I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 1/98

om det bilaterala finansiella och tekniska samarbetet med tredje land i Medelhavsområdet samt kommissionens svar

(framlagd i enlighet med artikel 188c 4 andra stycket i EG-fördraget)

(98/C 98/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
ALLMÄN INLEDNING	1 — 7	2
Bakgrund till undersökningen	1 — 4	2
Tillvägagångssätt och undersökningens omfattning	5 — 7	3
PROTOKOLLSYSTEMET	8 — 28	4
Allmän presentation	8 — 15	4
De specifika egenskaperna hos de tredje och fjärde protokollen	12 — 15	6
Genomförande av protokollen	16 — 24	6
Hur protokollen avlöser varandra	16 — 18	6
Förbrukning av anslagen per den 31 december 1996	19 — 20	8
Budgetens utformning	21	10
Gemenskapsrättslig grund	22 — 24	10
Slutsatser om protokollsystemet	25 — 28	10
TRANSAKTIONER SOM FÖRVALTAS DIREKT AV KOMMISSIONEN	29 — 103	11
Förvaltnings- och uppföljningsinstrument	30 — 42	11
Finansieringsöverenskommelser	30 — 33	11
Informationsteknik	33 — 36	12
Avdelningarnas organisation och resurser	36 — 42	12
Konsekvenser för genomförandet av projekten	43 — 84	13
Tidsplan för genomförandet projekten	43 — 49	13
Finansiell förvaltning och uppföljning av projekten	49 — 68	14
Externa utvärderingar och revisioner	69 — 71	16
Ändringar av de ursprungliga besluten	72 — 80	17
De tekniska konsulternas insatser	81 — 84	18

De projektansvarigas förvaltning och uppnådda resultat	85 — 98	18
Räkenskapstekniska och finansiella iakttagelser	85 — 87	18
Uppnådda resultat och projektens fortbestånd	88 — 98	18
Slutsatser om projektförvaltningen	99 — 103	19
TRANSAKTIONER VILKAS FÖRVALTNING DELEGERATS TILL EIB OCH KONTROLLEN AV DESSA	104 — 149	20
Allmän presentation av undersökningen	104 — 107	20
System för förvaltning av riskkapital	108 — 136	22
Avsedd användning av riskkapital och villkor för att få lån	108 — 110	22
Beskrivning av förvaltningssystemet	111 — 121	22
Revisionsrättens iakttagelser efter utförda granskningar	122 — 136	23
Förvaltning av räntesubventioner	137 — 149	26
Inledning	137 — 138	26
Resultat av granskningarna	139 — 146	26
Iakttagelser rörande förvaltningen av räntesubventioner	147 — 149	29
ALLMÄNNA SLUTSATSER	150 — 160	29
Synpunkter på protokollsystemet	150 — 152	29
Synpunkter på kommissionens förvaltnings- system	153 — 158	30
Synpunkter på de transaktioner vilkas förvaltning kommissionen delegerat till EIB	159 — 160	30
Kommissionens svar		31

ALLMÄN INLEDNING

Bakgrund till undersökningen

1. Denna rapport rör genomförandet av finansieringsprotokollen, som är de mest traditionella instrumenten i samarbetet med tredje land i Medelhavsområdet (PTM). Den gäller närmare bestämt förvaltningen av de tredje och fjärde protokollen och är en fortsättning på revisionsrättens särskilda rapport nr 3/91 om förvaltningen av de första två protokollserierna [1]. Den utgör den sista delen av revisionsrättens övergripande granskning av den förnyade Medelhavspolitiken (PMR) och kompletterar rapporten om förvaltningen av de kompletterande åtgärderna för strukturanpassningsprogrammen [2] samt rapporten om förvaltningen av det decentraliserade samarbetet via MED-programmen [3].

2. Rapporten kommer vid en tidpunkt då den förnyade Medelhavspolitiken ges en ny dimension, sedan rådet antagit förordning (EG) nr 1488/96 av den 23 juli 1996 om finansiella och tekniska åtgärder som skall komplettera reformen av de ekonomiska och sociala strukturerna inom ramen för Europa-Medelhavspartnerskapet (Meda). Förordningen, som på sikt är avsedd att reglera allt stöd till tredje land i Medelhavsområdet, fastställer ett vägledande belopp på 3 424,5 miljoner ecu för perioden 1995-1999. Under denna referensperiod kommer protokollen att fortsätta att genomföras parallellt, tills de för ändamålet avsedda anslagen har förbrukats.

3. Revisionsrättens arbete har uteslutande inriktats på de med budgetmedel finansierade åtgärderna till förmån för de sju Maghreb- och Mashrek-länderna [4]. Däri inbegrips de riskkapitaltransaktioner vars förvaltning kommissionen delegerat till Europeiska investeringsbanken (EIB) samt transaktioner finansierade genom räntesubventioner på lån som banken beviljat av sina egna medel.

4. Utöver slutsatserna om tillämpningen av själva protokollen försöker rapporten påvisa de strukturella problem som fortsättningsvis kan påverka förvaltningen av samarbetet med tredje land i Medelhavsområdet, även det samarbete som regleras av den nya Meda-förordningen.

---

[1] Se särskild rapport 3/91 (EGT nr C 252, 26.9.1991).
[2] Se årsrapporten för budgetåret 1994 (EGT nr C 303, 14.11.1995).
[3] Se särskild rapport 1/96 (EGT nr C 240, 19.8.1996).
[4] Algeriet, Egypten, Jordanien, Libanon, Marocko, Syrien och Tunisien.

Tillvägagångssätt och undersökningens omfattning

5. Revisionsrättens granskning har omfattat analys av protokollsystemet och kommissionens förvaltning av detta. Vad gäller den senare punkten, har den mer specifikt inriktats på de rutiner som tillämpas vid programplaneringen av stödet, utvärderingen av de avslutade projekten, förfarandena vid urvalet av tekniska konsulter och granskningen av deras insatser.

6. Vid genomförandet av undersökningen har revisionsbesök gjorts i fyra länder: Egypten, Jordanien, Marocko och Tunisien. I samband därmed har ingående granskning gjorts på ett urval av 16 projekt, som visas översiktligt i *tabell 1*.

TABELL 1

URVAL – VISAS ÖVERSIKTLIGT

Mottagare	EGYPTEN			
Benämning	Helwan Waste Water Project Etapp II	Nile Valley Regional Project	Food Sector Development Programme	Ras Mohamed National Park
Total kostnad	35 milj. ecu	3 milj. ecu	ej angiven	4,2 milj. ecu
EEG:s bidrag	32 milj. ecu (3:e protokollet)	2,5 milj. ecu (3:e protokollet)	55 milj. ecu (3:e protokollet)	2,5 milj. ecu (3:e protokollet)
Löpnummer	SEM/03/220/005A	SEM/03/220/008A	SEM/03/220/020A	SEM/03/220/025A
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	9.7.1988 (3/EG)	16.10.1989	16.7.1990 (7/EG)	28.4.1992 (11/EG)
Projekttid	Slutförandedatum 6.7.1993 — framflyttat till 16.4.1995	4 år	4 år	Förlängd till slutet av 1996

Mottagare	JORDANIEN			
Benämning	National Soil Map and Land Use Project	Economic Geology Project	Ground Water Investigation in Hammad and Sirhan basins	Cooperation Project in Science and Technology
Total kostnad	ej angiven	1,2 milj. ecu	4 milj. ecu	4 milj. ecu
EEG:s bidrag	3 milj. ecu (3:e protokollet)	1 milj. ecu (3:e protokollet)	4 milj. ecu (3:e protokollet)	3,5 milj. ecu (3:e protokollet)
Löpnummer	SEM/03/628/005	SEM/03/628/013	SEM/03/628/028	SEM/03/628/033A
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	18.4.1989 (142/JO)	23.4.1990 (147/JO)	21.10.1991 (170/JO)	29.9.1992 (183/JO)
Projekttid	5 år (→ april 1995)	2 år	3,5 år	3 år — förlängd till och med maj 1997

Mottagare	MAROCKO			
Benämning	Utvecklingsfond för jordbruket	Bidrag till förstärkning av den tekniska och vetenskapliga utbildningsstrukturen i Marocko	Bidrag till förstärkning av utbildningsstrukturerna inom textil- och lädersektorn	Rehabilitering och skydd av perimetrarna i katastrofområdena Quarzazare och La Moulouya
Total kostnad	60 milj. ecu	64 milj. ecu	34,98 milj. ecu	5 milj. ecu
EEG:s bidrag	30 milj. ecu (3:e protokollet)	40 milj. ecu (3:e protokollet)	28,075 milj. ecu (3:e protokollet)	5 milj. ecu (3:e protokollet)
Löpnummer	SEM/03/204/002	SEM/03/204/006	SEM/03/204/012	SEM/03/204/013
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	13.2.1990 (150/MAR)	26.10.1990 (159/MAR)	15.7.1991 (166/MAR)	30.7.1991 (169/MAR)
Projekttid	Planerat slutförandedatum 31.12.1994	Ursprungligen planerad tid 1990-1994 — förlängd till och med 30.6.1996	48 månader (30.6.1995)	Sista slutförandedatum fastställt till 31.12.93

Mottagare	TUNISIEN			
Benämning	Utveckling av jordbruket i sydvästra Kef	Anläggning av palmplantering i Rijm Maatoug	Kreditgivning till små och medelstora jordbruk i Tunisien	Mobilisering av vattentillgångarna i Kasserineprovinsen
Total kostnad	26 milj. ecu	32 milj. ecu	12 milj. ecu	7 milj. ecu
EEG:s bidrag	10 milj. ecu (3:e protokollet)	15 milj. ecu (3:e protokollet)	12 milj. ecu (3:e protokollet)	7 milj. ecu (3:e protokollet)
Löpnummer	SEM/03/212/004	SEM/03/212/010	SEM/03/212/015	SEM/03/212/017A
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	9.7.1988 (123/TU)	11.8.1989 (153/TU)	29.4.1991 (167/TU)	30.9.1991 (171/TU)
Projekttid	5 år	5 år (start: nov 89)	Ursprungligen planerad tid 1991-1992. Projektet genomfördes 1993 och 1994 (2 års försening)	5 år, 1992-1996. Planerat slutförande: sep. 1996

Källa: Revisionsrätten.

7. Rapporten omfattar tre delar. Den första innehåller en presentation av protokollsystemet och iakttagelserna vid granskningen av den samarbetsmodell som skapats av detta system. Den andra delen ägnas åt de transaktioner som förvaltas direkt av kommissionen. Den sista, slutligen, inriktas på de transaktioner vilkas förvaltning har delegerats till EIB.

PROTOKOLLSYSTEMET

Allmän presentation

8. Protokollen, som utgör bilaterala avtal vilka omfattas av artikel 238 i EG-fördraget, började tillämpas 1979. De drar upp en generell rättslig ram för det i regel femåriga finansiella och tekniska samarbetet mellan Europeiska gemenskapen och varje tredje land i Medelhavsområdet. Därmed kännetecknas denna form av samarbete av en organisation i två steg, eftersom finansieringen av ett bestämt projekt kräver att en specifik finansieringsöverenskommelse undertecknas.

9. Protokollen fastställer övergripande anslagsramar, anger anslagens ursprung, beroende på om de kommer från gemenskapens allmänna budget eller från EIB:s egna medel och beskriver finansieringsåtgärdernas art, icke återbetalningspliktigt bistånd, riskkapital eller lån.

10. De totala anslagsramarna för det bistånd som ställts till de sju ländernas förfogande genom de tredje och fjärde protokollen uppgår till 3 548 miljoner ecu. Av detta belopp finansieras 2 158 miljoner ecu (60,8 %) med

EIB:s egna medel och 1 390 miljoner ecu (39,2 %) över den allmänna budgeten, därav 1 273 miljoner ecu som icke återbetalningspliktigt bistånd och 117 miljoner ecu i form av riskkapital. *Tabell 2a och 2b* ger en detaljerad bild av fördelningen på varje tredje land i Medelhavsområdet. Tillsammans med biståndet enligt de första två protokollserierna uppgår dessa belopp till ett ackumulerat belopp på 5 232 miljoner ecu, varav 2 112 miljoner ecu finansieras över gemenskapens budget och 3 120 miljoner ecu med EIB:s medel.

