.ex. gäller komponent fyra i det nuvarande åttonde programmet för gränsförvaltning är det endast Tadzjikistan och Kirgizistan som får materiellt infrastrukturstöd, eftersom de andra tre länderna är fullt kapabla att tillhandahålla sin egen infrastruktur. Vissa särskilda komponenter, t.ex. den som rör gränsen mellan Tadzjikistan och Afghanistan inom ramen för det sjunde programmet för gränsförvaltning, var utformade enbart för Tadzjikistan. Alla länder deltar i övriga komponenter, däribland utbildning och kapacitetsuppbyggnad. Viss frånvaro för de turkmenska deltagarna beror främst på den svåra och långa byråkratiska processen för att få utresetillstånd.

### 74.

I den tredje lägesrapporten för strategin framhölls att EU-medlemsstaternas delaktighet i genomförandet av EU:s bistånd ger mycket större genomslag och resultat. Detta är en utveckling som redan pågår för flera program och länder i Centralasien och som kommissionen särskilt har uppmuntrat under de senaste åren.

Genomförandet via konsortium av medlemsstater kan mycket väl vara det bästa sättet att överföra mervärde och know-how från EU. Insatser som liknar "vänortssamarbete" kan också komma att lyftas fram under nästa planeringsperiod. Ett sådant verktyg går dock inte att kopiera rakt av till en annan region, utan måste i så fall anpassas särskilt efter de centralasiatiska partnerländerna.

### 76.

Kommissionen håller med om att det är mycket viktigt med en omfattande analys av lärdomarna för att förbättra insatserna kontinuerligt. Detta är anledningen till att kommissionen för närvarande arbetar med att utveckla en it-plattform som kommer att ge tillgång till operativ information (däribland resultatnriktade övervakningsrapporter, projekt- och programutvärderingar) under hela projektcykeln. Detta kommer framför allt att göra det betydligt lättare att införliva slutsatser från resultatnriktade övervakningsrapporter i processen för gruppen för kvalitetsstöd.

### 77. Första strecksatsen

Kommissionen har redan infört längre perioder i utformningen av det nya programmet. Det bör dock påpekas att de tidigare programmen bidrog effektivt till att genomföra mål och resultat, trots att de finansierades genom årliga åtaganden.

### 77. Andra strecksatsen

De allmänna villkoren för budgetstöd motsvarar processer som inte går att fastställa i förväg helt och hållet, medan de särskilda villkoren för att göra utbetalningar måste vara specifika och tydliga. Kommissionen behandlar redan denna fråga i de nya programmen, parallellt med förbättringen av datainsamling och statistiska system i partnerländerna.

### 77. Tredje strecksatsen

Kommissionen koncentrerar sig redan på ett minskat antal områden och villkor i program som sträcker sig över längre perioder.

### 79.

De indikatorer som har valts för den årliga verksamhetsrapporten (enligt fotnot 36) täcker i så stor utsträckning som möjligt både övergripande politiska mål och mål som berör utvecklingsarbetet. På grund av den årliga utvärderingen kan de inte betraktas som en ren återgivning av de indikatorer som anges i de långsiktiga strategiska dokumenten. Vissa av dem avser dock övergripande utvecklingsmål som anknyter till millennieutvecklingsmålen (indikatorerna v, vi och vii). Dessa indikatorer är dessutom kopplade till EU:s strategi för Centralasien: Indikatorerna ii, iii och iv återspeglar direkt de tre politiska initiativen i strategin för Centralasien. Indikator i om partnerskaps- och samarbetsavtal avser det nyckeldokument som ligger till grund för de avtalsenliga förbindelserna med partnerländerna.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### SLUTSATSER

#### 80.

Det är en rättslig skyldighet att utarbeta en årlig rapport om Europeiska gemenskapens politik för utvecklingsbistånd och externt bistånd och genomförandet av den. Rapporten antas av kollegiet. Rådet utfärdar slutsatser om rapporten varje år, och dessa bildar sedan utgångspunkt för kommissionens rapport efterföljande år. På senare år har rådet erkänt kommissionens ansträngningar för att fokusera mer på resultat. År 2012 berömde rådet kommissionen för dess ansträngningar att förverkliga målen att öka ansvarsskyldigheten och insynen och åstadkomma en resultatinkriktad EU-politik för utvecklingsbistånd och externt bistånd.

