

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ αριθ. 7/98**με το πρόγραμμα αναπτυξιακής βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τη Νότια Αφρική (1986—1996) συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής***(σύμφωνα με το άρθρο 188 Γ, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης ΕΚ σχετικά)*

(98/C 241/03)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	<i>Σημεία</i>	<i>Σελίδα</i>
Σύνοψη		83
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1 — 14	84
Ιστορικό του προγράμματος αναπτυξιακής βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τη Νότια Αφρική	1 — 8	84
Πολιτική ελέγχου του Συνεδρίου ως προς το κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης της Νότιας Αφρικής	1 — 14	90
ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	15 — 19	90
ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΚΑΝΑΛΙΩΝ	20 — 52	95
Εισαγωγή	20 — 24	95
Παρατηρήσεις σχετικά με το σύστημα των καναλιών	25 — 52	98
Αδυναμίες σχεδιασμού	25 — 27	98
Διατύπωση των σχεδίων	28 — 30	99
Δημοσιονομική και ταμειακή διαχείριση	31 — 32	99
Πληρωμές και υποβολή εκθέσεων	33 — 38	100
Παρακολούθηση σχεδίων	39 — 44	100
Κλείσιμο των συμβάσεων	45 — 52	101
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ (ΕΠΑΑ) 1994-1996	53 — 85	102
Το σύστημα ΕΠΑΑ	53 — 69	102
Κυβερνητικά σχέδια	62 — 65	103
Σχέδια ΜΚΟ	66 — 69	104
Αδυναμίες των διαδικασιών και των μέσων για την καθιέρωση του ΕΠΑΑ	70 — 85	104
Καθυστερήσεις πληρωμής	71	104
Συναλλαγματικές απώλειες	72	105
Χρηματοδοτικές συμβάσεις	73 — 78	105
Διαδικασίες προκήρυξης διαγωνισμού	79	106
Τεχνική βοήθεια	80 — 85	106
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	86 — 92	106

	<i>Σημεία</i>	<i>Σελίδα</i>
ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ	93 — 97	107
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	98 — 104	108
Παράρτημα		111
Πίνακας συντιμήσεων		114
Απαντήσεις της Επιτροπής		115

Σύνοψη

Από το 1986 έως το 1997 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα χορήγησε 830,2 εκατ. ECU στο πλαίσιο του προγράμματός της για ενίσχυση της Νότιας Αφρικής. Αρχικά, και κυρίως από το 1986 έως το 1991, το πρόγραμμα χρηματοδότησε σχέδια για να βοηθήσει τα θύματα του απαρχαίντ και εφαρμόστηκε παρά την ενεργό αντίθεση των νοτιοαφρικανικών αρχών. Παρ' όλα αυτά, επέτυχε να συμβάλει θετικά στην ειρήνη και στη δημοκρατία. Με την εξέλιξη της πολιτικής κατάστασης στη Νότια Αφρική, το πρόγραμμα εξακολούθησε να στηρίζει τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα και άρχισε να προωθεί την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Το 1994 συγκροτήθηκε η δημοκρατική κυβέρνηση, άνοιξε η αντιπροσωπεία της Επιτροπής στην Πραιτώρια και υπογράφηκε μια συμφωνία συνεργασίας μεταξύ της Νότιας Αφρικής και της Κοινότητας. Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (1994—99) τέθηκε σε εφαρμογή.

Η παρούσα έκθεση εξετάζει τον τρόπο εφαρμογής και διαχείρισης του προγράμματος από την Επιτροπή και τους άλλους σχετικούς οργανισμούς. Η έκθεση αυτή επικεντρώνεται κυρίως στην περίοδο 1993—97.

Πολλές από τις βασικές διαπιστώσεις στην έκθεση αυτή αφορούν αδυναμίες για τις οποίες το Συνέδριο διατύπωσε προηγουμένως παρατηρήσεις σε άλλες εκθέσεις σχετικά με προγράμματα συνεργασίας για την ανάπτυξη. Συνεπώς, οι αδυναμίες αυτές είναι γενικής σημασίας και η Επιτροπή θα πρέπει, χωρίς καθυστέρηση, να λάβει μέτρα για την αντιμετώπισή τους.

Όπως και σε άλλα μέρη του κόσμου, η εκτέλεση του προγράμματος επηρεάστηκε δυσμενώς από το γεγονός ότι υπάρχουν πάρα πολλά επίπεδα λήψης αποφάσεων και διαχείρισης, με πάρα πολλά προβλήματα να παρουσιάζονται στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες για τελική απόφαση. Αυτός ήταν ένας από τους κύριους λόγους καθυστερήσεων και αδυναμιών κατά την εκτέλεση και την παρακολούθηση των σχεδίων. Ιδιαίτερα, κατά τα πρώτα στάδια της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη Νότια Αφρική, διαπιστώθηκε ότι τα σχέδια συχνά δεν είχαν ορθά διατυπωθεί, τα χρονοδιαγράμματα ήταν εξωπραγματικά, και ορισμένοι όροι στις συμβάσεις και στις χρηματοδοτικές συμφωνίες δεν ήταν ενδεδειγμένοι. Η διαχείριση των κεφαλαίων από την Επιτροπή ήταν μέτρια. Οι διαδικασίες υποβολής των εκθέσεων ήταν ανεπαρκείς, και η παρακολούθηση από την Επιτροπή ελλιπής. Εκτός από τη συνολική αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ειδικού Προγράμματος που υλοποιήθηκε το 1996, υπήρχε ανεπαρκής αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενεργειών που χρηματοδοτούνταν μέσω μη κυβερνητικών καναλιών.

Η Επιτροπή υποεκτίμησε τη θεσμική ενίσχυση που χρειάζονταν οι νοτιοαφρικανικοί εταίροι της, ώστε να μπορέσουν να εφαρμόσουν το πρόγραμμα αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα. Όταν η Επιτροπή άρχισε το πρόγραμμα με την νέα κυβέρνηση το 1994, όπως και άλλοι χρηματοδότες, δεν επέδειξε ρεαλισμό όσον αφορά τον όγκο των κεφαλαίων που θα μπορούσαν να απορροφηθούν αποδοτικά και αποτελεσματικά σε βραχυπρόθεσμη βάση από την νοτιοαφρικανική διοίκηση. Επίσης, θα ήταν προτιμότερο να είχαν συγκεντρωθεί αρχικά πόροι σε λιγότερους τομείς.

Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη καθυστέρησε στην εκτέλεσή του, και οι εκταμιεύσεις είναι πολύ μικρότερες απ' ό,τι είχε προβλεφθεί. Το Πρόγραμμα Χορήγησης Υποτροφιών 1993—95, το οποίο ήταν μια από τις κυριότερες κοινοτικές ενέργειες ήταν λιγότερο αποτελεσματικό από ό,τι θα μπορούσε να ήταν λόγω της κακής διαχείρισης και παρακολούθησης. Ένας συσσωρευμένος όγκος με περισσότερες από 750 ολοκληρωθείσες ή αδρανείς συμβάσεις που χρονολογούνται από το 1986 δεν έχει σωστά κλείσει από την Επιτροπή.

Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, οι πόροι που διέθεσε η Επιτροπή για τη διαχείριση του προγράμματος, όπως και η οργάνωσή τους, ήταν ανεπαρκείς. Υπήρχε έλλειψη ενδεδειγμένων συστημάτων πληροφόρησης διαχείρισης και οι διαδικασίες δεν είχαν σαφώς καθοριστεί. Η Επιτροπή θα έπρεπε να καθορίσει μια πιο αποκεντρωμένη προσέγγιση διαχείρισης που να αναθέτει την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων στο πλέον κατάλληλο επίπεδο του συστήματος και να χρησιμοποιεί τους περιορισμένους πόρους της Επιτροπής για τη διαχείριση και τον έλεγχο της χρησιμοποίησης των κοινοτικών κεφαλαίων κατά τον καλύτερο τρόπο. Οι λειτουργικές και οικονομικές αρμοδιότητες θα πρέπει να αποκεντρωθούν από τις κεντρικές υπηρεσίες των Βρυξελλών προς την αντιπροσωπεία, οι δε πόροι διαχείρισης θα πρέπει να ανακατανεμηθούν κατά συνέπεια. Η Επιτροπή θα πρέπει να απλοποιήσει τις διαδικασίες και να μειώσει τις καθυστερήσεις.

Η Επιτροπή θα πρέπει να αντιμετωπίσει πιο ρεαλιστικά τις δυσχέρειες στις υπηρεσίες της, οι οποίες επηρεάζουν την εκτέλεση των προγραμμάτων και την ικανότητα απορρόφησης των νοτιοαφρικανικών εταίρων της. Θα πρέπει να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των νοτιοαφρικανικών εταίρων, είτε κυβερνητικών είτε μη κυβερνητικών.

Ο συντονισμός των χρηματοδοτών θα πρέπει να ενισχυθεί, κυρίως με τα κράτη μέλη, και μεταξύ αυτών. Στις μελλοντικές συμφωνίες εμπορίου και συνεργασίας, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν ώστε η εμπορική πολιτική της Ένωσης να υποστηρίζει τη στρατηγική τους για την αναπτυξιακή συνεργασία.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ιστορικό του προγράμματος αναπτυξιακής βοήθειας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τη Νότια Αφρική

1. Τον Σεπτέμβριο του 1985, σε απάντηση της πολιτικής καταπίεσης που είχε ενταθεί στη Νότια Αφρική, οι υπουργοί Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) υιοθέτησαν μια πολιτική διπλής κατεύθυνσης με περιοριστικά και θετικά μέτρα για την ενθάρρυνση της ειρηνικής μετάβασης στη δημοκρατία ⁽¹⁾. Τα περιοριστικά μέτρα αφορούσαν εμπορικό αποκλεισμό και οικονομικές και πολιτικές κυρώσεις. Τα θετικά μέτρα, που ξεκίνησαν το 1986, συνίσταντο σε ενίσχυση των θυμάτων του απαρχαίντ (πολιτικής των φυλετικών διακρίσεων) και των μειονεκτικών κοινοτήτων, χρηματοδοτούμενη από τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ⁽²⁾.

2. Από το 1986 έως το 1997 χορηγήθηκε ένα συνολικό ποσό 830,2 εκατ. ECU στο κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης

για σχέδια σε πολύ διάφορους τομείς. Το πρόγραμμα διήλθε από διάφορες φάσεις, λαμβανομένων υπόψη των εξελίξεων της πολιτικής κατάστασης και του καθορισμού νέων στόχων και διατάξεων εφαρμογής. Τρεις διαφορετικές σχεδιαστικές φάσεις μπορούν να διακριθούν: 1986-1990 (Ειδικό πρόγραμμα για τη βοήθεια θυμάτων των φυλετικών διακρίσεων), 1991—Νοέμβριο 1994 (Ειδικό Πρόγραμμα για τη Νότια Αφρική) και Νοέμβριο 1994-1999 (Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη στη Νότια Αφρική). Είναι αδύνατο να γίνει σαφής διαχωρισμός μεταξύ των φάσεων αυτών : τα χρονικά πλαίσια εκτέλεσης των σχεδίων αλληλεπικάλυπταν τις περιόδους αυτές και τα σχέδια εντάσσονταν σε διαδοχικά προγράμματα. Στον πίνακα 1 αναφέρονται χρονολογικά τα πολιτικά γεγονότα που συνέβησαν, τα μέτρα που ανέλαβε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα σε απάντηση των γεγονότων αυτών, και οι νομικές και λειτουργικές διατάξεις που καθιερώθηκαν. Στον πίνακα 2 παρέχονται συμπληρωματικές πληροφορίες για την κάθε φάση.

⁽¹⁾ Σύνοδος υπουργών πολιτικής συνεργασίας της 10ης Σεπτεμβρίου 1985.

⁽²⁾ Το καθεστώς αναπτυξιακής βοήθειας της ΕΚ σχετικά με τη Νότια Αφρική χρηματοδοτήθηκε μεταξύ 1986 και 1990 από το κονδύλιο του προϋπολογισμού Β 9530, μεταξύ 1991 και 1995 από το Β7—5070 και από το 1996 και μετά από το Β7—320.

Χρονολογία σχέσεων ΕΚ και Νότιας Αφρικής

	Πολιτική κατάσταση	Μέτρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Νότια Αφρική	Νομικές και λειτουργικές διατάξεις στον τομέα της συνεργασίας	
1985	Αποκορύφωμα του απαρχαίντ <i>Ιούλιος 85</i> : Η νοτιοαφρικανική κυβέρνηση κήρυξε κατάσταση ανάγκης.	Σεπτέμβριος 85: Οι υπουργοί εξωτερικών της ΕΚ εγκρίνουν μια πολιτική υπέρ της Νότιας Αφρικής, η οποία συνεπάγεται:		
1986	Πολιτικές δυσκολίες για τους δικαιούχους: εκφοβισμός, απαγορεύσεις, φυλάκιση. <i>1988</i> Βομβιστικές επιθέσεις στα κανάλια και στα γραφεία των δικαιούχων των σχεδίων. <i>Φεβρουάριος 90</i> — Άρχη παρακμής του απαρχαίντ — Άρση απαγόρευσης των αντίθετων πολιτικών οργανώσεων — Αποφυλάκιση πολιτικών κρατουμένων.	Εμπορικό αποκλεισμό και οικονομικές και πολιτικές κυρώσεις — Απαγόρευση πωλήσεων πετρελαίου· κυρώσεις στις εισαγωγές σιδήρου, χάλυβα και χρυσών νομισμάτων — Απαγόρευση νέων ευρωπαϊκών επενδύσεων — Καμία στρατιωτική συνεργασία — Αποθάρρυνση πολιτιστικών, επιστημονικών και αθλητικών δεσμών	Θετικά μέτρα για τη στήριξη των μειονεκτικών κοινοτήτων και των θυμάτων του απαρχαίντ <i>1986</i> — Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν να συστήσουν ένα κονδύλιο του προϋπολογισμού υπέρ των δικαιούχων στη Νότια Αφρική. — Καθιέρωση του Ειδικού Πρόγραμματος στήριξης των θυμάτων του απαρχαίντ .	— Καμία ιδιαίτερη νομική βάση· το νομικό πλαίσιο καθορίστηκε κυρίως από τις παρατηρήσεις στο πλαίσιο του προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, από τους δημοσιονομικούς κανονισμούς και από τις συμβάσεις των σχεδίων. — Ενίσχυση διαβιβασθείσα από τους ευρωπαϊκούς ΜΚΟ και τα τοπικά κανάλια (SACC, SACBC, KT & ECFTU). — Σχέδια εφαρμοζόμενα από τους τοπικούς ΜΚΟ. — Καμία άμεση παρέμβαση της Επιτροπής. — Ελαστικός δημοσιονομικός έλεγχος και υποβολή εκθέσεων.
1991	Κατάργηση του απαρχαίντ και των νόμων για τις φυλετικές διακρίσεις: «Group Areas Act» & «Land Acts».	Βαθμιαία άρση του εμπορικού αποκλεισμού και των άλλων κυρώσεων.	Το πρόγραμμα βοήθειας της ΕΕ μετονομάστηκε σε Ειδικό Πρόγραμμα για την Νότια Αφρική. Στόχος του ΕΠΑ ήταν η μετάβαση προς τη δημοκρατία, συμπεριλαμβανομένων των αναπτυξιακών στόχων. <i>Φεβρουάριος 91</i> — Η Επιτροπή άνοιξε στην Πραιτώρια γραφείο συντονισμού προγραμμάτων (ΓΣΠ). Προσωπικό επί συμβάσει ΕΣΣ. — Συμμετοχή της ΕΚ στην εξακρίβωση και στην παρακολούθηση των σχεδίων.	

	Πολιτική κατάσταση	Μέτρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Νότια Αφρική		Νομικές και λειτουργικές διατάξεις στον τομέα της συνεργασίας
↓			<p><i>Δεκέμβριος 93</i> Απόφαση του Συμβουλίου που υιοθετεί την κοινή ενέργεια της ΚΕΠΠΑ για τη στήριξη της δημοκρατικής μετάβασης στη Νότια Αφρική. Εκλογική μονάδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίβλεψη των εκλογών του '94.</p>	<p><i>Δεκέμβριος 93</i> — Δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη Νότια Αφρική. — Υπογραφή της «Συμφωνίας Εγκατάστασης» της αντιπροσωπείας της ΕΚ στην Πραιτώρια.</p>
1994 ↓	<p><i>Απρίλιος 94</i> — Εθνικές και Επαρχιακές εκλογές — Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας</p> <p><i>Νοέμβριος 94</i> Η νοτιοαφρικανική Βουλή εγκρίνει το Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (ΠΑΑ)</p>	<p>Η παύση των περιορισμών σχετικά με τη στρατιωτική συνεργασία συμπληρώνει την άρση των κυρώσεων.</p>	<p><i>Απρίλιος 94</i> Το Συμβούλιο εγκρίνει σειρά άμεσων μέτρων προτείνει ταχεία διαπραγμάτευση για μια συμφωνία συνεργασίας.</p> <p><i>Οκτώβριος 94</i> Υπογραφή μιας απλουστευμένης συμφωνίας συνεργασίας.</p> <p><i>Νοέμβριος 94</i> — Το πρόγραμμα ενίσχυσης μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (ΕΠΑΑ). — Το πρόγραμμα στηρίζει πολιτικές και μεταρρυθμίσεις που ανέλαβε η κυβέρνηση ΝΑ για το ΠΑΑ με σκοπό τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης.</p> <p><i>Δεκέμβριος 94</i> Το Συμβούλιο εγκρίνει τη συμφωνία συνεργασίας.</p> <p><i>Μάιος 95</i> Υπογραφή της δήλωσης προθέσεων· δέσμευση της ΕΕ έναντι του ΠΑΑ της κυβέρνησης.</p> <p><i>Ιούνιος 95</i> Έναρξη διαπραγματεύσεων με σκοπό μια διμερή συμφωνία εμπορίου και συνεργασίας για την καθιέρωση μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου.</p>	<p><i>Μάρτιος 94</i> Ο αντιπρόσωπος της ΕΚ υποβάλλει τα διαπιστευτήριά του.</p> <p><i>Μάιος 94</i> Ανοίγουν τα γραφεία της αντιπροσωπείας της ΕΚ στην Πραιτώρια.</p> <p><i>Νοέμβριος 94</i> Η κυβέρνηση της ΝΑ καθίσταται συνομιλήτης της ΕΚ για την αναπτυξιακή πολιτική· σχέδια εφαρμοζόμενα μέσω κυβερνητικών υπηρεσιών (Κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών) και ΜΚΟ.</p> <p><i>Δεκέμβριος 94</i> Το ΓΣΠ κλείνει· οι αρμοδιότητες αναλαμβάνονται από την αντιπροσωπεία</p>

	Πολιτική κατάσταση	Μέτρα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για την Νότια Αφρική		Νομικές και λειτουργικές διατάξεις στον τομέα της συνεργασίας
	<p><i>Μάιος 96</i> Η Συντακτική Συνέλευση εγκρίνει το νοτιοαφρικανικό Σύνταγμα.</p>	<p><i>Απρίλιος 97</i> Η Νότια Αφρική καθίσταται μέλος της σύμβασης Λομέ.</p>	<p><i>Μάιος 97</i> Υπογραφή του ενδεικτικού προγράμματος</p>	<p><i>Νοέμβριος 96</i> Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2259/96 σχετικά με την αναπτυξιακή συνεργασία με τη Νότια Αφρική· νομική βάση για τις διοικητικές, οικονομικές, λειτουργικές διατάξεις.</p>
1999	Τέλος της περιόδου εφαρμογής του ΠΑΑ		Τέλος της περιόδου εφαρμογής του ΕΠΑΑ.	Τέλος της περιόδου εφαρμογής του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2259/96

Source: Court of Auditors & Evaluation of the European SPSA (SPM, 1996).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Κοινοτικό καθεστώς αναπτυξιακής βοήθειας για τη Νότια Αφρική

Φάση I — 1986-1990

Ειδικό Πρόγραμμα για τα Θύματα του Απαρτχάιντ (SPVA)

Στόχος:	Να ενθαρρυνθεί η μετάβαση σε μια ειρηνική, σταθερή, δημοκρατική και μη φυλετική Νότια Αφρική με τη στήριξη των θυμάτων πολιτικής καταπίεσης.
Κύριοι τομείς στόχοι:	Ανθρωπιστικές και κοινωνικές πρωτοβουλίες· επιμόρφωση και εκπαίδευση· νομική βοήθεια.
Οργανισμοί εφαρμογής:	Ευρωπαϊκοί ΜΚΟ. Κανάλια Νότιας Αφρικής: SACC, SACBC, KT και ICFTU.
Οργανωτικές διατάξεις:	Η Επιτροπή δεν συμμετείχε στον καθορισμό, στην αξιολόγηση, στην επίβλεψη και στην εφαρμογή των σχεδίων. Η νομική ευθύνη ανήκει στους ευρωπαϊκούς ΜΚΟ.
Αναληφθείσες πιστώσεις:	108,6 εκατ. ECU

Φάση II — 1991 — Νοέμβριος '94

Ειδικό Πρόγραμμα για τη Νότια Αφρική SPSA

Στόχος:	Να ενθαρρυνθεί η μετάβαση σε μια δημοκρατική και ευημερούσα Νότια Αφρική με την ένταξη αναπτυξιακών στόχων και τη στήριξη μειονεκτικών κοινοτήτων.
Κύριοι τομείς στόχοι:	Τριτοβάθμια εκπαίδευση και επιμόρφωση ενηλίκων· επαγγελματική κατάσταση· βασική υγειονομική περίθαλψη· ανάπτυξη κοινοτήτων και αγροτική ανάπτυξη· ανθρώπινα δικαιώματα και δημοκρατία.
Οργανισμοί εφαρμογής:	Κανάλια Νότιας Αφρικής: SACC, SACBC, KT και ICFTU Καμία συμμετοχή ΜΚΟ.
Οργανωτικές διατάξεις:	Η Επιτροπή συμμετείχε μέσω του Γραφείου Συντονισμού Προγραμμάτων (ΓΣΠ) στην εξακρίβωση, εκτίμηση και παρακολούθηση των σχεδίων.
Αναληφθείσες πιστώσεις:	230,7 εκατ. ECU

Φάση III — Νοέμβριος '94-1999

Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (ΕΠΑΑ)

Στόχος:	Να ενθαρρυνθεί η μετάβαση σε μια δημοκρατική και ευημερούσα Νότια Αφρική με τη στήριξη πολιτικών και μεταρρυθμίσεων που έχει αναλάβει η νοτιοαφρικανική κυβέρνηση στα πλαίσια του προγράμματος ανασυγκρότησης και ανάπτυξης 1994-99.
Κύριοι τομείς στόχοι:	Εκπαίδ. και κατάρτ.· υγεία· αγροτ. και αστ. ανάπτυξ.· οικον. συνεργ., προώθηση εμπορίου και επενδ., στήριξη των μικροεσ. και πολύ μικρών επιχειρ.· προώθηση διακυβερν. και εκδημοκρ.
Οργανισμοί εκτέλεσης:	Κεντρικές, περιφερειακές και τοπικές διαρθώσεις· Transitional National Development Trust (TNDT) τοπικοί ΜΚΟ.
Οργανωτικές διατάξεις:	Η Επιτροπή συμμείχει άμεσα στην εκτέλεση των σχεδίων και στην επίβλεψη μέσω την αντιπροσωπείας της ΕΚ στην Πραιτώρια.
Αναληφθείσες πιστώσεις:	479,5 εκατ. ECU (στις 31.12.1997)

Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο, αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού SPSA (SPM, 1996), λογαριασμοί της Επιτροπής 1986-1996.

3. Η πρώτη φάση κάλυψε την περίοδο 1986-90. Ένα συνολικό ποσό 108,6 εκατ. ECU αναλήφθηκε για περισσότερα από 400 σχέδια στους τομείς της ανθρωπιστικής και νομικής βοήθειας, καθώς και της εκπαίδευσης. Τα περισσότερα από τα σχέδια αυτά προωθήθηκαν από τρεις τοπικούς οργανισμούς, ονομαζόμενους κανάλια ⁽³⁾: τον Kagiso Trust (KT) έναν διαδογματικό οργανισμό αποτελούμενο από εκκλησίες και εργατικά σωματεία στη Νότια Αφρική, τη South African Catholic Bishops's Conference (SACBC) (Συνδιάσκεψη Καθολικών Επισκόπων Νότιας Αφρικής), το South African Council of Churches (SACC) (Συμβούλιο Εκκλησιών Νότιας Αφρικής) και, σ' ένα μικρότερο βαθμό, από την International Conference of Trade Unions (ICFTU) (Διεθνή Συνδιάσκεψη Συνδικάτων) με έδρα την Ευρώπη.

4. Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής δεν υπήρχε καμία άμεση σχέση μεταξύ της Επιτροπής και των καναλιών: η συμβατική αρμοδιότητα έναντι της Επιτροπής για τα σχέδια ανήκε στους ευρωπαϊκούς Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς (ΜΚΟ), οι οποίοι ήταν υπεύθυνοι για τη διαβίβαση των κεφαλαίων στα κανάλια στη Νότια Αφρική και για την κατάρτιση οικονομικών εκθέσεων και εκθέσεων δραστηριότητας. Το πρόγραμμα εφαρμόστηκε παρά την ενεργό αντίθεση της νοτιοαφρικανικής κυβέρνησης και οι δικαιώχοι ήταν κανονικά αντικαθεστωτικοί και υποκειμένοι σε εκφοβισμούς, απαγορεύσεις και φυλακίσεις. Η Επιτροπή προσάρμοσε τις συνήθειες απαιτήσεώς της, όσον αφορά τον δημοσιονομικό έλεγχο και την κατάρτιση εκθέσεων, στην πραγματικότητα της κατάστασης και χειρίστηκε τα σχέδια κατά τρόπο άκρως απόρητο. Το 1990, η πολιτική κατάσταση στη Νότια Αφρική εξελίχθηκε θετικά και πραγματοποιήθηκε σταδιακή άρση του εμπορικού αποκλεισμού και των οικονομικών και πολιτικών κυρώσεων. Το 1991 το κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης εισήλθε σε δεύτερη φάση και αναπροσανατολίστηκε για να ληφθούν υπόψη αναπτυξιακοί στόχοι και νέοι τομείς. Η συμμετοχή των ευρωπαϊκών ΜΚΟ έληξε και η Επιτροπή συνήψε συμβάσεις σχεδίων απευθείας με τα κανάλια στη Νότια Αφρική. Η πολιτική κατάσταση δεν επέτρεπε ακόμη την εγκατάσταση αντιπροσωπείας της ΕΚ στην Πραιτώρια. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή άνοιξε ένα Γραφείο Συντονισμού Προγραμμάτων (ΓΣΠ) τον Φεβρουάριο του 1991, του οποίου το προσωπικό αποτελείτο από επί συμβάσει τεχνικούς βοηθούς με τον Ευρωπαϊκό Σύνδεσμο Συνεργασίας (ΕΣΣ), με σκοπό την παροχή στήριξης των εταίρων και την παρακολούθηση των σχεδίων.

6. Η τρίτη φάση του κοινοτικού προγράμματος βοήθειας στη Νότια Αφρική άρχισε τον Νοέμβριο του 1994, ύστερα από τις δημοκρατικές εκλογές, τον διορισμό της κυβέρνησης εθνικής ενότητας και τη σύναψη της Συμφωνίας Συνεργ-

ασίας μεταξύ της ΕΚ και της Δημοκρατίας της Νότιας Αφρικής ⁽⁴⁾. Σκοπός της φάσης αυτής, η οποία ονομάζεται Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (ΕΠΑΑ), είναι να συμβάλει στην αρμονική και διαρκή ανάπτυξη της Νότιας Αφρικής και να σταθεροποιήσει τη δημοκρατική κοινωνία. Η νοτιοαφρικανική κυβέρνηση είναι προς το παρόν ο συνομιλητής της ΕΚ στο διάλογο για την αναπτυξιακή πολιτική. Η προτεραιότητα δόθηκε στην εφαρμογή σχεδίων που προέρχονται από κεντρικές, περιφερειακές και τοπικές κρατικές υπηρεσίες. Επιπλέον, αντί των παραδοσιακών καναλιών, οι τοπικοί ΜΚΟ χρηματοδοτούνται απευθείας για τα τομεακά προγράμματα και ιδρύθηκε ο Transitional National Development Trust (TNDT) ⁽⁵⁾ για να κατευθύνει τα κεφάλαια στους τοπικούς ΜΚΟ για τα μικρά σχέδια.