ANSLAGSRAMAR FÖR DE 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN

TABELL 2a

Samarbete inom ramen för det 3:e protokollet

(milj. ecu)

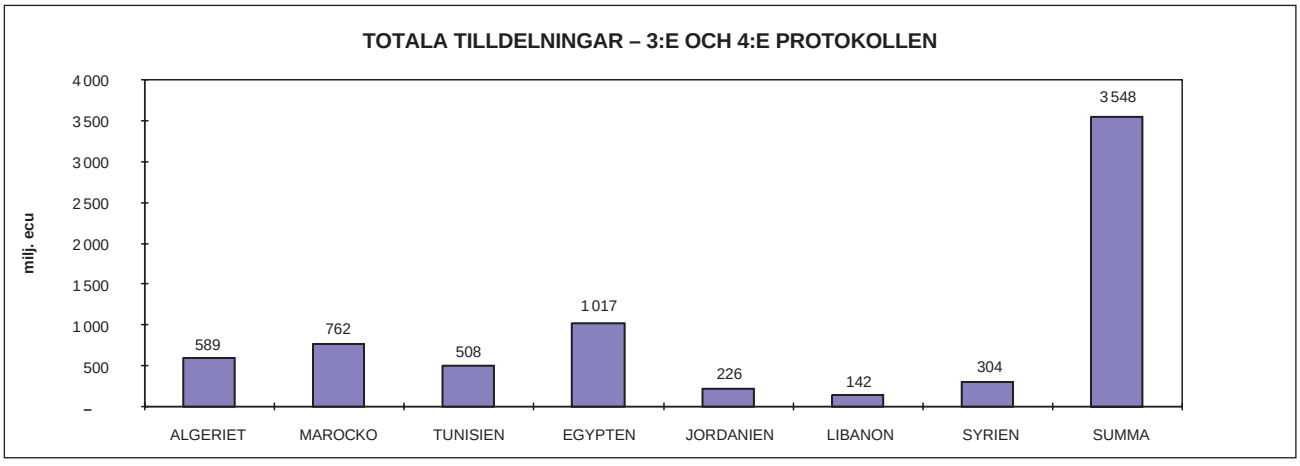
	ALGERIET	MAROCKO	TUNISIEN	EGYPTEN	JORDANIEN	LIBANON	SYRIEN	TOTALT
Protokollet undertecknat	26.10.87	26.5.88	26.10.87	26.10.87	26.10.87	2.12.87	7.2.91	
Rådets beslut	21.12.87	30.6.88	21.12.87	21.12.87	21.12.87	21.12.87	16.11.92	
Ikraftträdande	1.3.88	1.7.88	22.12.87	22.12.87	1.2.88	1.3.88	17.11.92	
— EIB-lån	183	151	131	249	63	53	110	**940**
— icke återbetalningspliktigt bistånd	52	162	87	189	35	19	34	**578**
— riskkapital	4	11	6	11	2	1	2	**37**
Summa	**239**	**324**	**224**	**449**	**100**	**73**	**146**	**1 555**

TABELL 2b

Samarbete inom ramen för det 4:e protokollet

(milj. ecu)

	ALGERIET	MAROCKO	TUNISIEN	EGYPTEN	JORDANIEN	LIBANON	SYRIEN	TOTALT
Protokollet undertecknat	20.6.91	20.6.91	20.6.91	26.6.91	26.6.91	18.9.91	17.7.91	
Rådets beslut	16.3.92	16.3.92	19.12.91	16.3.92	16.3.92	16.3.92	24.1.94	
Ikraftträdande	1.5.92	1.7.93	20.12.91	17.3.92	1.5.92	1.5.92	1.3.94	
— EIB-lån	280	220	168	310	80	45	115	**1 218**
— icke återbetalningspliktigt bistånd	52	193	101	242	44	22	41	**695**
— riskkapital	18	25	15	16	2	2	2	**80**
Summa	**350**	**438**	**284**	**568**	**126**	**69**	**158**	**1 993**



Källa: Protokollen

11. Sammantaget innebär de fjärde protokollen en höjning av budgetmedlen med 26 % jämfört med de tredje. De anslag som beviljas i form av riskkapital ökar från 37 miljoner till 80 miljoner ecu, eller en ökning med 216 %, som understryker den vikt parterna i Europa-Medelhavssamarbetet hädanefter ämnar fästa vid stödet till den konkurrensutsatta sektorn.

De specifika egenskaperna hos de tredje och fjärde protokollen

12. Den viktigaste ändringen i de tredje och fjärde protokollen, jämfört med de första och andra, bestod i att målen fastställdes mer exakt, samtidigt som vägledande planer infördes. Denna förändring har redan varit föremål för positiva iakttagelser i revisionsrättens särskilda rapport 3/91 ([5]). Artikel 3 i de tredje och fjärde protokollen definierar de allmänna målen för samarbetet, medan de vägledande planerna, som utarbetas i samförstånd mellan de avtalsslutande parterna och EIB, uppställer de specifika målen, kvantifierar biståndet till de olika sektorerna av prioriterad verksamhet inom de områden som valts ut i protokollen och — ibland — identifierar de projekt som skall genomföras.

13. En granskning av de projekt som genomförts under de tredje och fjärde protokollen visar att de vägledande planerna i allmänhet har följts, vad gäller stödsektorer. De gemenskapsåtgärder som omfattas av de båda senare protokollen har alltså präglats av större enhetlighet.

14. Till skillnad från de tidigare protokollen ger varken de tredje eller de fjärde protokollen möjlighet att bevilja särskilda lån med budgetmedel, vad beträffar de tredje land i Medelhavsområdet som ingår i undersökningen.

15. Artikel 4 i de fjärde protokollen nämner, för kännedom, att ett belopp på 300 miljoner ecu, utom ramen för protokollen, har ställts till förfogande för finansiering av åtgärder för stöd till ekonomiska reformer i samband med stukturanpassningsprogrammen. Genom att inte på förhand bilateralt öronmärka användningen av detta anslag och genom att sätta in stödet i ett makroekonomiskt perspektiv aviserade Europeiska gemenskapen redan via de fjärde protokollen logiken i Meda-förordningen ([6]). Denna strävan återfinns också i de vägledande planerna. I dem som undertecknats med Marocko, Egypten och Jordanien reserverades nämligen 10 %, 20 % respektive 30 % av det budgetfinansierade icke återbetalningspliktiga biståndet för sådana transaktioner.

Genomförande av protokollen

Hur protokollen avlöser varandra

16. Medan teoretiskt sett protokollen skulle avlösa varandra harmoniskt, ser man i praktiken att de fyra serierna protokoll pågår samtidigt i alla de sju länder som berörs av undersökningen.

17. Detta beror dels på att förseningarna till följd av den långsamma processen i samband med förhandlingar och ratifikation av protokollen ackumuleras med de förseningar som beror på att man överskattar mottagarländernas absorptionsförmåga ([7]), dels på att protokollen erbjuder möjligheten att utnyttja resterande medel ända tills de är slut vid tillämpningstidens utgång. Och dessa medel utgör ofta icke försumbara belopp.

18. Den 31 december 1991, som enligt texterna i de tredje protokollen skulle vara slutdatum för åtaganden, uppgick till exempel de belopp för vilka åtaganden ännu inte hade gjorts till 123,4 miljoner ecu, eller 20 % av det totala budgetanslaget. Såsom framgår av *tabell 3*, är skillnaderna mycket stora härvidlag mellan Maghrebländerna och Mashrek-länderna. De senare står ensamma för 96,8 % av de resterande beloppen. Skälen till detta är antingen politiska, som i Libanon och Syrien, eller tekniska och administrativa, som i Egypten.

([5]) Punkt 3.24 i särskild rapport nr 3/91 (EGT nr C 252, 26.9.1991).

([6]) Se EGT nr L 189, 30.7.1996.

([7]) Revisionsrätten har påvisat samma problem i fråga om Phare-programmet (se Särskild rapport nr 3/97 om det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet (under perioden 1990-1995), (EGT nr C 175, 9.6.1997, punkt 2.5).

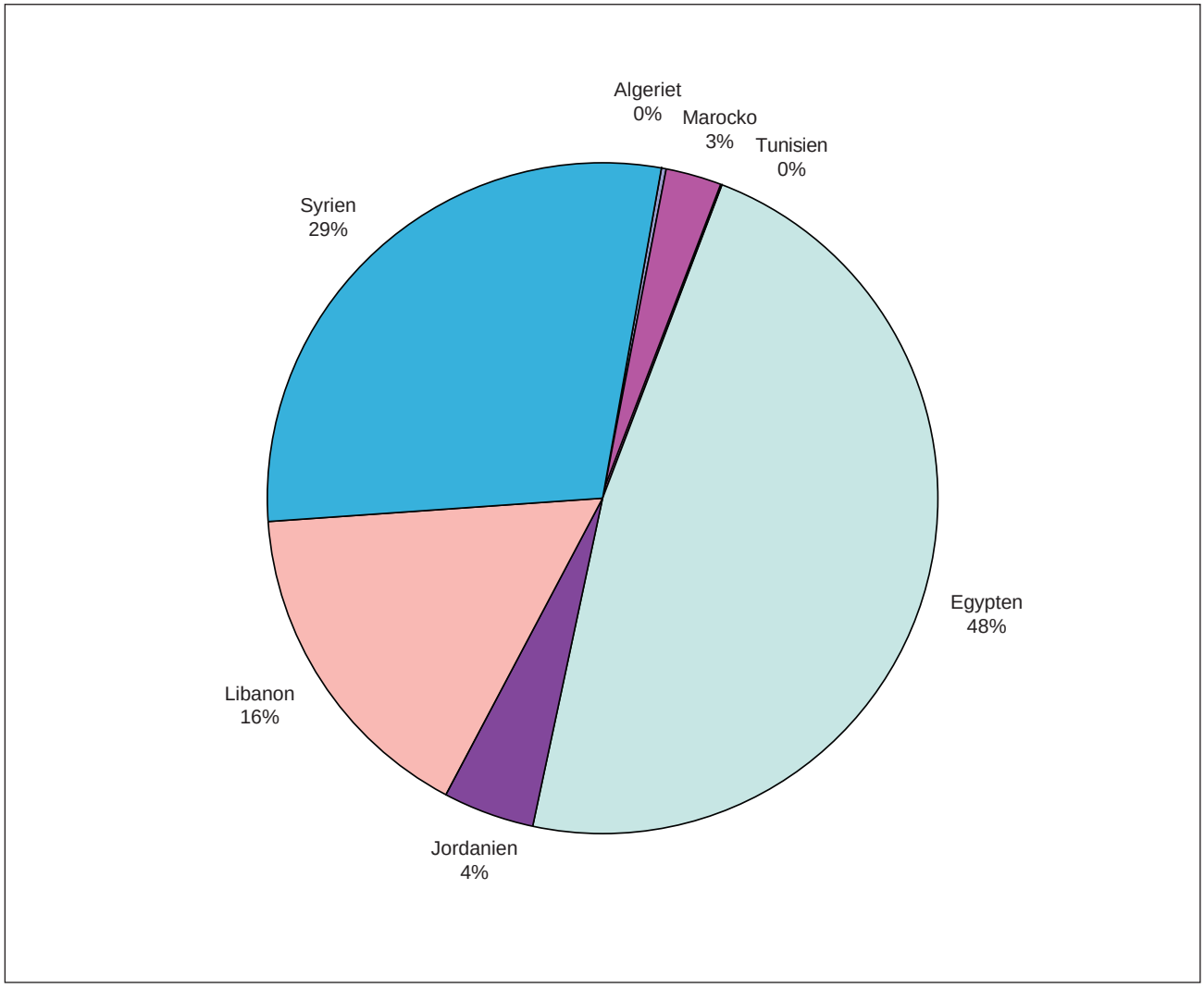
TABELL 3

DISPONIBLA RESTERANDE BELOPP VID SLUTDATUM FÖR DEN 3:E PROTOKOLLE

(Per den 31.12.1991)

(milj. ecu)

Land	Anslagsramar	Gjorda åtaganden				Summa	Disponibelt belopp
		1988	1989	1990	1991		
Algeriet	56	0,6	26,8	10,9	17,2	55,5	0,5
Marocko	173	11,9	110,4	44,8	2,6	169,7	3,3
Tunisien	93	39,4	20,3	16,9	16,3	92,9	0,1
Egypten	200	33,9	10,4	86,9	10,7	141,9	58,1
Jordanien	37	10,5	6,9	8,9	5,3	31,6	5,4
Libanon	20					0	20
Syrien	36					0	36
Summa	**615**	**96,3**	**174,8**	**168,4**	**52,1**	**491,6**	**123,4**



Källa: Kommissionens Sincom-uppgifter.

Förbrukning av anslagen per den 31 december 1996

19. *Tabell 4a och 4b* visar att 76 projekt finansierade enligt de första två serierna protokoll ännu inte hade avslutats den 31 december 1996. De ackumulerade åtagandena för dessa fortfarande oavslutade projekt uppgick vid detta datum till över 74,6 miljoner ecu. Man kan observera att enbart under budgetåret 1996 åtta nya transaktioner påbörjades med åtaganden på 15,76 miljoner ecu.

1:a och 2:a PROTOKOLLEN – FÖRDELNING AV VILANDE ÅTAGANDEN PER DEN 31.12.1996

TABELL 4a

Beloppsmässig fördelning

(milj. ecu)

	År för åtagandet																		Totalt
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algeriet	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	11,79	0,00	0,00	3,03	0,01	0,00	0,00	1,92	0,00	10,65	27,46
Egypten	0,00	0,00	0,00	0,43	2,27	0,02	0,07	0,79	0,08	0,01	0,00	2,47	0,00	1,11	0,01	0,08	4,90	5,03	17,27
Jordanien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,14	0,45	0,17	0,04	0,01	0,00	0,00	1,36	0,72	0,00	0,00	0,03	2,98
Libanon	0,00	0,00	0,13	0,15	0,00	0,00	8,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	0,00	10,64
Marocko	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,68
Syrien	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	5,19	0,00	0,26	0,00	0,00	0,05	1,88	0,00	0,00	0,00	0,00	7,83
Tunisien	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65	0,00	0,00	0,07	0,02	0,05	0,79
Totalt	0,34	0,00	0,14	0,58	2,33	7,82	8,31	6,43	12,04	0,32	0,02	5,50	0,74	6,60	0,73	2,08	4,92	15,76	74,66

TABELL 4b

FÖRDELNING ENLIGT ANTAL PROJEKT

(antal projekt)

	År för åtagandet																		Totalt
	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	
Algeriet	0	0	1	0	0	1	0	0	6	0	0	1	1	0	0	1	0	2	13
Egypten	1	0	0	1	1	2	1	1	1	1	1	3	0	2	1	3	1	3	23
Jordanien	0	1	0	0	1	0	2	4	2	1	1	0	0	1	1	0	0	1	15
Libanon	0	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	7
Marocko	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	3
Syrien	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	6
Tunisien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	2	9
Totalt	2	1	2	3	2	5	5	6	9	3	2	4	5	7	2	6	4	8	76

Källa: Kommissionens SINCOM-uppgifter.

