I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 1/91

over

het plan voor wederopbouw en herstel van de Europese Ontwikkelingsfondsen vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(91/C 83/01)

(Opmerkingen krachtens artikel 206 bis, lid 4, van het EEG-Verdrag)

INHOUD

	Paragraaf
1. Beschrijving en uitvoering	1.1 — 1.12
Inleiding	1.1 — 1.3
Overeenstemming van de maatregelen met de doelstellingen	1.4 — 1.7
Uitvoering van de maatregelen	1.8 — 1.12
2. Tegenwaardefondsen	2.1 — 2.6
3. Toezicht op de resultaten	3.1 — 3.8
Toezicht ter plaatse op de maatregelen	3.1
Centraal toezicht op de maatregelen	3.1 — 3.3
De rekeningen als hulpmiddel bij het toezicht	3.4 — 3.8
4. Conclusie	4.1 — 4.8
	Blz.
Antwoorden van de Commissie	9 — 11

1. BESCHRIJVING EN UITVOERING

INLEIDING

1.1. In juni 1985 besloot de Europese Raad bijzondere steun te verlenen aan de Afrikaanse landen die in 1984 en 1985 het ergst door droogte getroffen waren. Dientengevolge verleende de Raad van Ministers op 4 november 1985 zijn goedkeuring aan een plan voor wederopbouw en herstel (PWH) ten behoeve van zes landen (Ethiopië, Mali, Mauritanië, Niger, Soedan en Tsjaad), waarmee een bedrag van 100 Mio ECU gemoeid was. Dit plan, dat bekend kwam te staan als het Natali-plan, zou voor een bedrag van 75 Mio ECU uit het vierde EOF en voor een bedrag van 25 Mio ECU uit het vijfde EOF worden gefinancierd. In een later stadium werden nog vier landen (Botswana, Burkina Faso, Kaapverdië en Somalië) aan de lijst van ontvangers toegevoegd, zonder dat de maatregel werd gewijzigd (zie ***tabel 1***). Het plan voor wederopbouw en herstel werd na de ondertekening van de financieringsovereenkomst op 26 januari 1986 van kracht.

1.2. Het PWH moest een tweeledige doelstelling vervullen:

(a) versterking van de bestaande structuren in de ontvangende landen ter bestrijding van situaties van droogte;

(b) steun aan door de droogte getroffen plattelandsgebieden door een herstel van de landbouw aldaar.

Het PWH was dus niet bedoeld als een bijdrage aan het in het leven roepen van nieuwe structuren, maar als steun voor maatregelen die tot herstel van de economische activiteit konden leiden of de betrokken landen beter in staat zouden stellen zich tegen verdere rampen te weren. Het plan moest daarom een schakel vormen tussen de spoedhulp en de ontwikkelingsplannen op lange termijn van de derde Overeenkomst van Lomé (zesde EOF).

1.3. Daar het plan gezamenlijk door de Gemeenschap en de Lid-Staten zou worden gefinancierd en uitgevoerd (oorspronkelijk zouden 100 Mio ECU door het EOF en ten minste 100 Mio ECU door de Lid-Staten worden gefinancierd) drong de Raad er bij de Commissie op aan, haar acties te coördineren met die welke werden gefinancierd in het kader van bilaterale hulpprogramma's.

Tussen december 1985 en juli 1986 belegde de Commissie vier coördinatiebijeenkomsten met verleners van bilaterale steun, waarop informatie werd uitgewisseld, en op plaatselijk niveau werden pogingen ondernomen om gezamenlijke acties van het EOF en de Lid-Staten te organiseren. Doch hoofdzakelijk bij gebreke aan afdoende respons van de Lid-Staten was het slechts zelden mogelijk de maatregelen van het EOF en de bilaterale steun te integreren. De samenwerking ging nauwelijks verder dan een gegevensuitwisseling en een meer omvattende coördinatie vond slechts plaats in drie gevallen:

(a) vrachtwagens voor Ethiopië (4,7 Mio ECU) (BRD);

(b) weg- en spoorwegverbindingen in Soedan (4,5 Mio ECU) (NL en VK);

(c) afzet van rijst in Niger (2,0 Mio ECU) (F).

OVEREENSTEMMING VAN DE MAATREGELEN MET DE DOELSTELLINGEN

1.4. Het onderzoek van de Kamer had betrekking op de activiteiten ten behoeve van de zes landen die oorspronkelijk in aanmerking kwamen voor de steun, waarmee een bedrag van in totaal 96,4 Mio ECU was gemoeid. Er werden bezoeken gebracht aan vier van deze landen (Ethiopië, Mauritanië, Soedan en Tsjaad). Verreweg de meeste gekozen maatregelen stemden overeen met de doelstellingen van het PWH, waarvan een van de belangrijkste was dat de acties met spoed moesten worden uitgevoerd en onmiddellijke gevolgen moesten hebben. Slechts in vier gevallen hadden de gefinancierde maatregelen betrekking op de ontwikkelingswerkzaamheden op langere termijn en niet op een onmiddellijk herstel:

(a) in Ethiopië:

  (i) irrigatieprojecten (2,9 Mio ECU);

  (ii) tegengaan van bodemerosie (2,1 Mio ECU);

(b) in Mauritanië:

  (i) aanleg van wegen (2,0 Mio ECU);

  (ii) irrigatie (2,0 Mio ECU).

1.5. In de meeste landen werden de beschikbare kredieten onder het grootst mogelijke aantal begunstigden verdeeld teneinde het psychologische effect van de steun te vergroten. De daaruit voortvloeiende versnippering van de activiteiten legde een zware last op de logistieke en administratieve organisatie van het plan en zwakte het beoogde effect af. Dit gold in het bijzonder voor Ethiopië. Deze problemen hadden voorkomen kunnen worden indien de steun geconcentreerd was op een kleiner aantal acties, zoals in Mali (zie paragraaf 1.9 en ***tabel 2***).