7. Τον Δεκέμβριο του 1993 υπογράφηκε η συμφωνία για την εγκατάσταση της αντιπροσωπείας της ΕΚ στη Νότια Αφρική. Τα γραφεία της αντιπροσωπείας άνοιξαν στην Πραιτώρια τον Μάιο του 1994 και το ΓΣΠ έκλεισε τον Δεκέμβριο του 1994. Τέλος, τον Νοέμβριο του 1996 το Συμβούλιο ενέκρινε έναν κανονισμό σχετικά με τη συνεργασία για την ανάπτυξη με τη Νότια Αφρική ⁽⁶⁾, ο οποίος καθορίζει τη νομική βάση για τις πράξεις του ΕΠΑΑ. 500 εκατ. ECU διατέθηκαν για τη χρηματοδότηση του ΕΠΑΑ κατά την περίοδο 1996-99. Το εθνικό ενδεικτικό πρόγραμμα υπογράφηκε από τη νοτιοαφρικανική κυβέρνηση και την Επιτροπή τον Μάιο του 1997.

8. Από τον Νοέμβριο του 1994 και μετά οι σχέσεις μεταξύ της ΕΚ και της Νότιας Αφρικής αναπτύχθηκαν επίσης και σε άλλους πολιτικούς, εμπορικούς και οικονομικούς τομείς. Τον Ιούνιο του 1995 άρχισαν διαπραγματεύσεις διμερούς εμπορικής συμφωνίας για την καθιέρωση μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου. Μια τέτοια συμφωνία είναι σημαντικής σημασίας για την ανάπτυξη της νοτιοαφρικανικής οικονομίας, η πρόοδος ήταν αργή, οι δε συζητήσεις συνεχίστηκαν μέχρι την ημερομηνία έγκρισης της παρούσας έκθεσης. Τον Απρίλιο του 1997, η Νότια Αφρική έγινε μέλος της Σύμβασης Λομέ που έχει συναφθεί μεταξύ της ΕΚ και των χωρών της Αφρικής, Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ) ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Η Συμφωνία υπογράφηκε στην Πραιτώρια τον Οκτώβριο του 1994 και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 19 Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ L 341 της 30.12.1994).

⁽⁵⁾ Ο TNΔΤ αποτελεί το πρώτο βήμα προς τη σύσταση Εθνικού Οργανισμού Ανάπτυξης, που θα εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση των ΜΚΟ στο μέλλον.

⁽⁶⁾ Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2259/96 της 22ας Νοεμβρίου 1996 σχετικά με την αναπτυξιακή συνεργασία με τη Νότια Αφρική (ΕΕ L 306 της 28.11.1996).

⁽⁷⁾ Το κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης στη Νότια Αφρική θα εξακολουθήσει ωστόσο να χρηματοδοτείται από τον κοινοτικό γενικό προϋπολογισμό, καθώς η συμμετοχή της Νότιας Αφρικής στη Σύμβαση είναι περιορισμένη.

⁽³⁾ Ο όρος κανάλια χρησιμοποιείται για την περιγραφή των οργάνων αυτών, διότι η Επιτροπή διοχέτευσε μέσω αυτών τα κεφάλαια των προγραμμάτων στους οργανισμούς εκτέλεσης.

Πολιτική ελέγχου του Συνεδρίου ως προς το κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης της Νότιας Αφρικής

9. Το 1991 το Συνέδριο εξέτασε τη διαχείριση του προγράμματος που άσκησε η Επιτροπή μέχρι σήμερα, και αφού έλαβε υπόψη τις δυσχέρειες σε θέματα διαχείρισης και ελέγχου με τις οποίες εργάζονταν η Επιτροπή και οι εταίροι της, εντόπισε ορισμένες αδυναμίες: ελλείψεις φακέλων, έλλειψη εκθέσεων σχετικά με την πρόοδο των εργασιών, τον μικρό ρόλο των ευρωπαϊκών ΜΚΟ στην εκτέλεση των σχεδίων και αδυναμία δημοσιονομικής διαχείρισης (υπερβολική χρηματοδότηση σχεδίων, σημαντικά εκκρεμή υπόλοιπα και μη είσπραξη ποσών που δεν χρησιμοποιήθηκαν).

10. Το 1993 και 1994, το Συνέδριο εξέτασε τους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς σχετικά με το πρόγραμμα ενίσχυσης της Νότιας Αφρικής. Το Συνέδριο τόνισε στην Επιτροπή τις αδυναμίες της δημοσιονομικής διαχείρισης: η Επιτροπή δεν είχε ενημερωμένα στοιχεία για τον όγκο των κεφαλαίων στους τραπεζικούς λογαριασμούς των καναλιών, σημαντικά ποσά διατηρούνταν στους λογαριασμούς αυτούς χωρίς λόγο και δεν υπήρχε καμία πολιτική για τη διαχείριση των τόκων που είχαν αποφέρει οι λογαριασμοί αυτοί. Επιπλέον, υπήρχε ένας συσσωρευμένος όγκος 750 και πλέον σχεδίων που χρονολογούνταν από το 1986, τα οποία δεν είχαν κλείσει και, σε ορισμένες περιπτώσεις, εξακολουθούσαν να εκκρεμούν οι οριστικές πληρωμές. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής φάνηκαν να μην είναι σε θέση να ασχοληθούν με αυτά.

11. Οι διαπιστώσεις των παραπάνω ελέγχων ανακοινώθηκαν στην Επιτροπή, αλλά δεν δημοσιεύθηκαν στις εκθέσεις του Συνεδρίου. Το Συνέδριο, για να εξασφαλίσει την παρακολούθηση των διαπιστώσεων αυτών και την απάντηση της Επιτροπής σ' αυτές, άρχισε το 1996 ένα λεπτομερή έλεγχο του προγράμματος στη Νότια Αφρική.

12. Το 1997 πραγματοποιήθηκε αποστολή στη Νότια Αφρική που συνίστατο σε συσκέψεις και ελέγχους βάσει εγγράφων στην αντιπροσωπεία της ΕΚ, στις κρατικές υπηρεσίες, στους οργανισμούς των καναλιών, στους ΜΚΟ και σε άλλους οργανισμούς. Πραγματοποιήθηκαν επιτόπιες επισκέψεις σ' ένα δείγμα σχεδίων, υποβλήθηκαν σε ερωτήσεις οι τελικοί δικαιούχοι και ελέγχθηκε η φυσική υλοποίηση των σχεδίων.

13. Η έρευνα του Συνεδρίου κάλυψε τα ακόλουθα στοιχεία:

α) τις διαδικασίες και τα συστήματα που εφάρμοσαν η Επιτροπή και τα κανάλια για τη διαχείριση των σχεδίων τα οποία εγκρίθηκαν κατά την περίοδο 1993-94, και τα οποία ήταν ακόμη υπό εκτέλεση το 1997 (σημεία

20—57). Ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε στο πρόγραμμα χορήγησης υποτροφιών που εφάρμοσε ο οργανισμός Kagiso Trust, το οποίο ήταν η σημαντικότερη πράξη της ΕΚ που πραγματοποιήθηκε στη Νότια Αφρική (Παράρτημα).

β) τις διαδικασίες και τα συστήματα που εφάρμοσαν η Επιτροπή, οι κρατικές υπηρεσίες της Νότιας Αφρικής, οι ΜΚΟ και άλλοι οργανισμοί για σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του ΕΠΑΑ (σημεία 53—85).

γ) την οργάνωση των υπηρεσιών της Επιτροπής (σημεία 86—92) και τη λειτουργία του συντονισμού μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στον τομέα της ανάπτυξης στη Νότια Αφρική (σημεία 93—97).

14. Στις ακόλουθες σελίδες, περιγράφονται ορισμένες ελλείψεις στη δημοσιονομική διαχείριση και στον έλεγχο του κοινοτικού προγράμματος ενίσχυσης. Παρ' όλα αυτά, θα πρέπει να τονιστεί ως γενικό συμπέρασμα ότι, παρά τις δύσκολες συνθήκες μέσα στις οποίες εφαρμόστηκε το πρόγραμμα, η ΕΚ ήταν σε θέση, κατά τις δύο πρώτες φάσεις, να στηρίξει σχέδια τα οποία συνέβαλαν στη δημοκρατική μετάβαση στη Νότια Αφρική και τα οποία ανακούφισαν τα θύματα των φυλετικών διακρίσεων και τις μειονεκτικές κοινότητες⁽⁸⁾. Με την έναρξη του ΕΠΑΑ, αρχίζει μια νέα περίοδος για την αναπτυξιακή συνεργασία με τη Νότια Αφρική, μια περίοδος κατά την οποία πρέπει να τηρούνται οι βασικές αρχές του κόστους-αποδοτικότητας, του δημοσιονομικού ελέγχου και της απόδοσης λογαριασμού τόσο από την Επιτροπή όσο και από τους εταίρους της Νότιας Αφρικής.

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

15. Η δημοσιονομική επίπτωση της ενίσχυσης στη Νότια Αφρική για το σύνολο της περιόδου 1986 έως 1997 εμφανίζεται στον Πίνακα 3. Από ένα σύνολο 818,9 εκατ. ECU που αναλήφθηκαν μεταξύ 1986 και 1997, μόνο 456,0 εκατ. ECU (56 %) εκταμειώθηκαν. Στο τέλος του 1997 οι αναλήψεις υποχρεώσεων που απέμεναν να εκκαθαριστούν και που συνίσταντο κυρίως σε σχέδια στο πλαίσιο του ΕΠΑΑ, ανέρχονταν συνολικά σε 352,6 εκατ. ECU⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Βλέπε την Αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ειδικού Προγράμματος για τη Νότια Αφρική, SPM Consultants. Οκτώβριος 1996.

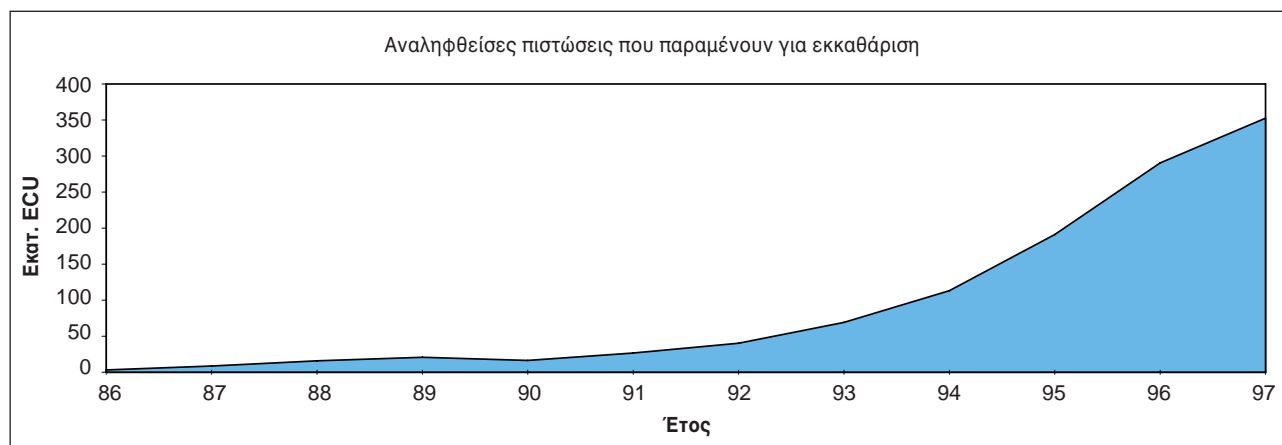
⁽⁹⁾ Από τα αρχικά ποσά που είχαν αναληφθεί, 10,2 εκατ. ECU αποδεσμεύθηκαν.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Χρησιμοποίηση των κεφαλαίων που χορηγήθηκαν για τα προγράμματα στη Νότια Αφρική 1986—1997

Μιο ECU

Έτος	Κονδύλιο του προϋπολογισμού	Περιγραφή	Αναλήψεις υποχρεώσεων			Πληρωμές			Ακυρώσεις έναντι προηγούμενων αναλήψεων υποχρεώσεων	Ποσά που παραμένουν για εκκαθάριση Συσσωρευθέντα ποσά
			Διαθέσιμες πιστώσεις	Αναληφθείσες πιστώσεις	%	Διαθέσιμες πιστώσεις	Ποσά που έχουν πληρωθεί	%		
1	2	3	4	5	6=5/4	7	8	9=8/7	10	11=5-8-10
1986	9 5 3	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	10,0	6,6	66	5,0	3,4	68		3,2
1987	9 5 3	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	23,4	18,6	79	16,6	13,1	79		8,7
1988	9 5 3 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	29,9	29,9	100	23,4	22,7	97		15,9
1989	9 5 3 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	23,5	23,5	100	19,5	18,6	95		20,8
1990	9 5 3 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	30,0	30,0	100	37,8	34,4	91		16,4
1991	B7-5 0 7 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	58,0	58,0	100	47,7	47,7	100		26,7
1992	B7-5 0 7 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	80,0	80,0	100	66,5	66,4	100		40,3
1993	B7-5 0 7 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	90,0	89,8	100	72,9	60,4	83	0,6	69,2
1994	B7-5 0 7 0	Πρόγραμμα θετικών μέτρων για τη Νότια Αφρική	102,5	102,1	100	80,5	58,0	72	0,1	113,2
1995	B7-5 0 7 0	Ευρωπαϊκό πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη στη Νότια Αφρική	125,0	123,3	99	92,3	45,1	49	0,3	191,1
1996	B7-3 2 0	Ευρωπαϊκό πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη στη Νότια Αφρική	130,0	129,2	99	110,0	28,5	26	1,3	290,5
1997	B7-3 2 0	Συνεργασία με τη Νότια Αφρική	127,8	127,8	100	60,5	57,8	96	7,9	352,6
		Σύνολο	830,2	818,9	99	632,6	456,0	72	10,2	



Πηγή: Λογαριασμοί διαχείρισης της Επιτροπής 1986-1997

16. Κατά τα τρία τελευταία έτη το ποσό των αναλήψεων υποχρεώσεων που απέμεναν να εκκαθαριστούν αυξήθηκε σημαντικά. Τούτο καταδεικνύει ορισμένα αλληλένδετα σημεία τα οποία εξετάζονται παρακάτω στην παρούσα έκθεση. Η έναρξη του ΕΠΑΑ επέφερε αύξηση των διαθέσιμων πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων θέτοντας την Επιτροπή και τις νοτιοαφρικανικές αρχές σε αδυναμία να δαπανήσουν τα κεφάλαια. Σε απόλυτη αξία, το επίπεδο των πληρωμών μειώθηκε σημαντικά από το 1994 έως το 1996, παρά τη συνεχή αύξηση των διαθέσιμων πιστώσεων πληρωμών. Το ποσοστό χρησιμοποίησης των πιστώσεων πληρωμών το 1995 και το 1996 ήταν πολύ χαμηλό απεικονίζοντας τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν κατά την εφαρμογή του ΕΠΑΑ. Το επίπεδο των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πληρωμών που καταχωρήθηκαν

στον προϋπολογισμό δείχνει ότι η Επιτροπή δεν είχε προβλέψει τα προβλήματα αυτά.

17. Ο Πίνακας 4 απεικονίζει την εξέλιξη των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων και πληρωμών της ΕΚ που χορηγήθηκαν στα κανάλια μεταξύ 1993 και 1996. Στον πίνακα αυτό φαίνεται η δραστική μείωση κατά το 1995. Ο Πίνακας 5 δείχνει τις πιστώσεις πληρωμών κατά κανάλι ο ΚΤ ήταν ο κυριότερος δικαιούχος των κοινοτικών κεφαλαίων (82 % των πιστώσεων πληρωμών), ακολουθούμενος από την SACBC (14 %). Ο Πίνακας 6 παρουσιάζει την τομεακή ανάλυση των σχεδίων. οι σπουδαιότεροι τομείς (77 % των αναλήψεων υποχρεώσεων συνολικά) ήταν οι Υποτροφίες για τριτοβάθμια εκπαίδευση, η Ανάπτυξη των κοινοτήτων και η Εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Πιστώσεις κατά δικαιούχο κανάλι (εκατ. ECU) 1993-1996

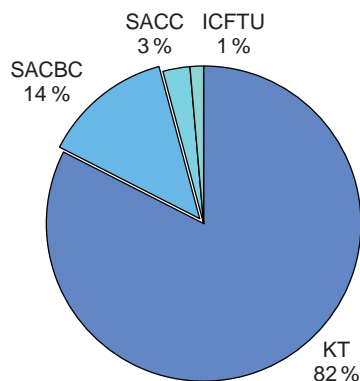
Kagiso Trust			SACBC			ΣΥΝΟΛΟ		
	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές		Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές		Αριθμός σχεδίων	
1993	62,3	29,0	1993	12,9	8,1	1993	126	
1994	55,6	34,3	1994	4,2	4,8	1994	61	
1995	5,9	20,9	1995	—	1,4	1995	2	
1996	—	4,6	1996	—	0,3	1996	—	
Σύνολο	123,8	88,9	Σύνολο	17,1	14,6	Σύνολο	189	

SACC			ICFTU			ΣΥΝΟΛΟ		
	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές		Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές		Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές
1993	1,6	0,7	1993	1,2	0,7	1993	78,1	38,6
1994	2,5	1,6	1994	0,6	0,4	1994	62,9	41,1
1995	—	0,4	1995	—	0,2	1995	5,9	23,0
1996	—	0,2	1996	—	0,0	1996	—	5,2
Σύνολο	4,2	3,0	Σύνολο	1,8	1,3	Σύνολο	146,8	107,9

Πηγή: SINCOM

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Πιστώσεις πληρωμών που χορηγήθηκαν κατά κανάλι 1993-1996



Πηγή: SINCOM.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

Ανάλυση κατά τομέα των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων που χορηγήθηκαν στα κανάλια, 1993-1996 (%)

Τομέας	
Υποτροφίες για τριτοβάθμια εκπαίδευση	40,9 %
Ανάπτυξη των κοινοτήτων και γυναίκες	22,6 %
Εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση	14,2 %
Διάφορα	5,5 %
Βασική υγειονομική περίθαλψη	5,1 %
Διοικητικό κόστος των καναλιών	4,8 %
Αγροτική ανάπτυξη και γεωργία	2,8 %
Μέσα μαζικής ενημέρωσης	2,7 %
Στήριξη συνδικάτων	1,3 %
Σύνολο	100,0 %

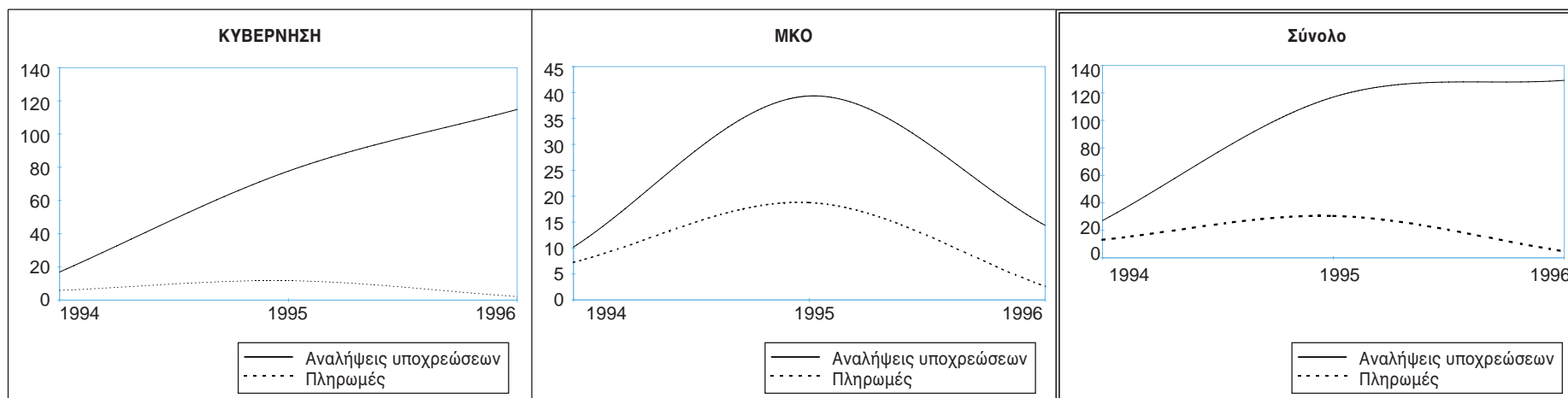
Πηγή: SINCOM και SAPMAN.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

Εκτέλεση του προϋπολογισμού ΕΠΑΑ 1994-1996

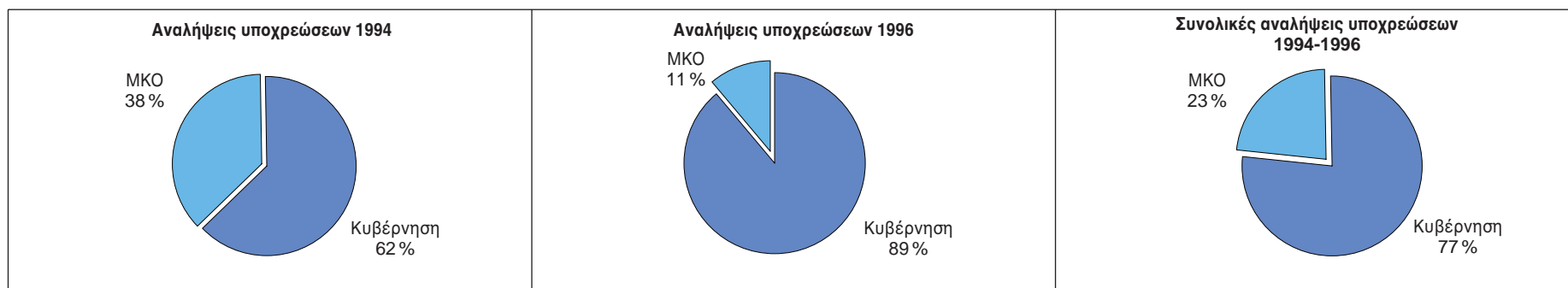
Εκατ. ECU

	Κυβέρνηση		ΜΚΟ		ΣΥΝΟΛΟ	
	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές
1994	16,9	5,9	10,2	7,2	27,1	13,1
1995	77,7	11,7	39,3	18,8	117,0	30,5
1996	114,8	2,1	14,4	2,6	129,2	4,7
Totaal	209,5	19,7	63,9	28,6	273,4	48,4



ΠΙΝΑΚΑΣ 8

Κατανομή ενίσχυσης (αναλήψεων υποχρεώσεων) μεταξύ κυβέρνησης και ΜΚΟ 1994-1996



Πηγή: Sincom.

18. Η εξέλιξη των κοινοτικών αναλήψεων υποχρεώσεων και των πληρωμών για το νέο πρόγραμμα (ΕΠΑΑ) από το 1994 έως το 1996 παρουσιάζεται στον Πίνακα 7. Η εξέλιξη αυτή δείχνει πώς η αύξηση των πιστώσεων που δεν χρησιμοποιήθηκαν από το 1994 εξηγείται σχεδόν εξ ολοκλήρου από την κατάσταση των σχεδίων της κυβέρνησης. Από τα 16 κυβερνητικά σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν κατά τη διάρκεια της περιόδου, μόνο πέντε πραγματικά ήταν υπό εκτέλεση ως την αρχή του 1997. Ο Πίνακας 8 δείχνει πώς, ύστερα από την ομαλοποίηση της συνεργασίας για την ανάπτυξη με τη Νότια Αφρική, η χρηματοδότηση των σχεδίων ΜΚΟ είχε ένα μετριότερο ρόλο και μειώθηκε από 38 % το 1994 σε 11 % μόνο το 1996. Εντούτοις, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εκτέλεση των σχεδίων που συγχρηματο-

δοτούνται απευθείας με την κυβέρνηση έχει, πράγματι, εν μέρει ανατεθεί στους ΜΚΟ. Στο ενδεικτικό πρόγραμμα που υπογράφηκε τον Μάιο του 1997⁽¹⁰⁾, το ποσό που προορίζεται για την αποκεντρωμένη συνεργασία αντιπροσωπεύει το 25 % της ετήσιας συνολικής χρηματοδότησης του ΕΠΑΑ.

19. Η τομεακή κατανομή των προγραμμάτων του ΕΠΑΑ που χρηματοδοτήθηκαν μεταξύ 1994 και 1996 εμφανίζεται στον Πίνακα 9. Τα σχέδια στους τομείς «Ορθή διακυβέρνηση και Εκδημοκρατισμός» και «Εκπαίδευση και Επαγγελματική κατάρτιση» είναι τα σημαντικότερα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

ΕΠΑΑ: Κατανομή κατά τομέα 1994 — 1996

Τομέας	Σχέδια	Αναλήψεις υποχρεώσεων	
		Σε εκατ. ECU	%
Ορθή διακυβέρνηση και εκδημοκρατισμός	9	72	26,3
Εκπαίδευση και κατάρτιση	7	54	19,7
Αγροτική ανάπτυξη	5	40	14,6
Πολυτομεακά σχέδια	2	28	10,2
Υγεία	10	26	9,5
Στέγαση	1	25	9,1
MME	2	20	7,3
Αστική ανάπτυξη	1	6	2,2
Προώθηση εμπορίου και επενδύσεων	2	3	1,1
Σύνολο	39	274	100,0

Πηγή: SINCOM

ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΚΑΝΑΛΙΩΝ

Εισαγωγή

20. Το σύστημα των καναλιών, το οποίο λειτούργησε κατά τις δύο πρώτες φάσεις του κοινοτικού προγράμματος ενίσχυσης, αντικαταστάθηκε από τις διατάξεις στα πλαίσια του ΕΠΑΑ. Κατά το 1997 ωστόσο, υπήρχαν ακόμη ορισμένα προγράμματα που άρχισαν το 1994 και το 1995 και που εξακολουθούσαν να είναι υπό εκτέλεση. Οι κυριότερες παρατηρήσεις για το σύστημα των καναλιών παρουσιάζονται εδώ για να υπογραμμιστούν οι αδυναμίες του συστήματος, οι οποίες θα πρέπει να αποφεύγονται στα μελλοντικά κοινοτικά προγράμματα, είτε έχουν σχέση με τη Νότια Αφρική είτε με άλλη χώρα.

21. Οι παρατηρήσεις που παρουσιάζονται παρακάτω αφορούν κυρίως διαδικασίες, συστήματα και διατάξεις σχετικά με τη διαχείριση. Είναι αναγκαίο επίσης να ληφθεί υπόψη η επίτευξη και η επίπτωση του προγράμματος που εφαρμόστηκε μέσω του συστήματος των καναλιών.

Υπάρχουν ωστόσο λίγες αξιόπιστες πληροφορίες επάνω στις οποίες μπορεί να βασιστεί μια εκτίμηση, διότι έχουν γίνει ελάχιστες αξιολογήσεις. Εκτός από τη συνολική αξιολόγηση που κάλυπτε την περίοδο 1986—94 και που πραγματοποιήθηκε για την Επιτροπή από συμβούλους το 1995⁽¹¹⁾, από 700 σχέδια και περισσότερα μόνο τέσσερα έχουν αξιολογηθεί, συμπεριλαμβανομένου του προγράμματος χορήγησης υποτροφιών⁽¹²⁾. Καμία τομεακή αξιολόγηση δεν έχει πραγματοποιηθεί.

22. Οι σύμβουλοι, οι οποίοι πραγματοποίησαν τη συνολική αξιολόγηση το 1995, δήλωσαν ότι γενικά το Ειδικό Πρόγραμμα μέχρι το 1995 ήταν επιτυχές, σχετικά με τις ανάγκες του πληθυσμού-στόχου, είχε σημαντικό θετικό αποτέλεσμα στις πολιτικές εξελίξεις της χώρας και συνέβα-

⁽¹⁰⁾ Εθνικό Ενδεικτικό Πρόγραμμα που υπογράφηκε από την Επιτροπή και την κυβέρνηση της Νότιας Αφρικής στις 14 Μαΐου 1997.