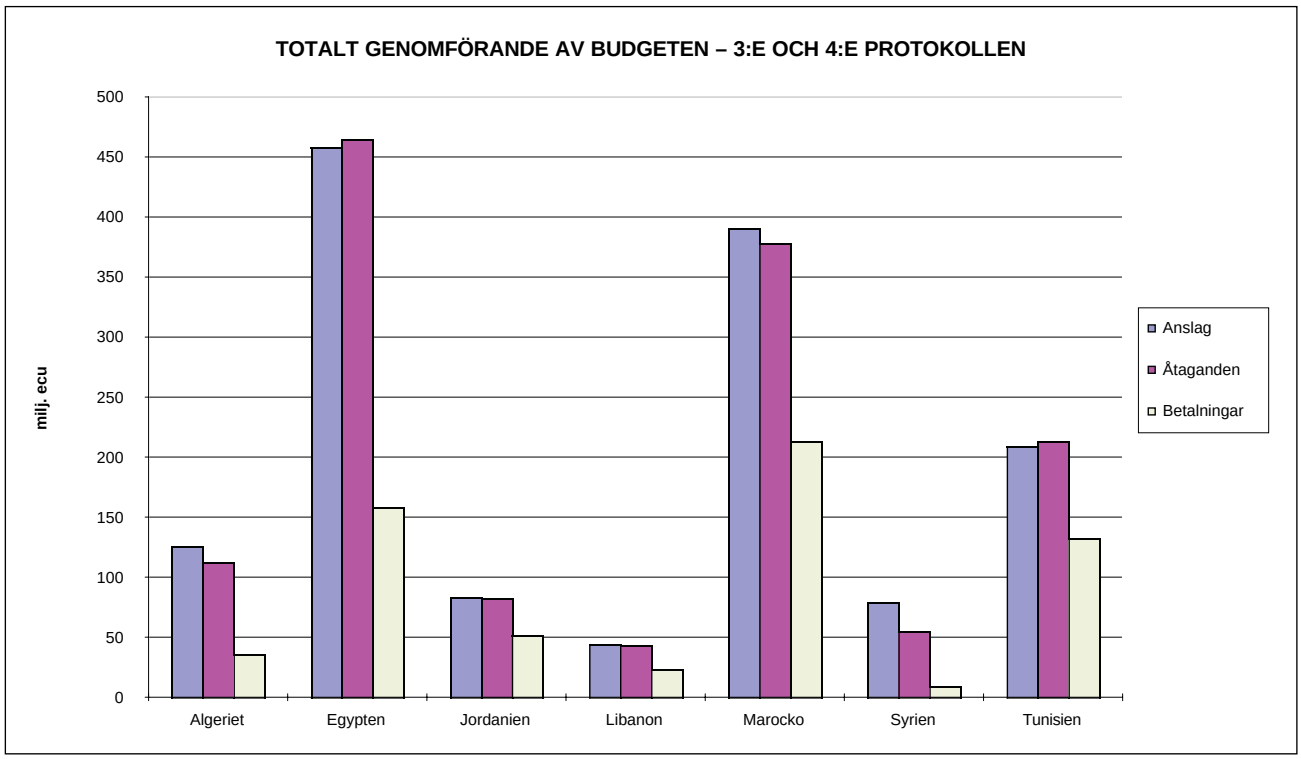
20. *Tabell 5* visar hur förbrukningen av anslagen för åtaganden och betalningar fördelar sig per år och per land för de tredje och fjärde protokollen. Per den 31 december 1996 hade åtaganden gjorts för 605,4 miljoner ecu, eller 98 % av anslagen enligt de tredje protokollen, men bara 72 % hade betalats. Förbrukningsnivån för den sista serien protokoll ligger av naturliga skäl lägre med 714,5 miljoner ecu, eller 92 %, för åtaganden, men inte mer än 23 % för betalningar. Vad beträffar de senare, motsvarar de effektuerade betalningarna huvudsakligen finansieringen av transaktioner som kompletterar strukturanpassningsåtgärderna.

TABELL 5

Genomförande av budgeten per den 31.12.1996

(milj. ecu)

	3:e protokollen				4:e protokollen			
	Anslag	Åtaganden	Tillbakadragna	Betalningar	Anslag	Åtaganden	Tillbakadragna	Betalningar
1988		95,3	**15 %**	10,8 **2 %**				
1989		175,8	**29 %**	4,9 **1 %**				
1990		168,4	**27 %**	38,9 **6 %**				
1991		54,6	**9 %**	77,0 **13 %**		—		—
1992		69,5	**11 %**	78,7 **13 %**		74,2	**10 %**	5,0 **1 %**
1993		24,4	**4 %**	71,0 **12 %**		164,5	**21 %**	68,9 **9 %**
1994		15,8	2,1 **2 %**	72,2 **12 %**		219,5	**28%**	32,2 **4 %**
1995		9,4	3,1 **1 %**	51,5 **8 %**		209,1	**27 %**	38,7 **5 %**
1996		16,8	19,4 **0 %**	38,5 **6 %**		50,8	3,6 **6 %**	36,7 **5 %**
Summe	**615,0**	**630,0**	**24,6** **98 %**	**443,5** **72 %**	**775,0**	**718,1**	**3,6** **92 %**	**181,5** **23 %**
Algeriet	56,0	60,1	7,5 **94 %**	20,3 **36 %**	70,0	52,0	— **74 %**	15,9 **23 %**
Egypten	200,0	213,1	13,2 **100 %**	133,0 **67 %**	258,0	251,2	0,6 **97 %**	25,2 **10 %**
Jordanien	37,0	37,6	0,8 **99 %**	29,6 **80%**	46,0	44,9	0,0 **98 %**	22,1 **48 %**
Libanon	20,0	20,3	0,7 **98 %**	17,4 **87 %**	24,0	23,2	— **97 %**	6,2 **26 %**
Marocko	173,0	171,8	— **99 %**	154,7 **89 %**	218,0	206,2	— **95 %**	58,6 **27 %**
Syrien	36,0	32,1	— **89 %**	8,4 **23 %**	43,0	22,9	— **53 %**	1,0 **2 %**
Tunisien	93,0	95,0	2,4 **100 %**	80,1 **86 %**	116,0	117,7	3,0 **99 %**	52,6 **45 %**



Anmärkningar: För åtagandena motsvarar den andra stapeln tilbakadragna åtaganden, som enligt bestämmelserna i protokollen förblir disponibla för senare användning.

Källa: Kommissionens Sincom-uppgifter.

Budgetens utformning

21. Bland budgetanslagen under rubrik B7-4051 återfinns inte bara de belopp som avtalats i de tredje och fjärde protokollen utan också anslag som anvisats utom ramen för protokollen enligt de program för stöd till strukturanpassning som avses i de fjärde protokollen. För att ge en klarare bild av budgeten och genomförandet av denna hade det varit att föredra att man mer rigoröst tillämpat principen om specificering av anslagen och fört de belopp som avser protokollen och dem som rör de utom ramen för protokollen finansierade kompletterande strukturanpassningsåtgärderna till olika budgetrubriker.

Gemenskapsrättslig grund

22. Revisionsrätten påpekade i sin särskilda rapport nr 3/91 att rådets förordning (EEG) nr 3973/86 ([8]) i ingressen uttryckligen hänvisade endast till de andra protokollen. I sitt svar erkände kommissionen det relevanta i denna iakttagelse. Revisionsrätten noterar att förordning (EG) nr 1762/92 om tillämpningen av de protokoll avseende finansiellt och tekniskt samarbete som gemenskapen har ingått med tredje land i Medelhavsområdet inte antogs av rådet förrän den 29 juni 1992. Eftersom denna institution inte beslutat förlänga förordning nr 3973/86, genomfördes alltså den tredje serien protokoll utan rättslig grund.

23. Detta förhållande inverkade på beslutsförfarandena för räntesubventionerna enligt de tredje protokollen. I sitt yttrande nr 2/86 ([9]) påpekade revisionsrätten att det förfarande som förordats i förslaget till budgetförordning 1986 inte var tillfredsställande och att det var nödvändigt att värna den behöriga myndighetens prerogativ att genomföra budgeten, genom att ge kommissionen befogenhet att bevilja eller icke bevilja räntesubventioner på ett lån beviljat av EIB. Denna iakttagelse beaktades inte när förordning (EEG) nr 3973/86 antogs. Däremot beaktas den i förordning (EEG) nr 1762/92. Om åtgärder hade vidtagits för att säkerställa en lämplig rättslig grund för genomförandet av de tredje protokollen, skulle kommissionens befogenhet att besluta bevilja eller icke bevilja en räntesubvention på ett lån redan 1988 ha kunnat definieras korrekt i en förordning. Sålunda har beslutsregler som inte varit tillfredsställande tillämpats under ytterligare fyra år.

24. I motsats till förordning nr 3973/86, som antogs enligt det förfarande som fastställs i artikel 209 i EG-fördraget, vilken kräver ett föregående yttrande av revisionsrätten, antogs inte 1992 års förordning, som dock är av identisk art, enligt detta förfarande. Inte heller när rådets förordning (EG) nr 1488/96 (Meda) antogs, tillämpades förfarandet enligt artikel 209 i EG-fördraget. Så snart en förordning uttalar sig om hur budgeten skall genomföras, skulle dess finansiella karaktär kunna motivera en begäran om revisionsrättens yttrande, innan den antas ([10]).

Slutsatser om protokollsystemet

25. Revisionsrättens iakttagelser rörande protokollsystemet, som finns i den särskilda rapporten 3/91, är till största delen fortfarande aktuella, bland annat

a) den långsamma processen i samband med att protokollen förhandlas fram och ingås,

b) frånvaron av ett förfarande för avslutande av protokollen, vilket lett till att fyra protokollserier genomförs samtidigt,

c) de negativa konsekvenserna av protokollens rigida ram, med fasta och garanterade anslagsramar för varje mottagarland.

26. Målen formuleras mer precist i de tredje och fjärde protokollen än i de båda första, och där anges arten av de projekt eller åtgärder som får finansieras. De vägledande planerna som utarbetats inom ramen för genomförandet av de tredje och fjärde protokollen har gjort det möjligt att i högre grad beakta de prioriteringar som gjorts av tredje land i Medelhavsområdet i deras nationella planering.

27. Trots de förbättringar som har åstadkommits genom de tredje och fjärde protokollen har oförmågan hos de flesta tredje länder i Medelhavsområdet att absorbera finansieringsstödet inom rimlig tid föranlett den europeiska lagstiftaren att tillämpa en mer flexibel taktik i och med Meda-förordningen. I det nya systemet, till skillnad från i protokollsystemet, förfogar tredje land i Medelhavsområdet inte över en garanterad biståndsvolym utan avtalar med gemenskapen om vägledande treåriga program, som är baserade på deras förmåga att absorbera anslagen och som inte innehåller något precist ekonomiskt åtagande ([11]).

28. Vad beträffar protokollens juridiska bestämmelser, har de tredje protokollen genomförts utan tillräcklig rättslig grund, och rådets förordningar (EEG) nr 1762/92 och (EG) nr 1488/96 antogs utan att lagstiftaren, i

([8]) Se EGT nr L 370, 30.12.1986.
([9]) Se EGT nr C 302, 27.11.1986.
([10]) Se bland annat revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1993, särskilt punkt 13.19 ff. (EGT nr C 327, 24.11.1994).
([11]) Enligt artikel 105.2 i budgetförordningen är protokollen preferensavtal medan Meda täcker bistånd som beviljas på ett oberoende sätt.

enlighet med artikel 209 i EG-fördraget hade begärt ett föregående yttrande av revisionsrätten.

TRANSAKTIONER SOM FÖRVALTAS DIREKT AV KOMMISSIONEN

29. Denna del av rapporten presenterar de viktigaste iakttagelserna rörande de instrument och de resurser kommissionen använder för att förvalta och kontrollera projekten. De påvisade svagheterna förklarar delvis vissa problem som uppstått vid genomförandet av projekten, både vid kommissionen och vid de instanser som förvaltar projekten lokalt.

Förvaltnings- och uppföljningsinstrument

Finansieringsöverenskommelser

30. Inom ramen för de transaktioner som granskats av revisionsrätten är finansieringsöverenskommelsen det dokument som ligger till grund för genomförandet av projekten ([12]). Den formaliserar slutresultatet av den förberedande fasen, och dess betydelse avgörs av följande punkter:

a) På det juridiska planet utgör överenskommelsen en rättshandling som med bindande verkan fastställer de undertecknande parternas skyldigheter.

b) Som förvaltningsinstrument definierar överenskommelsen bland annat de mål som skall uppnås och de strukturer som ansvarar för förvaltningen av projektet, den beskriver hur projektet skall genomföras och slår fast hur transaktionerna skall följas upp och hur resultaten skall utvärderas.

c) På det finansiella planet fastställer överenskommelsen projektets anslagsramar och preciserar de anslag som anvisas till var och en av rubrikerna för de identifierade utgifterna.

31. Revisionsrätten har i sina tidigare rapporter påpekat de stora svagheterna i de finansieringsöverenskommelser kommissionen utarbetat ([13]), svagheter som har bekräftats vid denna undersökning. Granskningen av överenskommelserna har nämligen visat följande för majoriteten av dem:

a) Varken det övergripande mål eller de specifika mål som projektet syftar till att nå definieras eller kvantifieras klart. Förhållandet mellan de planerade metoderna och de förväntade resultaten fastställs inte heller tillräckligt exakt. Därmed blir det svårare att senare bedöma om projektet varit framgångsrikt eller ej.

b) Förvaltningsorganens struktur och de där verksamma tjänstemännens, inklusive de tekniska konsulternas, respektive roller och ansvarsområden, beskrivs alltför kortfattat ([14]). Denna svaghet kan längre fram leda till konflikter mellan de olika ansvariga ([15]). Vidare är överenskommelserna inte tillräckligt exakta, vad gäller de förvaltningsansvarigas skyldighet att lämna in årliga arbetsplaner och budgetar samt resultatrapporter.

c) I de granskade överenskommelserna fastslogs inte systematiskt skyldigheten att göra utvärderingar under projektens gång, regelbundna externa revisioner och utvärderingar efter avslutade projekt.

d) Alltför ofta kunde man inte i texterna skilja mellan det finansiella bidrag och de mänskliga och materiella resurser som myndigheterna i mottagarländerna förband sig att ställa till projektens förfogande.

32. För att komplettera de sedvanliga möjligheterna till skiljeförfarande borde finansieringsöverenskommelserna enligt revisionsrätten innehålla en bestämmelse om konsekvenserna i händelse av att endera avtalsslutande parten skulle åsidosätta sina åtaganden.

33. Kommissionen började 1992 tillämpa metoden med så kallad projektcykelförvaltning "Project Cycle Management". Därmed bör man kunna ha bättre grepp om förvaltningen av varje etapp i ett projekt, från den förberedande fasen till utvärderingen efter avslutat projekt. Metoden har emellertid inte tillämpats på projekten enligt de tredje protokollen, eftersom den infördes efter det att de började förberedas. Den har inte heller använts systematisk för de projekt som finansieras inom ramen för de fjärde protokollen.

([12]) Inom ramen för protokollen genomförs huvuddelen av projekten genom en finansieringsöverenskommelse som ingås med mottagarlandets nationella myndigheter. I vissa fall, bl.a. för projekt vars belopp understiger 1 miljon ecu räcker ett kontrakt.