1.6. Krachtens de financieringsovereenkomsten moesten de uit hoofde van het PWH gefinancierde maatregelen snel worden uitgevoerd. Het was daarom essentieel dat organen of instellingen werden ingeschakeld die zorgvuldig gekozen

waren op grond van hun ervaringen en organisatorische capaciteiten. In de praktijk werd de steun echter meestal automatisch overgemaakt aan de nationale instanties die in administratief opzicht verantwoordelijk waren voor de betrokken werkterreinen. In een aantal gevallen ondervonden deze instanties grote problemen bij de verstrekking van de steun. Dit gold met name in de volgende gevallen:

	Mio ECU
(a) in Ethiopië:	
(i) de irrigatieprojecten	2,9
(ii) de distributie van inputfabrikaten voor de landbouw	3,0
(iii) de bouw van kleine opslagplaatsen	0,7
(b) in Mauritanië:	
(i) de distributie van zaaigoed	0,4
(ii) de irrigatieprojecten	2,0
(c) in Niger:	
(i) de groente- en fruitteelt	0,3
(d) in Soedan:	
(i) de aanvoer van inputfabrikaten voor de landbouw	3,6
	12,9

In Ethiopië en Soedan werd de uitvoering van PWH-programma's lange tijd uitgesteld door de nationale autoriteiten, die op dat moment in beslag werden genomen door het afwikkelen en coördineren van de spoedhulp. In Mauritanië leidde administratieve traagheid tot uitstel, met als gevolg dat in het kader van het PWH beschikbaar gestelde gelden rechtstreeks ten goede kwamen aan ontwikkelingsprojecten op lange termijn waarmee reeds een begin was gemaakt.

1.7. Bij de keuze van uitvoerende organen had meer rekening moeten worden gehouden met de feitelijke organisatorische capaciteiten van de nationale instanties. Er had meer gebruik moeten worden gemaakt van de ervaring van de delegaties van de Commissie en er hadden alleen verplichtingen mogen worden aangegaan met organen die bewijsbaar over de nodige competentie beschikten. In een aantal gevallen was het door het inschakelen van bekwame technische bijstand echter mogelijk de tekortkomingen van een aantal overheids- of semi-overheidsorganen althans ten dele te compenseren.

UITVOERING VAN DE MAATREGELEN

1.8. Binnen de Commissie werd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het PWH van november 1985 tot december 1987 in handen gelegd van een werkgroep die tot taak had enerzijds richtsnoeren en instructies voor de voorbereiding en uitvoering van het plan op te stellen, en anderzijds de maatregelen te coördineren en op het verloop ervan toe te zien. De werkgroep moest een rapporteringssysteem in het leven roepen zodat regelmatig globale analyses konden worden verricht en de stand van zaken bij de uitvoering van het plan kon worden beoordeeld. De werkgroep had tevens tot taak zorg te dragen voor een permanente verbinding met de delegaties, de Lid-Staten, de overige steunverleners en de ambassades van de ontvangende ACS-landen. Teneinde de diensten van de Commissie bij deze taken te helpen, werd een overeenkomst inzake technische bijstand gesloten voor een bedrag van 560 000 ECU, dat in aanvulling kwam op het maximumbedrag van 100 Mio ECU uit hoofde van het programma.

1.9. Het in oktober 1985 door de Commissie voorgestelde actieplan voorzag in wezen in maatregelen die op zeer korte termijn konden worden uitgevoerd, zodat onmiddellijk resultaten konden worden verkregen in het kader van het landbouwseizoen 1986-1987. Met het oog hierop wilde de Commissie dat elk land zich zou richten op één of twee soorten acties teneinde een versnippering van de activiteiten te voorkomen. Gezien de dringende aard van de te treffen maatregelen werden sommige EOF-procedures gewijzigd. De wijzigingen betroffen in hoofdzaak het volgende:

(a) de hoofdordonnateur van het EOF (de Directeur-generaal Ontwikkeling) was degene die de financieringsbesluiten moest nemen krachtens een delegatie van bevoegdheden door de regeringen van de ontvangende staten;

(b) de procedures voor het selecteren van inschrijvers aan wie contracten zouden worden gegund moesten flexibeler worden gemaakt ten behoeve van een snelle uitvoering van het plan voor wederopbouw en herstel;

(c) indien mogelijk moest de nationale ordonnateur bevoegdheden delegeren, zodat de besluiten konden worden genomen door degenen die meer direct bij de uitvoering van de maatregel betrokken waren.

1.10. Van meet af aan was het duidelijk dat een versnelde uitvoering gepaard moest gaan met een decentralisatie van de besluitvorming ten gunste van de delegaties van de Commissie. Zij ontvingen echter instructies die ter zake niet nauwkeurig genoeg waren en de delegatie moest vaak improviseren, terwijl zij de centrale diensten van de Commissie geleidelijk moest overreden meer flexibiliteit bij de besluitvorming toe te staan. Ofschoon er alleen sprake kan zijn van een coherente besluitvorming als er een stringente rapporteringsprocedure wordt ingesteld teneinde de maatregelen in juiste banen te leiden, werd er in de praktijk geen deugdelijk rapporteringssysteem in het leven geroepen en bleef de mate van informatie die de centrale diensten gedurende het gehele programma ontvingen onvoldoende.