⁽¹¹⁾ «Αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ειδικού Προγράμματος για τη Νότια Αφρική», SPM Consultants, Οκτώβριος 1996.

⁽¹²⁾ Βλέπε σημείο 10 του παραρτήματος για το πρόγραμμα χορήγησης υποτροφιών περιλαμβανόμενα στο Παράρτημα.

λε στην εξάλειψη των φυλετικών διακρίσεων. Οι σύμβουλοι εκτίμησαν ότι το Πρόγραμμα ήταν ιδιαίτερα επιτυχές κατά τα πρώτα έτη (πριν από το 1991), όταν τα σχέδια προέρχονταν από τη βάση και υπήρχε μεγάλη συμμετοχή και ένα είδος «οικειοποίησης» των σχεδίων από τους δικαιούχους με υψηλή δημιουργικότητα και ενθουσιασμό. Εντούτοις, διαπιστώθηκε, κυρίως μετά το 1991 και όσον αφορά τις λειτουργικές διαδικασίες, ότι υπήρχε μεγάλη δυσανεμία και απογοήτευση που προέρχονταν από τον πολύ μεγάλο αριθμό συμμετασχόντων στη διαδικασία της διαχείρισης, έλλειψη κατανόησης σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων, ασαφείς διαδικασίες που είχαν παρανοηθεί και έλλειψη προσωπικού. Η Επιτροπή φαινόταν ως μια αργή, γραφειοκρατική οργάνωση που χρειάστηκε πολύ χρόνο για

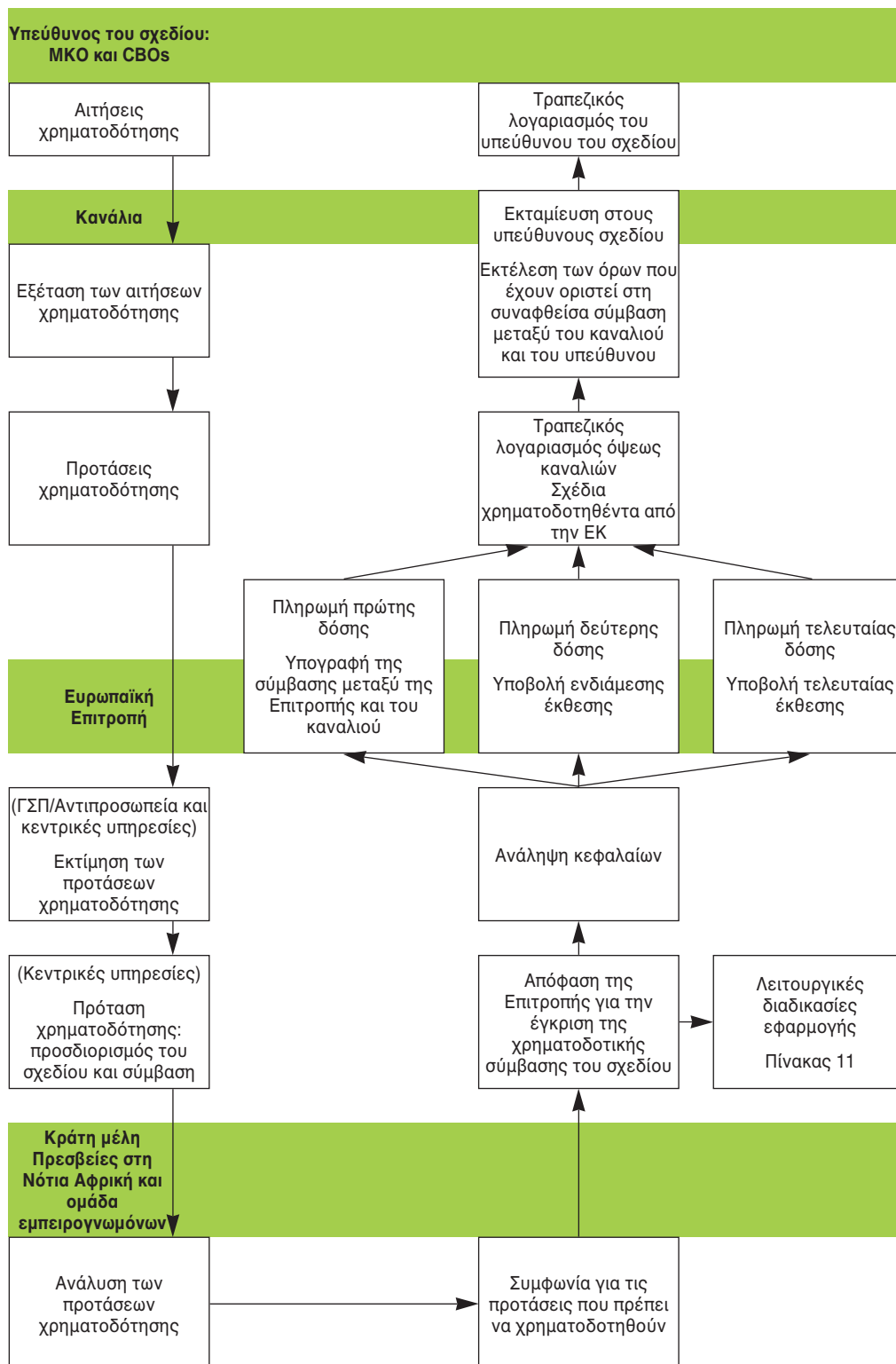
την έγκριση των σχεδίων και την εξέταση των πληρωμών. Οι υποχρεώσεις κατάρτισης εκθέσεων ήταν ασαφείς, συνίσταντο σε αλληλεπικάλυψη των εργασιών και επέτρεπαν την εξαγωγή ελάχιστων χρησιμοποιήσιμων πληροφοριακών στοιχείων.

23. Οι Πίνακες 10 και 11 απεικονίζουν τις αρμοδιότητες των διαφόρων συμμετασχόντων σε θέματα έγκρισης, πληρωμής και εκτέλεσης των σχεδίων που χρηματοδοτήθηκαν μέσω των καναλιών. Οι διαδικασίες αυτές αναπτύχθηκαν για κάθε περίπτωση χωριστά, σύμφωνα με τις ρήτρες των τυποποιημένων συμβάσεων σχεδίου που συνάφθηκαν μεταξύ της Επιτροπής και των καναλιών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 10

Σχέδια της ΕΕ που χρηματοδοτήθηκαν μέσω των καναλιών

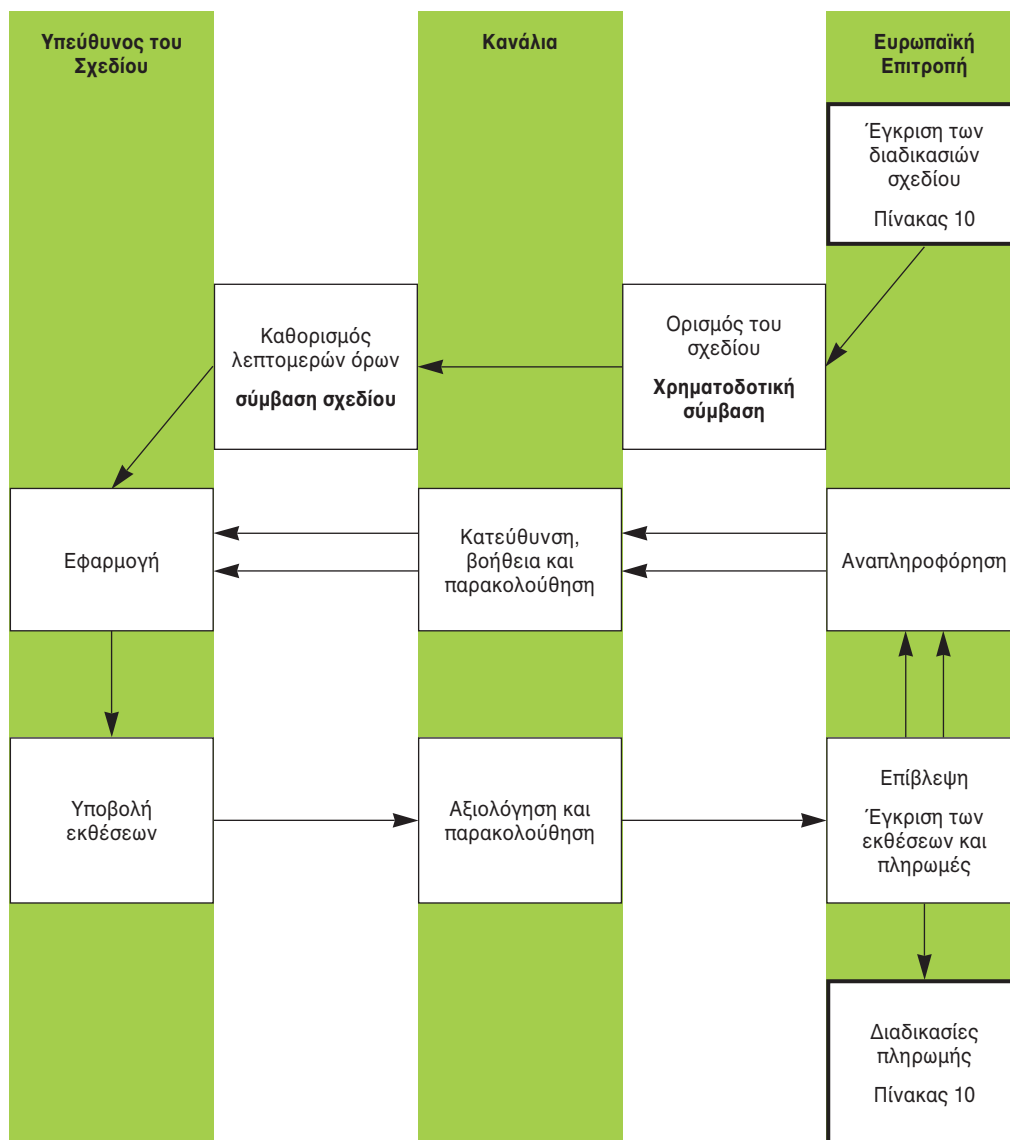
Διαδικασίες έγκρισης και πληρωμής



ΠΙΝΑΚΑΣ 11

Σχέδια της ΕΕ που χρηματοδοτήθηκαν μέσω των καναλιών

Λειτουργικές διαδικασίες εφαρμογής



Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο

24. Το διακριτικό γνώρισμα του συστήματος ήταν ότι δεν υπήρχε καμία άμεση σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των υπευθύνων των σχεδίων. όλες οι σχέσεις διέρχονταν μέσω των καναλιών που ήταν οι μόνοι συνομιλητές της Επιτροπής. Αυτό συνεπαγόταν τον έλεγχο των αιτήσεων χρηματοδότησης, τη σύναψη συμβάσεων, τη διαχείριση και εκταμίευση των κεφαλαίων της ΕΚ, την παρακολούθηση και τη βοήθεια των υπευθύνων, καθώς και την κατάρτιση εκθέσεων για την κατάσταση προόδου των εργασιών.

Παρατηρήσεις σχετικά με το σύστημα των καναλιών ⁽¹³⁾*Αδυναμίες σχεδιασμού*

25. Το σύστημα των καναλιών είχε βασικές αδυναμίες που παρεμπόδιζαν έναν επαρκή έλεγχο και μια χρηστή δημο-

⁽¹³⁾ Οι παρατηρήσεις σχετικά με το πρόγραμμα χορήγησης υποτροφιών περιλαμβάνονται στο Παράρτημα.

οιονομική διαχείριση και οι οποίες προκάλεσαν ελλείψεις στην εκτέλεση των σχεδίων. Κατά πρώτο λόγο, υπήρχαν πάρα πολλοί οργανισμοί και υπηρεσίες της Επιτροπής διαφόρων επιπέδων που παρενβίβαναν στη διαχείριση του συστήματος υπεύθυνοι σχεδίων, τα κανάλια, η αντιπροσωπεία της Επιτροπής και κεντρικές υπηρεσίες) με αλληλεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και ανεπαρκή ροή και συντονισμό πληροφοριών. Η λήψη αποφάσεων ήταν αργή με αποτέλεσμα να υπάρχουν καθυστερήσεις τόσο στις πληρωμές όσο και στην εκτέλεση των ενεργειών.

26. Κατά δεύτερο λόγο, τα κανάλια και η Επιτροπή για μια μικρή περίοδο έπρεπε να εξακριβώνουν, να εκτιμούν, να εκτελούν και να παρακολουθούν έναν μεγάλο αριθμό μικρών σχεδίων⁽¹⁴⁾. Τα περισσότερα από αυτά τα διαχειρίζονταν οι ΜΚΟ και Οργανισμοί σε επίπεδο τοπικών κοινοτήτων (community based Organisations) (CBOs) με περιορισμένη διοικητική ικανότητα. Κατά συνέπεια, ο αριθμός των αποφάσεων που έπρεπε να ληφθούν, των ελέγχων και των οικονομικών πράξεων που έπρεπε να πραγματοποιηθούν ήταν πολύ υψηλός. Η Επιτροπή δεν είχε επαρκείς πόρους για να ασχοληθεί με αυτόν τον φόρτο εργασίας.

27. Τέλος, τα αποτελέσματα της εξέτασης του συστήματος των καναλιών τονίζουν ορισμένες από τις ενδημικές αδυναμίες στη διαχείριση των προγραμματίων συνεργασίας για την ανάπτυξη από την Επιτροπή για τις οποίες το Συνέδριο έχει διατυπώσει επανειλημμένως παρατηρήσεις στις εκθέσεις του.

Διατύπωση των σχεδίων

28. Από την αρχή τα σχέδια είχαν ανεπαρκώς διατυπωθεί: βασικά στοιχεία (όπως ο προϋπολογισμός, συνολικές συνασφωρές χρηματοδοτών και χρονοδιάγραμμα των δραστηριοτήτων) δεν είχαν σαφώς καθοριστεί ή ήταν τελείως ελλιπή, οι όροι ήταν ανεπαρκείς και ασαφείς. Παρά τις προσπάθειες που κατέβαλε η Επιτροπή να βελτιώσει την κατάσταση με την καθιέρωση το 1993 της χρήσης λογικών πλαισίων⁽¹⁵⁾ για την εκπόνηση και την εκτέλεση σχεδίων, οι αδυναμίες αυτές παρέμειναν μέχρι τη λήξη του συστήματος των καναλιών.

29. Πηγή προβλημάτων αποτέλεσε το αφύσικο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής στις συμβάσεις. Σχεδόν όλα τα σχέδια ζήτησαν επανειλημμένως παράταση του αρχικού χρονοδιαγράμματος. Η Επιτροπή ενέκρινε τις παρατάσεις αυτές

χωρίς να εξετάσει τι είχε επιτευχθεί, το σχέδιο ολοκλήρωσης των σχεδίων ή τις πραγματικές δυνατότητες τήρησης των νέων προθεσμιών. Από τα έγγραφα που περιείχαν οι φάκελοι της Επιτροπής δεν ήταν πάντοτε δυνατό να ελεγχθεί αν οι συμβάσεις παρατείνονταν σύμφωνα με τις ορθές διαδικασίες και αν είχαν τηρηθεί οι προθεσμίες που καθορίστηκαν για τις αναλήψεις υποχρεώσεων σχετικά με τη χρηματοδότηση. Εντοπίστηκαν ορισμένα σχέδια για τα οποία το χρονοδιάγραμμα είχε παραταθεί μετά τη λήξη του αρχικού χρονοδιαγράμματος.

30. Η παράταση προθεσμιών των συμβάσεων προκάλεσε σημαντικό φόρτο διοικητικής εργασίας στους υπεύθυνους, στα κανάλια, καθώς και στην Επιτροπή. Για παράδειγμα, το 1996 192 παρατάσεις εξετάστηκαν μέσω του συστήματος, η καθεμία δε χρειαζόταν να εγκριθεί στις Βρυξέλλες. Παρομοίως, οι συμβάσεις δεν προέβλεπαν καμία διαδικασία τροποποίησης του προϋπολογισμού των σχεδίων ορισμένες μικρότερες τροποποιήσεις έπρεπε να εγκριθούν από τις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες και να αποτελέσουν αντικείμενο πρόσθετης ρήτηρας στις συμβάσεις. Η κατάσταση αυτή οδήγησε σε καθυστερήσεις πληρωμής και λειτουργίας.

Δημοσιονομική και ταμειακή διαχείριση

31. Το 1994 και 1995 το Συνέδριο υπογράμμισε σε επιστολές που απηύθυνε στην Επιτροπή ότι η παρακολούθηση της σχετικά με τη διαχείριση των κεφαλαίων που μεταφέρθηκαν στα κανάλια ήταν ανεπαρκής. Η Επιτροπή δεν εξασφάλισε την υποβολή εκθέσεων από τα κανάλια στις οποίες να παρουσιάζεται συμφωνία των κεφαλαίων, που μετέφερε η Επιτροπή στους τραπεζικούς λογαριασμούς τους σχετικά με τα σχέδια της ΕΕ, με τα ποσά που εκταμιεύθηκαν στους υπεύθυνους των σχεδίων, και με τους δεδουλευμένους τόκους. Είχαν συσσωρευθεί υπερβολικά υπόλοιπα κυρίως στο λογαριασμό του σχεδίου ΚΤ, καθώς και σημαντικοί τόκοι που είχαν αποδοθεί για τα οποία η Επιτροπή, τόσο στις Βρυξέλλες, όσο και στη Νότια Αφρική, δεν είχε καμία ικανοποιητική πληροφορία. Υστερα από την παρέμβαση του Συνεδρίου, η Επιτροπή έλαβε ορισμένα μέτρα. Μέχρι το 1997, η κατάσταση είχε βελτιωθεί στην περίπτωση του μεγαλύτερου καναλιού, του ΚΤ, αλλά όχι σε εκείνες των άλλων καναλιών.

32. Οι συμβάσεις με τους υπεύθυνους των σχεδίων προέβλεπαν ότι οι πληρωμές έπρεπε να γίνονται σε ECU και να μετατρέπονται στο τοπικό νόμισμα (YAP) εφαρμόζοντας τις μηνιαίες τιμές που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΚ στις δαπάνες που δημιουργήθηκαν τον ίδιο μήνα. Η διάταξη αυτή ήταν ακατάλληλη και μη εφαρμόσιμη, εφόσον θα είχε υποχρεώσει τα κανάλια να τηρούν τραπεζικό λογαριασμό σε ECU (πράγμα που δεν επιτρεπόταν από τις νομισματικές αρχές της Νότιας Αφρικής), και να εξακριβώνουν τις μηνιαίες πληρωμές για κάθε σχέδιο

⁽¹⁴⁾ Μεταξύ 1993 και 1995 η Επιτροπή ενέκρινε 189 σχέδια με τα κανάλια, από τα οποία τα περισσότερα για ποσά κατώτερα των 0,2 εκατ. ECU. Στον αριθμό αυτό θα πρέπει να προστεθούν τα υπό εκτέλεση σχέδια που εγκρίθηκαν κατά τα προηγούμενα έτη. Περίπου 700 σχέδια δεν έκλεισαν κατά την εξεταζόμενη περίοδο.

⁽¹⁵⁾ Το λογικό πλαίσιο είναι ένα μέσο διαχείρισης που αποσκοπεί στη βελτίωση της εκπόνησης, του σχεδιασμού και της παρακολούθησης των σχεδίων. Χρησιμοποιείται από σημαντικούς χρηματοδότες αναπτυξιακής ενίσχυσης.

που δικαιολογούσαν τις εκταμιεύσεις. Στην πράξη, τα κανάλια μετέτρεπαν αμέσως σε ΥΑΡ τα κεφάλαια που ελάμβαναν από την Επιτροπή και κατέθεταν το προϊόν σε τραπεζικό λογαριασμό τοπικού νομίσιματος. Μολονότι η Επιτροπή ήταν ενήμερη για αυτό, δεν τροποποίησε ανάλογα τους όρους των συμβάσεων.

Πληρωμές και υποβολή εκθέσεων

33. Οι διαδικασίες σχετικά με τις πληρωμές των σχεδίων και την υποβολή εκθέσεων που προβλέπονταν στις συμβάσεις παρουσίαζαν αδυναμίες και δεν επέτρεπαν επαρκή παρακολούθηση από τα κανάλια και την Επιτροπή.

34. Οι συμβάσεις με τους υπεύθυνους των σχεδίων ούτε προσδιόριζαν την περίοδο στην οποία οι εκθέσεις θα έπρεπε να αναφέρονται, ούτε καθόριζαν προθεσμίες για υποβολή των εκθέσεων. Η υποβολή αυτή συνδεόταν αποκλειστικά με τις πληρωμές. Το αποτέλεσμα ήταν οι υπεύθυνοι των σχεδίων να υποβάλλουν εκθέσεις μόνο όταν ζητούσαν πληρωμές. Αν ένας οργανισμός δεν ζητούσε πληρωμή, δεν υπέβαλλε καμία έκθεση. Επιπλέον, στις συμβάσεις δεν οριζόταν επαρκώς ποιο θα έπρεπε να ήταν το περιεχόμενο των εκθέσεων δραστηριότητας ή των οικονομικών εκθέσεων.

35. Τα περισσότερα σχέδια των καναλιών περιλάμβαναν τη χρηματοδότηση των επαναλαμβανόμενων εξόδων των δικαιούχων οργανισμών. Εντούτοις, σε πολλές περιπτώσεις, προέκυπταν προβλήματα υποβολής εκθέσεων, επειδή η περίοδος σύμβασης δεν αντιστοιχούσε στο οικονομικό έτος του οργανισμού, που είναι η κανονική περίοδος για τη λογιστική καταχώρηση και την υποβολή εκθέσεων για τις δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από τη σύμβαση. Εξάλλου, όταν στην πραγματικότητα η Επιτροπή χορηγούσε ετήσια ενίσχυση σε έναν οργανισμό, υπέγραφε νέα σύμβαση προτού υποβληθεί έκθεση για τις προηγούμενες συμβάσεις και γίνει εκκαθάρισή τους. Για ορισμένους οργανισμούς, η Επιτροπή είχε συνάψει συγχρόνως χωριστές συμβάσεις για τη χρηματοδότηση διαφόρων οικονομικών ετών.

36. Η κατάρτιση εκθέσεων απαιτούσε δυσχερείς και πολύπλοκες συγκρίσεις. Η δυσκολία υποβολής οικονομικών εκθέσεων ήταν τέτοια που οι υπηρεσίες της Επιτροπής απέρριπταν συχνά τις εκθέσεις που υποβάλλονταν. Αυτό προκάλεσε συχνές διακοπές και καθυστερήσεις στις πληρωμές, πράγμα που οδήγησε σε αβεβαιότητα τους υπεύθυνους, θέτοντας σε κίνδυνο την εκτέλεση των δραστηριοτήτων και παρεμποδίζοντας την αποτελεσματική παρακολούθηση.

37. Μια ανάλυση εκτέλεσης σχεδίου στις 31 Δεκεμβρίου 1996 δείχνει ότι:

α) από τα 189 σχέδια που εγκρίθηκαν μεταξύ 1993 και 1995, περίπου 75 είχαν εκκρεμή την τελευταία δόση επί πολλά έτη. Αυτό θα μπορούσε να αποτελεί ένδειξη ότι

τα σχέδια είχαν υπερχρηματοδοτηθεί, και ότι υπήρχαν μη χρησιμοποιηθέντα υπόλοιπα στους υπεύθυνους των σχεδίων — τούτο θα πρέπει να εξακριβωθεί κατά το κλείσιμο των λογαριασμών (σημεία 45–52). Από την άλλη πλευρά, θα μπορούσε να σημαίνει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι υπεύθυνοι προτιμούσαν να χάνουν την τελευταία πληρωμή ύψους 10 % μάλλον από το να υποβάλλουν μία τελική έκθεση. Από την άποψη του υπεύθυνου, αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως λογική επιλογή, λαμβανομένου υπόψη του μικρού οφειλόμενου ποσού και της δυσκολίας κατάρτισης και έγκρισης των εκθέσεων.

β) για περισσότερα από 50 σχέδια δεν είχε υποβληθεί έκθεση ή δεν είχε εγκριθεί η ενδιάμεση έκθεση. Επρόκειτο για σχέδια τα οποία είχαν λάβει προκαταβολή 50 % ή 60 % του ποσού του σχεδίου με την υπογραφή της σύμβασης, για το οποίο όμως δεν είχε καταβληθεί η δεύτερη δόση.

38. Οι περισσότερες εκθέσεις σχεδίων που είχαν υποβληθεί συνοδεύονταν από εκθέσεις ελέγχου των λογαριασμών. Οι εκθέσεις αυτές ήταν ωστόσο περιορισμένης αξίας, εφόσον δεν έθιγαν τα βασικά προβλήματα σχετικά με τη χρηματοδότηση της ΕΚ, π.χ. την περίοδο που έπρεπε να καλύπτει η έκθεση, άλλες ενισχύσεις ή διπλή χρηματοδότηση. Στην περίπτωση του προγράμματος χορήγησης υποτροφιών, η εργασία ελέγχου, που είναι ο βασικός μηχανισμός ελέγχου, ήταν περιορισμένης αξίας, λόγω έλλειψης επαρκούς εντολής στους ελεγκτές και έλλειψης παρακολούθησης των διαπιστώσεων στις εκθέσεις ελέγχου (βλ. σημείο 4 του Παραρτήματος).

Παρακολούθηση των σχεδίων

39. Η Επιτροπή δεν παρακολουθούσε επαρκώς τα σχέδια. Αυτό οφειλόταν στις αδυναμίες των διαδικασιών υποβολής εκθέσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω, στην έλλειψη πληροφορικών μέσων για την παρακολούθηση της εξέλιξης των σχεδίων, καθώς και στις αδυναμίες του συστήματος πληροφόρησης της Επιτροπής.

40. Η παρακολούθηση των σχεδίων SACC και SACBC, για τα οποία πολύ λίγες πληροφορίες είναι διαθέσιμες, ήταν ιδιαίτερα ανεπαρκής. Όσον αφορά τα 14 σχέδια SACC και SACBC που εγκρίθηκαν το 1993 και το 1994 και που ανέρχονταν συνολικά σε 7,66 εκατ. ECU, τα έγγραφα που υπήρχαν στους φακέλους της Επιτροπής ήταν ανεπαρκή για να εκτιμηθεί η κατάσταση προόδου των σχεδίων. Πράγματι, η Επιτροπή δεν γνώριζε κατά πόσο οκτώ από τα 14 σχέδια εξακολουθούσαν να είναι υπό εκτέλεση. Σε δύο περιπτώσεις μόνο είχαν υποβληθεί εκθέσεις προόδου των σχεδίων. Παρά την έλλειψη πληροφόρησης, η Επιτροπή είχε παρατείνει επανειλημμένως την περίοδο εκτέλεσης των σχεδίων.

41. Η παρακολούθηση των σχεδίων ΚΤ από την Επιτροπή ήταν επίσης ανεπαρκής, μολονότι είχαν γίνει ορισμένες βελτιώσεις μετά το 1995.

42. Ως αποτέλεσμα της ανεπαρκούς παρακολούθησης, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να αντιδράσει αμέσως στις απορίες των υπευθύνων και των καναλιών. Πολυάριθμα σχέδια υπέστησαν καθυστερήσεις, παρέμεναν εκκρεμή για μεγάλα χρονικά διαστήματα, είχαν οριστικά σταματήσει, ή δεν μπόρεσαν να επιτύχουν τους στόχους τους. Οσον αφορά το πρόγραμμα χορήγησης υποτροφιών, η έλλειψη επίβλεψης και αξιόπιστων στοιχείων μείωσε την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα του προγράμματος. Μολονότι χορηγήθηκαν 34 000 υποτροφίες περίπου, η ευκαιρία να χορηγηθούν 8 700 περισσότερες χάθηκε λόγω αναποτελεσματικής διαχείρισης, και περισσότερα από 72 εκατ. ΥΑΡ (12,5 εκατ. ECU κατά προσέγγιση στις τιμές συναλλάγματος του Δεκεμβρίου 1996) που αντιστοιχούσαν σε πληρωμές δεν καταβλήθηκαν στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος χορήγησης υποτροφιών της Ν.Α. (βλέπε σημείο 17 του Παραρτήματος).