([13]) Se årsrapporten för budgetåret 1991, punkt 15.28 ff. (EGT nr C 330, 15.12.1992) beträffande projekten i Asien och Latinamerika.
Punkt 5.20-5.32 i den särskilda rapporten 3/91 påvisar liknande problem i fråga om projekten i Medelhavsområdet under de 1:a och 2:a protokollen (EGT nr C 252, 26.9.1991).
Punkt 5.23 i den särskilda rapporten nr 3/97 beträffande det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet (perioden 1990-1995), EGT nr C 175, 9.6.1997).

([14]) Samma problem har tidigare påpekats av revisionsrätten i samband med Phare-programmet (se Särskild rapport nr 3/97 beträffande det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet (perioden 1990-1995), EGT nr C 175, 9.6.1997, punkt 3.14).

([15]) Economic Geology Project, Jordan, Science and Technology Project, Jordan.

Informationsteknik

34. I sin särskilda rapport nr 3/91 påvisade revisionsrätten avsaknaden av ett lämpligt system för bokföring och förvaltning av protokollen ([16]). Situationen har inte förbättrats nämnvärt sedan dess. För det första räcker inte förbindelserna mellan kommissionens finansiella räkenskaper (Sincom, OLAS-Budget ([17])) och den RAP-tillämpning som utvecklats av GD IB självt för uppgifter rörande projekten och deras finansiella förvaltning inom ramen för protokollen. För det andra är RAP-systemet behäftat med ett antal brister som gör det mindre intressant som förvaltnings- och kontrollverktyg. Bland svagheterna vad gäller utformning kan nämnas att det är svårt att bokföringsmässigt följa upp projekt där beloppen är uttryckta i flera olika valutor och att, när ett och samma projekt finansieras via mer än ett protokoll, man är tvungen att bokföra var och en av dessa finansiella beståndsdelar separat.

35. På det praktiska planet innebär avsaknaden av automatiska förbindelser mellan de finansiella bokföringssystemen och RAP att det inte går att snabbt uppdatera RAP-databasen. Delegationerna använder systemet på mycket olika sätt, och därmed varierar också de registrerade uppgifternas kvantitet och kvalitet. Systemets svagheter och därmed dess begränsade intresse som förvaltningsverktyg har bekräftats av användarna vid delegationerna.

36. Följaktligen är kommissionens möjligheter till övervakning och förvaltning begränsad, särskilt vid delegationerna. Ett nytt system, MIS ([18]), skulle ge avdelningarna ett kraftfullt verktyg för övervakning och kontroll av projekten, men den installerades inte i en förenklad version förrän 1997 ([19]). ([20])

Avdelningarnas organisation och resurser

37. Förberedelserna, genomförandet och uppföljningen av de projekt som finansieras inom ramen för protokollen åligger de geografiska enheterna och den tekniska enheten vid Medelhavsdirektoratet samt den finansiella enheten vid GD IB. De delegationer kommissionen har installerat i de tredje länder i Medelhavsområdet som mottar bistånd deltar också i förvaltningen.

38. Fördelningen av arbetsuppgifterna mellan de geografiska enheterna och den tekniska enheten vid Medelhavsdirektoratet beskrivs inte i något internt dokument ([21]), och i praktiken varierar den från ett projekt till ett annat. Även om ett sådant tillvägagångssätt kan främja en viss flexibilitet, ger det också upphov till ovisshet vad beträffar de olika enheternas respektive ansvarsområden vid projektförvaltningen.

39. Fördelningen av arbetsuppgifterna mellan kommissionens centrala avdelningar och delegationerna beskrivs i ett internt dokument vid GD IB från juli 1992 ([21]). Sammanfattningsvis tillskrivs de förra beslutandebefogenheter i denna text, medan de senare tilldelas en rådgivande roll i fråga om den policy som skall tillämpas och urvalet av projekt. Delegationerna får också, på grundval av de instruktioner som meddelas från centralt håll, förhandla med de lokala myndigheterna om hur projekten skall genomföras. Dokumentet har en mycket centralstyrd tendens, i och med att den förbehåller de centrala avdelningarna beslutandebefogenheterna. I själva verket har de gjorda kontrollerna visat att delegationerna ofta accepterar, ibland betydande, ändringar av bestämmelserna i finansieringsöverenskommelserna (se punkt 72-80). Dessutom är det vanligt att dessa ändringar görs, utan att någon som helst skriftlig motivering gör det möjligt att kontrollera att de är välgrundade. Även om delegationerna faktiskt är bäst lämpade att bedöma relevansen i en ändringsbegäran som inlämnats av de projektansvariga, finns för närvarande ingen text som ger dem beslutandebefogenheter därvidlag. Endast de myndigheter som har undertecknat en text är behöriga att ändra den, såvida de inte delegerar denna behörighet. Kommissionen bör därför fatta ett beslut som tillerkänner delegationerna sådana befogenheter, under förutsättning av en skriftlig motivering som gör det möjligt för den ansvarige ledamoten av kommissionen att kontrollera de fattade besluten.

([16]) Punkt 4.1-4.11.

([17]) OLAS-Budget är en tillämpning förvaltad av GD VIII, som tar fram och sammanställer de Sincom-uppgifter som rör olika års betalningar per typ av åtagande.
Sedan januari 1996 har GD VIII slutat upprätta listor och rapporter avsedda för GD IB.
OLAS betyder "On-Line Accounting System".

([18]) Management Information System.

([19]) Se årsrapporten för budgetåret 1996, punkt 13.22-13.28 (EGT nr C, 348, 18.11.1997).

([20]) Revisionsrätten har också påvisat stora problem av liknande slag i datasystemen vad gäller förvaltningen av Phare-programmet [se Särskild rapport nr 3/97 beträffande det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet (perioden 1990-1995), punkt 4.24-4.28 (EGT nr C 175, 9.6.1997)].

([21]) I ett internt GD IB-dokument från juli 1992 sammanställs delegationernas och kommissionens respektive ansvarsområden vad gäller förvaltning och uppföljning av utvecklingsbiståndet och det ekonomiska samarbetet. Detta dokument avser uttryckligen förhållandena i Asien och, i mindre utsträckning, i Latinamerika. Det innehåller en modifierad version som skulle återspegla de särskilda aspekterna i samarbetet med Medelhavsländerna, men kommissionen har inte kunnat överlämna denna version till revisionsrätten.

40. Dessutom har delegationernas arbetsbörda blivit allt tyngre, i och med att de spelar en viktigare politisk roll, att deras ekonomiska och kommersiella insatser ökar, liksom deras representations- och informationsuppdrag.

41. Med nuvarande disponibla resurser, både vad gäller de anställdas antal och deras profil, kan delegationerna inte klara detta extra arbete utan att uppgifterna i samband med det finansiella och tekniska samarbetet blir lidande.

42. Kommissionen har påbörjat en ingående analys av utvecklingen och förvaltningen av de externa avdelningarna, som föranledde den att den 8 april 1997 godkänna ett meddelande i denna fråga. Denna text visar på viljan att såväl öka personalresurserna som förbättra arbetsmetoderna för att kunna utnyttja dessa avdelningar på bästa sätt. Dokumentet, som tyder på en medvetenhet om behovet att decentralisera och medger att mycket återstår att göra för att avhjälpa de påvisade svagheterna, bör kompletteras med en definition av de befogenheter som skall tilldelas delegationerna och hur de skall genomföras ([22]).

Konsekvenser för genomförandet av projekten

43. Vid revisionsrättens granskningar påvisades en mängd förseningar i genomförandet av projekten, och det framkom att kontrollen över den finansiella förvaltningen och uppföljningen av projekten är bristfällig. Vidare konstaterades att betydande ändringar av bestämmelserna i finansieringsöverenskommelserna har gjorts enbart efter godkännande av delegationerna eller de centrala avdelningarna.

Tidsplan för genomförandet av projekten

44. Såsom framgår av *tabell 6*, tog det i sex av de 16 granskade projekten över 10 månader, sedan kommissionen fattat beslutet, innan finansieringsöverenskommelsen undertecknades, och i fem av fallen dröjde det till och med ett år eller över ett år. I flera projekt krävdes dessutom ytterligare ett år, ja till och med ett och ett halvt år, för att välja ut tekniska konsulter och/eller skicka materiel till platsen, vilket berodde på att kommissionens avdelningar hade allt svårare att klara av upphandlingsförfarandena inom rimlig tid.

TABELL 6

TIDSINTERVALLER FÖR UNDERTECKNANDE AV FINANSIERINGSÖVERENSKOMMELSERNA

Mottagare	EGYPTEN			
Benämning	Helwan Wastewater Project-Phase II	Nile Valley Regional Project	Food Sector Development Programme	Ras Mohammed National Park
Finansieringsbeslut	19.12.1988	9.3.1989	2.4.1990	4.10.1991
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	3.5.1989	16.10.1989	16.7.1990	28.4.1992
Tidsintervall	5 månader	7 månader	3 månader	6 månader

Mottagare	JORDANIEN			
Benämning	National Soil Map and Land Use Project	Economic Geology Project	Ground Water Investigation in Hammad and Sirhan basins	Cooperation Project in Science and Technology
Finansieringsbeslut		23.3.1989	5.12.1990	5.12.1991
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	18.4.1989	23.4.1990	21.10.1991	29.9.1992
Tidsintervall		13 månader	11 månader	10 månader

([22]) Liknande problem i fråga om fördelningen av befogenheterna mellan kommissionen i Bryssel och delegationerna och de senares behörighet påvisades av revisionsrätten i samband med Phare-programmet [se Särskild rapport nr 3/97 beträffande det decentraliserade systemet för genomförande av Phare-programmet (perioden 1990-1995), punkterna 2.16, 2.19-2.22 och 5.24 (EGT nr C 175, 9.6.1997)].

Mottagare	MAROCKO			
Benämning	Utvecklingsfond för jordbruket	Bidrag till förstärkning av den tekniska och vetenskapliga utbildningsstrukturen i Marocko	Bidrag till förstärkning av utbildningsstrukturerna inom textil- och lädersektorn	Rehabilitering och skydd av perimetrarna i katastrofområdena Quarzazare och La Moulouya
Finansieringsbeslut	2.6.1989	24.10.1989	6.7.1990	2.7.1990
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	13.2.1990	26.10.1990	15.7.1991	30.7.1991
Tidsintervall	8 månader	12 månader	12 månader	13 månader

Mottagare	TUNISIEN			
Benämning	Utveckling av jordbruket i sydvästra Kef	Anläggning av palmplantering i Rijm Maastoug	Kreditgivning till små och medelstora jordbruk i Tunisien	Mobilisering av vattentillgångarna i Kasserineprovinsen
Finansieringsbeslut	30.6.1988	27.6.1989	5.12.1990	9.7.1991
Finansieringsöverenskommelse undertecknad den	9.7.1988	11.8.1989	29.4.1991	30.9.1991
Tidsintervall	1 månad	1,5 månader	5 månader	3 månader

Källa: Revisionsrätten.

45. Även om en del av förseningarna kan förklaras av yttre faktorer — Gulfkrisen till exempel — beror de till större delen på kommissionens svårigheter att på lämpligt sätt hantera de nödvändiga etapperna för att starta ett stort antal projekt.

46. Utförda granskningar visar att de vanligaste orsakerna till förseningarna är den dåliga kvaliteten på finansieringsöverenskommelserna och det bristfälliga genomförandet av förfarandena för offentlig upphandling. Ett projekt som avsåg kreditgivning till små och medelstora jordbruk i Tunisien *(SEM/03/212/015)* startade till exempel två år senare än beräknat, därför att överenskommelsen var oklar beträffande hur medlen skulle ställas till förfogande, vilken växelkurs som skulle användas för motpartsmedlen, hur den nationella utanordnaren skulle fullgöra sin uppgift och hur bankkonton och räntor skulle användas. Även i Jordanien drabbades två projekt av sådana förseningar, på grund av att kommissionen behövde så lång tid på sig för att, i fallet med Economic Geology Projekt *(SEM/03628/013)*, upprätta avtalen om tekniskt bistånd och, i fallet med Cooperation Project in Science and Technology *(SEM/03628/003A)*, skaffa den laboratorieutrustning som behövdes för att genomföra projektet.

47. Förseningarna med igångkörningen av projekten har fördyrat dem och ibland också påverkat resultaten. Generellt har de inneburit att slutdatum för finansieringsöverenskommelserna har överskridits i samtliga de 16 projekt som ingår i stickprovet.

48. Så till exempel medförde byggkostnadsutvecklingen i Marocko att den totala kostnaden för ett projekt som avsåg förstärkning av utbildningsstrukturerna *(SEM/03/204/006)* ökade från 58,6 miljoner ecu till 64 miljoner ecu och att man endast kunde slutföra en mindre del av de planerade arbetena inom ramen för ett projekt för rehabilitering och skydd av konstbevattnade områden i Ouarzazate- och La Moulouyazonerna *(SEM/03/204/013)*.

49. Inom ramen för genomförandet av projektet för förstärkning av utbildningsstrukturerna inom textilsektorn i Marocko *(SEM/03/204/012)* undertecknades dessutom 28 avtal, till ett sammanlagt värde av 2,94 miljoner ecu först efter slutdatum för genomförandet av finansieringsöverenskommelsen, vilket är regelstridigt om det inte finns något tilläggsavtal till den senare om framflyttning av detta datum.

Finansiell förvaltning och uppföljning av projekten

50. Vid granskningen framkom tydligt att de ansvariga hade begränsad kännedom om hur projekten framskred, att uppföljningen av de delegerade utbetalarnas räkenskaper var otillfredsställande och den finansiella förvaltningen ofta bristfällig.

Kännedom om hur projekten framskrider

51. I allmänhet samfinansieras projekten, enligt bestämmelserna i finansieringsöverenskommelsen, av kommissionen och mottagarländerna. Revisionsrättens granskning visade att kommissionen för 12 av de 16 projekten i stickprovet inte hade några uppgifter om utbetalningen och användningen av det nationella bidraget. Med det anmärkningsvärda undantag som utgörs av Rjim Maatoug-projektet i Tunisien *(SEM/03/212/010)*, rörde de enda fall där kommissionen hade de nödvändiga uppgifterna projekt där det lokala bidraget till samfinansieringen kom från motpartsmedel.