1.11. Gezien het grote aantal betrokken partijen (begunstigde overheidsinstanties, Lid-Staten, andere steunverleners, inschrijvers, personeel voor technische bijstand, enz.), bestond er ook in het begunstigde land behoefte aan een coördinatiestructuur. Maar zelfs wanneer een coördinator was aangesteld werd hem niet voldoende gezag verleend om de loop der gebeurtenissen werkelijk te kunnen beïnvloeden. Behalve in Mali ondervonden de activiteiten in het kader van het PWH bovendien vertraging ten gevolge van algemene organisatorische tekortkomingen, een factor van belang gezien de haast die geboden was (landbouwseizoen 1986-1987). Deze urgentie was een van de redenen waarom de uiterste datum voor de goedkeuring van de secundaire verplichtingen aanvankelijk werd vastgesteld op 1 juli 1986. Minder dan de helft van het bedrag was op dat tijdstip aldus vastgelegd, met als gevolg dat de uiterste datum werd verschoven naar 30 juni 1987.

Ook toen was echter in de rekeningen van de Commissie nog slechts een bedrag van 85 Mio ECU aan verplichtingen opgenomen, zodat voor 15 Mio ECU nog geen bestemming was gevonden.

1.12. In ***tabel 1*** is de financiële situatie met betrekking tot het PWH per eind 1989 aangegeven. Vier jaar na het van kracht worden van het plan dat in een periode van twee jaar uitgevoerd had moeten worden, waren vijf maatregelen nog steeds niet voltooid:

(a) irrigatie (2,9 Mio ECU) en plattelandstechnologie (3,5 Mio ECU) in Ethiopië: 6,4 Mio ECU;

(b) spoorweg van Mali naar Senegal (regionaal programma): 1,7 Mio ECU;

(c) het watervoorzieningsproject in het oosten van Niger: 1,1 Mio ECU;

(d) inputfabrikaten voor de landbouw in Soedan: 3,6 Mio ECU.

Ondanks de aanvankelijke vertragingen waren de meeste maatregelen echter na drie jaar afgerond, dat wil zeggen vóór het eind van het begrotingsjaar 1988. In Mauritanië was dit alleen mogelijk doordat het merendeel van de gefinancierde werkzaamheden deel uitmaakte van EOF-projecten waarmee reeds een begin was gemaakt, zodat de in het kader van het PWH verstrekte gelden in zekere zin een aanvulling waren op de krachtens het zesde EOF verleende financiering.

2. TEGENWAARDEFONDSEN

2.1. Ofschoon de Kamer in haar jaarverslag over 1989 reeds is ingegaan op de tegenwaardefondsen die verband houden met het plan voor wederopbouw en herstel, worden haar opmerkingen hier herhaald teneinde in één document een volledig beeld van het plan te schetsen.

2.2. Bij een aantal acties, waarmee 7 Mio ECU waren gemoeid, moesten de maatregelen uitmonden in de vorming en het gebruik, in het betrokken land, van

Tabel 1 — Financiële stand van zaken betreffende het Plan voor wederopbouw en herstel per 31 december 1989

Land	Financierings-besluiten Mio ECU (a)	Verplichtingen Mio ECU (b)	% (b) van (a)	Betalingen Mio ECU (c)	% (c) van (a)
OORSPRONKELIJKE BEGUNSTIGDEN					
Ethiopië	37,1	36,8	99	36,2	98
Mali	12,5	12,4	99	12,1	97
Mauritanië	7,9	7,6	96	7,6	96
Niger	10,6	10,4	98	10,0	94
Soedan	14,8	14,7	99	13,5	91
Tsjaad	11,0	10,9	99	9,5	86
	93,3	92,8	99	88,9	95
LATERE BEGUNSTIGDEN					
Botswana	2,9	2,9	100	2,8	97
Burkina Faso	0,1	0,1	100	0,1	100
Kaapverdië	1,0	0,9	90	0,9	90
Somalië	1,3	1,3	100	1,3	100
	99,2	98,0	99	94,0	95
Alle ACS-landen (1)	0,5	0,4	80	0,4	80
	99,7	98,4	99	94,4	95
4de EOF	74,9	74,3	99	72,1	96
5de EOF	24,8	24,1	97	22,3	90
	99,7	98,4	99	94,4	95

(1) Diverse uitgaven.

Tabel 2 — Plan voor wederopbouw en herstel (analyse per sector): maximum bedragen

(Mio ECU)

	Ethiopië	Mali	Mauritanië	Niger	Soedan	Tsjaad	Overige landen	Reserve	Totaal
Steunmaatregelen logistiek									
Spoorwegen	2,7	4,2	—	—	2,1	—		—	9,0
Wegen en bruggen	—	3,4	2,0	2,5	2,4	4,8		—	15,1
Luchtvervoer	—	—	—	—	0,8	—		—	0,8
Vrachtwagenparken	4,7	—	—	—	—	—		—	4,7
Havens	—	—	0,1	—	—	—	1,0	—	1,1
Waarschuwingssystemen	—	1,6	—	—	—	1,0		—	2,6
Medische projecten	—	2,3	0,6	—	—	0,1		—	3,0
Hervestiging van ontheemden	—	—	—	—	—	2,4		—	2,4
Opslagfaciliteiten	1,8	—	—	2,5	—	—		—	4,3
Projecten tot herstel van de landbouw									
Waterbouwkundige werken	4,7	—	—	1,1	—	2,0	4,2	—	12,0
Irrigatie	2,9	0,4	1,9	—	—	—		—	5,2
Bescherming van gewassen	4,3	0,5	0,2	—	0,8	0,5		—	6,3
Plattelandstechnologie	3,4	—	—	—	—	—		—	3,4
Herbebossing	2,1	—	—	—	—	—		—	2,1
Landbouwinputfabrikaten	4,2	—	1,5	—	0,3	—		—	6,0
Landbouwtechnieken en -produktie	1,0	0,1	1,3	2,3	—	—		—	4,7
Afzet van landbouwprodukten	—	—	—	2,0	—	—		—	2,0
Kredietfaciliteiten voor landbouwers	—	—	—	—	3,6	—		—	3,6
Niet-gouvernementele faciliteiten	4,3	—	—	—	3,9	—		—	8,2
Overige projecten	0,3	—	—	0,1	—	—	0,1	0,5	1,0
Technische bijstand	0,7	—	0,3	0,1	0,9	0,2		—	2,2
Totaal	**37,1**	**12,5**	**7,9**	**10,6**	**14,8**	**11,0**	**5,3**	**0,5**	**99,7**