43. Η ικανότητα της Επιτροπής να παρακολουθεί επαρκώς την εκτέλεση των σχεδίων περιορίστηκε από την κακή κατάσταση των συστημάτων πληροφόρησής της. Δεν διέθετε ικανοποιητική μηχανογραφημένη βάση δεδομένων που να περιέχει λεπτομέρειες της εκτέλεσης των σχεδίων και της κατάρτισης των εκθέσεων⁽¹⁶⁾. Τα έγγραφα στους φακέλους των σχεδίων δεν ήταν ενημερωμένα και μερικές φορές έλειπαν οι εκθέσεις και η αλληλογραφία. Οι πληροφορίες μεταξύ των καναλιών, της αντιπροσωπείας της Επιτροπής και των κεντρικών υπηρεσιών δεν διαβιβάζονταν πάντοτε. Η Επιτροπή δεν είχε αντίγραφο όλων των συμβάσεων που είχαν υπογραφεί μεταξύ των καναλιών και των υπευθύνων των σχεδίων, και έτσι δεν ήταν ενήμερη για εκείνες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η έκταση και οι οικονομικοί όροι του σχεδίου διέφεραν από τη σύμβασή της με τα κανάλια.

44. Μια οικονομική επίπτωση της μη ικανοποιητικής παρακολούθησης ήταν ότι ορισμένα σχέδια τα οποία είχαν εγκριθεί αλλά δεν είχαν ποτέ αρχίσει, ή σχέδια τα οποία άρχισαν αλλά δεν εκτελέστηκαν, εξακολουθούν να παραμένουν άσκοπα εκκρεμή στους λογαριασμούς της Επιτροπής. Έτσι, περίπου 10 εκατ. ECU, που αντιστοιχούσαν σε σχέδια τα οποία αναλήφθηκαν από το 1993 έως το 1995 και τα οποία όμως ποτέ δεν είχαν αρχίσει ή δεν είχαν εκτελεστεί, παρέμεναν στους λογαριασμούς στις 31 Δεκεμβρίου 1996 διογκώνοντας τις εκκρεμείς υποχρεώσεις.

Κλείσιμο των συμβάσεων

45. Ύστερα από τους ελέγχους το 1994 και 1995, το Συνέδριο επισήμανε στην Επιτροπή ότι θα πρέπει να δοθεί

⁽¹⁶⁾ Το Σύστημα Διαχείρισης Σχεδίων Νότιας Αφρικής [The South Africa Project Management (SAPMAN)], μια εφαρμογή που χρησιμοποίησε η Επιτροπή δεν περιλάμβανε αξιόπιστα πληροφοριακά στοιχεία, επειδή δεν ενημερωνόταν τακτικά. Η εφαρμογή εγκαταλείφθηκε τον Δεκέμβριο του 1995.

προτεραιότητα στο κλείσιμο ενός σημαντικού συσσωρευμένου όγκου συμβάσεων περισσότερων των 750, για τις οποίες είχαν αναληφθεί συνολικά 441,7 εκατ. ECU που χρονολογούνται από το 1986. Η Επιτροπή πληροφόρησε το Συνέδριο κατά τα τέλη του 1995 ότι είχε την πρόθεση να κλείσει περίπου 350 εκκρεμείς συμβάσεις μέχρι τον Ιούλιο του 1996, και ότι είχε προσληφθεί ένας τεχνικός βοηθός με σκοπό την ενίσχυση της ικανότητας των υπηρεσιών της για την εκτέλεση της εργασίας αυτής.

46. Τον Ιανουάριο του 1996 η προθεσμία για το κλείσιμο των 350 σχεδίων παρατάθηκε μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου 1996. Ο γενικότερος στόχος ήταν τότε το κλείσιμο 604 σχεδίων από τα 664 σχέδια που χρονολογούνταν από το 1986 έως το 1993 μέχρι τα τέλη του 1997.

47. Εντούτοις, μέχρι τα τέλη Ιουνίου 1997, καμία από τις συμβάσεις του συσσωρευμένου όγκου δεν είχε κλείσει. Η Επιτροπή αντιμετώπισε σοβαρές διαδικαστικές δυσκολίες κατά το 1996, λόγω κυρίως ανεπαρκούς προγραμματισμού και καθορισμού της εργασίας, καθώς και της αδυναμίας να αφιερωθούν επαρκείς πόροι σε αυτά. Μια εξέταση που πραγματοποίησε το Συνέδριο σε ένα δείγμα 250 δελτίων σχετικών με το κλείσιμο, τα οποία καταρτίστηκαν το 1996, έδειξε ότι υπήρχαν πολυάριθμες ανεξήγητες ανωμαλίες, και ότι οι σχετικές πληροφορίες που είχαν παρουσιαστεί ήταν αρκετά ανεπαρκείς για τη λήψη αποφάσεων.

48. Η Επιτροπή, για να αυξήσει την ικανότητα των υπηρεσιών να κλείσουν τα παλιά σχέδια, αποφάσισε τον Μάρτιο του 1996 να προσφύγει σε ιδιωτικά γραφεία ελέγχου. Η Επιτροπή χρειάστηκε ωστόσο περισσότερο από ένα χρόνο για να προσλάβει τους ελεγκτές αυτούς· τελικά υπεργράφησαν συμβάσεις με δύο χωριστές εταιρείες το Μάιο και τον Ιούλιο του 1997 αντίστοιχα.

49. Κατά το 1997 οι σχετικές υπηρεσίες καθιέρωσαν αναθεωρημένες διαδικασίες που απαιτούσαν καλύτερη δικαιολόγηση των προτεινομένων ενεργειών, οι οποίες περιλάμβαναν την είσπραξη ή τη διαγραφή εκκρεμών υπολοίπων που τηρούσαν οι επιφορτισμένοι με την εκτέλεση οργανισμοί, καθώς και την ακύρωση υπολοίπων από περιττές αναλήψεις υποχρεώσεων. Καθορίστηκαν νέοι στόχοι, ώστε να επιτευχθεί μέχρι το τέλος του 1998 το τελικό κλείσιμο όλων των αδρανών σχεδίων της περιόδου 1986-1994.

50. Συνέπεια της έλλειψης προόδου κατά το κλείσιμο των συμβάσεων ήταν ότι σημειώθηκε μικρή πρόοδος κατά τις ενέργειες κλεισίματος στην είσπραξη πλεονασματικών κεφαλαίων που είχαν στην κατοχή τους οι ΜΚΟ στην Ευρώπη ή στη Νότια Αφρική. Τέτοια πλεονάσματα διαπιστώθηκαν σε πολλές περιπτώσεις κατά τη διάρκεια αποστολών σε ευρωπαϊκούς ΜΚΟ το 1995 και το 1996. Εντούτοις, αντίθετα με τους εσωτερικούς κανόνες της Επιτροπής, οι οποίοι απαιτούν να εκδίδονται εντάλματα είσπραξης μόλις εξακριβωθεί μια οφειλή, με την ένδειξη «pm» αν το

ποσό δεν μπορεί να εκτιμηθεί ακριβώς, είχαν εκδοθεί εντάλματα πληρωμής μόνο για έναν ΜΚΟ.

51. Τα προβλήματα που αντιμετώπισε η Επιτροπή κατά το κλείσιμο του σημαντικού αυτού συσσωρευμένου όγκου των σχεδίων απεικονίζουν τις αδυναμίες της δημοσιονομικής διαχείρισης του προγράμματος σχετικά με τη Νότια Αφρική. Πράγματι, παρά το μέγεθος και την πολιτική σπουδαιότητα του προγράμματος της Νότιας Αφρικής, η Επιτροπή δεν χορήγησε επαρκείς πόρους και οι διαδικασίες διαχείρισής της δεν ήταν επαρκώς σταθερές και αποτελεσματικές, ώστε να μπορέσει το νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα να προετοιμαστεί και να εκτελεστεί συγχρόνως με τις ενέργειες κλεισίματος. Η προτεραιότητα που είχε δοθεί στο νέο πρόγραμμα πάντοτε σήμαινε ότι οι περιορισμένοι πόροι εκτρέπονταν από τις ενέργειες κλεισίματος.

52. Εξάλλου, οι ενέργειες κλεισίματος δεν είχαν σωστά προετοιμαστεί: οι στόχοι και τα χρονοδιαγράμματα ήταν ανεπαρκή, οι διαδικασίες ήταν ασαφείς, οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των συμμετασχόντων δεν είχαν επαρκώς καθοριστεί και συμφωνηθεί και δεν υπήρχε καμία ομοφωνία όσον αφορά τα αναγκαία στοιχεία για να μπορέσουν να κλείσουν τα σχέδια. Ως αποτέλεσμα, οι διαθέσιμοι περιορισμένοι πόροι δεν χρησιμοποιήθηκαν αποδοτικά ή αποτελεσματικά.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ (ΕΠΑΑ) 1994—1996

Το σύστημα ΕΠΑΑ

53. Ύστερα από τον εκδημοκρατισμό της χώρας επιβλόταν μια νέα μέθοδος συνεργασίας. Επρόκειτο στο εξής να χρηματοδοτηθεί ένα πρόγραμμα άμεσης συνεργασίας με τη νοτιοαφρικανική κυβέρνηση.

54. Σε ένα κλίμα μεγάλης αισιοδοξίας όλοι οι χρηματοδότες, συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) και των κρατών μελών, επιθυμούσαν πολύ να θέσουν σε εφαρμογή μεγάλα αναπτυξιακά προγράμματα σε συνεργασία με την κυβέρνηση. Η ΕΚ, ο μεγαλύτερος χρηματοδότης⁽¹⁷⁾, είχε υποστηρίξει τις δημοκρατικές νοτιοαφρικανικές δυνάμεις καθ' όλη τη διάρκεια του απαρτχάιντ και τώρα επιθυμούσε να ενισχύσει με νόμιμο τρόπο τη βοήθειά της στη νέα κυβέρνηση. Έτσι, μέσα σε ένα σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα, η Επιτροπή ενέκρινε πολλά προγράμματα σημαντικών ποσών σε πολλούς τομείς δραστηριότητάς.

⁽¹⁷⁾ Στον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2259/96 της 22ας Νοεμβρίου 1996 προβλέπεται στο άρθρο 10 ένα ποσό δημοσιονομικής αναφοράς 500 εκατ. ECU για την περίοδο 1.1.1996-31.12.1999

55. Αυτός ήταν ο λόγος που το 1994 η ΕΚ, όπως και άλλοι χρηματοδότες, συμμετείχε στο πρόγραμμα ανασυγκρότησης και ανάπτυξης που έθεσε σε εφαρμογή η νοτιοαφρικανική κυβέρνηση. Περισσότερα από 5 δις ZAR (κατά προσέγγιση 1 150 εκατ. ECU) κάθε χρόνο συγκεντρώνονταν από τον εθνικό προϋπολογισμό μαζί με τη διεθνή βοήθεια για την ίδρυση του RDP Fund (Ταμείου ΠΑΑ), υπό τη διαχείριση μιας ειδικά συσταθείσας κεντρικής διοικητικής διάρθρωσης, του RDP Office (Γραφείου ΠΑΑ). Εντούτοις, η διάρθρωση αυτή σύντομα αποδείχθηκε ακατάλληλη και τον Μάρτιο του 1996, ύστερα από την κριτική για το χαμηλό επίπεδο εκτέλεσης του προγράμματος, το Γραφείο ΠΑΑ έλκεισε και οι αρμοδιότητές του για την εκτέλεση του προγράμματος μεταβιβάστηκαν στο Υπουργείο Οικονομικών και στα τομεακά υπουργεία.

56. Την εποχή εκείνη η κεντρική νοτιοαφρικανική διοίκηση είχε υποστεί μεγάλη αναδιάρθρωση με σημαντικές αλλαγές στα ανώτατα στελέχη. Οι κρατικές υπηρεσίες, οι οποίες προωθούσαν την εκτέλεση αναπτυξιακών προγραμμάτων, είχαν μικρή μόνο εμπειρία συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς βοήθειας. Η νοτιοαφρικανική διοίκηση αντιμετώπισε σοβαρές δυσκολίες για να ευθυγραμμίσει τα συστήματα και τις διαδικασίες της με τις διάφορες απαιτήσεις των χρηματοδοτών. Είχαν μόλις συσταθεί νέες διαρθρώσεις σε επαρχιακό και τοπικό επίπεδο και άλλες βρίσκονταν ακόμη στο στάδιο προγραμματισμού.

57. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΚ — και οι άλλοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί — θα έπρεπε να είχαν επιδείξει μεγαλύτερο ρεαλισμό σχετικά με τον όγκο των κεφαλαίων που θα μπορούσαν να απορροφηθούν αποδοτικά και αποτελεσματικά από τη νοτιοαφρικανική διοίκηση. Στην περίπτωση των μεμονωμένων προγραμμάτων, όπως το σχέδιο στον τομέα υγείας και το πρότυπο σχέδιο αγροτικής μεταρρύθμισης, η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε αναγνωρίσει ότι μέχρις ότου συσταθούν οι επαρχιακές και περιφερειακές διαρθρώσεις μέσω των οποίων θα έπρεπε να εκτελείται το πρόγραμμα, τα κεφάλαια για το πρόγραμμα δεν μπορούσαν να απορροφηθούν. Επιπλέον, έχοντας υπόψη τους περιορισμένους πόρους και τις τομεακές ικανότητες του προσωπικού της αντιπροσωπείας της Επιτροπής, θα ήταν προτιμότερο για την Επιτροπή, με τη συμφωνία των νοτιοαφρικανικών αρχών, να έχουν συγκεντρωθεί λιγότεροι πόροι σε έναν πιο περιορισμένο αριθμό τομέων.

58. Την εποχή που ξεκίνησε το πρόγραμμα το 1994 η Επιτροπή επίσης αντιμετώπιζε πράγματι σοβαρά προβλήματα. Τα κεντρικά γραφεία στις Βουξέλλες έπρεπε συγχρόνως να παρακολουθούν και να κλείνουν τα σχέδια που χρηματοδοτούνταν μέσω των καναλιών (σημεία 20—52), να προγραμματίζουν το ΕΠΑΑ και να εξετάζουν τους σχετικούς φακέλους, καθώς και να εξασφαλίζουν τις διαπραγματεύσεις για το νομικό πλαίσιο των νέων σχέσεων

συνεργασίας με τη Νότια Αφρική⁽¹⁸⁾. Στην αντιπροσωπεία υπήρχε παρόμοια έλλειψη πόρων (σημείο 90).

59. Τα προβλήματα διαχείρισης ενός τέτοιου μεγάλου προγράμματος με περιορισμένους διαθέσιμους πόρους οδήγησαν την Επιτροπή να αλλάξει την προσέγγισή της σχετικά με τη χρηματοδότηση των σχεδίων και των δραστηριοτήτων των ΜΚΟ. Οι ΜΚΟ παροτρύνθηκαν να συνεργαστούν και να συνδυάσουν υπό μορφή προγραμμάτων τις αιτήσεις χρηματοδότησής τους για παρέμβαση σε έναν ειδικό τομέα — υγεία, αστική ανάπτυξη, αγροτική ανάπτυξη, κ.λπ.

60. Με την έγκριση της προσέγγισης αυτής η Επιτροπή θα έπρεπε εντούτοις να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στις οργανωτικές διαρθρώσεις που είναι αρμόδιες για την εκτέλεση, και θα έπρεπε να είχε εξακριβώσει αν διέθεταν τις αναγκαίες αρμοδιότητες και τους πόρους. Από τα τρία τομεακά προγράμματα που έλεγε το Συνέδριο, δύο παρουσίαζαν σημαντικές αδυναμίες στο επίπεδο των διαρθρώσεων που ήταν αρμόδιες για το γενικό πρόγραμμα:

(α) στην περίπτωση του προγράμματος «Urban Sector Network», το ΓΣΠ πρότεινε μια συντονιστική διάρθρωση υπό μορφή ενός ΜΚΟ, ο οποίος ούτε διέθετε εσωτερικό κανονισμό ούτε επαρκείς πόρους και δεν ήταν σε θέση να παρακολουθήσει κανονικά τα τμήματα του προγράμματος·

(β) στην περίπτωση του προγράμματος στον τομέα υγείας, οι δραστηριότητες τριών ΜΚΟ που λειτουργούσαν στην ίδια περιοχή συνδυάστηκαν σε μία σύμβαση. Σε έναν από τους ΜΚΟ ανατέθηκε μονομερώς από την Επιτροπή η αρμοδιότητα για τη διαχείριση και την παρακολούθηση ολόκληρου του προγράμματος. Ήταν δύσκολο για τον οργανισμό αυτό να εκδώσει τις απαιτούμενες εκθέσεις προόδου, καθώς οι υπόλοιποι εταίροι είχαν διαφορετικά συστήματα διαχείρισης και οι λογαριασμοί τους διαφορετική διάρθρωση. Επιπλέον, ο ΜΚΟ δεν διέθετε τους απαιτούμενους πόρους για την παρακολούθηση των πράξεων.

61. Στην περίπτωση των μικρότερων σχεδίων που εκτελέστηκαν από τους ΜΚΟ και τους CBOs, ο αρμόδιος υπουργός για το ΕΠΑΑ ήταν επιφορτισμένος το 1994 να βρει μια λύση με την οποία θα μπορούσαν τα σχέδια αυτά να χρηματοδοτούνται μέσα σε ένα συντονισμένο πλαίσιο και πρότεινε τη δημιουργία ενός ανεξάρτητου οργανισμού, του ΤΝΔΤ. Η σύσταση ωστόσο του ΤΝΔΤ ήταν αργή και η χρηματοδότηση των ΜΚΟ και των CBOs διαταράχθηκε σοβαρά το 1995 και το 1996. Ορισμένοι από τους οργανι-

σμούς αυτούς υποχρεώθηκαν να μειώσουν το προσωπικό και τις δραστηριότητές τους.

Κυβερνητικά σχέδια

62. Στον τομέα της υγείας, στην πρώτη σειρά των προγραμμάτων που συγχρηματοδοτήθηκαν με την κυβέρνηση το 1994, το Συνέδριο έλεγε το εθνικό πρόγραμμα HIV/AIDS, το πρόγραμμα στήριξης των περιφερειακών συστημάτων υγείας και το πρόγραμμα τεχνικής βοήθειας για την αναδιάρθρωση του εθνικού συστήματος υγείας, τα οποία ανήλθαν συνολικά σε 19,4 εκατ. ECU. Κατά την εποχή του ελέγχου, κανένα από τα σχέδια δεν είχε σημειώσει μεγάλη πρόοδο. Πράγματι, τα προγράμματα είχαν ξεκινήσει προτού εφαρμοστούν οι διαρθρώσεις οι οποίες ήταν βασικές για την εκτέλεσή τους. Για παράδειγμα, οι περιφέρειες, στις οποίες επρόκειτο να βασιστεί το νέο σύστημα υγείας, δεν είχαν πλήρως συσταθεί πριν από το δεύτερο εξάμηνο του 1996, πράγμα που καθυστέρησε την πραγματική καθιέρωση των μέτρων στο επίπεδο της επαρχίας. Το γεγονός αυτό οδήγησε επίσης τις νοτιοαφρικανικές αρχές να ζητήσουν παράταση της φάσης εκτέλεσης των τριών προγραμμάτων μέχρι τα τέλη του 1997.

63. Το πρόγραμμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 1994 βάσει μιας μελέτης που πραγματοποίησαν εξωτερικοί σύμβουλοι. Η χρηματοδοτική σύμβαση με τη νοτιοαφρικανική κυβέρνηση υπογράφηκε μόνο τον Μάιο του 1996 για ποσό 15 εκατ. ECU. Το κυβερνητικό αυτό πρόγραμμα εκτελείται από τους ΜΚΟ και για τη διαχείρισή του συστάθηκε ένα ειδικό ίδρυμα. Το πρόγραμμα ξεκίνησε μετά από μια πολύ μεγάλη καθυστέρηση και τον Μάρτιο του 1997, κατά την εποχή των ελέγχων του Συνεδρίου, το σχέδιο μόλις είχε αρχίσει τις δραστηριότητές του.

64. Οι στόχοι του σχεδίου είναι κατά κάποιο τρόπο ασαφείς. Το σχέδιο δράσης για την περίοδο 1996/1997 βασιζόταν στα αποτελέσματα της προαναφερθείσας μελέτης, η οποία πραγματοποιήθηκε το 1994. το ποσό της απαιτούμενης δαπάνης ήταν σε μεγάλο βαθμό κατ' εκτίμηση και δεν στηριζόταν από ανάλυση των λογαριασμών. Μεταξύ 1994 και 1996, η κατάσταση στη χώρα άλλαξε και αποδεικνύονταν αναγκαία μια αναπροσαρμογή των στόχων και των πόρων που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν. Η κατάσταση αυτή αναγνωρίστηκε από τους αρμόδιους της εφαρμογής του προγράμματος, οι οποίοι συμπεριέλαβαν επίσης στο σχέδιο δράσης τους μια αρχική διερευνητική φάση καθορισμού των αναγκών και των στόχων. Εντούτοις, έκριναν σημαντικό να ξεκινήσει το σχέδιο, και πρότειναν να γίνουν οι αναγκαίες προσαρμογές σε ένα επόμενο στάδιο μάλλον παρά να περιμένουν τα αποτελέσματα του πρώτου αυτού σταδίου. Η Επιτροπή θα έπρεπε να παρακολουθεί προσεκτικά τις εξελίξεις του προγράμματος αυτού.

⁽¹⁸⁾ Η αρμόδια task force για τις διαπραγματεύσεις συγκροτήθηκε μόλις τον Μάρτιο του 1995

65. Το «Parliamentary Support Programme» (συνολικού κόστους 36 εκατ. ECU) συγχρηματοδοτείται από τρεις εταίρους. Η πραγματική έναρξη του προγράμματος προγραμματίστηκε για τα τέλη του 1996. Τον Μάρτιο του 1997 δεν είχε ακόμη ξεκινήσει, διότι το απαιτούμενο προσωπικό για τη διαχείρισή του δεν είχε ακόμη εξ ολοκλήρου προσληφθεί. Επιπλέον, οι πραγματικές ρυθμίσεις εκτέλεσης αυτού του συγχρηματοδοτηθέντος προγράμματος δεν ήταν ικανοποιητικές. Κατά την εποχή της διενέργειας των ελέγχων του Συνεδρίου, οι συνεισφορές των τριών χρηματοδοτών δεν είχαν ακόμη ενσωματωθεί μέσα σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό. Συνεπώς, δεν ήταν δυνατό να γίνει κατανοητό και να ελεγχθεί πώς η συνεισφορά της νοτιοαφρικανικής κυβέρνησης (19,35 εκατ. ECU) θα ενσωματωνόταν και θα εχορηγείτο στο πρόγραμμα. Το πρόγραμμα εργασίας, το οποίο είχε πρόσφατα παρουσιαστεί από τις νοτιοαφρικανικές αρχές, κάλυπτε μόνο την κοινοτική συνεισφορά (16 εκατ. ECU). Είναι σημαντικό να εξακριβώσει η Επιτροπή την πραγματική συγχρηματοδότηση του προγράμματος αυτού.

Σχέδια ΜΚΟ

66. Για τους ΜΚΟ αυτά ήταν τα πρώτα σχέδια που χρηματοδοτήθηκαν απευθείας από την Επιτροπή, χωρίς την παρέμβαση των καναλιών. Η έλλειψη πείρας τους σχετικά με τις κοινοτικές διαδικασίες, η δυσκολία να λαμβάνουν τις αναγκαίες συμβουλές από την αντιπροσωπεία και τα προβλήματα επικοινωνίας με τις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής προκάλεσαν καθυστερήσεις στην έναρξη για όλα τα σχέδια που επισκέφθηκε το Συνέδριο. Οι ΜΚΟ πρέπει να υποβάλλουν ένα ετήσιο πρόγραμμα εργασίας για να επιτύχουν την πληρωμή των κοινοτικών κεφαλαίων, δεν τους είχαν όμως δοθεί επαρκείς οδηγίες (κυρίως στις χρηματοδοτικές συμβάσεις) σχετικά με τη φύση και το επίπεδο των λεπτομερειών των απαιτούμενων πληροφοριών. Στις περισσότερες περιπτώσεις, αυτό κατέληγε στην παραπομπή των φακέλων από την Επιτροπή πίσω στους ΜΚΟ που τους είχαν υποβάλει. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ορισμένα προγράμματα γίνονταν αποδεκτά από την αντιπροσωπεία μετά από μακρές ανταλλαγές πληροφοριών με τους ΜΚΟ για να απορριφθούν στη συνέχεια από τις Βρυξέλλες και να χρειάζεται να υποβληθούν εκ νέου. Αυτή η διπλή διαδικασία έγκρισης δεν αποτελεί αποτελεσματική χρησιμοποίηση των περιορισμένων πόρων της Επιτροπής για τη διαχείριση των σχεδίων και επίσης προκάλεσε υπερβολικές καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση.

67. Το «Participatory Health Care Programme» (1,12 εκατ. ECU) κάλυψε τις βασικές ανάγκες των πλέον μειονεκτούντων πληθυσμών στις περιφέρειες του Κέιπ Τάουν. Τα αρχικά στάδια του προγράμματος είχαν επηρεαστεί ιδιαίτερα από τις αδυναμίες που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο. Επιπλέον, διακυβευόταν επίσης η βιωσιμότητα του προγράμματος, το οποίο βρισκόταν στο τελευταίο στάδιο εκτέλεσης τον Μάρτιο του 1997. Η σύμβαση που υπογράφηκε με την Επιτροπή όριζε στην πραγματικότητα ότι τα νοσοκομεία για τα οποία είχε χορηγηθεί η χρηματοδότηση έπρεπε να ενταχθούν στο σύστημα υγειονομικής περίθαλψης της νοτιοαφρικανικής κυβέρνη-

σης, αυτό όμως δεν πραγματοποιήθηκε. Κατά συνέπεια, είχε καταστεί αναγκαία πρόσθετη χρηματοδότηση από τους διεθνείς χρηματοδότες, για να μην τεθεί σε κίνδυνο η συνέχιση της παροχής υπηρεσιών που είχαν εξασφαλιστεί μέχρι τότε.

68. Η χορήγηση εργατικών κατοικιών σε πληθυσμούς με μικρό εισόδημα ήταν ένας από τους κύριους στόχους του προγράμματος «Urban Sector Network», (5,9 εκατ. ECU). Από τις 4 350 οικίες που έπρεπε να χορηγηθούν κατά το πρώτο έτος, μόνο 879 μπόρεσαν να παραδοθούν, διότι η Επιτροπή και ο εταίρος της είχαν υποεκτιμήσει τις δυσκολίες εφαρμογής μιας στεγαστικής δανειακής πολιτικής σε ολόκληρη τη χώρα. Η εκτέλεση του προγράμματος είχε επίσης παρεμποδιστεί από τη βραδύτητα των κοινοτικών πληρωμών. Κατά την εποχή του ελέγχου του Συνεδρίου, ορισμένοι ΜΚΟ στο δίκτυο ήταν υποχρεωμένοι να αναστείλουν τις δραστηριότητες που είχαν σχέση με το πρόγραμμα εν αναμονή της εκταμίευσης των κεφαλαίων.

69. Η έναρξη και η εκτέλεση του προγράμματος των μικροσχεδίων που χρηματοδοτήθηκαν από κοινού με τον οργανισμό «Micro-projects Programme Trust» το 1995 (12,6 εκατ. ECU) είχαν επίσης διαταραχθεί λόγω υπερβολικού χρονικού διαστήματος που χρειάστηκε η Επιτροπή για να υπογράψει τη σύμβαση χρηματοδότησης και να εκταμιεύσει τα κεφάλαια. Τον Μάρτιο του 1997, 68 μικροσχέδια είχαν εγκριθεί, το επίπεδο εκτέλεσής τους όμως ήταν πολύ χαμηλό. Οι διαχειριστές του σχεδίου, αναμένοντας την πληρωμή της Επιτροπής, υποχρεώθηκαν να προσφύγουν σε πιστωτική διευκόλυνση για να μην αναβάλουν την εκτέλεση των χρηματοδοτηθέντων μέτρων.