52. Uppföljningen från kommissionens sida är i allmänhet svagast i fråga om de projekt där genomförandet har överlåtits till de statliga förvaltningarna i tredje land i Medelhavsområdet och/eller större finansinstitut. Denna svaghet accentueras när det gäller finansiering av en stor mängd transaktioner som rör individuell tilldelning av subventioner eller lån. Tre projekt i stickprovet tillhörde denna kategori, projektet rörande kreditgivning till små och medelstora jordbruk i Tunisien *(SEM/03/212/015)*, projektet för förstärkning av utbildningsstrukturerna i Marocko *(SEM/03/204/006)* och Utvecklingsfonden för jordbruket i Marocko *(SEM/03/204/002)*.

53. Vad gäller det sistnämnda projektet, hade kommissionen vid granskningstillfället ingen information om användningen av den sista delbetalningen på 10 miljoner ecu av dess finansiella bidrag. De rapporter som inkom från de projektansvariga innehöll dessutom anomalier som kommissionens avdelningar inte kunnat påvisa, eftersom dessa rapporter inte hade utnyttjats. Anomalierna berodde på en ändring av systemet för kontering av transaktionerna i räkenskaperna, som gjorde det möjligt att påföra finansieringsöverenskommelsen återbetalningar för inköp som gjorts innan den undertecknades.

Administrativ och finansiell förvaltning

Uppföljning av de delegerade utbetalarnas räkenskaper

54. Granskningen av de delegerade utbetalarnas räkenskaper visade att, i två av de fyra länder som besöktes i samband med undersökningen, ingen avstämning av bankkontona hade gjorts och att det förelåg oavslutade transaktioner sedan 1989. I ett av länderna avslutades kontona först vid revisionsrättens besök, sedan gemensamma efterforskningar gjorts av dess revisorer och de anställda vid delegationen.

Urvalet av de tekniska konsulterna

55. Bortsett från problemen i samband med kommissionens svårigheter att hantera förfarandena vid urvalet av de tekniska konsulterna inom rimlig tid fann revisionsrätten två projekt där urvalsförfarandet var diskutabelt.

56. Vad gäller projektet för förstärkning av strukturerna för teknisk utbilding i Marocko *(SEM/03/204/006)* överlät kommissionen ansvaret för uppföljning av genomförandet på den konsult som hade identifierat och förberett projektet. Likaså anförtrodde den det tekniska biståndet vid genomförandet av projektet Rjim Maatoug *(SEM/03/212/010)* åt den konsult som hade fått göra förstudien.

57. Det senare projektet samfinansieras av kommissionen, Italien och tunisiska staten. Kommissionen skötte förvaltningen av det italienska bidraget i enlighet med ett avtal den slutit med Republiken Italien 1985. I artikel 2.10 i finansieringsöverenskommelsen för projektet namnges den konsult som skall tilldelas projektet utan anbudsförfarande. Ett sådant förfarande medges visserligen i ramavtalet, men det är bara möjligt om det visar sig lämpligt. Enligt ramavtalet skall denna lämplighet bedömas med beaktande av principerna om kostnader och brådskande behov, och en förutsättning är att en granskning görs av behöriga avdelningar vid kommissionen. I kommissionens handlingar finns ingenting som visar att dess avdelningar skulle ha gjort en sådan granskning.

Likviditetsförvaltning

58. Vid revisionsrättens granskning i november 1995 var 9,3 miljoner ecu fortfarande outnyttjade av de 33,7 miljoner ecu kommissionen betalat ut till lånekomponenten i projektet Food Sector Development Programme *(SEM/03/220/020A)* sedan det startade. Vid samma datum uppgick återbetalningarna i kapital och ränta för lånen till motsvarande 14,7 miljoner ecu respektive 1,6 miljoner ecu. De disponibla likvida medlen uppgick följaktligen till 25,6 miljoner ecu, eller 54 % av den ursprungliga finansieringen. Kommissionen borde ha

betalat ut medlen på basis av en grundlig analys av likviditetsbehoven i samband med projektet ([23]).

59. Enligt det system som införts för samma projekt skulle vidare förskott utgå med 50 % av årsbehoven. Eftersom kostnaderna hade överskattats i arbetsplanerna, översteg de betalade förskotten projektets behov. Det oanvända resterande beloppet uppgick i årsbokslutet för 1993 till 0,8 miljoner ecu, och till 2,8 miljoner ecu i slutet av följande budgetår. 1995 uppgick det disponibla saldot på förskottskontot fortfarande till 1,2 miljoner ecu.

60. 13,8 miljoner tunisiska dinarer, eller 1,19 miljoner ecu, betalades redan den 27 december 1991 till den tunisiska bank som skulle ansvara för förvaltningen av lånen inom ramen för ett projekt för kreditgivning till jordbruk *(SEM/03/212/015)* som gällde kreditgivning till små och medelstora jordbruk, trots att denna kredit inte togs i anspråk förrän i oktober 1992. Räntan på de belopp som var insatta på projektets konton mellan oktober 1992 och den 21 november 1994, då projektmedlen var förbrukade, uppgick till 13,5 milj tunisiska dinarer, eller 1,1 miljoner ecu. Kommissionen fick inte kännedom om existensen av detta belopp förrän vid revisionsrättens granskning.

Finansiering av icke stödberättigade utgifter

61. Vid revisionerna påvisades tre fall av utgifter som inte var stödberättigade, antingen därför att de transaktioner som betalats av kommissionen hade genomförts före undertecknandet av finansieringsöverenskommelsen eller därför att de varken helt eller delvis kunde komma ifråga för gemenskapsbidrag.

62. Sålunda betalade kommissionen transaktioner som gjorts före undertecknandet av finansieringsöverenskommelsen i samband med ett projekt i Marocko. Projektet rörde bistånd till utbildning inom textil- och lädersektorerna *(SEM/03/204/012)*, där det belopp som felaktigt utbetalats uppskattas till 212 000 ecu efter granskningarna.

63. Även i Egypten lät man två betalningar på ett sammanlagt belopp av 705 010 ecu belasta kontona för Food Sector Development Programme *(SEM/03/220/020A)* för aktiviteter som inte var upptagna i överenskommelsen och där kostnaden borde ha debiterats de motpartsmedel som byggts upp utifrån livsmedelsbiståndet.

64. Den organisation i Egypten som ansvarar för förvaltningen av Nile Valley Regional Project *(SEM/03/220/008A)* fakturerade dessutom kommissionen 50 % av samtliga sina administrativa kostnader, trots att den samtidigt förvaltade fem andra projekt som finansierades av andra internationella långivare. Man kunde inte uppvisa något dokument för revisionsrättens revisorer som motiverade att en så hög procentuell andel fakturerats kommissionen. Delegationen var inte medveten om att det förhöll sig på detta sätt. En kompletterande kontroll bör göras av kommissionens avdelningar för att fastställa de felaktigt utbetalda beloppen.

Tidsfrister för betalningar

65. I fallet med Rjim Maatoug-projektet *(SEM/03/212/010)* i Tunisien ledde försenade betalningar av de tekniska konsulternas arvode till att man tvingades erlägga dröjsmålsränta med 41 732 ecu.

66. Likaså var kommissionen tvungen att betala 40 000 ecu i dröjsmålsränta för projektet "Ground Water Investigation" i Azzraq *(SEM/03/628/006)* på grund av försenade betalningar som berodde på att en felaktig växelkurs använts ([24]).

67. Medavtalsparten i projektet "Economic Geology Project" *(SEM/03/628/013)* begärde dröjsmålsränta på grund av en försenad betalning. Vid revisionsrättens revisionsbesök påträffades för övrigt en faktura som legat obetald i över två år. Inga åtgärder hade vidtagits, vare sig av kommissionen eller av det Jordanska institutet för naturresurser, för att lösa dessa problem.

68. Analysen av den tid som behövdes för att betala transaktioner i samband med genomförandet av projektet avseende utbildning inom textil- och lädersektorerna *(SEM/03/204/012)* visade att den i fyra fall låg på mellan 121 och 221 dagar.

Externa utvärderingar och revisioner

69. I tre av de projekt som granskades i Jordanien hade ingen extern utvärdering gjorts, eftersom någon sådan inte föreskrevs i finansieringsöverenskommelserna. Vad gäller det fjärde, gjordes utvärderingen under pågående

([23]) Se årsrapporten för budgetåret 1996, punkt 13.37 (EGT nr C 348, 18.11.97).

([24]) Detta projekt ingick inte i stickprovet. Problemet kunde dock påvisas vid revisionsbesöket i Jordanien, där samtliga finansierade projekt i detta land kunde granskas.

projekt på ett för sent stadium för att de projektansvariga skulle kunna beakta resultaten innan arbetena slutfördes.

70. Varken någon utvärdering eller någon extern revision gjordes av projektet för förstärkning av den tekniska och vetenskapliga utbildningens strukturer i Marocko *(SEM/03/204/006)*. Finansieringsöverenskommelsen innehöll för övrigt inga bestämmelser därvidlag.

71. På den senare punkten noterade revisionsrätten att kommissionen numera tenderar att skriva in skyldigheten att underkasta sig externa revisioner i finansieringsöverenskommelserna. Den borde dock sätta upp tillräckligt precisa mål för revisionerna och förbättra uppföljningen av dessa för att kunna utnyttja dem bättre och undvika förhållanden som de som påvisades i Nile Valley Regional Project *(SEM/03/220/008A)*. Trots att en årlig revision gjordes under de fem år projektet genomfördes, upptäcktes aldrig att de tekniska konsulterna fakturerat alltför höga administrationskostnader (se punkt 64).

Ändringar av de ursprungliga besluten

72. Granskningen av handlingarna visade att omfattande ändringar, eller överföringar av anslag från en budgetrubrik till en annan, godkänts av delegationerna, förvaltningsenheterna och till och med de tekniska konsulterna, utan att kommissionen beviljat dessa olika enheter befogenhet att göra det. Dessutom gjordes ändringarna utan att först ha motiverats skriftligen, varför man inte kunde kontrollera att de var befogade.

Omfattande ändringar

73. Inom ramen för projektet avseende kreditgivning till små och medelstora jordbruksföretag i Tunisien *(SEM/03/212/015)* respekterades inte finansieringsöverenskommelsens bestämmelser om de importerade produkternas art, och dagligvaror av annat slag importerades, till ett värde av nära 11 miljoner ecu. Delegationen godkände också en kraftig höjning av räntan på medelfristiga och långfristiga lån, som höjdes från 7,50 % respektive 8 % till 10 % respektive 11 %. Den senare höjningen ökade i avsevärd grad jordbrukarnas skuldbörda, och många bland dem kunde inte klara räntebetalningarna (se punkt 97).

74. Ett annat exempel från Tunisien är projektet för utveckling av jordbruket i sydöstra Kef *(SEM/03/212/004)*, där förvaltningsbefogenheterna enligt finansieringsöverenskommelsen tillkom en organisation med status som juridisk person och med budgetmässigt oberoende men där dessa befogenheter överfördes till en decentraliserad förvaltning som inte har frihet att investera de likvida medlen.

75. Projektet Utvecklingsfonden för jordbruket i Marocko *(SEM/03/203/002)*, där kommissionen inom ramen för det tredje protokollet betalade ut 30 miljoner ecu, skulle enligt finansieringsöverenskommelsen revideras av marockanska finansinspektionen för vart och ett av de tre genomförandeåren. Delegationen accepterade att inspektionens revision ersattes av granskning av en extern revisionsbyrå, en granskning som bara rörde en del av den period då projektet finansierades av gemenskapen. Därmed kontrollerades inte att 10 miljoner ecu hade använts korrekt.

Bemyndigande av överföringar mellan budgetrubrikerna

76. I samband med genomförandet av projektet för stöd till utbildning inom textil- och lädersektorerna i Marocko *(SEM/03/204/012)* medgav delegationen en höjning med 37 % för komponenten "utbildningskomplex", som därmed ökade från finansieringsöverenskommelsens 1,09 miljoner ecu till 1,5 miljoner ecu.

77. Överföringar av anslag mellan budgetrubrikerna i finansieringsöverenskommelsen har ofta godkänts. Inom ramen för Rjim Maatoug-projektet i Tunisien *(SEM/03/212/010)* konstaterades också att man gjort ändringar i fråga om medlens ursprung och godkänt överskridande av de tillåtna gränserna för vissa rubriker.

78. Vad slutligen gäller projektet Helwan Waste Water *(SEM/03/220/005A)* och mer generellt samtliga finansierade infrastrukturprojekt i Egypten, lät delegationen betalningarna belasta anslagen, så länge disponibla sådana återstod enligt finansieringsöverenskommelsen, utan att bekymra sig om de specifika belopp som var avsatta för var och en av de olika budgetrubrikerna.

79. Dessa exempel visar att de förvaltningsansvariga avdelningarna alltför ofta tenderar att anse sig bundna av beloppsbegränsningarna i finansieringsöverenskommelsen bara vad gäller de övergripande anslagsramarna. Däremot åsidosätter de i stor utsträckning bestämmelsen att gränserna per utgiftsrubrik inte får överskridas ([25]).

80. Detta förhållande är inte bara regelvidrigt, utan det gör också att man kan ifrågasätta den ursprungliga anslagstilldelningen, som förväntas täcka de behov som identifierats vid de förberedande undersökningarna. Nöd-

([25]) Se också punkt 15.29 i årsrapporten för budgetåret 1991 (EGT nr C 330, 15.12.1992).

vändigheten av att ändra rubrikernas belopp i en projektbudget visar på ett behov att ändra genomförandet av projektet. Det rör sig alltså om ett viktigt förvaltningsbeslut som endast borde få fattas av de vederbörligen befullmäktigade myndigheterna (se punkt 39). Därför borde det i finansieringsöverenskommelserna preciseras att ändringar av de ursprungliga besluten, av den typ som nämns ovan, skall motiveras i ansökan och godkännas av den behöriga myndigheten.

De tekniska konsulternas insatser

81. Granskningen av stickprovet visade att de tekniska konsulternas insatser som helhet var av god kvalitet. Vissa för höga faktureringar av icke bidragsberättigade utgifter (NVRP — se punkt 64) och vissa oegentliga beteenden (Helwan Waste Water — se punkt 92) påvisades emellertid. Vidare bör följande anmärkningar göras.