tegenwaardefondsen. Volgens de speciale voorwaarden die aan de steunverlening waren verbonden, moesten de tegenwaardefondsen op aparte bankrekeningen worden overgemaakt en konden zij slechts voor bepaalde doeleinden worden gebruikt; voorts moest de Gemeenschap regelmatig op de hoogte worden gehouden van de stand van de rekening.

2.3. De tegenwaardefondsen hadden met name moeten voortvloeien uit:

	Mio ECU
a) in Ethiopië:	
(i) een programma voor vervoer en distributie van kunstmest	2,5
b) in Mauritanië:	
(i) verkoop van inputfabrikaten voor de landbouw	0,5
c) in Niger:	
(i) afzet van rijst	2,0
(ii) verkoop op krediet van vee	0,4
d) in Soedan:	
(i) invoering van een stelsel van landbouwkredieten	1,6
	7,0

2.4. In Ethiopië (2,5 Mio ECU) werden geen controles op de vorming van de tegenwaardefondsen georganiseerd. De Ethiopische autoriteiten waren van mening dat de aanvankelijk overgemaakte gelden louter bedoeld waren om de transportkosten van de kunstmest te dekken. Daarom werden er geen stappen ondernomen om de tegenwaardefondsen in de rekeningen op te nemen. Indien de delegatie beter toezicht had gehouden, had zij deze gang van zaken tijdig kunnen ondervangen. In Mauritanië werd geen spoor gevonden van speciale rekeningen voor de tegenwaardefondsen en de delegatie kreeg daarover ook geen enkele informatie. Bovendien valt het te betwijfelen of er in dit land werkelijk een mogelijkheid bestond om tegenwaardefondsen te vormen. Volgens de bevindingen van de Kamer:

a) liet het beheer van de voorraden aan inputfabrikaten voor de landbouw veel te wensen over wegens de precaire opslagomstandigheden waardoor de kunstmeststoffen hard werden en wegens het feit dat de opgeslagen hoeveelheden overeenkwamen met de behoeften van ongeveer vijf jaar;

b) lagen de prijzen waartegen het zaaigoed werd verkocht tussen 10 en 35 % onder de kostprijs wegens het in het land van kracht zijnde subsidiestelsel voor boeren.

2.5. In beide gevallen was het duidelijk dat de tegenwaardefondsen snel in waarde zouden verminderen. Volgens het stelsel voor de steun aan afzet van rijst in Niger (2 Mio ECU) zou de aankoop van rijst door het plaatselijk afzetbureau in eerste instantie door PWH-gelden worden gefinancierd. Deze rijst zou dan met uit andere bronnen gefinancierde partijen worden opgeslagen. Wanneer de rijst vervolgens werd verkocht, kon dus geen onderscheid worden gemaakt tussen de door het PWH gefinancierde rijst en de andere partijen. En ofschoon was overeengekomen dat de opbrengst van elke verkoop aan een roulerend tegenwaardefonds zou worden toegevoegd, bleek dit in de praktijk niet mogelijk. Het zou derhalve de voorkeur hebben verdiend erop aan te dringen dat de gelden volgens een vooraf vastgesteld tijdschema op de rekening werden bijgeschreven en te eisen dat er door het afzetbureau gecertificeerde rekeningen werden overgelegd. Over de verkoop van vee in Niger zijn geen gegevens ontvangen sinds de technische adviseurs in november 1987 zijn vertrokken. Alleen in Soedan kon de stand van de tegenwaardefondsen (1,6 Mio ECU) nauwkeurig worden vastgesteld.

2.6. De moeilijkheden bij de controle van de tegenwaardefondsen uit hoofde van het PWH zijn te wijten aan de tweeslachtige houding van de Commissie en aan het gebrek aan instructies terzake aan de delegaties. De fondsen werden toegekend op voorwaarde dat de begunstigden een strikt toezicht zouden accepteren, doch in de praktijk bleken noch de centrale diensten noch de delegaties van de Commissie geneigd tot strikte controles op vorming en gebruik van de tegenwaardefondsen. Nu deze uit steun van de Gemeenschap afkomstige fondsen steeds talrijker worden (voedselhulp, sectoriële invoerprogramma's, speciaal schuldenprogramma, leveringen en bevoorrading in het kader van traditionele projecten) wordt het tijd dat de Gemeenschap een duidelijk en realistisch beleid inzake tegenwaardefondsen uitstippelt, dat door de Commissie strikt ten uitvoer wordt gelegd.

3. TOEZICHT OP DE RESULTATEN

TOEZICHT TER PLAATSE OP DE MAATREGELEN

3.1. In het algemeen gesproken was het toezicht van de delegaties van de Commissie op de PWH-maatregelen voldoende om een overzicht van de wijze van uitvoering te verkrijgen. Alleen in Ethiopië werd de doorzichtigheid van de werkzaamheden wezenlijk belemmerd door de veelvoud en de versnipperde aard van de getroffen maatregelen, alsmede door het grote aantal betrokken partijen (nationale instanties en NGO's). De situatie in dit land werd nog verder bemoeilijkt doordat:

(a) de nationale autoriteiten het aanbod van technische bijstand meestal afwezen;

(b) de nationale diensten weinig voortgangsverslagen indienden, die bovendien doorgaans van geringe kwaliteit waren.