Αδυναμίες των διαδικασιών και των μέσων για την καθιέρωση του ΕΠΑΑ

70. Ορισμένες αδυναμίες στα μέσα και στις διαδικασίες που χρησιμοποίησε η Επιτροπή υπήρξαν η αρχική αιτία των σημαντικών καθυστερήσεων που σημειώθηκαν σε κάθε στάδιο της εκτέλεσης του ΕΠΑΑ, όπως επίσης είχαν αρνητική επίπτωση στην εκτέλεση των προγραμμάτων.

Καθυστερήσεις πληρωμής

71. Τα περισσότερα από τα σχέδια στα οποία πραγματοποιήσε επίσκεψη το Συνέδριο είχαν επηρεαστεί από την ενδημική βραδύτητα των πληρωμών: κατά την άποψη των ενδιαφερομένων, η Επιτροπή ήταν ο πιο αργός χρηματοδότης. Οι καθυστερήσεις αυτές οφείλονταν βασικά στο υπερβολικό χρονικό διάστημα που χρειαζόταν η Επιτροπή για να εγκρίνει ενδιάμεσες εκθέσεις και ενημερωμένα σχέδια εργασίας. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Επιτροπή είναι η κύρια ή η μόνη πηγή χρηματοδότησης, οι εταίροι

μπορεί να αντιμετωπίσουν σοβαρές οικονομικές δυσκολίες. Στην περίπτωση των προγραμμάτων των μικροσχεδίων και του «Urban Sector Network», οι διαχειριστές χρειάστηκε να προσφύγουν στην πιστωτική διευκόλυνση για να μην ανασταλούν οι δραστηριότητες των σχεδίων.

Συναλλαγματικές απώλειες

72. Για πολλούς ΜΚΟ, τα ποσά που εισέπραξαν σε ZAR, ήταν γενικά μικρότερα από τα οφειλόμενα ποσά σύμφωνα με τις διατάξεις των συμβάσεων, όπου τα ποσά ορίζονται σε ECU. Μια ανάλυση δώδεκα περίπου πληρωμών σχεδίων έδειξε ότι οι διαφορές αυτές ήταν το αποτέλεσμα εφαρμογής πολύ δυσμενών τιμών συναλλάγματος μιας ιδιωτικής νοτιοαφρικανικής τράπεζας⁽¹⁹⁾. Από ένα σύνολο πληρωμών ύψους 10,8 εκατ. ECU, το αντίστοιχο των 74,9 εκατ. ZAR στην τιμή INFORECU, οι ΜΚΟ έλαβαν μόνο 72,8 εκατ. ZAR ύστερα από τη μετατροπή στην τιμή της ίδιας τράπεζας. Η διαφορά των 2,1 εκατ. ZAR είναι το αντίστοιχο του 0,4 εκατ. ECU στην τιμή INFORECU, 3,7 % του καταβληθέντος συνόλου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η διαφορά ανήλθε στο 7 %. Η συγκριτική ανάλυση ορισμένων πληρωμών σχετικά με κυβερνητικά σχέδια έδειξε ότι οι τιμές που εφάρμοσε η Reserve Bank ήταν πολύ πιο ευνοϊκές. Εφόσον πρόκειται για πολύ σημαντικά ποσά για τους ΜΚΟ, η Επιτροπή θα έπρεπε να εξετάσει τη δυνατότητα έγκρισης εναλλακτικών διαδικασιών, έτσι ώστε οι ΜΚΟ να λαμβάνουν το ποσό που καθορίζεται στις συμβάσεις⁽²⁰⁾.

Χρηματοδοτικές συμβάσεις

73. Η κακή σύνταξη στις χρηματοδοτικές συμβάσεις (ΜΚΟ και κυβέρνηση) διετάραξε επίσης την έναρξη και την εκτέλεση του ΕΠΑΑ. Οι ρήτρες που καλύπτουν, μεταξύ άλλων, πληρωμές, εκθέσεις και λογαριασμούς σχεδίων εμφανίζονται σε διάφορα μέρη των συμβάσεων και σε πολλές περιπτώσεις είναι ασαφείς και ασυνεπείς. Η ασυνέπεια είναι ιδιαίτερα μεγάλη στην περίπτωση των χρηματοδοτικών συμβάσεων του Δεκεμβρίου 1994, οι οποίες, μολονότι εφαρμόζονταν σε άμεσες χρηματοδοτήσεις των ΜΚΟ, περιλάμβαναν τις συμβατικές ρήτρες που είχαν χρησιμοποιηθεί στο παλαιό σύστημα με τα κανάλια. Η σύνταξη των χρηματοδοτικών συμβάσεων δεν είχε ελεγχθεί σωστά και δεν εντοπίστηκαν σημαντικά λάθη κατά τη διάρκεια

της διαδικασίας έγκρισης⁽²¹⁾. Οι χρηματοδοτικές συμβάσεις που είχαν συναφθεί με τους ΜΚΟ το 1995 και το 1996 προέβλεπαν μόνο την πληρωμή προκαταβολών του 80 % των ετήσιων προϋπολογισμών, και δεν κάλυπταν τις διαδικασίες που έπρεπε να τηρηθούν για την πληρωμή του ετήσιου υπόλοιπου του 20 %. Το Συνέδριο επισήμανε τουλάχιστον δύο πληρωμές υπολοίπου για ένα συνολικό ποσό 746 171 ECU⁽²²⁾, οι οποίες είχαν πραγματοποιηθεί χωρίς να έχει εντοπιστεί η Επιτροπή την παράλειψη αυτή, και πρότεινε την τροποποίηση των εν λόγω συμβάσεων.

74. Για κανένα από τα σχέδια που εξέτασε το Συνέδριο οι ΜΚΟ δεν είχαν παράσχει τραπεζική εγγύηση που απαιτούν οι χρηματοδοτικές συμβάσεις. Οι νοτιοαφρικανικές τράπεζες αρνούνται να παρέχουν τέτοιες εγγυήσεις για τους ΜΚΟ, διότι οι τελευταίοι δεν έχουν το απαιτούμενο ύψος ιδίων κεφαλαίων. Η Επιτροπή, αντί να προσαρμόσει τους όρους των συμβάσεων στην πραγματικότητα, ζήτησε από μια τράπεζα την έκδοση «πιστοποιητικών» τα οποία με κανένα τρόπο δεν ήταν αντίστοιχα με εγγυήσεις.

75. Όπως για τα σχέδια που εγκρίθηκαν κατά τη διάρκεια των δύο φάσεων του ειδικού προγράμματος, οι εταίροι είναι υποχρεωμένοι από τους όρους των χρηματοδοτικών συμβάσεων να μετατρέπουν τις μηνιαίες δαπάνες του σχεδίου σε ECU χρησιμοποιώντας τις μηνιαίες τιμές που δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* (σημείο 32). Η διάταξη αυτή δεν είναι ενδεδειγμένη και δεν ακολουθήθηκε για κανένα από τα σχέδια που ελέγχθηκαν. Η Επιτροπή θα πρέπει να τροποποιήσει αυτούς τους συμβατικούς όρους και να τους αντικαταστήσει με διατάξεις περισσότερο πρακτικές και κατάλληλες.

76. Βέβαια, η αντιπροσωπεία εργάστηκε πολύ σκληρά για να καλύψει τις συντακτικές αδυναμίες των συμβάσεων, αλλά δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίσει όλες τις ελλείψεις. Τα κείμενα των χρηματοδοτικών συμβάσεων βελτιώθηκαν σημαντικά από τον Οκτώβριο του 1996, αλλά απαιτείται ακόμη προσπάθεια για να ορθολογικοποιηθούν οι διατάξεις των συμβάσεων, και ιδιαίτερα να επιλυθούν οι δυσκολίες που επηρεάζουν τις διαδικασίες πληρωμής.

77. Σημαντικές τροποποιήσεις των χρηματοδοτικών συμβάσεων υιοθετήθηκαν από την αντιπροσωπεία κατά τη διάρκεια συνεδριάσεων με τους εταίρους ή εγκρίθηκαν με απλή ανταλλαγή επιστολών⁽²³⁾, χωρίς καμία επίσημη τρο-

⁽¹⁹⁾ Επειδή δεν υπάρχει πραγματική ζήτηση για το ECU στη Νότια Αφρική, οι τράπεζες μπορούν να καθορίζουν τις δικές τους τιμές συναλλάγματος, οι οποίες μπορεί να διαφέρουν σημαντικά από τις τιμές που ισχύουν στις διεθνείς νομισματικές αγορές.

⁽²⁰⁾ Η πληρωμή σε ZAR από την Επιτροπή θα έδινε τη δυνατότητα να ελαχιστοποιηθούν οι απώλειες αυτές και η δυνατότητα αυτή δεν αποκλείεται από το δημοσιονομικό κανονισμό.

⁽²¹⁾ Παραδείγματος χάριν, το «Parliamentary Support Programme» (AFS/1996/9) ορίζει στο κυρίως τμήμα της χρηματοδοτικής συμφωνίας ότι το Υπουργείο Οικονομικών εκπροσωπεί τη Δημοκρατία της Νότιας Αφρικής, ακόμη και αν η συμφωνία έχει υπογραφεί από τον πρόεδρο του Κοινοβουλίου.

⁽²²⁾ Τα σχέδια «Urban Sector Network» (94/75070/060) και «Micro-project Programme Trust» (95/75070/005).

⁽²³⁾ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, τα σχέδια «Participatory Primary Health Care Programme», «Urban Sector Network», «Microprojects Trust» και «Land and Agricultural Policy Center».

ποποίηση του κεμένου της σύμβασης. Οι υπηρεσίες των Βρυξελλών επικύρωσαν επίσης συχνά τροποποιήσεις χωρίς να τροποποιούν επίσημα το κείμενο της σύμβασης.

78. Το Συνέδριο έχει ήδη τονίσει τις αδυναμίες σχετικά με τις διαδικασίες τροποποίησης των διατάξεων των χρηματοδοτικών συμβάσεων σε μερικές από τις προηγούμενες εκθέσεις του ⁽²⁴⁾. Η κατάσταση αυτή είναι ενδεικτική της αδυναμίας του συστήματος ελέγχου της Επιτροπής και οφείλεται κυρίως στην έλλειψη σαφών οδηγιών σχετικά με τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται, και ιδιαίτερα, με τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων που πρέπει να τηρείται μεταξύ των υπηρεσιών των Βρυξελλών και των αντιπροσωπειών.

Διαδικασίες προκήρυξης διαγωνισμού

79. Οι κοινοτικοί κανόνες και οι διαδικασίες που εφαρμόζονται στα σχέδια σχετικά με αγορές και διαγωνισμούς είναι διαφορετικές από εκείνες που εφαρμόζονται στις κεντρικές και τοπικές διοικήσεις από τη νοτιοαφρικανική νομοθεσία. Μια σημαντική δυσκολία βρίσκεται στο ότι οι νοτιοαφρικανικοί κανονισμοί εννοούν τις νοτιοαφρικανικές εταιρείες και ιδιαίτερα εκείνες που προέρχονται από «μειονεκτικές στο παρελθόν κοινότητες», ενώ οι κοινοτικοί κανονισμοί απαιτούν ανοικτούς διαγωνισμούς για εταιρείες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και με ορισμένους όρους επίσης για άλλες τρίτες χώρες. Αυτό αποτέλεσε πηγή δυσκολιών μεταξύ των κυβερνητικών σχεδίων τα οποία έλεγξε επιτόπου το Συνέδριο και, στην ιδιαίτερη περίπτωση του εθνικού προγράμματος HIV-AIDS οδήγησε σε σημαντικές καθυστερήσεις και διατάραξε σε μεγάλο βαθμό την εκτέλεση του προγράμματος. Επίσης, υπήρχαν προβλήματα με την εκτέλεση του «Parliamentary Support Programme».

Τεχνική βοήθεια

80. Η τεχνική βοήθεια που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση εισπράττεται ικανοποιητικά και παραμένει ένα σημαντικό στοιχείο του γενικότερου προγράμματος βοήθειας της ΕΕ στη Νότια Αφρική. Εντούτοις, αποτελεί πόρο υψηλού κόστους, ιδιαίτερα όταν προσλαμβάνονται τεχνικοί βοηθοί ερχόμενοι από την Ευρώπη. Προς το παρόν, οι κρατικές υπηρεσίες που λαμβάνουν μια τέτοια βοήθεια δεν γνωρίζουν καθόλου το κόστος της, διότι δεν χρηματοδοτείται απευθείας από τα κεφάλαια των σχεδίων.

81. Στη Νότια Αφρική υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός από ειδικούς εμπειρογνώμονες σε πολλούς τομείς και είναι δυνατό σε μεγάλο βαθμό να προσληφθούν επιτόπου τεχνικοί βοηθοί, εφαρμόζοντας τους τοπικούς όρους οι οποίοι είναι προνομιακοί από πλευράς κόστους-αποδοτικότητας από εκείνους που διέπουν την ευρωπαϊκή τεχνική βοήθεια. Γενικά, η Επιτροπή θα έπρεπε να καθορίσει πρώτον, αν, για ιδιαίτερες εργασίες, οι τοπικοί εμπειρογνώμονες είναι διαθέσιμοι και κατάλληλοι για την εργασία και, μόνο στην αντίθετη περίπτωση, θα έπρεπε να στρέφεται στην πρόσληψη ξένων τεχνικών βοηθών.

82. Τα ακριβή καθήκοντα και οι αρμοδιότητες των τεχνικών βοηθών που πληρώνονται από την ΕΕ και οι οποίοι είναι αποσπασμένοι σε διάφορες κρατικές υπηρεσίες δεν έχουν επαρκώς καθοριστεί από την Επιτροπή, κυρίως όσον αφορά τις αρμοδιότητές τους έναντι της Επιτροπής και των κρατικών υπηρεσιών.

83. Στην περίπτωση ενός κυβερνητικού σχεδίου στον τομέα υγείας, ο προβλεπόμενος ρόλος και το έργο ενός τεχνικού βοηθού που συνίσταντο στην ανάπτυξη και στην εφαρμογή ενός λογιστικού συστήματος διαχείρισης, εκτάθηκαν επί 14 μήνες σε εκείνο του συντονιστή, με αποτέλεσμα να μην έχει επιτευχθεί ο αρχικός στόχος κατά την εποχή του ελέγχου. Επίσης, για μια περίοδο περίπου τριών μηνών, ο τεχνικός αυτός βοηθός ανέλαβε καθήκοντα ανώτερου στελέχους στο Υπουργείο Υγείας, χωρίς την έγκριση της Επιτροπής.

84. Η τεχνική βοήθεια δεν έχει πάντοτε παρασχεθεί τη σωστή στιγμή. Κανονικά, η διάρκεια των συμβάσεων τεχνικής βοήθειας θα έπρεπε να ευθυγραμμίζεται με το χρονοδιάγραμμα του σχεδίου. Στην περίπτωση του σχεδίου της αγροτικής μεταρρύθμισης, παραδείγματος χάρη, ο υπάλληλος που είχε προβλεφθεί στα πλαίσια προγράμματος τεχνικής βοήθειας διορίστηκε μόνο 12 μήνες μετά την υπογραφή της χρηματοδοτικής σύμβασης. Οι νοτιοαφρικανικές αρχές έπρεπε να θέσουν σε εφαρμογή το σχέδιο χωρίς τη βοήθειά του.

85. Χρειάζεται να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή για να εξασφαλιστεί ότι παρέχεται επαρκής τεχνική βοήθεια σε τοπικό επίπεδο και όχι μόνο σε κεντρικό επίπεδο. Για παράδειγμα, οι περιφερειακοί δικαιούχοι που συμμετείχαν στο σχέδιο αγροτικής μεταρρύθμισης θα είχαν επιτύχει ευκολότερη απευθείας πρόσβαση σε συμβουλές, αντί να χρειάζεται να ακολουθούν τη σύνθετη διαδικασία των επιτροπών για να έχουν μια απάντηση στα ερωτήματά τους.

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

⁽²⁴⁾ Βλέπε σημείο 15.27—15.31 της Ετήσιας Έκθεσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1991 (ΕΕ C 330 της 15.12.1992) και την Ειδική Έκθεση αριθ. 1/98 σχετικά με τη διμερή χρηματοδοτική και τεχνική συνεργασία με τις τρίτες μεσογειακές χώρες (ΕΕ C98 της 31.3.1998).

86. Η έκθεση αυτή τόνισε επανειλημμένως τον ασυνήθη και ιδιαίτερο χαρακτήρα του προγράμματος βοήθειας στη

Νότια Αφρική, το πρόγραμμα αυτό συνδυάζει υψηλή πολιτική σημασία, διοικητική πολυπλοκότητα, σημαντικό όγκο κεφαλαίων και ποικιλία ενεργειών.

87. Όλοι αυτοί οι παράγοντες απαιτούσαν οργάνωση υψηλής ποιότητας και ενίσχυση των πόρων διαχείρισης, που δεν είχαν ωστόσο παρασχεθεί. Πρώτον, μεταξύ 1986 και 1991, η Επιτροπή δεν μπορούσε να συστήσει επιτόπου μια διάρθρωση για τη διαχείριση του προγράμματος. Το 1991 άνοιξε το γραφείο συντονισμού προγραμμάτων, αλλά με περιορισμένες τεχνικές αρμοδιότητες. Μόλις το 1994 εγκατέστησε η Επιτροπή στην Πραιτώρια μια αντιπροσωπεία με πλήρες προσωπικό.

88. Δεύτερον, η Επιτροπή δεν έδωσε προτεραιότητα στη διαχείριση του προγράμματος βοήθειας στη Νότια Αφρική: χορηγήθηκαν ανεπαρκείς πόροι διαχείρισης, υπήρχαν ελλείψεις γραπτές οδηγίες σχετικά με τη διαδικασία και η συσταθείσα οργάνωση ήταν ανεπαρκής. Στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής στις Βρυξέλλες, η μονάδα της Νότιας Αφρικής είχε ανεπαρκές προσωπικό με συχνές μεταβολές των υπαλλήλων και κενές θέσεις.

89. Στη Νότια Αφρική, τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες του ΓΣΠ, καθώς και οι διαδικασίες που θα έπρεπε να ακολουθήσει, δεν είχαν σαφώς καθορισθεί. Αυτό οδήγησε σε ελλείψεις διαχείρισης και παρακολούθησης.

90. Ακόμη κι όταν η αντιπροσωπεία εγκαταστάθηκε στην Πραιτώρια στις αρχές του 1994, η Επιτροπή δεν έθεσε στη διάθεσή της επαρκές προσωπικό για τα σχετικά καθήκοντα. Για περισσότερο από ένα χρόνο η αντιπροσωπεία αποτελείτο από τον προϊστάμενο, τον βοηθό του και μία γραμματέα. ο σύμβουλος σχετικά με την ανάπτυξη διορίστηκε μόνο το 1995 και οι θέσεις που υπήρχαν στο οργανόγραμμα προσωπικού πληρώθηκαν όλες μόνο κατά τα τέλη του 1996.

91. Επιπλέον, η έλλειψη γραπτών οδηγιών και κατευθυντηρίων γραμμών οδήγησε σε ελλείψεις στην τρέχουσα διαχείριση της αντιπροσωπείας μεταξύ άλλων:

- α) δεν υπάρχει σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπαλλήλων της αντιπροσωπείας, έτσι ώστε, παραδείγματος χάρη, δεν είναι σαφές ποιος είναι αρμόδιος για την παρακολούθηση του κάθε σχεδίου.
- β) τα συστήματα πληροφόρησης είναι ανεπαρκή: τα έγγραφα των σχεδίων δεν είναι συγκεντρωμένα μέσα σε έναν ίδιο φάκελο. σε πολλές περιπτώσεις δεν έχει γίνει επεξεργασία των πληροφοριών και έχουν απωλεσθεί πολλές εκθέσεις και άλλα έγγραφα.

γ) το σύστημα παρακολούθησης δεν παρέχει επαρκείς πληροφορίες για την εκτίμηση της τρέχουσας κατάστασης των σχεδίων: πραγματικές εκταμιεύσεις, προθεσμίες υποβολής εκθέσεων, σημειωθείσα πρόοδος ως προς τους στόχους, δυσκολίες που έχουν αντιμετωπιστεί, κ.λπ. υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν είναι δυνατό να εξασφαλισθεί επαρκής παρακολούθηση των σχεδίων, επίβλεψη και συνέχεια της υπηρεσίας.

92. Ένα ιδιαίτερο σημείο που επηρεάζει την οργάνωση της αντιπροσωπείας στη Νότια Αφρική είναι η ανάγκη να διατηρηθεί μια παρουσία τόσο στην Πραιτώρια όσο και στο Κέιπ Τάουν, όπου συνέρχεται εκ περιτροπής το εθνικό κοινοβούλιο. Η αντιπροσωπεία άνοιξε ένα γραφείο στο Κέιπ Τάουν, όπου ο προϊστάμενος υποχρεούται να παραμένει συχνά για να ασχολείται με πολιτικές υποθέσεις. Αυτό οδήγησε σε καθυστερήσεις κατά την επίλυση σημαντικών προβλημάτων, ειδικά εκείνα που επηρεάζουν την αναπτυξιακή συνεργασία. Είναι αναγκαίο να διοριστεί ένας αναπληρωματικός προϊστάμενος στην αντιπροσωπεία της Πραιτώρια, ο οποίος να είναι αρμόδιος ιδιαίτερα για την αναπτυξιακή συνεργασία και την παρακολούθηση σχεδίου.

ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

93. Στο άρθρο 130ν της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ορίζεται ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της συνεργασίας για την ανάπτυξη θα συμπληρώνει την πολιτική των κρατών μελών. Προς το σκοπό αυτό, και με την επιδίωξη της συνοχής και της αποτελεσματικότητας, το άρθρο 130ψ της ίδιας Συνθήκης απαιτεί τον συντονισμό και τη συνενόηση μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών. Από το 1993 και μετά, το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν λάβει σημαντικά μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή: μια πρότυπη εφαρμογή ξεκίνησε σε έξι χώρες⁽²⁵⁾ και εκδόθηκε μια σειρά ψηφισμάτων και συμπερασμάτων⁽²⁶⁾.

94. Στη Νότια Αφρική, ο λογικός συντονισμός θα έπρεπε να θεωρείται σημαντικό θέμα. Πρώτον, 14 από τα 15 κράτη μέλη εκπροσωπούνται στη χώρα και αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα. δεύτερον, υπάρχουν ήδη δυνατοί δεσμοί

⁽²⁵⁾ Μπανγκλαντές, Ακτή Ελεφαντοστού, Κόστα Ρίκα, Αιθιοπία, Μοζαμβίκη και Περού.

⁽²⁶⁾ Βλέπε κυρίως εκείνα που εκδόθηκαν στις 2.12.1993, 6.5.1994 και 15.7.1996.

και συντονισμός που αναπτύχθηκαν κατά την διάρκεια των προηγούμενων δυσκολότερων πολιτικών περιόδων.

95. Ο κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 2259/96 της 22ας Νοεμβρίου 1996 σχετικά με την αναπτυξιακή συνεργασία με τη Νότιο Αφρική⁽²⁷⁾ θεωρεί τον συντονισμό ένα κεντρικό μέσο για να εξασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή αποτελεσματικότητα της ενίσχυσης. Ο κανονισμός καλεί την Επιτροπή να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα. τα μέτρα αυτά συνεπάγονται την οργάνωση τακτικών συνεδριάσεων, την καθιέρωση ενός συστήματος για την ανταλλαγή πληροφοριών και τη διαβίβαση στα κράτη μέλη ενός εγγράφου για τη στρατηγική της συνεργασίας και των γενικών γραμμών του σχεδίου. Τέλος, ο κανονισμός διευρύνει το πεδίο του συντονισμού σε άλλους χρηματοδότες.

96. Οι σημερινοί μηχανισμοί συντονισμού στη Νότιο Αφρική συνίστανται σε τακτικές συνεδριάσεις και σε ανταλλαγή πληροφοριών για τα προγράμματα που εφαρμόζονται. Οι μηχανισμοί αυτοί επέτρεψαν μια σημαντική συμμετοχή των κρατών μελών στον καθορισμό και στη σύλληψη των κοινοτικών προγραμμάτων. Η Επιτροπή απηύθυνε τακτικά έγγραφα στους αντιπροσώπους του κράτους μέλους και οι κοινοτικές δραστηριότητες είχαν εξεταστεί αναλυτικά. Εντούτοις, η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις ενέργειες των κρατών μελών δεν έχει επιστημοποιηθεί και σημειώθηκε μικρή πρόοδος στην καθιέρωση μιας κοινής βάσης δεδομένων. Οι ελλείψεις πληροφορίες παρεμπόδιαν την επίτευξη ενός αποτελεσματικότερου συντονισμού.

97. Για την ενίσχυση του συντονισμού, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει να λάβουν πρακτικά μέτρα για την εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπονται στον προαναφερθέντα κανονισμό:

- α) καθορισμό αναλυτικών διαδικασιών για τη συνεννόηση και την ανταλλαγή πληροφοριών καθώς και για την έγκριση κοινών προσεγγίσεων· οι διαδικασίες αυτές θα πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι πληροφορίες ρέουν και προς τις δύο κατευθύνσεις μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων χρονοδιαγραμμάτων των συνεδριάσεων, συλλογής στοιχείων για μια βάση δεδομένων, διαβίβασης εκθέσεων και κοινών αξιολογήσεων·
- β) καθορισμό και ενίσχυση του ρόλου που πρέπει να διαδραματίσει η αντιπροσωπεία της Επιτροπής. θα πρέπει να χορηγηθούν επαρκείς πόροι έτσι ώστε να μπορέσει η αντιπροσωπεία να εκπληρώσει το ρόλο της.

γ) ανάπτυξη κοινών τομεακών στρατηγικών· οι προσπάθειες θα πρέπει να κατευθύνονται προς τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της νοτιοαφρικανικής κυβέρνησης να αντιμετωπίζει και να συντονίζεται με τους διεθνείς χρηματοδότες·

δ) επέκταση του συντονισμού και σε άλλους χρηματοδότες και έγκριση συνεπούς προσέγγισης, η οποία θα πρέπει να συνεπάγεται κοινές διατάξεις λογιστικής και υποβολής εκθέσεων, συμφωνηθέντα χρονοδιαγράμματα εκταμίευσης και κοινές διαδικασίες ελέγχου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

98. Τον Σεπτέμβριο του 1986 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αποφάσισε να στηρίξει ενεργώς οργανισμούς που παρείχαν ενίσχυση στα θύματα του απαρχαίντ, και να συμβάλει σημαντικά στις προσπάθειες για την εξασφάλιση ειρηνικής δημοκρατικής μετάβασης. Στο πλαίσιο αυτό, επρόκειτο για ένα ενιαίο πρόγραμμα, αντίθετο προς τη νοτιοαφρικανική κυβέρνηση και αμφισβητούμενο στην Ευρώπη. Η Επιτροπή επέδειξε αξιολογη φαντασία και σύνεση κατά την προώθηση των προγράμματος. Το πρόγραμμα αυτό ανταποκρινόταν στις ανάγκες του πληθυσμού στόχου. Όλοι όσοι στην Νότιο Αφρική συμμετείχαν στο ειδικό πρόγραμμα θεωρούν ότι η συμβολή του ήταν θετική κατά την περίοδο της μετάβασης. Κατά συνέπεια, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα δημιούργησε ένα εξαιρετικό πολιτικό κλίμα με τους νέους δημοκρατικούς ιθύνοντες της Νότιας Αφρικής (σημεία 1—5, και 22).

99. Συνεπώς, η Κοινότητα βρισκόταν σε θέση κλειδί το 1994 για να αναπτύξει σχέσεις μεταξύ της Νότιας Αφρικής και της Ευρώπης στους τομείς της οικονομίας και της συνεργασίας. Έλαβε άμεσα μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή. Εντούτοις, όπως και άλλοι χρηματοδότες, η Επιτροπή για να επιδείξει χωρίς καθυστέρηση την αλληλεγγύη της και τη στήριξη στη νέα κυβέρνηση, ενέκρινε μέσω του ΕΠΑΑ περισσότερα προγράμματα σε έναν μεγαλύτερο αριθμό τομέων από όσα θα μπορούσαν να εκτελεστούν αποτελεσματικά σε βραχυπρόθεσμη βάση. Οι δυσχέρειες στην ικανότητα της Επιτροπής, να διαχειρίζεται μια τέτοια σειρά ενεργειών και στην ικανότητα της νέας κυβέρνησης να απορροφά τα κεφάλαια μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες δεν είχαν ληφθεί επαρκώς υπόψη. Ούτε εκτελέστηκε επαρκή προκαταρκτική βασική εργασία για να εξακριβωθεί ποια θεσμική ενίσχυση ήταν αναγκαία προτού εκτελεστούν αποτελεσματικά τα σχέδια και ποιο ρόλο θα έπρεπε να διαδραματίσει η Κοινότητα στη βοήθεια των νοτιοαφρικανικών αρχών από την πλευρά αυτή (σημεία 56—57). Ως αποτέλεσμα, σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις εκτέλεσης κατά την εφαρμογή του ΕΠΑΑ. Παρόμοια προβλήματα έχουν ήδη εντοπιστεί από το Συνέδριο και σε άλλους τομείς της αναπτυξιακής συνεργα-

⁽²⁷⁾ ΕΕ L 306 της 28.11.1996.