82. De tjänster som tillhandahölls av de tekniska konsulterna för genomförandet av den pedagogiska och tekniska komponenten av projektet för förstärkning av den tekniska och vetenskapliga undervisningens strukturer i Marocko *(SEM/03/204/006)* bedömdes som otillräckliga av såväl utbildningsministeriet som kommissionen.

83. Vad gäller Economic Geology-projektet i Jordanien *(SEM/03/628/013)*, visade sig den tekniska konsulten oförmögen till nära samarbete med de lokala myndigheterna, vilket hindrade den institutionella förstärkning som var ett viktigt mål för projektet. Däremot var samarbetet gott mellan den tekniska konsulten och de ansvariga på lokal nivå inom ramen för projektet National Soil Map and Land Use *(SEM/03/628/005)*, vilket på avgörande sätt bidrog till projektets lyckade resultat.

84. Vidare kan man konstatera att projektets beständighet hotas om de tekniska konsulterna i stället för de lokala behöriga myndigheterna får sköta administrationen och den ekonomiska förvaltningen, när projektet skall fortsätta sedan konsulternas avtal löpt ut.

De projektansvarigas förvaltning och uppnådda resultat

Räkenskapsmässiga och finansiella iakttagelser

85. Två av de fyra granskade projekten i Jordanien hade inte separat bokföring, medan de enda räkenskaper som fördes i de andra två utgjordes av de tekniska konsulternas bokföring. Dessutom måste tilläggas att i fallet med National Soil Map and Land Use Project räkenskaperna, som fördes av den tekniska konsulten, inte gjorde det möjligt att följa användningen av anslagen såsom de presenterades i finansieringsöverenskommelsens budgetrubriker.

86. I fallet med projektet Nile Valley Regional Project i Egypten *(SEM/03/220/008A)* bestod de enda räkenskaperna i den tekniska konsultens bokföring. Varken de nationella samordnarna av de olika forskningsprogrammen eller de lokala forskningscentra förde några räkenskaper.

87. Trots den generellt goda kvaliteten hos förvaltningen av Rjim Maatoug-projektet *(SEM/03/212/010)* visade de gjorda granskningarna att projektledningen vid lokal upphandling av traktorer inte hade tilldelat det lägstbjudande avtalet, och detta utan att handlingarna gav någon tillfredsställande förklaring till beslutet, som strider mot reglerna för offentlig upphandling.

Uppnådda resultat och projektens fortbestånd

88. För att projekten skall bli framgångsrika krävs att parterna respekterar sina åtaganden och att man tillämpar ett ändamålsenligt förvaltningssystem som baseras, eller borde baseras, på förundersökningar. På dessa båda punkter visade revisionsrättens granskningar att förhållandena var av högst skiftande art. Följande otillfredsställande resultat i förhållande till målen enligt finansieringsöverenskommelserna och farhågor för projektens beständighet förtjänar att understrykas.

89. Projektet Helwan Waste Water *(SEM/03/220/005A)*, som sedan det första protokollet har fått nära 87 miljoner ecu kan ännu inte tas över av de lokala institutionerna. Två förvaltningar delar ansvaret för projektet. Genomförandet av anläggningsarbetena åligger ”Cairo Wastewater Organisation” (CWO), som sedan arbetena slutgiltigt godkänts lämnar över till ”General Organisation for Sanitary Drainage” (GOSD), som ansvarar för driften av anläggningarna och vattendistributionen. Granskningarna på platsen visade att ingen av dessa båda institutioner är förmögen att fylla sin uppgift på lämpligt sätt och att projektet i dess helhet fungerar enbart tack vare de tekniska konsulterna.

90. Detta förhållande förklaras av två fundamentala omständigheter. För det första hade GOSD inte tillstånd

att sätta vattenpriset på en tillräckligt hög nivå för att kunna skaffa sig det faktiska budgetmässiga oberoende som skulle säkerställa dess ekonomiska överlevnad utan hjälp av internationella långivare. För det andra har tjänstemännen vid de båda institutionerna så låga löner att många av dem, efter att ha fått en kvalificerande yrkesutbildning av de tekniska konsulterna, slutar så snart de har en möjlighet och går till den privata sektorn, där de får högre löner.

91. Detta har medfört att de behöriga förvaltningarna inte längre känner ansvar. De förlitar sig helt på att de tekniska konsulterna skall se till att vattenreningssystemet fungerar tillfredsställande, och tio år efter projektstarten klarar de ännu inte av att själva sköta underhållet och hålla systemet i gång.

92. Detta förhållande ger de tekniska konsulterna en sådan styrkeposition att de med aktivt stöd av GOSD har tillåtit sig att fortsätta arbeta, trots att kommissionen vägrade förlänga deras avtal då det löpte ut. Vid revisionsrättens revisionsbesök i Egypten hade man fortsatt på detta sätt i 17 månader. Efter revisionsrättens besök accepterade de egyptiska myndigheterna att ombesörja kostnaderna i samband med förlängandet av kontraktet.

93. Dessutom visade det sig vid revisionsrättens granskning att reservdelslagret var otillräckligt för en anläggning i denna storleksklass. De tekniska konsulterna klagade också över att materiel ofta försvann och att underhållet av anläggningarna var bristfälligt.

94. Problem av samma typ har drabbat projektet Food Sector Development Programme *(SEM/03/220/020A)*, och frågan är om det kommer att kunna fortsätta när de europeiska tekniska konsulter som ansvarar för dess förvaltning lämnar sitt uppdrag.

95. Revisionsrätten besökte projektet Ras Mohamed National Park *(SEM/03/220/025A)* några veckor före det slutdatum då arbetena enligt finansieringsöverenskommelsen skulle vara slutförda. Då hade de byggnader som krävdes för genomförandet av projektet ännu inte uppförts, eftersom regeringen först helt nyligen hade ställt den nödvändiga tomten till förfogande.

96. Liksom fallet var med Helwan Waste Water, kunde den park som skapades inom ramen för Ras Mohamed inte generera tillräckliga finansiella resurser för att garantera dess fortbestånd.

97. Projektet avseende kreditgivning till små och medelstora jordbruk i Tunisien *(SEM/03/212/015)* hade en absurd effekt. Jordbrukarnas skuldsättning förvärrades kraftigt när räntorna höjdes (se punkt 73). De gjorda kontrollerna visade att över 80 % av jordbrukarna inte kunde klara amorteringar och räntor. Eftersom man enligt den nationella lagstiftningen inte kan få tillgång till nya lån vid eftersläpning med amorteringarna, befann sig därigenom vissa jordbruks överlevnad i farozonen.

98. I två av de fyra projekt i stickprovet som finansierades i Jordanien uppnåddes de uppsatta målen bara delvis, och även deras fortbestånd ser ut att bli svårt att garantera. Däremot kan projektet National Soil Map and Land Use *(SEM/03/628/005)* betraktas som framgångsrikt, i och med att det har möjliggjort verklig kunskapsöverföring till de lokala myndigheterna. Särskilt två faktorer ligger bakom det lyckade resultatet. Dels hade projektet från början definierats väl av de jordanska teknikerna, dels fullgjorde de tekniska konsulterna sina åligganden i nära samarbete med de förra.

Slutsatser om projektförvaltningen

99. Granskningen av projektförvaltningen visar att de huvudsakliga svagheter som påvisades i revisionsrättens särskilda rapport nr 3/91 kvarstår trots kommissionens utfästelser att råda bot på dem.

100. Otillräckliga personalresurser och brist på klarhet i fördelningen av uppgifter mellan de olika avdelningarna, och även i fördelningen av befogenheter mellan kommissionen i Bryssel och dess delegationer på fältet, är bidragande orsaker till att kommissionen inte har tillräcklig kontroll över hela projektförvaltningscykeln.

101. Situationen förvärras av att förvaltningsverktygen är begränsade:

a) De datahjälpmedel kommissionen förfogar över gör det inte möjligt att ha en verklig hjälpbokföring över projekten som är direkt knuten till genomförandet av budgeten, och inte ens räkenskaper som avspeglar projektens finansiella situation i dess helhet.

b) Utformningen av finansieringsöverenskommelserna är vag vad gäller arten av avtalsmässiga skyldigheter, förvaltningssystem och instrument för uppföljning av transaktionerna.

c) Revisionsavtalen preciserar inte klart vilken information kommissionen förväntar sig av de externa revisionerna.

102. Eftersom man planerar en påtaglig ökning av gemenskapens stöd till tredje land i Medelhavsområdet, där åtagandena beloppsmässigt kommer att nästan fördubblas på årsbasis, kommer den nuvarande situationen oundvikligen att förvärras. Även om det är föga troligt att höjningen av anslagen inom Meda innebär en proportionell ökning av antalet projekt, kommer de belopp som anslås till vart och ett av dessa troligen att höjas högst väsentligt. De första besluten med tillämpning av Medaförordningen tenderar att bekräfta denna analys. De rör nämligen transaktioner för stöd till strukturanpassningsprogrammen och avser belopp som ligger inom ett intervall på 100-150 miljoner ecu.

103. Projektförvaltningssystemen skall definieras i finansieringsöverenskommelserna på grundval av kännedom om de verkliga administrativa förhållandena i mottagarstaterna. När de administrativa systemen är av god kvalitet, vilket i allmänhet är fallet i Maghreb-länderna, borde kommissionen använda sig av dem och inte försöka påtvinga mottagarna en på förhand fastställd standardmodell som strider mot de lokala traditionerna. Om man försöker införa en sådan modell, leder det bara till konflikter med de lokala myndigheterna. Undersökningen visade att kommissionen visserligen i stor utsträckning har undvikit detta misstag i samband med genomförandet av protokollen, men att vissa tredje land i Medelhavsområdet fruktar att, när Meda införs, förvaltningen av projekten inte kommer att anförtros åt behöriga lokala institutioner utan läggas på särskilda för ändamålet skapade förvaltningsenheter under delad ledning av de europeiska tekniska konsulterna och lokala tjänstemän.

TRANSAKTIONER VILKAS FÖRVALTNING DELEGERATS TILL EIB OCH KONTROLLEN AV DESSA

Allmän presentation av undersökningen

104. Medelhavsprotokollen inbegriper finansieringsåtgärder som, trots att de belastar budgeten, förvaltas av EIB. Dessa åtgärder består i icke återbetalningspliktigt bistånd, i form av räntesubventioner på lån som beviljas av EIB av dess egna medel, och i återbetalningspliktiga lån som används för riskkapitaltransaktioner.

105. Inom ramen för de tredje protokollen anslogs 37 miljoner ecu till riskkapital. I de fjärde protokollen uppgick detta belopp till 80 miljoner ecu, eller en höjning med 216 %, vilket understryker det växande intresset hos parterna i Europa-Medelhavssamarbetet för detta finansieringsinstrument ([26]). *Tabell 2a och 2b* visar beloppen för de sju berörda länderna. Protokollen fastställer inga specifika anslagsramar för räntesubventionerna (se punkt 137-138).

106. Förvaltningen av räntesubventioner granskades huvudsakligen med utgångspunkt i kommissionens handlingar. Vad gäller förvaltningen av riskkapital, kompletterades granskningarna med analyser av ett urval projekt där de flesta kunde granskas på plats *(se tabell 7)*. Därvid kontrollerades

a) om användningen av medlen överensstämde med de ändamål för vilka de var avsedda enligt protokollen,

b hur den delegerade förvaltningen skötts, via en granskning av de åtgärder som vidtagits och de resultat som uppnåtts,

c) hur kommissionen följt upp de olika transaktionerna.

([26]) OBS: Till detta belopp kommer 25 miljoner ecu utom ramen för protokollen.

TABELL 7

PROJEKT SOM FÖRVALTAS AV EIB OCH SOM GRANSKATS/BESÖKTS AV REVISIONSRÄTTEN

(milj. ecu)

Ref.	Ekonomisk sektor	Aantal skapade arbetstillfällen	Total kostnad för projektet (milj. ecu)	EIB-medel (milj. ecu)	Riskkapital (milj. ecu)	Räntesubventionen (milj. ecu)
EGYPTE						
SEM/03/220/012E SEM/04/220/033E	Industri	750/800	140,0	25,0	5,5	2,1
SEM/03/220/013E Globallån förmedlat av Export Develop. Bank of Egypt	Turism Ind. mattor Syntetfibrer Turism	400	5,2 9,7 1,3 6,2	2,1 4,0 0,7 0,8	0,5	0,6
SEM/03/220/030E SEM/04/220/029E	Industri	600	77,7	15,0	9,0	1,9
SEM/03/220/036E SEM/03/220/037B	Trädgårsodling	480 perm. 800 säsong	21,4	6,0	1,5	0,8
		Summa Egypten	**262**	**54**	**17**	**5**
MAROCKO						
Globallån förmedlade av statskassan	Elektronik Bekämpningsmedel Papper Textil Marmor Stål Elektronik Fiskolja och fiskmjöl Väskindustri Kläder Färdig cement Expanderad polystyren Textil	26 29 26 perm. + 10 tillfäll. 120 ej disponibel uppgift 180 35 perm. + 20 säs. 40 150 25 30 155	1,4 1,2 1,9 1,1 1,6 1,1 1,3 0,1 2,0 1,4 0,6 1,5		0,1 0,1 0,2 0,2 0,3 0,1 0,1 0,0 0,2 0,1 0,1 0,2	
Finansiering via SPP	Bioteknik Foder Kopparindustri	40 45	0,7 2,8 2,7		0,3 0,2 0,3	
		Summa Marocko	21,4		2,5	
TUNISIEN						
Globallån förmedlade av Banque Nationale de Développement protokoll II, III och IV	Keramik Textil Däckindustri Gummidelar Skor Turism Gruvor Emaljindustri	40 500 65 104 ej disponibel uppgift 250 60	1,8 17,0 3,5 2,0 0,1 2,5 56,0 4,5		0,3 0,7 0,7 0,1 0,1 0,1 0,9 0,2	
	SUMMA RISKKAPITAL TUNISIEN		87,3		3,0	
SEM/03/212/016	Kem. miljöförorening	—	70,4	35,4		5,4
		Summa Tunisien	157,7	35,4	3,0	5,4

Källa: Revisionsrätten.