Kommissionen förstår att resultat kommer att betonas kraftigare i nästa förordning om finansieringsinstrumentet för utvecklingsarbete i Centralasien.

#### 81.

Syftet med årsrapporten är att ge allmänheten information i ett användarvänligt och kortfattat format, varför det inte är lämpligt att lämna detaljerad administrativ och finansiell information i den.

#### 82.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill betona att de centralasiatiska ländernas objektiva svårigheter att göra framsteg med reformagendan och den institutionella ramen hör till de viktigaste begränsande faktorerna för att genomföra utvecklingssamarbetet.

#### 83.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten har gjort särskilda ansträngningar för att koncentrera interventionsområdena för bilateralt bistånd, framför allt i det fleråriga vägledande programmet 2011–2013. De extra sektorerna kommer från de regionala och tematiska delarna: dessa är en integrerad del i förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien, som kommissionen måste tillämpa fullt ut.

#### 84.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill påpeka följande:

- Beslutet om metoden för genomförandet är ett resultat av en särskild analys och integrerad utvärdering av varje program och innefattar ett samråd och en kvalitetsgranskning.
- Kommissionen arbetar för att minska antalet små projekt, som främst beror på de tematiska programmen, där åtgärderna till sin natur är begränsade i storlek.
- De finansiella instrumenten utgår från den fastställda rättsliga grunden, och rapporteringen om genomförandet måste omfatta olika geografiska och tematiska tjänster vid huvudkontoret.
- Informationen om utgifterna för olika program och instrument finns tillgänglig.
- Kommissionen använder redan olika verktyg för att utvärdera de administrativa kostnaderna i samband med utvecklingssamarbete.

#### 85.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill understryka att de pågående budgetstödprogrammen är knutna till särskilda korruptionsförebyggande åtgärder.

# KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

## REKOMMENDATIONER

Kriterierna för berättigande till budgetstöd kräver en helhetsinriktad metod som baseras på trovärdighet och positivt genomförande, som till sin natur är övergripande. En tillfredsställande utveckling bör bygga på en dynamisk metod där man tittar på tidigare och färskare politiska resultat som bedöms mot de förväntade reformerna, men där man tar hänsyn till chocker och korrigerande åtgärder och justerar målen vid behov.

### 86.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vill betona att några av de viktigaste begränsande faktorerna för att genomföra utvecklingssamarbetet är de centralasiatiska ländernas objektiva svårigheter att göra framsteg med reformagendan och sin institutionella och politiska ram.

Kommissionen och utrikestjänsten påminner om att de regionala programmen för Centralasien är speciella och har gjort det möjligt att föra en dialog och främja goda förbindelser och samarbete i regionen. Det är inte alltid möjligt att införa någon verkligt regional dimension med tanke på de nuvarande politiska förhållandena i Centralasien.

Kommissionen har alltid tagit hänsyn till relevanta rekommendationer till följd av genomförandet av programmen.

### 87. Första strecksatsen

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten kommer att följa rekommendationen så långt det är möjligt i Centralasien, förutsatt att de enskilda länderna kan komma överens om gemensamma mål och program (t.ex. programmet för gränsförvaltning och programmet för narkotikabekämpning). Regionala fonder är också fortfarande användbara för att stödja verksamheter som omfattar flera länder, t.ex. för blandningsändamål eller akademisk rörlighet.