σίας, όπως στο πρόγραμμα PHARE ⁽²⁸⁾ και στο πρόγραμμα MED ⁽²⁹⁾.

100. Η αποδοτική και αποτελεσματική εφαρμογή των προγραμμάτων βοήθειας της Κοινότητας στη Νότια Αφρική καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου από το 1986 έως το 1997 επηρεάστηκε δυσμενώς από τις ελλείψεις διαδικασίες, συστήματα και πόρους που εφάρμοσε η Επιτροπή:

(α) αρχικά, η Επιτροπή επιδίωξε να εφαρμόσει «ελαφρές και ελαστικές» διαδικασίες, χωρίς όμως να καθορίσει σε τι συνίστανται οι διαδικασίες αυτές και χωρίς να ορίσει σαφώς στους εταίρους τι θα ήταν αποδεκτό (σημείο 4).

(β) όταν η κατάσταση βελτιώθηκε και ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν δραστηριότητες πιο ανοικτά, η ευκαιρία έμεινε ανεκμετάλλευτη να καθιερωθούν ενδεδειγμένες διαδικασίες και συστήματα. Μολονότι η διαχείριση των σχεδίων ανατέθηκε στα κανάλια, η Επιτροπή σε μια προσπάθεια να εξασφαλίσει αυστηρό έλεγχο, διατήρησε στις κεντρικές υπηρεσίες την εξουσία για την έγκριση κάθε μεμονωμένου σχεδίου, σύμβασης και τροποποίησης σύμβασης, έκθεσης και πληρωμής. Επειδή η Επιτροπή δεν μπόρεσε να παράσχει επαρκείς πόρους για την πραγματοποίηση και το σωστό και άμεσο έλεγχο όλων αυτών των δραστηριοτήτων, η προσέγγιση που ακολούθησε ήταν ανεφάρμοστη και δεν μπόρεσε να παράσχει κατάλληλη διαχείριση και έλεγχο.

(γ) η ειδική ενέργεια να κλείσουν 750 σχέδια υπό εκτέλεση με τους ΜΚΟ και τους CBOs, που χρονολογείται από το 1986, δεν σχεδιάστηκε και δεν εκτελέστηκε σωστά, με αποτέλεσμα οι περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι να χρησιμοποιηθούν αναποτελεσματικά (σημεία 45—52).

(δ) όσον αφορά το ΕΠΑΑ, το χρόνιο πρόβλημα των ανεπαρκών πόρων για τη διαχείριση ενός προγράμματος του μεγέθους αυτού και της ποικιλίας αυτής επιδεινώθηκε από την έλλειψη λειτουργικών οδηγιών προς το προσωπικό της αντιπροσωπείας και σε εκείνο των Βρυξελλών, και από την εναλλαγή του προσωπικού (σημεία 87—92).

(ε) η αποδοτικότητα της εκτέλεσης επηρεάστηκε δυσμενώς από τη βραδύτητα των διαδικασιών πληρωμής της Επιτροπής, τις ελλείψεις των χρηματοδοτικών συμφωνιών και τη μη συμφωνία για την εφαρμογή των διαδικασιών προκήρυξης διαγωνισμών.

101. Πολλές από τις ελλείψεις που υπογραμμίστηκαν στην παρούσα έκθεση είναι παρόμοιες με εκείνες που περιγράφονται στις εκθέσεις του Συνεδρίου σχετικά με άλλες εξωτερικές ενέργειες, π.χ. τις ειδικές εκθέσεις για το πρόγραμμα PHARE ⁽³⁰⁾, για τα προγράμματα MED ⁽³¹⁾, και τις παρατηρήσεις σχετικά με τη συγχρηματοδότηση των ΜΚΟ ⁽³²⁾. Η Επιτροπή θα πρέπει χωρίς καθυστέρηση να λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση των αδυναμιών αυτών.

102. Συνεπώς, η Επιτροπή θα πρέπει να προσπαθήσει στον τομέα της αναπτυξιακής συνεργασίας γενικά να καθιερώσει μια αποτελεσματικότερη αποκεντρωμένη προσέγγιση διαχείρισης που να μην αναθέτει μόνο την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο του συστήματος, αλλά επίσης να ενισχύει την οικειοποίηση από την πλευρά των δικαιούχων οργανισμών και να ενθαρρύνει μια μεγαλύτερη εταιρική σχέση. Στο πλαίσιο της οργανωσής της, θα πρέπει να αποκεντρωθούν ορισμένες λειτουργικές και οικονομικές αρμοδιότητες από τις κεντρικές υπηρεσίες προς τους τοπικούς φορείς, όπου μπορούν να λαμβάνονται αποφάσεις πλησιέστερα στις ενέργειες που τις αφορούν. Μια τέτοια προσέγγιση θα πρέπει να αποσκοπεί επίσης στη χρησιμοποίηση των περιορισμένων πόρων της Επιτροπής όσον αφορά τη διαχείριση και τον έλεγχο της βέλτιστης χρησιμοποίησης των κοινοτικών κεφαλαίων. Για μια τέτοια προσέγγιση απαιτείται:

α) να καθιερωθεί ένα σαφές πλαίσιο και μια εντολή για τη λειτουργία και τη χρηματοδοτική εκτέλεση των προγραμμάτων, με ακριβείς και σαφείς απαιτήσεις σχετικά με την υποβολή εκθέσεων.

β) να προσδιοριστεί ποιες αποφάσεις λαμβάνονται καλύτερα στο επίπεδο των οργανισμών εκτέλεσης, της αντιπροσωπείας, και των κεντρικών υπηρεσιών στις Βρυξέλλες και ποιες είναι οι προϋποθέσεις από πλευράς ικανότητας και πόρων για μια τέτοια διάρθρωση λήψης αποφάσεων.

γ) μία από τις παραπάνω προϋποθέσεις θα ήταν η δυνατότητα να βασιζόμαστε στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των οργανισμών εκτέλεσης: η Επιτροπή, για να επιτύχει αυτό, χρειάζεται να εκτιμήσει τα υπάρχοντα συστήματα και να παράσχει ενίσχυση για τη βελτισίωσή τους.

⁽²⁸⁾ Βλέπε σημεία 2.4—2.12 της Ειδικής Έκθεσης αριθ. 3/97 σχετικά με το αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής του προγράμματος PHARE (περίοδος 1990—1995) ΕΕ C 175 της 9.6.1997.

⁽²⁹⁾ Βλέπε σημεία 150—151 της Ειδικής Έκθεσης αριθ. 1/98 σχετικά με τη διμερή χρηματοδοτική και τεχνική συνεργασία με τις τρίτες μεσογειακές χώρες.

⁽³⁰⁾ Ειδική Έκθεση αριθ. 3/97 σχετικά με το αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής του προγράμματος PHARE (περίοδος 1990—95) (ΕΕ C 175 της 9.6.1997).

⁽³¹⁾ Ειδική Έκθεση 1/96 (ΕΕ C 240 της 19.8.1996).

⁽³²⁾ Ετήσια Έκθεση για το οικονομικό έτος 1990 (ΕΕ C 324 της 13.12.1991).

δ) να στραφεί η παρακολούθηση στη γενική εκτέλεση και στα αποτελέσματα των προγραμμάτων συμπληρωμένη από επιλεγέντες ελέγχους μεμονωμένων ενεργειών.

103. Το ΕΠΑΑ αποτελεί ένα τμήμα μόνο των σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και της Νότιας Αφρικής. Η διαπραγματέυση μιας συμφωνίας εμπορίου και συνεργασίας η οποία θα καθιερώσει, μετά από μια μεταβατική περίοδο, μια ζώνη ελεύθερου εμπορίου⁽³³⁾ με την Κοινότητα αποτελεί θέμα μεγάλης σημασίας για τη Νότια Αφρική. Ο όγκος της βοήθειας για την ανάπτυξη εκ μέρους της Επιτροπής προς τη Νότια Αφρική είναι σημαντικός — η Νότια Αφρική ευεργετείται με ένα από τα μεγαλύτερα προγράμματα χρηματοδοτικής και τεχνικής συνεργασίας με την Κοινότητα που προορίζονται για μια μόνο χώρα. Εντούτοις, η οικονομική και κοινωνική πρόοδος της χώρας εξαρτάται σε ένα μεγαλύτερο βαθμό από την επιτυχή εξέλιξη που θα έχουν αποδοτικοί παραγωγοί ικανοί να ανταπεξέλθουν στον ανταγωνισμό σε διεθνείς αγορές σε πολλούς τομείς (φυσικούς πόρους, γεωργία) στους οποίους η χώρα διαθέτει συγκριτικά πλεονεκτήματα. Οι εμπορικές διαπραγματεύσεις είναι μακρές και πολύπλοκες και δεν είχαν ολοκληρω-

θεί κατά τα τέλη του 1997. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι η ευρωπαϊκή εμπορική πολιτική είναι συνεπής με την αναπτυξιακή στρατηγική.

104. Τα κράτη μέλη έχουν πολύ ζωηρό ενδιαφέρον για τις εμπορικές διαπραγματεύσεις και συμμετέχουν στενά σ' αυτές. Εντούτοις, είναι απογοητευτικό να διαπιστώνεται ότι, στο πλαίσιο ενός νέου προγράμματος χρηματοδοτικής και τεχνικής συνεργασίας με μια νέα κυβέρνηση, ο συντονισμός μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών είναι περιορισμένος. Τα κράτη μέλη έχουν συμμετάσχει ενεργώς στον καθορισμό των κοινοτικών προγραμμάτων, αλλά έχουν παράσχει ελάχιστα πληροφοριακά στοιχεία για τις ενέργειές τους. Αυτό περιορίζει τις δυνατότητες να καθοριστεί ένα συνεπές πρόγραμμα βοήθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, χρειάζονται μεγαλύτερες προσπάθειες, όχι μόνο μεταξύ των χρηματοδοτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά επίσης και με άλλους χρηματοδότες, για να επιτευχθεί συμφωνία κοινών προσεγγίσεων σχετικά με όρους διαδικασίας και λογιστικής.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο κατά τη συνεδρίασή του στις 27 και 28 Μαΐου 1998.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Bernhard FRIEDMANN

Πρόεδρος

⁽³³⁾ Υπόκειται σε μια σειρά προτοκόλλων που προστατεύουν ορισμένους βασικούς τομείς από εισαγωγές άνευ δασμών προϊόντων της Κοινότητας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΥΠΟΤΡΟΦΙΩΝ

Στόχοι και περιγραφή του προγράμματος

1. Το πρόγραμμα χορήγησης υποτροφιών είχε ως στόχο να βοηθήσει φοιτητές ανωτάτης εκπαίδευσης που προέρχονταν από μειονεκτικές κοινότητες και να συμβάλει στην καθιέρωση ενός εθνικού συστήματος χορήγησης υποτροφιών. Το πρόγραμμα προέβλεπε υποτροφίες, οι οποίες συνίσταντο σε μια ενίσχυση (60 %) και σ' ένα δάνειο (40 %), το οποίο θα έπρεπε να αποπληρωθεί από τους φοιτητές στο Tertiary Education Fund of South Africa (TEFSA) (Ταμείο Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης της Νότιας Αφρικής). Άλλα στοιχεία του προγράμματος απέβλεπαν στη βελτίωση διοικητικών υπηρεσιών και υπηρεσιών στήριξης των φοιτητών των «Tertiary Institutions» (ΤΙ), (Ιδρυμάτων Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης), τα οποία προσορίζονταν παραδοσιακά για την κοινότητα των μαύρων⁽¹⁾. Από το 1993 έως το 1995 η ΕΚ χορήγησε στο Πρόγραμμα 59,9 εκατ. ECU, από τα οποία τα 45,5 εκατ. ECU έχουν εκταμευθεί. Χορηγήθηκαν 34 000 περίπου υποτροφίες.

2. Ο Kagiso Trust (KT) επιφορτίστηκε με τη διαχείριση του προγράμματος και εγκατέστησε ένα γραφείο χορήγησης υποτροφιών για τη διαχείριση του προγράμματος. Οι υποτροφίες χορηγήθηκαν μέσω των ΤΙ στα οποία το γραφείο κατέβαλλε κεφάλαια σύμφωνα με τα ποσά που χορηγούνταν σε κάθε φοιτητή. Κατά το τέλος της φάσης αυτής, τα ΤΙ διεβίβαζαν στο γραφείο μια έκθεση ελέγχου αναφέροντας τα ποσά των ενισχύσεων και των δανείων που χορηγήθηκαν σε κάθε δικαιούχο, το ακριβές ποσό που δαπανήθηκε και το υπόλοιπο ποσό που έπρεπε να επιστραφεί.

3. Για το Πρόγραμμα Χορήγησης Υποτροφιών συστάθηκε μια επιτροπή για να καθορίσει τα κριτήρια χορήγησης και να επιβλέπει τη διαχείριση του προγράμματος. Η επιτροπή αποτελείται από εκπροσώπους των ΤΙ, του Υπουργείου Παιδείας, του TEFSA, του KT και της αντιπροσωπείας της ΕΚ.

Σύστημα ελέγχου

4. Ο δημοσιονομικός έλεγχος του προγράμματος βασίστηκε κυρίως στην υποβολή εκθέσεων ελέγχου από τα ΤΙ. Ο μηχανισμός αυτός ωστόσο δεν λειτουργήσε ικανοποιητικά:

- α) δεν είχαν καθοριστεί προθεσμίες για την υποβολή των εκθέσεων ελέγχου και δεν είχε προβλεφθεί κύρωση σε περίπτωση μη υποβολής έκθεσης.
- β) πριν από το 1995 το Γραφείο Χορήγησης Υποτροφιών δεν είχε ζητήσει από τα ΤΙ τις οφειλόμενες εκθέσεις για το 1992, 1993 και 1994.
- γ) δεν δόθηκαν λεπτομερείς οδηγίες στους ελεγκτές: οι εκθέσεις δεν ήταν συνεπείς και στις περισσότερες περιπτώσεις δεν ανταποκρίνονταν στους στόχους ελέγχου. Σε πολλές περιπτώσεις, οι ίδιοι οι ελεγκτές δεν θεωρούσαν την εργασία αυτή ως έλεγχο με τη στενή έννοια του όρου, σε ορισμένες περιπτώσεις η έκταση των εργασιών ήταν περιορισμένη, σε άλλες μόνο είχαν διατυπωθεί γνώμες συνοδευόμενες από επιφύλαξη ή δεν διατυπώθηκε καμία γνώμη.
- δ) υπήρχε έλλειψη παρακολούθησης των εκθέσεων από το Γραφείο Χορήγησης Υποτροφιών. Απαράδεκτες εκθέσεις δεν απορρίφθηκαν (π.χ. εκείνες που καταρτίστηκαν από τους εσωτερικούς ελεγκτές των ΤΙ) και για εκείνες που περιείχαν μια γνώμη συνοδευόμενη από επιφύλαξη ή παρατηρήσεις δεν δόθηκε συνέχεια.

5. Κανένας άλλος μηχανισμός ελέγχου δεν λειτουργήσε. Το Γραφείο Χορήγησης Υποτροφιών δεν πραγματοποίησε ετήσια συμφωνία μεταξύ των λογαριασμών της Επιτροπής, του KT και των ΤΙ για να διαπιστωθεί το υπόλοιπο των διαθέσιμων κεφαλαίων. Ως αποτέλεσμα παρέμειναν αχρησιμοποίητα περίπου 11 εκατ. ECU (18 % των διαθέσιμων κεφαλαίων)⁽²⁾.

6. Μια ιδιαίτερη ανεπάρκεια στο σύστημα ελέγχου ήταν η έλλειψη ελέγχου του Προγράμματος Χορήγησης Υποτροφιών στο συνολό του, πράγμα το οποίο δεν προβλεπόταν στη σύμβαση που είχε συναφθεί μεταξύ της Επιτροπής και του KT.

(1) «Tertiary Institutions» είναι τα πανεπιστήμια, τα ινστιτούτα ανωτέρων τεχνικών σπουδών και τα ιδρύματα εκπαίδευσης των καθηγητών και επαγγελματιών και τεχνικής εκπαίδευσης.

(2) Το ποσό αυτό αντιστοιχεί σε 10,67 εκατ. ECU των κοινοτικών αναλήψεων υποχρεώσεων που δεν καταβλήθηκαν στον KT και κατά προσέγγιση σε 0,5 εκατ. ECU σε μη δαπανηθέντα κεφάλαια που εμφανίζονται στους λογαριασμούς των ΤΙ.

Επίβλεψη του προγράμματος

7. Η κακή λειτουργία του συστήματος ελέγχου επιδεινώθηκε από την έλλειψη αποτελεσματικής επίβλεψης. Πρώτον, το Γραφείο Χορήγησης Υποτροφιών δεν εξέτασε τις διαδικασίες και τα συστήματα του κάθε ΠΙ.

8. Δεύτερον, η επιτροπή χορήγησης υποτροφιών δεν λειτούργησε σωστά και δεν έδωσε συνέχεια σε θέματα οικονομικής φύσης. Η επιτροπή συγκάλωσε λιγότερες συσκέψεις από ό,τι είχε προβλεφθεί, υπήρχε ελλιπής διαχωρισμός καθηκόντων (ο γραμματέας της επιτροπής ήταν συγχρόνως ο διευθυντής και ο οικονομικός διευθυντής του Γραφείου Χορήγησης Υποτροφιών) και τα στοιχεία που εξετάστηκαν αποτελούσαν ανάμειξη προβλέψεων και πραγματικών στοιχείων.

9. Τρίτον, ούτε το κεντρικό γραφείο του ΚΤ, ούτε η Επιτροπή επέβλεψαν τις εργασίες που είχε εκτελέσει το Γραφείο Χορήγησης Υποτροφιών. Μέχρι το τέλος του 1996, δε γνώριζαν την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων για τις δαπάνες ούτε τη μη αποπληρωμή των δανείων από τους φοιτητές.

Αξιολόγηση

10. Το 1994 πραγματοποιήθηκε μια εξωτερική αξιολόγηση του Προγράμματος Χορήγησης Υποτροφιών στα μέσα της εφαρμογής του ⁽³⁾. Στην αξιολόγηση δεν έγινε εκτίμηση της δημοσιονομικής διαχείρισης και δεν τέθηκε θέμα για το πρόβλημα της αποπληρωμής του δανείου. Η σύσταση να ενισχυθεί ο ρόλος της οικονομικής επίβλεψης της επιτροπής χορήγησης υποτροφιών δεν ακολουθήθηκε.

11. Καμία τελική εξωτερική αξιολόγηση του προγράμματος δεν πραγματοποιήθηκε και ούτε και προβλέπεται.

Επίτευξη των στόχων

12. Η αξιολόγηση του 1994 υπογράμμισε την επιτυχία του προγράμματος στην κάλυψη της ομάδας στόχων και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το πρόγραμμα αυτό χορήγησε οικονομική βοήθεια σε μειονεκτούντες φοιτητές και ότι συνέβαλε στην διόρθωση των ανισοτήτων λόγω φυλής και φύλου. Το συμπέρασμα αυτό εξήχθη το 1994 και χρειάζεται να επιβεβαιωθεί για την περίοδο 1995—1996.

13. Εντούτοις, από ορισμένες απόψεις, η αποτελεσματικότητα, η βιωσιμότητα και η δημοσιότητα του προγράμματος δεν επετεύχθησαν ικανοποιητικά.

Αποτελεσματικότητα

14. Η αποτελεσματικότητα μειώθηκε ως συνέπεια της κακής δημοσιονομικής διαχείρισης. Όπως εξηγήθηκε στο σημείο 5, 11 εκατ. ECU παρέμειναν αχρησιμοποίητα: με το ποσό αυτό θα μπορούσαν να είχαν χρηματοδοτηθεί περισσότερες από 8 700 πρόσθετες υποτροφίες.

15. Επιπλέον, τα κεφάλαια έφθασαν πολύ αργά στους τελικούς δικαιούχους μετά την έναρξη του πανεπιστημιακού έτους. Ως αποτέλεσμα, τα ΠΙ και οι φοιτητές υποχρεώθηκαν να προκαταβάλουν τις δαπάνες, μερικές φορές λαμβάνοντας ιδιωτικά δάνεια.

Βιωσιμότητα

16. Η βιωσιμότητα του προγράμματος δεν εξασφαλίστηκε ως προς το ότι δεν δόθηκε καμία προτεραιότητα στην αποπληρωμή του τμήματος του δανείου των υποτροφιών.

17. Κατά τα τέλη του 1996, μόνο 1,13 % των δανείων είχε αποπληρωθεί. αυτό αντιστοιχεί σε απόλεια περισσότερο από 72 εκατ. ZAR (κατά προσέγγιση 12,5 εκατ. ECU με τις τιμές συναλλάγματος του Δεκεμβρίου 1996) για το εθνικό σύστημα υποτροφιών. Η πιθανότητα αποπληρωμής των δανείων μειώνεται σε μεγάλο βαθμό με το χρόνο, πράγμα που υπονομεύει τη βιωσιμότητα του προγράμματος και θέτει σε κίνδυνο την οικονομική ικανότητα του εθνικού συστήματος.

⁽³⁾ The European Union/Kagiso Trust Bursary Programme, an evaluation. Βρετανικό Συμβούλιο. Αύγουστος 1994.

Οικειοποίηση του προγράμματος

18. Οι δικαιούχοι φοιτητές δεν έλαβαν ετήσια κατάσταση λογαριασμού (χορηγηθέν δάνειο, δεδουλευμένοι τόκοι, κ.λπ.) που να αναφέρει και να επιβεβαιώνει την οικονομική τους κατάσταση. Ήταν κακώς ενημερωμένοι για τους μηχανισμούς του συστήματος και δεν συμμετείχαν σε κανένα στάδιο της διαχείρισής του. Όσον αφορά τους τελικούς δικαιούχους, υπήρχε έλλειψη οικειοποίησης του προγράμματος, πράγμα που αποτελεί βασικό στοιχείο για να εξασφαλιστεί η επιτυχία των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Δημοσιότητα

19. Στα περισσότερα ΤΙ που επισκέφθηκε το Συνέδριο, ούτε το προσωπικό των ΤΙ ούτε οι δικαιούχοι φοιτητές γνώριζαν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν η πηγή των κεφαλαίων. Ο ΚΤ δεν γνωστοποίησε την πηγή χρηματοδότησης παρά κατά στο τέλος του 1996 όταν προέκυψαν προβλήματα, διότι το πρόγραμμα πλησιάζε στο τέλος του. Ο δημοσιονομικός ελεγκτής της Επιτροπής υπογράμμισε την έλλειψη δημοσιότητας το 1995, αλλά δεν ελήφθη κανένα μέτρο για την αποκατάστασή της.

20. Η Επιτροπή δεν ανέπτυξε στρατηγική πληροφόρησης (με ενημερωτικά φυλλάδια, ανακοινωθέντα τύπου ή άλλες ενέργειες) για να γνωστοποιήσει την κοινοτική προέλευση των κεφαλαίων. Η δημοσίευση είναι αναγκαία για την ενίσχυση της εταιρικής σχέσης και των σχέσεων συνεργασίας τόσο στη Νότια Αφρική όσο και στην Ευρώπη.

Πίνακας συντμήσεων

ΑΚΕ	Αφρική, Καραϊβική και Ειρηνικός
СВОs	Community Based Organisations (Οργανισμοί σε επίπεδο τοπικών κοινοτήτων)
ΓΣΠ	Γραφείο Συντονισμού Προγραμμάτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΣΣ	Ευρωπαϊκός Σύνδεσμος Συνεργασίας
ΕΠΑΑ	Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη
ΕΤΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ICFTU	International Conference of Trade Unions (Διεθνής Συνδιάσκεψη Συνδικάτων)
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΤ	Kagiso Trust
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί
ΠΑΑ	Πρόγραμμα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης
SACBC	South African Catholic Bishops' Conference (Συνδιάσκεψη Καθολικών Επισκόπων Νότιας Αφρικής)
SACC	South African Council of Churches (Συμβούλιο Εκκλησιών Νότιας Αφρικής)
SAPMAN	South Africa Project Management System (Σύστημα Διαχείρισης Σχεδίων Νότιας Αφρικής)
SPSA	Special Programme to South Africa (Ειδικό Πρόγραμμα για την Νότια Αφρική)
SPVA	Special Programme for the Victims of Apartheid (Ειδικό Πρόγραμμα για τα Θύματα του Απαρτχάιντ)
SINCOM	Système Informatique de la Comptabilité de la Commission (Πληροφορικό Σύστημα Λογιστικής της Επιτροπής)
TEFSA	Tertiary Education Fund of South Africa (Ταμείο Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης Νότιας Αφρικής).
ΤΙ	Tertiary Institutions (Ιδρύματα Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης).
TNDT	Transitional National Development Trust
ZAR	Rand Νότιας Αφρικής

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Πολιτική ελέγχου του Συνεδρίου ως προς το κοινοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης της Νότιας Αφρικής

14. Η Επιτροπή σημειώνει την γενικά θετική αξιολόγηση του Συνεδρίου σχετικά με τα προγράμματά της στην Νότια Αφρική παρά τις δύσκολες συνθήκες που επικρατούσαν εκεί κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων φάσεων, και συμφωνεί ότι οι βασικές αρχές που υπογραμμίζονται από το Συνέδριο είναι αυτές που πρέπει να αποτελούν, και όντως αποτελούν, τις κατευθυντήριες γραμμές και τις δραστηριότητες της. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ο δημοσιονομικός έλεγχος και η απόδοση λογαριασμού απαιτούνται διαδικαστικές εργασίες οι οποίες μπορούν να δημιουργήσουν καθυστερήσεις στην εφαρμογή, δεδομένου ότι οι εταίροι μας στην ανάπτυξη δεν είναι εξοικειωμένοι με τις απαιτήσεις των χορηγών, ή έχουν μερικές φορές διαφορετική διοικητική προσέγγιση.

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ

15.—19. Όσον αφορά το ποσοστό εκταμίευσης των αναλήψεων υποχρεώσεων πληρωμών για τα σχέδια που αφορούν την περίοδο 1986—1990, επετεύχθη ποσοστό 85 %. Κατά τη διάρκεια της εκκαθάρισης του έργου, καθορίστηκαν τα ποσά που δεν αναλώθηκαν (μέχρι 4,2 εκατ. ECU) και αποδεσμεύθηκαν.

Όσον αφορά τις αναλήψεις υποχρεώσεων για έργα που ξεκίνησαν κατά τη διάρκεια του 1991 έως 1994, επετεύχθη ποσοστό εκταμίευσης 70 %. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου σημειώθηκαν υψηλά κέρδη συναλλάγματος ECU/Rand. Το ανωτέρω εμπόδιζε τη ρευστοποίηση των συνολικών ποσών της σύμβασης σε ECU. Λόγω έλλειψης προσωπικού δεν ήταν πάντα δυνατόν να ολοκληρωθούν τα προγράμματα και να αποδεσμευθούν ταχέως τα ποσά.