107. Med hänsyn dels till det antal finansieringsinstrument kommissionen låtit EIB förvalta, dels till svårigheterna att organisera extern revision av EIB, är skyldigheten att systematiskt genomföra gemensam revision ett verkligt problem för revisionsrätten. Därmed har det i praktiken inte varit möjligt att på platsen granska ett avsevärt antal projekt som finansierats över budgeten genom räntesubventioner.

System för förvaltning av riskkapital

Avsedd användning av riskkapital och villkor för att få lån

108. Riskkapital är enligt protokollen i första hand avsett att underlätta anskaffningen av eget kapital eller jämförbara medel för privata företag samt offentliga företag, framför allt sådana där vissa delägare är fysiska eller juridiska personer hemmahörande i någon av gemenskapens medlemsstater. Det är avsett för samtliga sektorer av näringslivet i tredje land i Medelhavsområdet.

109. Den ytterst allmänt hållna formuleringen av protokollen föranledde EIB att sätta upp tre villkor som måste uppfyllas för att projekten skall komma i fråga för riskkapital. Två av villkoren bygger på egenskaperna i de presenterade projekten som sådana, nämligen att de skall vara av ekonomiskt intresse och finansiellt hållbara. Det tredje är att riskkapitalet skall vara av avgörande betydelse för genomförandet av projektet.

110. EIB ger dock det senaste villkoret en mycket vid tolkning. Banken anser att det uppfyllts, om frånvaron av denna finansiering skulle leda till att transaktionen försenades, att samarbetet mellan de lokala och de europeiska parterna kom i obalans eller att andra tveksamma långivare påverkades i negativ riktning.

Beskrivning av förvaltningssystemet

111. Systemet är uppbyggt runt olika finansieringsmetoder som omfattas av avtalsbestämmelser och handläggnings- och uppföljningsförfaranden avpassade till var och en av dessa.

Finansieringsmetoder och avtalsbestämmelser

112. EIB var angelägen om att anpassa de använda interventionsmetoderna till de verkliga förhållandena i tredje land i Medelhavsområdet. Man experimenterade därför med fem olika metoder, alternativt eller kumulativt, för att på bästa sätt utnyttja de lokala förhållandena.

113. Metoderna, som presenterades av EIB i en informationsskrivelse daterad den 24 juni 1992 är följande:

a) Globallån till ett visst förmedlande finansinstitut (IFI) (Tunisien, Egypten, Jordanien).

b) Globallån till den nationella statskassan som samarbetar med flera förmedlande finansinstitut (Marocko).

c) Bildande av specialiserade finansieringsbolag.

d) Direkt medverkan i projekten (Egypten).

e) Finansiering av förundersökningar.

114. Det juridiska system banken infört varierar från en metod till en annan för att kunna anpassas efter deras särskilda egenskaper. Trots dessa olikheter utmärks riskkapitalförvaltningen i stort av följande gemensamma inslag:

a) Finansieringsstödet beviljas alltid på förmånligare villkor än de som gäller på den lokala marknaden.

b) Mottagaren står inte risken för växelkursförluster, utan det är gemenskapen som tar på sig denna i en första etapp, och därefter staten i berört tredje land i Medelhavsområdet.

c) Det definitiva beviljandet av finansieringsstöd till slutmottagaren får inte ske utan EIB:s uttryckliga medgivande.

115. Som fallet är med dess egna transaktioner, försäkrar sig EIB om att avtalsvillkoren är förenliga med den lokala lagstiftningen.

Handläggning och uppföljning av projekten

116. När EIB använder sina egna medel för att finansiera ett projekt där även riskkapital beviljats, handlägger dess avdelningar direkt den inlämnade ansökan enligt sina vanliga interna rutiner.

117. När däremot förvaltningen av transaktionerna sker inom ramen för en global kredit, sköts handläggningen av projektet på decentraliserad väg. Det är i första hand det förmedlande finansinstitutet som skall handlägga ansökan.

118. Det förmedlande finansinstitutet har dock inte autonoma beslutsbefogenheter i fråga om tilldelning av riskkapital. Det skall tillställa EIB handlingarna rörande projektet och resultatet av sin handläggning för godkännande. Dessa handlingar skall enligt avtalet åtminstone bestå av en standardiserad informationsblankett.

119. Efter granskning av de översända handlingarna fattar EIB ett beslut att tilldela medel, varigenom det förmedlande finansinstitutet ges tillstånd att ingå finansieringsavtalet med slutmottagaren.

120. Uppföljningen av transaktionerna sker enligt två komplementära metoder. De avtal som tecknas med de förmedlande finansinstituten föreskriver uppföljning genom granskning av regelbundet insända uppgifter om de förmedlande finansinstitutens riskkapitalportfölj och varje mottagares ekonomiska ställning. Uppgifterna samlas på standardiserade blanketter av en modell som bifogas till avtalet. Denna uppföljning kompletteras med besök på platsen, som EIB antingen gör direkt eller genom att skicka ut konsulter som engagerats specifikt för detta ändamål.

121. Vad gäller de globala krediter som beviljats marockanska staten, försäkrar sig statskassan, innan medlen betalas ut, om att mottagaren har uppfyllt avtalsvillkoren. Samtidigt gör den en uppföljning av projekten via de skattetekniska balansräkningar som inkommer.

Revisionsrättens iakttagelser efter utförda granskningar

Handläggning av projekten

122. Den vanligast förekommande svagheten rör uppgifterna om de europeiska delägarna i det gemensamma företaget. Deras exakta situation och arten av deras åtagande kan inte bedömas utifrån uppgifterna i de handläggningsdokument som överlämnats till revisionsrätten. Utförda granskningar har dock visat att det finns ett nära samband mellan arten av partnerskap och ett lyckat — eller misslyckat — resultat av de finansierade projekten.

123. Den andra svagheten, som påvisades genom analys av projekten i stickprovet och genom granskning av den tillgängliga dokumentationen, är att man ganska ofta underskattar investeringsbudgetarna och särskilt behoven av rörelsekapital.

124. Bortsett från dessa båda svagheter varierar kvaliteten mellan handläggningsdokumenten. Granskningen av dem som handlagts antingen direkt av EIB:s avdelningar eller av det tunisiska förmedlande finansinstitutet eller också av det investmentbolag som bildats i Marocko, visar på god kvalitet i handläggningen. De handlingar som inlämnats av de övriga inom ramen för undersökningen besökta förmedlande finansinstituten till stöd för deras ansökan om tilldelning är däremot behäftade med svagheter, som från fall till fall avspeglar institutens obefintliga eller otillräckliga erfarenhet vad gäller förvaltning av denna typ av transaktioner.

Koncentration av biståndet

125. I hälften av de åtta utvalda projekten i Tunisien var det förmedlande finansinstitutet självt mottagare av ett belopp motsvarande över 60 % av samtliga avsatta medel.

126. Enligt uppgifter från tillsynsmyndigheterna rekryterades mottagarna av riskkapital i Marocko huvudsakligen bland de förmedlande finansinstitutens ordinarie kunder.

127. I Egypten absorberade tre projekt hela 16,5 miljoner ecu av de 27 miljoner som ställts till förfogande enligt det tredje och det fjärde protokollet. Denna koncentration av tilldelningen blir dessutom desto mer påtaglig i och med att de finansierade projekten är ytterst omfattande — ett av dessa innebär en total investering på 140 miljoner ecu — att de europeiska samarbetsparterna är mycket stora — mestadels multinationella — företag, och att EIB satsar egna medel vid dessa transaktioner.

128. Trots den obestridliga ekonomiska betydelsen av de finansierade projekten i Egypten, är sådana koncentrationer diskutabla, med tanke på de mål som uppställs för riskkapital i de protokoll som ingåtts med detta land och i de vägledande programmen. Enligt de senare är nämligen små och medelstora företag (SMF) den prioriterade målgruppen för riskkapital. Men de enda transaktioner som riktar sig till sådana företag härrör från två globala krediter, där den första, som finansieras av det tredje protokollet, bara använts delvis och det andra, som finansieras av det fjärde protokollet, vid revisionsrättens undersökning inte hade lett till att några medel tilldelats överhuvudtaget.

129. Enligt EIB är projektportföljen i Egypten sund och avspeglar bankens strävan att på bästa sätt förvalta de medel man fått sig anförtrodda av kommissionen, med hänsyn till de möjligheter som erbjuds av den lokala marknaden. Revisionsrätten bestrider inte detta men konstaterar att policyn strider mot de åtaganden som gjorts i de vägledande programmen.

130. De behöriga myndigheterna i ett tredje land i Medelhavsområdet underströk för övrigt att den fundamentala betydelsen av detta finansieringsinstrument bestod i att det möjliggör projekt av hög kvalitet, men som är svåra att finansiera med klassiska bankkrediter därför att initiativtagarna inte kan ställa tillräckliga garantier. Meningen med riskkapitalet är därmed att gynna framväxten av en ny generation företagare, vilket inte var fallet med de finansierade projekten i Egypten och bara delvis med dem som finansierats i Marocko och Tunisien.

Allmän uppföljning av transaktionerna från EIB:s sida

131. Vad gäller den dokumentära uppföljningen, konstaterades att de förmedlande finansinstituten i allmänhet inte har uppfyllt sina avtalsmässiga skyldigheter att regelbundet tillställa EIB informationsblanketter med uppgifter om sin riskkapitalportfölj och om varje mottagares ekonomiska ställning.

132. EIB engagerade på egen bekostnad en konsult som i maj 1993 skulle utvärdera de finansierade transaktionerna i Marocko, på grundval av ett stort stickprov på 37 projekt. Flera av de projekt revisionsrätten granskade vid sin undersökning hade tidigare antingen utvärderats av denne konsult eller kontrollerats av EIB. Revisionsrätten har kunnat verifiera likheten mellan iakttagelserna.

Registerade resultat

133. Förvaltningen av riskkapitalet inom ramen för genomförandet av de tredje protokollen kännetecknas av

a) att tilldelningen av anslag till de olika verksamhetssektorerna i tredje land i Medelhavsområdet är väl avvägd, särskilt i Marocko och Tunisien, där sju respektive nio sektorer har fått tillgång till detta finansieringsinstrument,

b) vatt man åstadkommit en hävstångseffekt på investeringarna, i och med att prioriteringen av bildande av gemensamma företag har gynnat tillskott av utländskt kapital,

c) att 5 200 direkta arbetstillfällen har skapats i Marocko och över 1 900 i Tunisien och Egypten. I de båda senare länderna kunde man tack vare två andra granskade transaktioner rädda 400 respektive 500 hotade arbetstillfällen,

d) att man valt ut projekt som är ägnade att förbättra utrikeshandelsbalansen.

Genomförande av de fjärde protokollen

134. Inom ramen för de tredje protokollen hade det finansieringsstöd som beviljats via globala krediter, med undantag av det som beviljats de förmedlande finansinstituten själva, formen av långfristiga lån där räntan var lägre än den på den lokala marknaden. Efter utförd granskning visar det sig att detta var den främsta orsaken till det lyckade resultatet.

135. Villkoren för tilldelning av finansieringsstöd inom ramen för de fjärde protokollen visar viljan att betona karaktären av riskkapital genom att främja förvärv av andelar med avkastning i form av utdelning liksom viljan att ge ännu högre prioritet åt bildande av gemensamma företag med europeiska delägare. Dessa nya metoder har visat sig svåra att tillämpa i Marocko och Tunisien, och det är förklaringen till den låga utnyttjandenivån av de anslag som avtalats inom ramen för de fjärde protokollen *(se tabell 8)*.

TABELL 8

3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN — RISKKAPITAL PER DEN 31.12.96

(milj. ecu)

Land	Ref.	Definition av lånet	Åtaganden	Utbetalningar	Förfallet	Saldo
ALGERIET	SEM/03/208/025/E	Direkt	3,0	0,9	0,0	2,2
	SEM/03/208/026/E	Direkt	1,0	0,2	0,0	0,8
		SUMMA 3:E PROTOKOLLET ALGERIET	**4,0**	**1,0**	**0,0**	**3,0**
MAROCKO	SEM/03/204/008/C	Globallån	9,0	9,0	0,0	0,0
	SEM/03/204/010/E	Riskkapital	0,5	0,5	0,0	0,0
	SEM/03/204/011/E	Riskkapital	1,5	1,2	0,0	0,3
		SUMMA 3:E PROT. FÖR MAROCKO	11,0	10,7	0,0	0,3
	SEM/04/204/006/E	Globallån	20,0	10,0	0,0	10,0
		SUMMA 4:E PROT. MAROCKO	20,0	10,0	0,0	10,0
		SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN MAROCKO	**31,0**	**20,7**	**0,0**	**10,3**
TUNISIEN	SEM/03/212/008/E	Globallån	3,0	2,9	0,0	0,1
	SEM/03/212/013/E	Globallån	3,0	2,5	0,0	0,5
		SUMMA 3:E PROTOKOLLET TUNISIEN	6,0	5,4	0,0	0,6
	SEM/04/212/005/E	Globallån	7,0	3,0	0,0	4,0
	SEM/04/212/016/E	Globallån	8,0	1,5	0,0	6,5
		SUMMA 4:E PROTOKOLLET TUNISIEN	15,0	4,5	0,0	10,5
		SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN TUNISIEN	**21,0**	**9,8**	**0,0**	**11,2**
EGYPTEN	SEM/03/220/012/E	Direkt	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/013/E	Globallån	3,0	0,5	2,5	0,0
	SEM/03/220/022/E	Direkt	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/030/E	Direkt	3,0	3,0	0,0	0,0
	SEM/03/220/036/E	Direkt	1,5	1,5	0,0	0,0
		SUMMA 3:E PROTOKOLLET EGYPTEN	12,5	10,0	2,5	0,0
	SEM/04/220/013/E	Globallån	6,0	0,0	0,0	6,0
	SEM/04/220/029/E	Direkt	6,0	6,0	0,0	0,0
	SEM/04/220/033/E	Direkt	2,5	0,0	0,0	2,5
		SUMMA 4:E PROTOKOLLET EGYPTEN	14,5	6,0	0,0	8,5
		SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN EGYPTEN	**27,0**	**16,0**	**2,5**	**8,5**
JORDANIEN	SEM/03/628/011/E	Globallån	1,0	1,0	0,0	0,0
	SEM/03/628/037/E	Globallån	1,0	1,0	0,0	0,0
		SUMMA 3:E PROTOKOLLET JORDANIEN	2,0	2,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/012/E	Globallån	2,0	1,0	0,0	1,0
		SUMMA 4:E PROTOKOLLET JORDANIEN	2,0	1,0	0,0	1,0
		SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN JORDANIEN	**4,0**	**3,0**	**0,0**	**1,0**
LIBANON	SEM/03/604/009/E	Globallån	1,0	0,0	0,0	1,0
		SUMMA 3:E PROTOKOLLET LIBANON	1,0	0,0	0,0	1,0
	SEM/04/604/007/E	Globallån	2,0	0,0	0,0	2,0
		SUMMA 4:E PROTOKOLLET LIBANON	2,0	0,0	0,0	2,0
		SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN LIBANON	**3,0**	**0,0**	**0,0**	**3,0**
3:E PROTOKOLLET		Riskkapital	2,0	1,7	0,0	0,3
		Direktlån	13,5	10,5	0,0	3,0
		Globallån	21,0	16,9	2,5	1,6
		SUMMA 3:E PROTOKOLLET	**36,5**	**29,0**	**2,5**	**5,0**
4:E PROTOKOLLET		Direktlån	8,5	6,0	0,0	2,5
		Globallån	45,0	15,4	0,0	29,5
		SUMMA 4:E PROTOKOLLET	**53,5**	**21,4**	**0,0**	**32,0**
		RISKKAPITAL	2,0	1,7	0,0	0,3
		DIREKTLÅN	22,0	16,5	0,0	5,5
		GLOBALLÅN	66,0	32,3	2,5	31,2
		TOTALSUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN	**90,0**	**50,5**	**2,5**	**37,0**

Källa: Revisionsrätten.