In april 1989 was er duidelijk onvoldoende informatie beschikbaar over vier grote projecten waarmee een bedrag van 13,5 Mio ECU was gemoeid (36 % van het totaal):

(a) bescherming van gewassen (4,3 Mio ECU): de informatie was onvolledig met betrekking tot de feitelijke verspreiding van 57 % van de geleverde bestrijdingsmiddelen;

(b) bebossing (2,1 Mio ECU): er werd niet vastgesteld welk deel van de aanplant wortel had geschoten;

(c) informatie betreffende de toewijzing van voorraden en uitrusting, met name ten aanzien van kleine landbouwbedrijven (2,9 Mio ECU);

(d) inputfabrikaten voor de landbouw (4,2 Mio ECU): er was geen aanduiding van de bereikte resultaten als gevolg van het gebruik van kunstmest.

CENTRAAL TOEZICHT OP DE MAATREGELEN

3.2. De financieringsbesluiten en de betalingsverplichtingen werden voortdurend gecontroleerd door de werkgroep, die in het algemeen goed toezicht hield op de totale kredieten en de nieuwe toewijzing van kredieten. Daarentegen waren de centrale diensten van de Commissie in menig opzicht niet op de hoogte van de wijze waarop de maatregelen in de praktijk werden uitgevoerd en beschikten zij niet over regelmatige informatie met betrekking tot maatregelen waarmee uitgaven van 72 Mio ECU waren gemoeid (72 % van het programma).

3.3. De Commissie ging over tot de opheffing van de werkgroep nadat deze in december 1987 haar laatste verslag had uitgebracht, ondanks het feit dat slechts 70 % van de PWH-gelden was besteed. Op dat tijdstip bestond geen duidelijkheid over circa 40 % van de PWH-maatregelen, hetzij doordat de werkzaamheden nog niet voltooid waren, hetzij doordat de beheersorganen geen voortgangsverslagen hadden overgelegd. Doordat de werkgroep in dit stadium werd opgeheven kon zij een van haar voornaamste taken, namelijk het geven van een globale beoordeling van de getroffen maatregelen, niet verrichten en kon zij niet aangeven welke lering voor de toekomst kon worden getrokken ten aanzien van de procedures en de aard van de maatregelen. In feite zou het pas eind 1988, dus een jaar later, mogelijk zijn geweest tot een zinvolle beoordeling te komen.

DE REKENINGEN ALS HULPMIDDEL BIJ HET TOEZICHT

3.4. De financiële structuur van het PWH is tamelijk problematisch gebleken als gevolg van wijzigingen in de toegewezen kredieten, het bestaan van een reserve, buitengewone administratieve procedures en het grote aantal werkzaamheden waarop moest worden toegezien (circa honderd maatregelen, opgedeeld in 320 betalingsverplichtingen). Voor de landen uit het frank-gebied gold bovendien dat veel van de plaatselijk verrichte betalingen pas met grote vertragingen door de centrale diensten van de Commissie in de rekeningen van de projecten konden worden opgenomen.

3.5. Evenals bij de overige EOF-maatregelen werden de rekeningen van het PWH bijgehouden door het Directoraat Financiën van DG VIII. In 1987 verloor de Commissie de controle op de reserverekening, zoals blijkt uit het feit dat de uitgaven de totale kredieten van deze rekening met 2 Mio ECU overschreden. Dit leidde tot een herziening van de boekhouding, waarbij voor elk land een verschillende rekening werd geopend. Nadat deze herziening had plaatsgevonden, traden nieuwe tekortkomingen in de organisatie aan het licht:

(a) het was niet langer mogelijk globaal toezicht te houden op de diverse maatregelen die in hetzelfde land werden uitgevoerd;

(b) het feit dat de verplichtingen niet projectgewijs in de rekeningen werden opgenomen, maar uitsluitend in chronologische volgorde, verhinderde dat op de maatregelen afzonderlijk toezicht kon worden gehouden;

(c) sommige maatregelen waren verdeeld over verschillende rekeningen;

(d) de verplichtingen voor sommige contracten waren over een aantal rekeningen gespreid;

(e) sommige verplichtingen hadden betrekking op meerdere maatregelen; en

(f) in één geval was een PWH-maatregel deels ten laste gebracht van een normaal EOF-project.

3.6. Ondanks een reorganisatie binnen het Directoraat Financiën van DG VIII werd gedurende acht maanden geen boekhouding gevoerd betreffende de werkzaamheden in vier Franstalige landen, als gevolg van tekortschietende personeelsprocedures.

3.7. De tekortkomingen van het voor het PWH gehanteerde boekhoudsysteem hebben ernstige gevolgen gehad voor de regelmatigheid van de boekingen:

(a) tal van betalingen werden verricht zonder voorafgaande vastleggingen; de definitieve regularisaties van deze betalingen vonden pas in het eerste halfjaar van 1989 plaats;

(b) er werden ten aanzien van zowel de vastleggingen als de betalingen fouten in de boekhouding geconstateerd, die tot gevolg hadden dat de totale kredieten werden overschreden zonder dat dit onmiddellijk werd hersteld;

(c) gedurende lange tijd leidden vertragingen bij de regularisatie van plaatselijk verrichte betalingen tot onjuiste ramingen van de besteding van de kredieten, waardoor deze ramingen lager uitvielen dan de werkelijk bestede kredieten; dit had soms tot gevolg dat kredieten werden overgedragen naar andere maatregelen, ook al waren de overgedragen kredieten niet langer beschikbaar;

(d) veel dossiers bevatten geen documenten waaruit bleek dat de maatregelen waren uitgevoerd (contracten, ramingen, rekeningafschriften, bewijsstukken van betalingen, kwitanties).