Όπως σημειώνει ορθά το Ελεγκτικό Συνέδριο, και με την εισαγωγή του νέου ευρωπαϊκού προγράμματος ανασυγκρότησης και ανάπτυξης (ΕΠΑΑ) το 1995, είναι αλήθεια ότι τα επίπεδα πληρωμών μειώθηκαν σημαντικά. Μεταξύ 1994 και 1996 το μεγαλύτερο μέρος των μη δαπανηθέντων ποσών αναλήψεων υποχρεώσεων αφορούσε κυβερνητικά προγράμματα για τα έτη 1995—1996, όταν το ποσοστό εκταμίευσης (αναλήψεις υποχρεώσεων/πληρωμές) έφθασε μόνον το 29 %. Το ανωτέρω οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αρχική προσοδία της Νότιας Αφρικής ότι τα κεφάλαια της ΕΚ θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την επιστροφή των δαπανών που είχαν ήδη πραγματοποιηθεί από τα τμήματα εφαρμογής ή τους δημόσιους φορείς. Η διοίκηση της Νότιας Αφρικής κατάλαβε μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο ότι η νομοθεσία της δεν επέτρεπε την

προχρηματοδότηση κοινοτικών προγραμμάτων με εθνικά κεφάλαια, και κατά συνέπεια κατέστη σαφές ότι τα διοικητικά τμήματα δεν μπορούσαν να προβούν σε αρχικές πληρωμές για τα προγράμματα. Το ανωτέρω καθυστέρησε στην εκτέλεση των εν λόγω προγραμμάτων για 12 έως 18 μήνες τουλάχιστον. Το πρόβλημα επιλύθηκε το 1996, όταν αποφασίστηκε ότι οι αντίστοιχες συμφωνίες χρηματοδότησης θα πρέπει να τροποποιηθούν με ρήτρες που να επιτρέπουν τη χορήγηση προκαταβολών βάσει των εγκριθέντων ετησίων προγραμμάτων εργασίας. Η κυβέρνηση της Νοτίου Αφρικής χρειάστηκε πέντε μήνες για να υπογράψει τις ρήτρες. Το 1997, μετά την προσαρμογή των συμφωνιών χρηματοδότησης κατέστη δυνατόν να διπλασιασθεί το ποσό των πληρωμών σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος.

Ένας άλλος λόγος για το χαμηλό ποσοστό εκτέλεσης ήταν η αλλαγή στην κυβέρνηση μετά από τις δημοκρατικές εκλογές που επέφεραν σημαντική αναδιοργάνωση του προσωπικού του αρμοδίου για τα προγράμματα.

Οι εν λόγω καθυστερήσεις δεν μπορούσαν να προβλεφθούν από την Επιτροπή καθώς η αιτία τους βρισκόταν στην αμοδιότητα της κυβέρνησης της Νοτίου Αφρικής.

Σημειώθηκαν επίσης αργοί ρυθμοί κατά την εκκίνηση μεγάλων προγραμμάτων, οι οποίοι δεν μπόρεσαν να προβλεφθούν πλήρως και για τους οποίους έχουν βρεθεί τώρα εν μέρει λύσεις (π.χ. προετοιμασία τευχών δημοπράτησης ή/και προγραμμάτων εργασίας πριν την υπογραφή των συμφωνιών χρηματοδότησης προκειμένου να είναι δυνατή η άμεση εκκίνηση του προγράμματος).

ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΣΧΕΔΙΩΝ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΚΑΝΑΛΙΩΝ

Εισαγωγή

22. Οι μεταβολές στον τρόπο πραγματοποίησης των δράσεων της Επιτροπής στην Νότιο Αφρική μετά το 1991 οδήγησε σε δυσκολίες οι οποίες αντιμετωπίστηκαν και συνεχίζουν να αντιμετωπίζονται. Η έλλειψη προσωπικού ήταν συχνά εμπόδιο για την ταχεία απόκριση. Τα ανωτέρω ήταν πάντα πρόβλημα για το πρόγραμμα της Νοτίου Αφρικής. Τα επίπεδα στο προσωπικό αυξήθηκαν σταδιακά, αλλά είναι χρονοβόρος διαδικασία. Η ροή των διοικητικών διαδικασιών (βλ. απαντήσεις στα σημεία 39 και 66) και οι μηχανισμοί παράδοσης βοήθειας αναμένεται να έχουν θετικές επιπτώσεις στις αναφερθείσες αδυναμίες. Θεωρείται επίσης ότι ένα πιο επικεντρωμένο πρόγραμμα με σαφείς προτεραιότητες στη συνεργασία μας με την κυβέρνηση της Νοτίου Αφρικής θα οδηγήσει σε υψηλότερο επίπεδο αποδοτικότητας στους αναπτυξιακούς στόχους.

Παρατηρήσεις σχετικά με το σύστημα καναλιών

Αδυναμίες σχεδιασμού

25—26 Μετά την περίοδο «απλής και ευέλικτης διαχείρισης» λόγω των ιδιαιτέρων περιστάσεων στην Νότιο Αφρική (1986—1991), η Επιτροπή έπρεπε να σφίξει τις διαδικασίες διαχείρισης για τον επόμενο γύρο των αναπτυξιακών σχεδίων στη Νότιο Αφρική. Δυστυχώς, όπως αναφέρεται, οι απαραίτητοι ανθρωπίνι πόροι δεν διατέθηκαν ταχέως, δημιουργώντας καθυστερήσεις στην ημερήσια εκτέλεση του προγράμματος.

27. Οι ειδικές δυσκολίες της Νοτίου Αφρικής, και ιδίως τα προβλήματα που προκύπτουν από την εποχή του απαρχαίντ, τα οποία συνάντησε η Επιτροπή καθώς και η διαδικασία εκμίσθησης στην οποία εισήλθε, ήταν πολύ διαφορετικά από άλλα προγράμματα. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι τα ίδια τα κανάλια βρίσκονται υπό συνεχή μεταβολή. Ο ρόλος τον οποίο διαδραματίζουν οι ΜΚΟ στην ανάπτυξη, συνεχίζει να είναι ευαίσθητο στοιχείο στο πολιτικό πλαίσιο της Νοτίου Αφρικής. Η Επιτροπή επεδίωξε συνεχώς να προσαρμόζεται στην εν λόγω δυναμική κατάσταση, υιοθετώντας την προσέγγιση της δράσης όσο το δυνατόν περισσότερο μέσω καλά εξοπλισμένων και καλά οργανωμένων ενδιάμεσων (όπως το Transitional National Development Trust (TNDT) ή (INTERFUND) οι οποίοι καθορίστηκαν μέσω μελέτης αξιολόγησης που ξεκίνησε το 1997, και οι οποίοι θα πρέπει να ενισχυθούν (ανάπτυξη ικανοτήτων) όταν είναι απαραίτητο (βλέπε επίσης σημείο 66).

Διατύπωση των έργων

28. Εκείνη την εποχή δεν υπήρχε αντιπροσωπεία στην Νότιο Αφρική. Το γραφείο συντονισμού του προγράμματος δεν είχε αρκετό προσωπικό με εμπειρία στην προετοιμασία σχεδίων. Το 1993/94, οι προσπάθειες στην Νότιο Αφρική επικεντρώθηκαν στις επερχόμενες εκλογές, και ήταν δύσκολο την εποχή εκείνη να εκπαιδευθούν εταίροι στη διαχείριση σχεδίων. Κατά συνέπεια, οι προτάσεις σχεδίων γίνονταν κατ' ανάγκη αποδεκτές στη μορφή με την οποία είχαν προετοιμαστεί, και πραγματικά ορισμένες φορές είχαν φτωχή διατύπωση.

29—30. Τα χρονοδιαγράμματα των σχεδίων ήταν συνεχώς πολύ σύντομα, και δεν επέτρεπαν επαρκή χρόνο εκκίνησης και επαρκή χρόνο για εφαρμογή και σύνταξη εκθέσεων. Συχνά απαιτούντο πρόσφατες πληροφορίες πριν δοθεί η σύμφωνη γνώμη για επέκταση των χρονοδιαγραμμάτων, αλλά η επικοινωνία μεταξύ της έδρας της Επιτροπής και των εμπέδους σχεδίων, συνήθως σε απομακρυσμένες περιοχές, δεν ήταν εύκολη, και οι απαντήσεις ή αιτιολογήσεις, όχι πάντα κατανοητές από τους διαχειριστές των σχεδίων, συχνά χρειάζονταν μήνες για την υποβολή τους. Η παράταση των προθεσμιών των συμβάσεων, που επιφέρει σημαντικό διοικητικό φόρτο εργασίας για όλους τους συμμετέχοντες, αποτελεί προϋπόθεση δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η συγκεκριμένη χρήση που αναφέρεται στην παράγραφο αυτή, οφειλόταν στην έλλειψη ανθρωπίνων

πόρων, πράγμα που κατέστησε αδύνατη την τήρηση όλων των προθεσμιών κατά τη διάρκεια του δημοσιονομικού έτους. Θα πρέπει επίσης να υπενθυμιστεί ότι τα χρονοδιαγράμματα παρατάθηκαν προκειμένου να τους δοθεί η απαιτούμενη δημοσιονομική κάλυψη, ήτοι να διατηρηθεί ανοικτή η ανάληψη υποχρέωσης, και να επιτραπεί η σύνταξη έκθεσης για το σχέδιο και να ληφθούν πόροι στην περίπτωση που οφείλοντο.

Δημοσιονομική και ταμειακή διαχείριση

31. Η μάλλον ανεπαρκής παρακολούθηση των λογαριασμών των εταιρών ήταν, σε μεγάλο βαθμό το αποτέλεσμα των εξαιρετικά δύσκολων περιστάσεων υπό τις οποίες ξεκίνησε το πρόγραμμα. Όπως σημειώνει ορθά το Συνέδριο, το πρόγραμμα ξεκίνησε με σημαντικές αντιρροήσεις της κυβέρνησης της Νοτίου Αφρικής. Προκειμένου να μη θέσει σε κίνδυνο τους εταίρους της, η Επιτροπή έπρεπε να προσαρμόσει τη διαχείριση στην πραγματική κατάσταση. Το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν εφήρμοσε αμέσως τις αυστηρότερες απαιτήσεις για την υποβολή εκθέσεων και την παρακολούθηση από το 1991 οφείλεται σε διάφορους λόγους. Αυτοί ποικίλλουν από έλλειψη πόρων μέχρι τη θετική εμπειρία της δημοσιονομικής διαχείρισης των εταιρών κατά τη διάρκεια των περασμένων ετών. Το ανωτέρω αναγνωρίστηκε από την ομάδα αξιολόγησης στην έκθεσή της για το Ευρωπαϊκό Ειδικό Πρόγραμμα (IPI) (Οκτώβριος 1996).

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η παρακολούθηση των πόρων μπορεί να βελτιωθεί, σίγουρα σε σχέση με την Southern African Catholic Bishops' Conference (SACBC) και την South African Council of Churches (SACC). Η χρήση κλεισίματος στην Νότιο Αφρική από τον τεχνικό βοηθό (περίοδος: 1986 έως 1991) βοήθησε ήδη την Επιτροπή να προσδιορίσει τους μη χρησιμοποιηθέντες πόρους οι οποίοι ανακλήθηκαν. Η εν εξελίξει αναθεώρηση του κλεισίματος από τις εταιρείες λογιστικού ελέγχου (περίοδος 1991 έως 1994) θα επιτρέψει στην Επιτροπή να λάβει λεπτομερή εικόνα της τρέχουσας κατάστασης σχετικά με τους εκκρεμείς πόρους. Προκειμένου να διευκολυνθεί η ανάκτηση των εν λόγω πόρων, η Επιτροπή εξετάζει το άνοιγμα λογαριασμού στη Νότιο Αφρική στον οποίο θα κατατίθενται.

32. Όπως επισημαίνει ο ΟΟΣΑ στο Συνέδριο, η αυστηρή τήρηση του συστήματος μετατροπής δεν ήταν πρακτική. Η έκθεση του Συνεδρίου αναφέρεται σε μη τροποποιημένες συμβάσεις. Είναι αλήθεια ότι η Επιτροπή δεν τροποποίησε τις συμβάσεις ώστε να ευθυγραμμίζονται με την πρακτική την εποχή εκείνη: το ανωτέρω δεν αποτέλεσε ιδανική κατάσταση, αλλά δεδομένων των προτεραιοτήτων την εποχή εκείνη και τις πιέσεις από τη διαχείριση τόσο πολλών συμβάσεων με τόσους λίγους πόρους, το εν λόγω θέμα δεν αντιμετώπιστηκε.

Πληρωμές και υποβολή εκθέσεων

33.—38. Όσον αφορά την υποβολή εκθέσεων, πάντα υπήρχε ένδειξη χρονοδιαγράμματος για το σχέδιο σύμφωνο

να με τον πίνακα προϋπολογισμού. Κανονικά η υποβολή εκθέσεων θα έπρεπε να έχει γίνει κατά τη διάρκεια του εν λόγω χρονοδιαγράμματος (εκτός εάν είχε χορηγηθεί παράταση). Εντούτοις, η υπογραφή της σύμβασης έγινε συχνά πολύ αργότερα από την αναφερόμενη ημερομηνία έναρξης του σχεδίου. Καθώς η πληρωμή έφθανε μόνο μετά την υπογραφή, το σύνολο του σχεδίου, και κατά συνέπεια η υποβολή εκθέσεων, καθυστερούσε. Τα περισσότερα σχέδια άρχισαν μόνον μετά την παραλαβή της πρώτης πληρωμής.

Η υποβολή εκθέσεων που απαιτείται από την Επιτροπή δεν ήταν και τόσο δύσκολη για τους δικαιούχους. Απαιτούσε μόνον μία λεκτική έκθεση (2 έως 3 σελίδες ήταν αποδεκτές) και μία δημοσιονομική έκθεση αναφέροντας — σύμφωνα με τον προϋπολογισμό της σύμβασης — τί δαπανήθηκε από τις προκαταβολές που κατέβαλε η Επιτροπή. Ειδικά για τα πρόσφατα σχέδια, τα κανάλια λόγω των απαιτήσεών τους συχνά απέρριψαν τις εκθέσεις. Καθώς τα σχέδια πραγματοποιούνται συχνά σε απομακρυσμένες περιοχές και οι εκθέσεις διαβιβάζοντο μέσω των τοπικών γραφείων στα κεντρικά γραφεία των καναλιών, χάθηκε σημαντικό χρόνος στη διαδικασία αυτή.

Το γεγονός ότι η λήψη αποφάσεων ήταν μάλλον αργή στην Επιτροπή, υποχρέωσε τα κανάλια να υποβάλλουν τις αιτήσεις για συνέχιση ενός σχεδίου αρκετά νωρίς. Το ανωτέρω θα μπορούσε να δώσει την εντύπωση ότι η χρηματοδότηση για το αρχικό σχέδιο και το δεύτερο ή το παραταθέν σχέδιο εκτελούντο μαζί. Όταν αυτό ήταν δυνατό, η Επιτροπή έλαβε υπόψη της συγκεκριμένη ημερομηνία ολοκλήρωσης του πρώτου σχεδίου - βάσει των εκθέσεων του λογιστικού ελέγχου του σχεδίου - και μόνον από αυτή την ημερομηνία και μετά μπορούσε να αρχίσει το επόμενο σχέδιο. Λόγω του μεγάλου αριθμού των εν εξελίξει σχεδίων δεν ήταν πάντα δυνατόν να παρακολουθούνται οι διάφορες συμβάσεις του ίδιου σχεδίου έγκαιρα.

34. Κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων φάσεων τα σχέδια ήταν για το μεγαλύτερο τμήμα αρκετά μικρά. Το σύστημα σύνδεσης των εκθέσεων με τις πληρωμές ήταν κατάλληλο για τον τύπο αυτό έργων, ιδίως δεδομένης της έλλειψης προσωπικού της Επιτροπής που να ασχολείται με τη Νότιο Αφρική. Βεβαίως, ορισμένα σχέδια δεν υπέβαλαν τις εκθέσεις τους, αλλά οι πιθανότητες να το κάνουν ήταν ακόμα λιγότερες χωρίς κανένα χρηματοδοτικό κίνητρο.

35. Καθώς η υποβολή εκθέσεων ήταν συνδεδεμένη με τις πληρωμές και το χρονοδιάγραμμα του σχεδίου, όπως προαναφέρεται, αυτό δεν αντιστοιχούσε πάντα με το δημοσιονομικό έτος. Τα σχέδια δεν είχαν ζητήσει τη σύνδεση αυτή. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπεγράφησαν νέες συμφωνίες χρηματοδότησης πριν από την ολοκλήρωση συμφωνιών εν εξελίξει με τον ίδιο οργανισμό, αλλά είχε δοθεί προσοχή να μην υπάρξει αλληλεπικάλυψη της χρηματοδότησης.

36. Η Επιτροπή ήταν πάντα όσο το δυνατόν πιο ευέλικτη, εντός των περιορισμών του δημοσιονομικού κανονισμού, γνωρίζοντας ότι πολλά από τα σχέδια είχαν μικρή δυνατότητα υποβολής εκθέσεων. Κατά συνέπεια, το ελάχιστο

απαιτούμενο ήταν η προετοιμασία ισολογισμών που περιλάμβαναν τις δαπάνες έναντι των γραμμών προϋπολογισμού στη σύμβαση, και μία σύντομη έκθεση με πληροφορίες σχετικά με τις δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν.

37. Το Συνέδριο παρατηρεί ότι η τελευταία πληρωμή συχνά εκκρεμεί. Η τρέχουσα χρήση κλεισίματος θα αποσαφηνίσει μερικά από τα ανωτέρω. Προκαταρκτικά αποτελέσματα δείχνουν ότι ορισμένες υπερχρηματοδοτήσεις συνέβησαν στο επίπεδο των καναλιών, γεγονός το οποίο μπορούσε συχνά να εξηγηθεί από τις συναλλαγματικές διαφορές τη στιγμή εκείνη. Η υπερχρηματοδότηση — ή τα συναλλαγματικά κέρδη, παρέμειναν στα κανάλια, μέχρι την ανάκτησή τους από την Επιτροπή.

Εντούτοις, μετά την άφιξη της δημοκρατικής κυβέρνησης το 1994 υπήρξε μεταβολή στην προσέγγιση των ΜΚΟ καθώς και στις συνήθειες χρηματοδότησης των χορηγών και οι οποίοι προσανατολίστηκαν περισσότερο σε σχέδια καθοδηγούμενα από την κυβέρνηση. Οι ΜΚΟ έλαβαν λιγότερη χρηματοδότηση και συχνά τα σχέδια έκλεισαν πριν από την επίτευξη όλων των στόχων μη επιτρέποντάς τους έτσι να υποβάλουν τελική έκθεση, προϋπόθεση για την καταβολή της τελευταίας δόσης. Έξου και η εγκατάλειψη της τελευταίας δόσης.

Η υποβολή εκθέσεων σχετικά με μη επιστρεπτές ενισχύσεις που παρείχαν άλλοι χορηγοί δεν αναφερόταν σαφώς στα προηγούμενα σχέδια και οι υπηρεσίες της Επιτροπής είχαν την εντύπωση ότι τα σχέδια απλώς προσπαθούσαν να συνεχίζονται με τις μη επιστρεπτές ενισχύσεις που ελάμβαναν.

Το Συνέδριο σημειώνει ορθά ότι η χρήση του κλεισίματος θα πρέπει να δώσει κάποια εικόνα σχετικά με το γιατί ορισμένα σχέδια που δεν υπέβαλαν τελική έκθεση, ή ακόμα σε μερικές περιπτώσεις ενδιάμεσες εκθέσεις. Κατά τη γνώμη της Επιτροπής οι απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων δεν θεωρούνται ιδιαίτερα δύσκολες, παρόλο που η διαδικασία έγκρισης μπορεί να δίνει την εντύπωση στα σχέδια ότι είναι μάλλον χρονοβόρος.

38. Οι ελεγμένοι ισολογισμοί, παρόλο που μερικές φορές έχουν περιορισμένη χρήση σχετικά με την ακριβή χρησιμοποίηση των πόρων της ΕΕ, δίνουν μία καλή ένδειξη σχετικά με τη γενική χρηματοοικονομική κατάσταση του οργανισμού και αποκαλύπτουν περιπτώσεις κακής χρήσης των πόρων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση του προγράμματος υποτροφιών, λόγω της μη ικανοποιητικής κατάστασης, η Επιτροπή έλαβε δράση το 1996 και αποφάσισε να σταματήσει τη χρηματοδότηση του προγράμματος υποτροφιών μέσω του Kagiso Trust (KT) και να χρηματοδοτήσει φοιτητές μέσω του TEFSA (Ταμείο Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης της Νοτίου Αφρικής) (βλέπε παράρτημα).

Παρακολούθηση σχεδίων

39. Η Επιτροπή βελτιώνει αυτή τη στιγμή τις διαδικασίες και έχει συστήσει ειδική ομάδα στην αντιπροσωπεία προκειμένου να εξεύρει λύσεις για τη βελτίωση του συστήματος πληροφόρησης.

40. Δεκατρία από τα δεκατέσσερα σχέδια στα οποία γίνεται αναφορά έχουν λήξει και έχουν χαρακτηριστεί για κλείσιμο, εκτός από ένα σχέδιο SACC. Οι προθεσμίες του σχεδίου παρατάθηκαν προκειμένου να υπάρξει η δυνατότητα για περαιτέρω δράση αν απαιτηθεί.

42. Όπως σημειώνει το Συνέδριο παρατηρήθηκαν καθυστερήσεις. Εντούτοις, δεν οφείλοντο πάντα στους λόγους που περιγράφονται. Θα πρέπει να σημειωθεί στο πλαίσιο αυτό ότι ούτε τα κανάλια ούτε το γραφείο συντονισμού του προγράμματος (P.C.O) είχαν διαθέσιμη πραγματογνωμοσύνη σε δημοσιονομικά θέματα όσον αφορά την Επιτροπή.

Σχετικά με το πρόγραμμα υποτροφιών, η κατάσταση που αναφέρεται από το Συνέδριο έχει τώρα αλλάξει, μετά την επίσκεψη των εκπροσώπων της Επιτροπής στον τόπο του σχεδίου τον Οκτώβριο του 1996, όταν προτάθηκαν και έγιναν αποδεκτές αντισταθμιστικές ενέργειες. Το 1997 η TEFSΑ ανέλαβε τη διαχείριση των σχεδίων, αντιστάθμισε την κατάσταση και άρχισε να εισπράττει τις καθυστερημένες πληρωμές - βλέπε σχόλια στο σημείο 38.

43. Το αρχικό σύστημα διαχειριστικών πληροφοριών εγκαταλείφθηκε στο τέλος του 1995, αλλά εισήχθη ένα νέο μέσο στις αρχές του 1996, και συγκεκριμένα το GELIBU (Διαχείριση των γραμμών του προϋπολογισμού) για τη Νότια Αφρική. Το ανωτέρω συμπληρώνει το σύστημα πληροφοροφόρησης που χρησιμοποιείται από τη λογιστική υπηρεσία SINCOM επιτρέπει την παρακολούθηση της κατάστασης του σχεδίου, καθώς και την παροχή όλων των δημοσιονομικών πληροφοριών. Το ότι η Επιτροπή δεν είχε αντίγραφο των συμβάσεων μεταξύ των καναλιών και των κυρίων των σχεδίων είναι αληθές, αλλά για πρακτικούς λόγους προτιμούσε τη στιγμή εκείνη να περιορίσει τις συμβατικές σχέσεις στα κανάλια. Το σύστημα αυτό τροποποιήθηκε το 1995.

44. Η δεύτερη φάση της χρήσης κλεισίματος των σχεδίων βρίσκεται αυτή τη στιγμή σε προχωρημένο στάδιο και θα αντιμετωπίσει το πρόβλημα των εκκρεμών υπολοίπων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι 4 εκατ. ECU από τα εκκρεμούντα 10 εκατ. ECU αφορούν ένα σχέδιο, το Uthombo Pride (92—75070—397) το οποίο δεν ήταν δυνατόν να αποδεσμευθεί λόγω παρατεταμένων νομικών διαδικασιών εν εξελίξει.

Κλείσιμο των Συμβάσεων

47. Πραγματοποιήθηκαν συνεδριάσεις τον Απρίλιο του 1996 στην Πραιτόρια και τον Ιούλιο του 1996 στις Βρυξέλλες όπου καθορίστηκαν ο προγραμματισμός και οι αρμοδιότητες. Το 1997 αποφασίστηκε η τελική μορφή των απαιτούμενων πληροφοριών για το κλείσιμο των σχεδίων.

48. Επιπλέον, η πρόσληψη εταιρειών λογιστικού ελέγχου του ιδιωτικού τομέα χρειάστηκε την πραγματοποίηση κλειστού διαγωνισμού που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 1996 με προθεσμία υποβολής προσφορών την 25η Σεπτεμβρίου 1996. Λόγω του ότι οι προσφορές δεν πληρούσαν τις

προϋποθέσεις, ο διαγωνισμός ακυρώθηκε και ανετέθησαν δύο συμβάσεις με απευθείας συμφωνία.

45.—52. Οι διαδικαστικές δυσκολίες που συνάντησε η Επιτροπή κατά τη διάρκεια του 1996 επιλύθηκαν κατά τη διάρκεια του δεύτερου εξαμήνου του 1997 και η κατάσταση κλεισίματος των σχεδίων του ΕΔΠ όπως αναφέρεται στην έκθεση του Συνεδρίου βελτιώθηκε οριστικά. Διυπηρεσιακές συμφωνίες οδήγησαν σε σαφή καθορισμό των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων. Αναπτύχθηκαν εργαλεία πληροφορικής για να υπερνικηθούν οι ελλείψεις των υφισταμένων συστημάτων. Το ανωτέρω επέτρεψε την ολοκλήρωση των φακέλων κλεισίματος για όλα τα σχέδια της περιόδου 1986—1991, 415 στο σύνολο. Από αυτά, 125 σχέδια έχουν ήδη κλείσει, ενώ τα υπόλοιπα βρίσκονται στα τελευταία στάδια κλεισίματος.

Η δεύτερη φάση κλεισμάτων (περίοδος 1991—1994) βρίσκεται εν εξελίξει, με τη βοήθεια δύο εταιρειών λογιστικού ελέγχου της Νοτίου Αφρικής. Παρόλο που υπήρξαν καθυστερήσεις στην κατάρτιση των εκθέσεων αναθεώρησης κλεισίματος από τις εν λόγω εταιρείες, η Επιτροπή σκοπεύει ακόμα να τηρήσει τις προθεσμίες της και να κλείσει 180 σχέδια μέχρι το τέλος του Ιουνίου και να κλείσει όλα τα μη ενεργά σχέδια μέχρι το τέλος του 1998. Προκειμένου να υπερβληθούν τα περιορισμένα μέσα υλικοτεχνικής υποστήριξης της αντιπροσωπείας, εφαρμόστηκαν μέτρα για την ενίσχυση του εξοπλισμού και των πόρων της. Μέχρι σήμερα, 32 σχέδια κλείσανε, και 23 βρίσκονται στα τελικά στάδια. Τα εν λόγω σχέδια ακολούθησαν έναν φυσιολογικό κύκλο ζωής και προτάθηκε το κλείσιμό τους μετά την παραλαβή των εκθέσεων κλεισίματος, κυρίως από το ΚΤ. Τα σχέδια αυτά θα αναθεωρηθούν και από τις εταιρείες λογιστικού ελέγχου αλλά δεν θα απαιτηθεί περαιτέρω δράση υποθέτοντας ότι τα συμπεράσματα του ελεγκτού αντιστοιχούν με την έκθεση κλεισίματος του εταιρίου.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ (ΕΠΑΑ) 1994—1996

Τεχνική βοήθεια

57. Όπως αναφέρεται στο σημείο 18 και 27, ήταν πολιτικά και τεχνικά δύσκολο να κριθούν εκ των προτέρων οι ικανότητες εκτέλεσης της νέας κυβέρνησης Μαντέλα. Η Επιτροπή έπρεπε επίσης να δράσει στο πλαίσιο της συμφωνίας συνεργασίας το 1994 και του κανονισμού του Συμβουλίου του 1996. Ο τελευταίος καθορίζει το επίπεδο των πόρων προς χορήγηση στην Νότιο Αφρική και καθόριζε ευρείς τομείς παρέμβασης. Το ανωτέρω επέτρεψε την υποβολή πολλών αιτήσεων από διάφορα τμήματα της Νοτίου Αφρικής. Το θέμα αυτό εξετάστηκε μαζί με την κυβέρνηση της Νοτίου Αφρικής και ως αποτέλεσμα συμφωνήθη το πολυετές ενδεικτικό πρόγραμμα (MIP) που επικεντρώνεται σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες (παιδεία και υγεία), θέτοντας τις βάσεις για μηχανισμούς άμεσης στήριξης του προϋπολογισμού. Δυστυχώς τα περισσότερα από τα τμήμα-

τα που συμμετείχαν στους τομείς για τους οποίους είχαν τεθεί προτεραιότητες από το ΜΙΡ αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες στην εφαρμογή του προγράμματος. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή τώρα αναζητεί, σε συμφωνία με τον εθνικό διατάκτη, να αναπροσανατολίσει τις δραστηριότητες της προς μεγάλα προγράμματα ανάπτυξης χρηματοοικονομικών και διαχειριστικών ικανοτήτων σε βασικά τμήματα και προς τομείς στους οποίους ο κυβερνητικός εταίρος έχει αναγνωρισμένες και καθιερωμένες ικανότητες εφαρμογής, τόσο σε εθνικό ή επαρχιακό επίπεδο. Παράλληλα, οι δράσεις με μη κυβερνητικούς εταίρους θα ενισχυθούν.