### 87. Andra strecksatsen

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten koncentrerar redan stödet för varje landsprogram och de regionala programmen enligt finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien. Detta påverkar inte de tematiska instrumentens särskilda egenskaper, eftersom de har utformats med särskilda mål av budgetmyndigheten.

### 87. Tredje strecksatsen

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar inte denna del av rekommendationen. Kommissionen och utrikestjänsten anser att det inte är nödvändigt att införa ett nytt system för att beräkna och rapportera de övergripande administrativa kostnaderna för att tillhandahålla utvecklingsbiståndet. I stället vill kommissionen och utrikestjänsten hänvisa till det nuvarande verksamhetsbaserade budgetsystemet som redan innehåller uppgifter om administrativa kostnader. Eventuella förändringar av detta bör hanteras på institutionell nivå och godkännas av budgetmyndigheten.

### 87. Fjärde strecksatsen

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten tillämpar redan stabila och objektivt kontrollerbara villkor för budgetstödprogram, i enlighet med de nya riktlinjerna för budgetstöd.

### 87. Femte strecksatsen

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten tar fortlöpande hänsyn till gjorda erfarenheter för att förbättra programmets utformning och genomförande genom de granskningar som görs av gruppen för kvalitetsstöd och på grundval av återkopplingen från övervaknings- och utvärderingsresultaten.

## KOMMISSIONENS OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTENS SVAR

### **87. Sjätte strecksatsen**

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten uppmärksammar redan särskilt de övergripande resultaten och konsekvenserna av utvecklingssamarbetet med mer riktade och hållbara ingripanden i samband med arbetet för att främja den politiska dialogen och överföra relevant know-how och politisk rådgivning från EU på ett effektivt sätt. Kommissionen och utrikestjänsten anser dock att det finns utrymme för förbättringar och kommer att arbeta för att förbättra rapporteringen om resultat och inverkan i framtiden i enlighet med den tänkta utvecklingen av den nya förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete i Centralasien.

Europeiska revisionsrätten

**Särskild rapport nr 13/2013**

**EU:s utvecklingsbistånd till Centralasien med kommissionens och Europeiska utrike tjänstens svar**

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2013 – 50 s. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-491-7

doi:10.2865/72655



## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

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

### Avgiftsbelagda prenumerationer

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

REVISIONSRÄTTEN HAR BEDÖMT HUR KOMMISSIONEN OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTEN PLANERADE OCH FÖRVALTADE UTVECKLINGSBISTÅNDET TILL DE CENTRALASIATISKA REPUBLIKERNA (KAZAKSTAN, KIRGIZISTAN, TADZJIKISTAN, TURKMENISTAN OCH UZBEKISTAN) UNDER PERIODEN 2007–2012. UNDER SVÅRA FÖRHÅLLANDEN VAR PLANERINGEN OCH FÖRDELNINGEN AV BISTÅNDET GENERELLT SETT TILLFREDSSTÄLLANDE, MEDAN GENOMFÖRANDET VAR MINDRE TILLFREDSSTÄLLANDE. REVISIONSRÄTTEN LÄMNRAR ETT ANTAL REKOMMENDATIONER. KOMMISSIONEN OCH EUROPEISKA UTRIKESTJÄNSTEN BÖR UTFORMA ALLA FRAMTIDA REGIONALA PROGRAM SÅ ATT DE KAN FÅ EN VERKLIGT REGIONAL DIMENSION. DE BÖR KONCENTRERA ALLT DET STÖD SOM GES TILL ETT LITET ANTAL SEKTORER. FÖR ALLA BUDGETSTÖDPROGRAM SOM SKA FORTSÄTTA BÖR DE DEFINIERA OCH TILLÄMPA STABILA OCH OBJEKTIVT VERIFIERBARA VILLKOR OCH I SYNNERHET LÄGGA TILLRÄCKLIG VIKT VID STÖDET TILL KORRUPTIONSBEKÄMPNINGÅTGÄRDER.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå



ISBN 978-92-9241-491-7



9 789292 141491 7