Uit de dossiers van de Commissie blijkt niet dat de financieel controleur zijn standpunt over deze afwijkingen en onregelmatigheden kenbaar heeft gemaakt.

3.8. De centrale EOF-boekhouding van de Commissie bood niet de mogelijkheid na te gaan wat de werkelijke stand van zaken met betrekking tot elke PWH-maatregel was. Daarom kon zij niet als hulpmiddel bij het beheer worden gebruikt door de hoofdordonnateur, de werkgroep of de delegaties. Personeelsleden uit Brussel moesten in november 1988 en juni 1989 een bezoek aan de delegaties in Mauritanië en Niger brengen teneinde de rekeningen voor deze beide landen op orde te brengen.

4. CONCLUSIE

4.1. Op enkele uitzonderingen na (ad 8,9 Mio ECU) waren de in het kader van het PWH gekozen maatregelen in overeenstemming met de vereisten van het programma, maar in sommige landen, zoals Ethiopië, werd het toezicht op de maatregelen bemoeilijkt door hun aantal en geografische spreiding (paragraaf 1.5).

4.2. Het oorspronkelijke doel om de voorbereiding van het landbouwseizoen 1986-1987 te steunen werd niet bereikt als gevolg van vertragingen in het eerste jaar van uitvoering. Deze doelstelling was overigens ook niet realistisch. Ondanks de aanvankelijke vertragingen waren de meeste maatregelen eind 1988 echter uitgevoerd (paragraaf 1.12). Vergeleken met het tempo waarin de meer klassieke vormen van steun ten uitvoer worden gelegd kan men dus spreken van een snelle uitvoering van de maatregelen.

4.3. De coördinatie van de EOF-projecten met de steunmaatregelen van de Lid-Staten was uiterst beperkt. In dit opzicht zijn de Gemeenschap en de Lid-Staten niet op coherente wijze te werk gegaan (paragraaf 1.3).

4.4. De structuur van het PWH en de procedures voor de uitvoering ervan werden bij het begin van het programma niet duidelijk genoeg uiteengezet, hetgeen tot vertragingen bij de besluitvorming leidde (ontbreken van regionale coördinatie). Bovenal betekende dit dat de werkgroep die het plan moest coördineren niet volledig op de hoogte was van de voortgang van de projecten (paragrafen 1.10, 1.11 en 3.2).

4.5. De Commissie heeft een tweeslachtige houding aangenomen ten opzichte van de tegenwaardefondsen die door diverse maatregelen zijn ontstaan. Alleen met betrekking tot Soedan is, dank zij doeltreffende technische bijstand, bekend wat de huidige situatie van de tegenwaardefondsen is en hoe zij worden benut (paragrafen 2.4, 2.5 en 2.6).

4.6. Het voor het plan gehanteerde boekhoudsysteem vertoonde tekortkomingen, zodat de rekeningen niet konden worden gebruikt als hulpmiddel bij het beheer; integendeel, het gebrek aan samenhang van dit systeem is de oorzaak geweest van het verlies van controle (Mauritanië en Niger) en van onregelmatigheden die niet door de financieel controleur werden ontdekt (paragrafen 3.7 en 3.8).

4.7. De bij de centrale diensten van de Commissie ingestelde werkgroep richtte zich hoofdzakelijk op de omschrijving van de maatregelen en het aangaan van verplichtingen. De werkgroep hield slechts minimaal toezicht op de betalingen en de daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen (paragraaf 3.2). Zij gaf geen enkele systematische beoordeling van het effect van de maatregelen, hetzij per land, hetzij in verhouding tot het algemene plan. Halverwege 1989 was het door het ontbreken van een groot aantal voortgangsverslagen en als gevolg van het feit dat de maatregelen over een groot gebied verspreid waren, niet mogelijk een uitspraak te doen over het effect van het PWH in de betrokken landen.

4.8. De opheffing van de werkgroep kwam te vroeg om werkelijk lering te kunnen trekken uit dit experimentele programma, voor wat betreft de vereenvoudiging van de procedures en het vaststellen van het effect van de getroffen maatregelen. Het zou in verband met de experimentele aard van het programma de voorkeur hebben verdiend indien het door een onafhankelijke instantie was beoordeeld. Bij gebreke van een dergelijke beoordeling is een zeldzame mogelijkheid om een versneld hulpprogramma te evalueren, ongebruikt gebleven (paragraaf 3.3).

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 7 februari 1991.

Voor de Rekenkamer
Aldo ANGIOI
President

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1. INLEIDING

1.3.1. De vier coördinatiebijeenkomsten met de Lid-Staten die te Brussel zijn gehouden zijn aangevuld met bilaterale en multilaterale routinecontacten met andere steunverleningsorganisaties.

Wat de coördinatie ter plekke betreft, heeft de Commissie haar delegaties in februari 1986 instructies gegeven betreffende de identificatie en de tenuitvoerlegging van het programma, met name betreffende de coördinatie met de nationale ordonnateurs, de betrokken plaatselijke overheden, de vertegenwoordigers van de Lid-Staten ter plekke en de betrokken belangrijke steunverleners.

De drie door de Kamer vermelde gevallen hebben betrekking op projecten waarin EOF-maatregelen moesten worden geïntegreerd met bilaterale steunmaatregelen, hetgeen veel meer omvat dan coördinatie: een dergelijke integratie is, gezien de urgentie van het programma en de beschikbare tijd, slechts mogelijk voor een beperkt aantal projecten.

OVEREENSTEMMING VAN DE MAATREGELEN MET DE DOELSTELLINGEN

1.4. De Commissie neemt nota van het standpunt van de Kamer dat „verreweg de meeste gekozen maatregelen overeenstemden met de doelstellingen van het PWH", maar meent dat de vier maatregelen die door de Kamer geacht worden niet overeen te stemmen ook voldoen aan de in punt 1.2 vermelde doelstellingen, namelijk versterking van de bestaande structuren in de ontvangende landen en steun aan door de droogte getroffen plattelandsgebieden door een herstel van de landbouw aldaar.