60. β) Στην περίπτωση των προγραμμάτων υγείας, ο συνδυασμός διαφόρων ΜΚΟ ήταν ανεπιτυχής και κατά συνέπεια η μέθοδος αυτή ομαδοποίησης δεν επανελήφθη.

Η αποκτηθείσα εμπειρία σε προηγούμενα σχέδια στο πλαίσιο των οργανωτικών δομών για δραστηριότητες συντονισμού εφαρμόστηκαν σε νέα σχέδια. Δίνεται μεγάλη προσοχή τώρα στην ικανότητα τέτοιων οργανισμών. Τα νέα προγράμματα βασίζονται πάντα είτε σε μελέτη αξιολόγησης είτε, στην περίπτωση οργανισμού με τον οποίο η Επιτροπή έχει ήδη εργασθεί, σε αξιολόγηση του προηγούμενου σχεδίου.

61. Το σχέδιο TNDT ξεκίνησε αργά, εν μέρει λόγω της αποχώρησης ενός σημαντικού εταίρου, αλλά τώρα αποτελεί πρότυπο επιτυχούς εφαρμογής και παρακολούθησης. Η Επιτροπή είναι ικανοποιημένη με τις εργασίες του εν λόγω οργανισμού.

Κυβερνητικά σχέδια

62. Τα τρία προγράμματα υγείας ξεκίνησαν επίσης αργά. Τα προγράμματα αυτά ήταν πράγματι τα πρώτα προγράμματα που χρηματοδοτήθηκαν μέσω της κυβέρνησης. Υπήρξε μία φυσιολογική καμπύλη μάθησης. Παρουσιάστηκαν μερικά προβλήματα με τις διαδικασίες διαγωνισμού, αλλά έγιναν μεγάλες προσπάθειες για να λειτουργήσουν σωστά τα προγράμματα αυτά. Τη στιγμή αυτή, τα τρία σχέδια έχουν φθάσει για επίπεδο εκτέλεσης πάνω από 90 % και βρίσκονται σε τελικό στάδιο της εφαρμογής τους.

63. Το σχέδιο ξεκίνησε πολύ αργά. Αυτή τη στιγμή βρίσκεται σε προχωρημένο στάδιο και έχει ξεκινήσει ενδιάμεση αναθεώρηση.

64. Οι στόχοι του σχεδίου ήταν ασαφείς διότι η τρέχουσα κατάσταση με τη νέα κυβέρνηση δεν ήταν η ίδια σαφής (σημεία 15—19, 27 και 57). Το σχέδιο κατά συνέπεια έπρεπε να σχεδιαστεί για αρχική ευελιξία. Αυτή τη στιγμή προετοιμάζεται ενδιάμεση αναθεώρηση για το πρόγραμμα ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

65. Το αρχικό κόστος του προγράμματος εκτιμήθηκε σε 36 εκατ. ECU. Η Επιτροπή απεδέχθη να συνεισφέρει μέχρι 16 εκατ. ECU, η σουηδική συνεργασία μέχρι 0,5 εκατ. ECU για τις γυναίκες και την ανάπτυξη, και το υπόλοιπο περὶ

κειτο να παρασχεθεί από τον προϋπολογισμό του Κοινοβουλίου της Νοτίου Αφρικής. Το Κοινοβούλιο της Νοτίου Αφρικής απεφάσισε ότι η συνεισφορά του θα γινόταν κατά τρόπο ευέλικτο και σταδιακό. Το ανωτέρω εξηγεί το γιατί το πρώτο πρόγραμμα εργασιών βασίζετο μόνον στην συνεισφορά της Επιτροπής. Η επιτυχής υλοποίηση του τμήματος που χρηματοδοτείται από τη σουηδική κυβέρνηση είναι κάτι που θα πρέπει να σημειωθεί επίσης, ενώ πραγματοποιήθηκαν οι συνεδριάσεις συντονισμού με την Επιτροπή. Το προσωπικό διορίστηκε και το σχέδιο εκτελέστηκε. Προσφάτως προσελήφθησαν εξωτερικοί εμπειρογνώμονες για να βοηθήσουν τη διαχείριση του σχεδίου στην κατάρτιση λεπτομερών στόχων του σχεδίου και τον τρόπο επίτευξής τους σε όσο το δυνατόν αποδοτικότερη βάση. Η πρόθεση της κοινής χρηματοδότησης θα εμφανισθεί στο επόμενο πρόγραμμα εργασιών.

Σχέδια ΜΚΟ

66. Το Συνέδριο ορθά σημειώνει τις δυσκολίες που συνάντησαν οι ΜΚΟ στην παροχή πληροφοριών στις υπηρεσίες της Επιτροπής οι οποίες απαιτούνται για να αιτιολογήσουν την αποδέσμευση πόρων και τις καθυστερήσεις, οι οποίες προέκυψαν από την κατάσταση αυτή. Αναγνωρίστηκε ότι συχνά οι ΜΚΟ δεν είχαν γνώση ότι διετίθεντο συμβουλές από την αντιπροσωπεία. Η Επιτροπή έλαβε σειρά μέτρων για τη βελτίωση της κατάστασης αυτής:

— «Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των σχεδίων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ στην Νότιο Αφρική» συντάχθηκαν ή διενεμήθηκαν στις αρχές του 1998 σε όλους τους εταίρους (κυβερνητικές υπηρεσίες, ΜΚΟ, κ.λπ.). Αυτές παρέχουν σαφείς και λειτουργικές οδηγίες επί, μεταξύ άλλων, του πώς να καταρτισθεί μία πρόταση χρηματοδότησης, ένα πρόγραμμα εργασιών, ένας φάκελος διαγωνισμού, επί των πληρωμών και των ροών κεφαλαίων, της υποβολής εκθέσεων, κ.λπ. Οργανώθηκαν σεμινάρια για την προώθηση της χρήσης του εγχειριδίου·

— Βρίσκεται υπό έγκριση πρόγραμμα ανάπτυξης ικανοτήτων με στόχο τις ΜΚΟ που δρουν στο πλαίσιο του ΜΙΡ, που θα υλοποιηθεί από εξειδικευμένο ΜΚΟ. Θα παράσχει άμεση βραχυπρόθεσμη τεχνική βοήθεια και στήριξη στους εν λόγω ΜΚΟ όταν απαιτείται επίσης βρίσκεται υπό αξιολόγηση η σύσταση μονάδας διαχείρισης του προγράμματος εξειδικευμένων ΜΚΟ (σχέδια INTERFUND)·

— Η Επιτροπή εξετάζει αυτή τη στιγμή μέσα ώστε να υπάρξει μεγαλύτερη αποκέντρωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην Αντιπροσωπεία.

Αυτή η σειρά μέτρων θα βελτιώσει σημαντικά την εφαρμογή των προγραμμάτων ιδίως με μη κρατικούς εταίρους.

68. Η πρωτοβουλία στεγαστικού δανείου ανελήφθη σε βάση κατά επαρχία. Κατά δεύτερο, η χορήγηση κατοικιών ήταν αμοδιότητα της κυβέρνησης, η οποία, μετά τις εκλογές, ήταν γενικά αισιόδοξη όσον αφορά την ταχύτητα

υλοποίησης. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, παρόλο που κατά το πρώτο έτος μπόρεσαν να παραδοθούν μόνον 879 κατοικίες, το δεύτερο έτος έφθασαν τις 1800, παρά την απουσία βραχυπρόθεσμων κεφαλαίων.

Παρά τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν ορισμένες ΜΚΟ, το σύνολο του προγράμματος παρέμεινε εντός του χρονοδιαγράμματος. Μία άλλη συνιστώσα του προγράμματος αυτού ήταν η εξυπηρέτηση των τοποθεσιών (μία από τις βασικές αρμοδιότητες του αστικού δικτύου) με στόχο 7185 τοποθεσίες συνολικά το πρώτο έτος. Το σχέδιο έφθασε αυτή τη στιγμή το σύνολο των 7529.

69. Γίνεται αναφορά στον υπερβολικό χρόνο που απαιτείται για την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης και της εκταμίευσης της πρώτης δόσης για το Micro-projects Programme Trust (MPT). Τα προβλήματα αυτού του τύπου θα ελαχιστοποιηθούν στο μέλλον, καθώς τώρα ενθαρρύνουμε τα σχέδια να ετοιμάζονται όταν είναι δυνατόν τους διαγωνισμούς ή/και τα προγράμματα εργασίας τους πριν από την υπογραφή της συμφωνίας χρηματοδότησης, εις τρόπον ώστε να είναι τα πάντα έτοιμα για την σχεδόν άμεση εκκίνηση μετά την υπογραφή.

Μέρος του προβλήματος θα πρέπει επίσης να συνδεθεί με το MPT, το οποίο δεν παρέχει στις υπηρεσίες της Επιτροπής τις απαραίτητες πληροφορίες. Το ανωτέρω συνέβη εν μέρει λόγω της κατάλληλης επικοινωνίας μεταξύ της Επιτροπής και του σχεδίου, η οποία έκτοτε βελτιώθηκε σημαντικά.

Αδυναμίες των μέσων και των διαδικασιών για την καθιέρωση του ΕΠΑΑ

70. Όπως εξηγείται στο σημείο 66, η Επιτροπή έχει τώρα ένα εγχειρίδιο που παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για κάθε στάδιο της εφαρμογής του ΕΠΑΑ.

Καθυστερήσεις πληρωμών

71. Στις δύο περιπτώσεις που αναφέρονται, το πρόγραμμα Urban Sector Network και το πρόγραμμα Micro-projects, υπήρχαν ιδιαίτερα προβλήματα όσον αφορά τα προγράμματα εργασίας που υποβλήθηκαν, και τα οποία έπρεπε να επιστραφούν στα σχέδια. Το ανωτέρω καθυστέρησε σημαντικά τον χρόνο έγκρισής. Όσον αφορά την εσωτερική διαδικασία της Επιτροπής, έχουν ληφθεί συγκεκριμένα μέτρα αυτή τη στιγμή για την αποκέντρωση και την απλοποίηση των διαδικασιών προκειμένου να μειωθούν οι καθυστερήσεις σύμφωνα με τις αρχές της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Συναλλαγματικές απώλειες

72. Οι διακυμάνσεις της συναλλαγματικής ισοτιμίας απετέλεσαν πρόβλημα. Κατά τα πρώτα έτη η υπερτίμηση του Rand απέφερε στην Νότιο Αφρική σημαντικά συναλλαγματικά κέρδη. Γι αυτό τον λόγο κάποια συγκεκριμένη στιγμή, η Επιτροπή αποφάσισε να υπολογίσει τις διαφορές πληρωμές σε Rand Νοτίου Αφρικής (ZAR) και να τις μετατρέψει σε ECU με την ισοτιμία του μηνός κατά τον οποίο έγινε η πληρωμή. Με την υποτίμηση ή την υπερτίμηση του ZAR οι δικαιούχοι λαμβάνουν περισσότερα ή λιγότερα ZAR από όσα προβλέπετο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον οι τελικές πληρωμές γίνονται τώρα πάλι σε ZAR, παρ' όλο που η Επιτροπή θα προτιμούσε να χρησιμοποιήσει ECU. Το πρόβλημα των ισοτιμιών που εφαρμόζουν οι ιδιωτικές τράπεζες αποτελεί πηγή ανησυχίας και έχει συζητηθεί με την κυβέρνηση.

Συμφωνίες χρηματοδότησης

73. Οι συμφωνίες χρηματοδότησης έχουν τροποποιηθεί πλέον ώστε να περιλαμβάνουν πολύ λεπτομερείς και πολύ σαφείς ρήτρες σχετικά με τις πληρωμές. Είναι αλήθεια ότι σε μία ή δύο περιπτώσεις (μία από τις οποίες αφορούσε την Urban Sector Network) προτάθηκε μία ρεαλιστική λύση ως βάση για την πληρωμή του υπολοίπου 20 %, καθώς το κείμενο της συμφωνίας ήταν μάλλον ασαφές.

74. Το σύστημα των τραπεζικών εγγυήσεων για τις ΜΚΟ ή των πιστοποιητικών εγκαταλείφθηκε.

75. Βλέπε απάντηση στο σημείο 32.

77. Τουλάχιστον για τα δύο τελευταία έτη, απαιτήθηκαν ρήτρες για όλες τις σημαντικές τροποποιήσεις των συμφωνιών χρηματοδότησης.

78. Η αδυναμία αυτή διαπιστώθηκε και από την Επιτροπή και μία σαφέστερη εικόνα παρουσιάστηκε σε όλα τα μέρη που συμμετέχουν στις κατευθυντήριες γραμμές που δημοσιεύθηκαν πρόσφατα (βλέπε επίσης σημείο 66). Η τροποποίηση των συμφωνιών χρηματοδότησης περιγράφεται στο κεφάλαιο χρηματοδότησης και αναφέρει τις αντίστοιχες αρμοδιότητες καθώς και τη διαδρομή) που θα πρέπει να ακολουθήσουν τέτοιου είδους τροποποιήσεις.

Διαδικασίες προκήρυξης διαγωνισμού

79. Το 1995, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ο αντίστοιχος φορέας διαπραγμάτευσης της Νοτίου Αφρικής συμφώνησαν να χρησιμοποιήσουν μία ελαφρώς αναθεωρημένη εκδοχή των τυποποιημένων κανόνων προκήρυξης διαγωνισμού του ΕΤΑ για τα πρώτα χρηματοδοτικά πακέτα του ΕΠΑΑ, με το όνομα «Σχέδιο Γενικών Κανονισμών». Η μεγαλύτερη διαφορά μεταξύ των προτύπων κανόνων διαγωνισμού του ΕΤΑ και των σχεδίων γενικών διαγωνισμών και των σχεδίων γενικών προϋποθέσεων σύμβασης είναι

ότι ειδικά στο τελευταίο δεν δίδεται προτίμηση σε σχέση με την τιμή σε εταιρείες της Νοτίου Αφρικής. Οι προμήθειες για τα αναπτυξιακά σχέδια που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα στην Νότια Αφρική ρυθμίζονται επίσης από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2259/96 του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1996, σχετικά με την αναπτυξιακή συνεργασία με την Νότιο Αφρική. Το άρθρο 7 του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι η συμμετοχή σε διαγωνισμούς και συμβάσεις είναι ανοικτή επί ίσοις όροις σε όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα των κρατών μελών, της Νοτίου Αφρικής και των κρατών ΑΚΕ και σε δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις, άλλων αναπτυσσομένων χωρών.

Το ανωτέρω ισχύει επίσης για την καταγωγή των προμηθευτών. Χωρίς μεταβολές της υφιστάμενης συμφωνίας, το Συμβούλιο Υπουργών ΑΚΕ-ΕΚ αποφάσισε στις 24 Απριλίου 1997 την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Νοτίου Αφρικής στη Σύμβαση της Λομέ. Ορισμένα θέματα και άρθρα που ρυθμίζονται στη σύμβαση δεν ισχύουν για τη Νότιο Αφρική. Όσον αφορά τους κανόνες διαγωνισμών, η απόφαση επιβεβαιώνει ότι δεν θα πρέπει να δοθεί προτίμηση σε σχέση με την τιμή στις οντότητες της Νοτίου Αφρικής. Στις προσπάθειές της να εναρμονίσει τους κανόνες προκήρυξης διαγωνισμών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε εντολές στις υπηρεσίες της την 24η Φεβρουαρίου 1998 να εφαρμόσει ομοιόμορφα κατώτατα όρια για τις προμήθειες για τις δραστηριότητες όλων των κωνδυλίων του προϋπολογισμού. Η απόφαση αυτή ορίζει ότι τα σχέδια που διέπονται από συμφωνίες χρηματοδότησης που υπεγράφησαν μετά την απόφαση αυτή, πρέπει να υλοποιηθούν σύμφωνα με τα αναθεωρημένα κατώτατα όρια, όπως συμφωνήθηκε με τον δημοσιονομικό έλεγχο.

Το θέμα των αντικρουόμενων κανονισμών διαγωνισμών προέκυψε κατά περίπτωση, με ορισμένα τμήματα να είναι λιγότερο ευέλικτα από άλλα στην επιλογή της διαδικασίας. Η Επιτροπή ξεκίνησε συζητήσεις με την κυβέρνηση και συμφωνήθηκε (και διατυπώθηκε στο πολυετές ενδεικτικό πρόγραμμα που υπεγράφη τον Μάιο 1997) ότι οι κανονισμοί διαγωνισμών της ΕΚ θα ισχύουν για κάθε νέο πρόγραμμα. Για παλαιότερα προγράμματα, η ίδια γραμμή ακολουθείται κατ' αρχάς, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις, η Νότιος Αφρική ακόμα αντιμετωπίζει δυσκολίες. Το ανωτέρω θα επιλυθεί σίγουρα με την τροποποίηση του νόμου για το πρόγραμμα ταμείου ανασυγκρότησης και ανάπτυξης το οποίο διέπει τους πόρους των εξωτερικών δημοσίων χορηγών. Η εν λόγω τροποποίηση θα επιτρέψει σε κάθε χορηγό να χρησιμοποιήσει τις δικές του διαδικασίες, και θα πρέπει να αρχίσει να ισχύει σύντομα.

Τεχνική βοήθεια

81. Μπορεί να είναι αληθές ότι υπάρχει εξειδικευμένη πραγματογνωμοσύνη στη Νότιο Αφρική, αλλά συχνά τα σχέδια απαιτούν τεχνικούς βοηθούς υψηλού επιπέδου με εμπειρία σε σχέδια χρηματοδοτούμενα από την ΕΕ. Αυτοί μπορούν να προσληφθούν με μεγαλύτερη αποδοτικότητα από την Ευρώπη σε διάφορες περιπτώσεις. Παρ' όλα αυτά, η Επιτροπή εξετάζει πάντα πολύ προσεκτικά τη δυνατότητα να προσληφθούν τοπικοί εμπειρογνώμονες πριν από τη λήψη μιας απόφασης.

82. Τη στιγμή της επίσκεψης του Συνεδρίου, η Επιτροπή έχει ήδη οργανώσει αναλυτική διαβούλευση με τους τεχνικούς βοηθούς προκειμένου να καταρτίσει ακριβείς οδηγίες σχετικά με τις αρμοδιότητες και τον καθορισμό των καθηκόντων.

83. Η έλλειψη εμπειρίας, τόσο από την πλευρά του τμήματος όσο και του εμπειρογνώμονα, κατέληξαν στην κατάσταση που περιγράφεται. Η εν λόγω κατάσταση έχει διορθωθεί έκτοτε.

85. Η τοποθεσία της τεχνικής βοήθειας (κεντρικά, επαρχιακά, τοπικά) και η διαδικασία λήψης αποφάσεων, αποφασίζονται βάσει μελετών αξιολόγησης και συζητήσεων μεταξύ της κυβέρνησης, των δικαιούχων και της Επιτροπής.

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

86—88. Βλέπε συμπέρασμα

89—90. Η Επιτροπή συμμερίζεται πλήρως τις παρατηρήσεις του Συνεδρίου, και προσπαθεί αυτή τη στιγμή να εξερευνήσει λύσεις (βλέπε συμπέρασμα).

91. α) Η Αντιπροσωπεία περιμένει αυτή τη στιγμή την αντικατάσταση 2 ανωτέρων στελεχών, και έγινε προσωρινή κατανομή καθηκόντων και αρμοδιοτήτων. Λαμβανομένης υπόψη της εμπειρίας, του βαθμού και των προσόντων των νέων στελεχών, θα οριστικοποιηθεί το νέο οργανόγραμμα.

β και γ) Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ του Ειδικού Προγράμματος (1986—1994) όπου η στενή παρακολούθηση ήταν αδύνατη, και του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Ανασυγκρότηση και την Ανάπτυξη (ΕΠΙΑΑ μετά το 1995), όπου η παρακολούθηση εξασφαλίζεται μέσω στενών επαφών μεταξύ της αντιπροσωπείας και των προγραμμάτων. Ορισμένα στοιχεία της διαδικασίας παρακολούθησης θα μπορούσαν να αναπτυχθούν περαιτέρω. Για το σκοπό αυτό, συνεστήθη ειδική ομάδα στην αντιπροσωπεία (βλέπε σημείο 39) και θα προτείνει λύσεις στο εγγύς μέλλον. Στο βαθμό που μπορούν να κινητοποιηθούν πόροι για την εφαρμογή των προτεινομένων λύσεων, αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε μία πολύ βελτιωμένη κατάσταση.

92. Η δυνατότητα διορισμού αναπληρωτή Προϊσταμένου της Αντιπροσωπείας εξετάζεται αυτή τη στιγμή από την Επιτροπή και θα ληφθεί υπόψη κατά τον διορισμό του προσωπικού που αναφέρεται στην ανωτέρω παράγραφο.

ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΣΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΜΕΤΑΞΥ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ

95. Η Επιτροπή εφαρμόζει αυτή τη στιγμή τον κανονισμό του Συμβουλίου σύμφωνα με τις απόψεις που εξέφρασε το Συνέδριο.

96. Οι παρατηρήσεις που αφορούν τις δραστηριότητες των κρατών μελών. Η Επιτροπή θα χειριστεί το θέμα στην επιτροπή Νοτίου Αφρικής του Συμβουλίου.

97. Η Επιτροπή έλαβε και λαμβάνει ενεργά μέτρα για την ενίσχυση του συντονισμού στην Πρακτορία σύμφωνα με τις γραμμές που ανέφερε το Συνέδριο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

98—104. Όπως αναγνώρισε το Συνέδριο, για πολιτικούς λόγους η Επιτροπή εκπροσωπήθηκε στην Νότιο Αφρική επισήμως μέσω της Αντιπροσωπείας της μόνο μετά το 1994. Ξεκίνησε στη συνέχεια μία διαδικασία συνεχούς στήριξης και τεχνικής προσαρμογής στις περίπλοκες και μεταλλασσόμενες περιστάσεις της Νοτίου Αφρικής. Το ανωτέρω πραγματοποιήθηκε υπό συνθήκες, τόσο για την Επιτροπή όσο και, σε μερικές περιπτώσεις για τις αρχές της Νοτίου Αφρικής, έλλειψης ανθρώπινων πόρων και δημοσιονομικών περιορισμών. Περαιτέρω, η διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων ΕΕ/ΝΑ για ένα μακροπρόθεσμο συμβατικό πλαίσιο από τον Ιούνιο του 1995 επέφερε ένα πρόσθετο σημαντικό φόρτο για τις υπηρεσίες της Επιτροπής, οι οποίες δεν μπορούσαν να προβλέψουν τη στιγμή εκείνη ότι οι εν λόγω διαπραγματεύσεις θα ήσαν τόσο περίπλοκες και μακροχρόνιες. Όντως οι εν λόγω διαπραγματεύσεις συνεχίζονται. Οι διαχειριστικοί πόροι ήσαν και παραμένουν σε κρίσιμο επίπεδο και η Επιτροπή συμφωνεί με το Συνέδριο

ότι η εν λόγω κατάσταση είχε επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της υλοποίησης. Η Επιτροπή δεν παρέμεινε αδρανής εντούτοις και απεκόμισε μαθήματα από τις δυσκολίες που αντιμετώπιζε. Σε πολλές περιπτώσεις, οι κεντρικές υπηρεσίες και η αντιπροσωπεία προέβησαν σε κοινή αξιολόγηση των προβλημάτων που αντιμετώπιζαν. Το ανωτέρω οδήγησε την Επιτροπή να απλοποιήσει, εξορθολογήσει και να κωδικοποιήσει τον τρόπο λειτουργίας της (υπάρχουν υποδείγματα για τα περισσότερα τυποποιημένα έγγραφα, καταρτίστηκε εγχειρίδιο διαδικασιών, τα προβλήματα υλοποίησης αναθεωρούνται και συζητούνται σε τακτικά διαστήματα με την κυβέρνηση της ΝΑ, δοκιμάστηκαν νέα μέσα όπως η άμεση βοήθεια προϋπολογισμού, κ.λπ.). Ταυτόχρονα ελήφθησαν και λαμβάνονται μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι η Μονάδα Νοτίου Αφρικής και η Αντιπροσωπεία διαθέτουν περισσότερο προσωπικό.

Η Επιτροπή αναλαμβάνει αυτή τη στιγμή μία ενέργεια προκειμένου να συγκεντρώσει το εκτελεστικό τμήμα όλων των εξωτερικών δράσεων σε μία κοινή υπηρεσία προκειμένου να εναρμονίσει την εκτέλεση και την παρακολούθηση των προγραμμάτων εξωτερικής βοήθειας. Η Επιτροπή έχει επίσης ξεκινήσει διαδικασία αποκέντρωσης και απλοποίησης της συνεργασίας της. Η περίπτωση της Νοτίου Αφρικής έχει ληφθεί δεόντως υπόψη. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή διαπραγματεύεται διμερή συμφωνία για το εμπόριο, την ανάπτυξη και τη συνεργασία με τη Νότιο Αφρική, η οποία θα περιλαμβάνει διατάξεις για την αναπτυξιακή συνεργασία. Θα ετοιμάσει επίσης με τα κράτη μέλη νέο κανονισμό του Συμβουλίου για την εποχή μετά το 1999. Και στις δύο περιπτώσεις, η Επιτροπή προτίθεται να επωφεληθεί των εν λόγω ευκαιριών για τη βελτίωση της σχέσης της με τη Νότιο Αφρική όσον αφορά τη χορήγηση, την εταιρική σχέση, την αξιοπιστία και την αποκέντρωση της βοήθειας. Τα συμπεράσματα και οι συστάσεις του Συνεδρίου αποτελούν σημαντική συμβολή στη διαδικασία αυτή.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΥΠΟΤΡΟΦΙΩΝ

Αληθεύει ότι, δεδομένης της ανεπάρκειας σε ανθρωπίνους πόρους, η Επιτροπή βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στο γραφείο υποτροφιών του ΚΤ για τη διαχείριση του εν λόγω προγράμματος και ότι η διαχείριση απεδείχθη ακατάλληλη. Το ανωτέρω έγινε αντιληπτό στις Βρυξέλλες με την παραλαβή ακατάλληλων εκθέσεων από το ΚΤ. Αποστολή από τις Βρυξέλλες επικεντρώθηκε στα προβλήματα αυτά, και αποφάσισε στα τέλη του 1996 να σταματήσει τη χρηματοδότηση φοιτητών μέσω του ΚΤ και αποφάσισε να ολοκληρώσει την προβλεπόμενη χρηματοδότηση μέσω του TEFSΑ. Το TEFSΑ έκτοτε επαλήθευσε και διευθέτησε όλα τα δεδομένα του ΚΤ από το 1992 έως το 1996. Η διευθέτηση αυτή τους επέτρεψε να εργασθούν αποδοτικότερα στην συνιστώσα της συμφωνίας για την ανάκτηση δανείου, παρόλο που είναι πολύ νωρίς για να καταρτισθούν στατιστικά στοιχεία.

Η ικανότητα της TEFSΑ για την ανάκτηση δανείων βελτιώνεται κάθε χρόνο και καθώς είναι επιφορτισμένη για τη συνεχή στήριξη από την κυβέρνηση, η βιωσιμότητα του προγράμματος θα εξασφαλιστεί μέσω αυτών, όπως προβλέφθηκε στη συμφωνία χρηματοδότησης.