1.5. De hoofdbedoeling van het plan was de steun ten goede te laten komen aan het grootst mogelijke aantal begunstigden en niet hem te concentreren op een kleiner aantal programma's.

1.6 – 1.7. In elk van de begunstigde landen functioneerde reeds een administratief systeem dat was opgezet voor het normaal beheer van EOF-projecten. Dit systeem, dat berust op de aanstelling van een nationale ordonnateur en een afgevaardigde van de Commissie in het ontvangende land, is reeds voorzien in de verschillende Overeenkomsten van Lomé en functioneert in normale omstandigheden op bevredigende wijze.

De administratieve coördinatie van het programma op nationaal niveau was derhalve de taak van de nationale ordonnateur. Zoals de Kamer in punt 1.7 vermeldt, was het in vele gevallen mogelijk het beheer van de steunverlening te verbeteren door het inschakelen van technische bijstand.

UITVOERING VAN DE MAATREGELEN

1.10. Zoals in punt 1.3 is vermeld, gaf de Commissie haar delegaties in februari 1986 nauwkeurige instructies met betrekking tot de identificatie, de vaststelling en de tenuitvoerlegging van de maatregelen in het kader van het PWH. Onvolkomenheden bij de rapportering van de delegaties aan de centrale diensten waren een gevolg van de grote werkbelasting; daar het PWH-werk moest worden uitgevoerd bovenop het normale werk in verband met de uitvoering van de Lomé-Overeenkomsten, konden niet altijd schriftelijke verslagen worden opgesteld, hoewel de centrale diensten geregeld rechtstreeks op de hoogte werden gebracht van de situatie.

1.11. Zoals in het antwoord op punten 1.6 – 1.7 reeds is vermeld, was in elk begunstigd land reeds een coördinatiestructuur aanwezig die gebaseerd was op de nationale ordonnateur, wiens bevoegdheden zijn omschreven in artikel 30 van Protocol nr. 2 van de Lomé I-Overeenkomst en in artikel 122 van de Lomé II-Overeenkomst.

Hoewel er dus bij de uitvoering van het PWH achterstand werd opgelopen, was deze niet veroorzaakt door het onvoldoende gezag van de nationale coördinatoren maar veeleer door een overbelasting van de coördinatoren in een noodsituatie.

Op 17 april 1986 deelde de Commissie de Ontwikkelingsraad een totaal van 60 goedgekeurde projecten mede voor een bedrag van 78 miljoen ecu; begin juli 1986 waren 79 projecten goedgekeurd voor een bedrag van 90,7 miljoen ecu.

De verlenging van de termijn voor de goedkeuring van verplichtingen met één jaar tot 30 juni 1987 was noodzakelijk geworden wegens de schrapping van een aantal projecten die in de praktijk onuitvoerbaar bleken en door de vervanging ervan door nieuwe projecten. De reserve van 15 miljoen ecu die overbleef op 30 juni 1987 werd aangehouden als een voorzorg tegen overschrijdingen van de kostenramingen voor deze projecten die met dit soort maatregelen steeds mogelijk zijn. Deze reserve is vóór eind 1987 gebruikt voor aanvullende besluiten.

1.12. Zoals in tabel 1 van de Kamer is te zien, waren eind 1989 voor 99 % van de middelen van het PWH betalingsverplichtingen aangegaan en voor 95 % betalingen gedaan. Het merendeel van de maatregelen was eind 1988 namelijk reeds uitgevoerd, zoals de Kamer ook vermeldt.

Voor de vijf door de Kamer genoemde projecten moet momenteel nog in totaal 2,1 miljoen ecu worden betaald (2 % van het programma) en verwacht wordt dat de meeste verplichtingen binnenkort zullen worden ingelost.

2. TEGENWAARDEFONDSEN

2.4. Tegenwaardefondsen in lokale valuta worden door het begunstigde land opgericht als „tegenprestatie" voor de overmaking van middelen in ecu door de Commissie, bijvoorbeeld door de verkoop ter plekke van voedselhulp. Zoals de Commissie in haar antwoorden op het jaarlijks verslag van de Kamer voor 1989 heeft vermeld, mogen deze tegenwaardefondsen niet worden beschouwd als eigendom van de Commissie, zoals normale steunkredieten. Zie ook punten 2.5 – 2.6.

Het is juist dat de oprichting van tegenwaardefondsen oorspronkelijk uit het oog werd verloren in Ethiopië, hoewel deze vergetelheid later werd hersteld. Wat Mauritanië betreft werd het tegenwaardefonds niet op speciale bankrekeningen geplaatst omdat de betrokken middelen werden gevoegd bij tegenwaardefondsen die afkomstig waren van andere steunverleners.

(a) De precaire opslagomstandigheden voor inputfabrikaten voor de landbouw (kunstmeststoffen) in Mauritanië waren voornamelijk een gevolg van het feit dat de verantwoordelijke instantie in de betrokken periode grote hoeveelheden bijstand had gekregen van andere steunverleners zoals Canada, zodat inputfabrikaten moesten worden opgeslagen voor verscheidene jaren. Sedert begin 1990 zijn deze oude voorraden volledig opgebruikt.

(b) De verkoop van zaairijst onder marktprijs was noodzakelijk omdat het zaaigoed anders helemaal niet zou zijn verkocht. Zelfs in normale jaren beseffen de kleine rijstbouwers in Mauritanië de waarde van verbeterd zaaizaad niet en weigerden zij er meer voor te betalen dan voor normale paddierijst.

2.5 – 2.6. Over dit complexe onderwerp van tegenwaardefondsen is in de Commissie, in overleg met andere steunverleners (inzonderheid het IMF en de Wereldbank) en de begunstigde landen, veel nagedacht en gediscussieerd. In oktober 1990 is bij de Raad een beleidsdocument ingediend en de delegaties van de Commissie zullen binnenkort instructies dienaangaande krijgen. Een afschrift van het document zal aan de Kamer worden verzonden.

3. TOEZICHT OP DE RESULTATEN

CENTRAAL TOEZICHT OP DE MAATREGELEN

3.2. Zie antwoord op punt 1.10.

3.3. De werkgroep werd in december 1987 opgeheven omdat het doel ervan was bereikt en de leden nodig waren voor andere prioritaire ontwikkelingsactiviteiten. De voornaamste taak van de werkgroep was het uitwerken en het ten uitvoer leggen van het PWH; zodra de projecten gestart waren, hielden de delegaties en de centrale geografische eenheden toezicht op de uitvoering ervan en zorgde het Directoraat Financiën voor de controle van de boekhouding. Tegen eind 1987 waren alle projecten in uitvoering, zodat er geen reden was om de werkgroep nog langer in stand te houden.

In het verslag van de werkgroep van december 1987 werden wel degelijk conclusies getrokken voor de toekomst, inzonderheid ten aanzien van de wijzigingen die waren gebracht in de interne financieringsprocedures van het Europees Ontwikkelingsfonds en van de noodzaak van een soepele aanpak bij dit soort maatregelen.

De conclusies van dit verslag zullen zeer nuttig zijn als leidraad, indien soortgelijke maatregelen in de toekomst noodzakelijk zouden blijken.

DE REKENINGEN ALS HULPMIDDEL BIJ HET TOEZICHT

3.5. Bij de aanvang werd gedacht dat het boekhoudsysteem dat normaal voor EOF-maatregelen werd gebruikt en dat hoofdzakelijk gebaseerd is op eerste verbintenissen op het niveau van de projecten en tweede verbintenissen op het niveau van de contracten, te omslachtig zou zijn voor de noodsituatie waarin het PWH zich bevond.

Daarom werden eerste verbintenissen aangegaan voor het plan zelf in plaats van voor individuele projecten of programma's, teneinde de uitvoering te versnellen. Dat betekende dat de tweede verbintenissen, die waren gebaseerd op contracten, vaak betrekking hadden op meer dan één programma of project, waardoor er moeilijkheden ontstonden bij het toezicht op de uitvoering van welbepaalde programma's. Het toezicht op de algemene financiële situatie was evenwel gewaarborgd.

3.6. De moeilijkheden om de boekhouding tijdig bij te werken was eerder een gevolg van een tekort aan personeel dan van tekortschietende personeelsprocedures.

3.7. (a) Zie punt 13.20 van de antwoorden van de Commissie op het Jaarverslag van de Kamer voor 1989.

(b) – (c) De twee fouten in de boekhouding en de vertragingen bij de regularisatie van plaatselijk verrichte betalingen zijn het gevolg van het samenvallen van het extra werk dat was veroorzaakt door het PWH en het tekort aan personeel bij de Dienst Machtigingen en Boekhouding, en niet zozeer van de bijzondere regels die waren vastgesteld voor de boekhouding van het PWH.

(d) De gedetailleerde bewijsstukken werden door de delegaties bijgehouden en waren beschikbaar op verzoek van de centrale diensten. Wat het standpunt van de financieel controleur betreft verwijzen wij naar punten 14.26 –14.28 van het Jaarverslag van de Kamer voor 1989.

4. CONCLUSIES

In het algemeen genomen was het PWH onmiskenbaar een succes, met een positieve invloed op de begunstigde landen. De Commissie verheugt zich over de conclusie van de Kamer (punten 4.1 en 4.2) dat de gekozen maatregelen in overeenstemming waren met de vereisten van het programma en dat, vergeleken met het tempo waarin de meer klassieke vormen van steun ten uivoer worden gelegd, hier kan worden gesproken van een snelle uitvoering van de maatregelen.

Zoals in haar antwoord op punt 1.3 is vermeld, meent de Commissie dat een doeltreffende coördinatie met andere steunverleners gewaarborgd was en (punt 1.10) dat de centrale diensten goed op de hoogte werden gehouden van de voortgang van de projecten.

De Commissie is het ermee eens dat haar beleid inzake de tegenwaardefondsen ten tijde van het PWH niet volledig was uitgewerkt maar hieraan is thans verholpen door een beleidsdocument dat in oktober 1990 aan de Raad is toegezonden en dat zeer binnenkort zal worden gevolgd door gedetailleerde instructies aan haar delegaties.

Zij erkent ook dat het thans voor het PWH gebruikte boekhoudsysteem niet voldoende soepel is om te kunnen worden aangepast aan een ongewone situatie zoals die waarin het PWH noodzakelijk is geworden, maar dit systeem wordt in 1991 vervangen door een moderner en soepeler computergestuurd systeem.

De Commissie is het er tenslotte mee eens dat de voornaamste taak van de bij de centrale diensten van de Commissie ingestelde werkgroep bestond in de uitwerking van de maatregelen en in het aangaan van betalingsverplichtingen; het daarbij aansluitende toezicht op de uitvoering van de projecten was de taak van de delegaties en van de centrale diensten die normaal verantwoordelijk zijn voor de projecten in de gesteunde landen. Het eindverslag van de werkgroep van december 1987 bevat een waardevol overzicht van de successen en de moeilijkheden van het PWH. Het is niet waarschijnlijk dat een bijkomende evaluatie van het programma nog veel zou hebben toegevoegd aan de operationele conclusies van dat verslag.