136. Eftersom dessutom de lokala små och medelstora företagen ofta är familjeföretag, är det dubbla målet att hjälpa till att förstärka deras eget kapital och samtidigt främja bildandet av joint venture-företag ofta svårt att förena med den uttalade motviljan mot att acceptera en utländsk partner. De lokala myndigheterna rekommenderar att de globala krediterna skall klyvas i två delar, så att en del kan reserveras för de lokala företagare som inte önskar ingå i ett joint venture-företag.

Förvaltning av räntesubventioner

Inledning

137. Det icke återbetalningspliktiga bistånd enligt protokollen som belastar gemenskapens allmänna budget får användas för att, inom gränsen 2 %, subventionera den ränta EIB tillämpar på de lån banken beviljar av egna medel. Till skillnad från riskkapital sägs ingenting i protokollen om hur höga belopp som får beviljas som räntesubventioner.

138. I sin rapport 3/91 kritiserade revisionsrätten den befogenhet 1986 års förordning tillskrev EIB i fråga om finansieringsbeslut avseende räntesubventioner och som ledde till att de icke återbetalningspliktiga budgetmedlen i första hand anslogs till att täcka EIB:s behov. Rådets förordning nr 1762/92 rådde bot på detta missförhållande, men den började inte tillämpas förrän vid genomförandet av de fjärde protokollen.

Resultat av granskningarna

Budgetdata

139. För genomförandet av de tredje och fjärde protokollen i de sju länder som berörs av denna undersökning togs den 31 december 1996 sammanlagt 114,7 miljoner ecu upp i budgeten som åtagandebemyndiganden, varav 58,3 miljoner ecu har betalats ut. Dessutom har anslag på 5,3 miljoner ecu för vilka åtaganden gjorts förfallit. I bokslutet för budgetåret 1996 uppgick saldot för de anslag för vilka åtaganden gjorts men som inte betalats ut som räntesubventioner från anslagsramarna i de tredje och fjärde protokollen till 51,1 miljoner ecu, eller 44,5 % av de totala åtagandena *(se tabell 9)*.

TABELL 9

3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN — RÄNTESUBVENTIONER PER DEN 31.12.96

(milj. ecu)

Land	Ref.	Räntesubventioner			
		Åtaganden	Utbetalningar	Förfallet	Saldo
ALGERIET	—	—	—	—	—
EGYPTEN	SEM/03/220/011/B	3,0	2,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/014/E	6,4	5,3	1,1	0,0
	SEM/03/220/015/B	0,9	0,8	0,2	0,0
	SEM/03/220/016/B	5,6	3,3	2,3	0,0
	SEM/03/220/017/B	2,8	2,1	0,7	0,0
	SEM/03/220/027/B	3,8	3,5	0,0	0,3
	SEM/03/220/029/B	1,9	1,7	0,0	0,3
	SEM/03/220/037/B	0,8	0,0	0,0	0,8
	SEM/03/220/038/B	7,9	6,3	0,0	1,5
	SEM/03/220/041/B	2,7	0,0		2,7
	SUMMA 3:E PROTOKOLLET EGYPTEN	35,8	25,7	4,5	5,6
	SEM/04/220/001/B	1,7	0,0	0,0	1,7
	SEM/04/220/007/B	4,9	4,9	0,0	0,0
	SEM/04/220/009/B	7,4	0,9	0,0	6,5
	SEM/04/220/012/B	3,4	0,0	0,0	3,4
	SEM/04/220/023/B	5,4	2,7	0,0	2,7
	SEM/04/220/032/B	7,6	0,0	0,0	7,6
	SUMMA 4:E PROTOKOLLET EGYPTEN	30,4	8,5	0,0	21,9
	SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN EGYPTEN	66,2	34,2	4,6	27,4

(milj. ecu)

Land	Ref.	Räntesubventioner			
		Åtaganden	Utbetalningar	Förfallet	Saldo
JORDANIEN	SEM/03/628/008/B	2,1	1,5	0,6	0,0
	SEM/03/628/009/B	1,2	1,2	0,0	0,0
	SEM/03/628/010/B	1,1	1,0	0,0	0,1
	SEM/03/628/018/B	0,3	0,1	0,0	0,3
	SEM/03/628/030/B	1,4	1,3	0,1	0,0
	SEM/03/628/034/B	0,3	0,3	0,0	0,0
	SEM/03/628/036/B	0,4	0,4	0,0	0,0
	SEM/03/628/039/B	1,0	0,9	0,0	0,1
	SEM/03/628/040/B	0,8	0,8	0,0	0,0
SUMMA 3:E PROTOKOLLET JORDANIEN		8,7	7,5	0,7	0,5
	SEM/04/628/002/B	2,3	0,4	0,0	1,9
	SEM/04/628/003/B	0,6	0,4	0,0	0,2
	SEM/04/628/004/B	0,7	0,6	0,0	0,1
	SEM/04/628/010/B	1,2	1,1	0,0	0,0
	SEM/04/628/014/B	2,0	1,0	0,0	1,0
	SEM/04/628/018/B	0,0	0,0	0,0	0,0
	SEM/04/628/020/B	2,7	1,0	0,0	1,7
	SEM/04/628/021/B	0,9	0,4	0,0	0,5
	SEM/04/628/026/B	1,5	0,0	0,0	1,5
SUMMA 4:E PROTOKOLLET JORDANIEN		11,9	5,0	0,0	6,9
SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN JORDANIEN		20,6	12,5	0,7	7,3
LIBANON	–	–	–	–	–
MAROCKO	–	–	–	–	–
SYRIEN	SEM/03/608/013/B	6,1	0,0	0,0	6,1
SUMMA 3:E PROTOKOLLET SYRIEN		6,1	0,0	0,0	6,1
	SEM/04/608/001/B	6,9	0,0	0,0	6,9
SUMMA 4:E PROTOKOLLET SYRIEN		6,9	0,0	0,0	6,9
SUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN SYRIEN		13,0	0,0	0,0	13,0
TUNISIEN	SEM/03/212/005/B	1,4	1,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/006/B	1,4	1,4	0,0	0,0
	SEM/03/212/011/B	2,4	2,2	0,0	0,2
	SEM/03/212/016/B	5,4	5,1	0,0	0,3
	SEM/03/212/018/B	4,4	1,7	0,0	2,7
SUMMA 3:E PROTOKOLLET TUNISIEN		14,9	11,6	0,0	3,3
TOTAL SUMMA 3:E PROTOKOLLET		65,5	44,8	5,3	15,4
TOTAL SUMMA 4:E PROTOKOLLET		49,2	13,6	0,0	35,6
TOTALSUMMA 3:E OCH 4:E PROTOKOLLEN		**114,7**	**58,3**	**5,3**	**51,1**

Källa: Revisionsrätten.

Vilande åtaganden och uppföljning

140. Granskningen av kommissionens handlingar visade en stor volym åtagandebemyndiganden som antingen låsts för tidigt eller där ett större belopp låsts än vad som behövdes för de berörda transaktionerna.

141. Detta fenomen illustrerar bristerna i kommissionens uppföljning. Man har inte verkställt de kontroller som krävs för att verifiera att åtagandets omfattning är motiverad och inte infört ett årligt förfarande för avslutning av räkenskaperna avseende slutförda projekt.

För tidig låsning av åtagandebemyndiganden

142. I stort visade revisionsrättens granskning att anslag för vilka åtaganden gjorts på totalt 27,5 miljoner ecu har legat oanvända under perioder på över två år. Dessa belopp, såsom framgår av *tabell 10b*, härrör från sju projekt där det i fyra fall inte hade gjorts någon betalning alls när granskningen genomfördes.

RÄNTESUBVENTIONER – VILANDE ÅTAGANDEN

TABELL 10a

Resterande belopp som skall dras tillbaka

Land	2:e protokollet		3:e protokollet		4:e protokollet	
	Identifierad transaktion	Belopp (milj.ecu)	Identifierad transaktion	Belopp (milj.ecu)	Identifierad transaktion	Belopp (milj.ecu)
Egypten			SEM/03/220/029	0,25	SEM/04/220/007	0,01
Jordanien	SEM/628/02/034 SEM/628/02/035	0,10 0,07	SEM/03/628/010 SEM/03/628/018 SEM/03/628/034 SEM/03/628/036 SEM/03/628/039	0,08 0,28 0,01 0,03 0,07		
Tunisien			SEM/03/212/005 SEM/03/212/011	0,19 0,16		
Summa		0,17		1,07		0,01
Totalsumma						1,25

TABELL 10b

Försenad användning av anslag för vilka åtaganden gjorts

Land	3:e protokollet				4:e protokollet			
	Identifierad transaktion	Belopp (milj.ecu)	Bokföringsmässigt åtagande	Första betalning	Identifierad transaktion	Belopp (milj.ecu)	Bokföringsmässigt åtagande	Första betalning
Egypten	SEM/03/220/037	0,75	24.11.1992	—	SEM/04/220/009 SEM/04/220/012	7,40 3,39	1.12.1993 28.7.1994	11.7.1996 —
Jordanien					SEM/04/628/002 SEM/04/628/003	2,31 0,65	29.12.1992 23.3.1993	13.2.1996 10.8.1996
Syrien	SEM/03/608/013	6,10	3.5.1995	—	SEM/04/608/001	6,87	3.5.1995	—
Summa		6,85				20,61		
Totalsumma								27,46

Källa: Revisionsrätten

Resterande belopp som skall dras tillbaka

143. En genomgång av de transaktioner som finansierats i form av räntesubventioner inom ramen för de tredje och fjärde protokollen, och även protokollen nummer 2, visar att åtaganden i samband med projekt där EIB har gjort den slutgiltiga betalningen och meddelat kommissionen detta inte har avslutats i kommissionens räkenskaper, där det förekommer resterande belopp som ibland går mycket långt tillbaka i tiden. I ett fall gjordes den sista betalningen 1990.

144. *Tabell 10a* visar att det är fallet med 11 projekt motsvarande nära 1,25 miljoner ecu, där ett resterande belopp på 168 320 ecu till och med härrör från två åtaganden enligt protokollen nummer 2 med Jordanien. Om man införde ett systematiskt förfarande med årlig avslutning av transaktionerna, skulle man kunna undvika en sådan situation, som i onödan fryser anslag och tynger räkenskaperna.

145. Detta bekräftas av de granskningar som gjordes i Egypten. I två av de tre berörda projekten var åtagandebeloppet för högt. I det ena översteg det 700 000 ecu, det vill säga det var 25 % för högt, och i det andra var motsvarande siffror 250 000 ecu respektive 13 %. I det första fallet var de oanvända och överflödiga medlen låsta från och med mars 1994, i det andra från och med december 1992. I bägge fallen rubricerades de aktuella medlen i räkenskaperna fortfarande som ”återstår att betala” vid utgången av 1995, och de överfördes till 1996, varefter de, endast i det första fallet, drogs tillbaka i juli.

146. I det tredje fallet hade EIB:s ursprungliga lån av egna medel fastställts till 35 miljoner ecu, och en räntesubvention hade beviljats vars uppskattade belopp var 5,6 miljoner ecu. Vid slutet av 1993 beslöt banken att sänka lånet till 28 miljoner ecu, i och med att initiativtagaren själv hade reducerat projektets omfattning, men den informerade inte kommissionen om ändringen förrän i juni 1994. Dock vidtog den senare då inga åtgärder för att sänka de medel som avsatts för räntesubventionen. Ett resterande belopp på över 3 miljoner ecu låg kvar som åtagande under hela 1994 och 1995, och en slutgiltig betalning effektuerades i december 1995. De ej utnyttjade medlen drogs tillbaka först i juli 1996. Detta projekt visar ännu en gång att kommissionens avdelningar inte förvaltar budgetmedlen tillräckligt rigoröst. Banken borde också ha informerat kommissionen tidigare om sitt beslut att sänka lånet.

Iakttagelser rörande förvaltningen av räntesubventioner

147. De ovan konstaterade sakförhållandena visar på bristerna i kontrollen av att de medel EIB ansöker om för räntesubventioner är berättigade. Kommissionen begärde inga förklaringar till det ursprungliga beloppet, skälen till att ett resterande belopp förelåg efter avslutad transaktion och inte heller av vilken anledning EIB ansåg sig böra begära en ökning av de ursprungliga anslagen. Kommissionens otillräckliga uppföljning bekräftas av att de resterande belopp som ännu inte dragits tillbaka går så långt tillbaka i tiden och är så många.

148. Rådets förordning (EEG) nr 1762/92 gav kommissionen rätt att själv fatta beslut om finansiering i form av räntesubventioner. Därmed åligger det kommissionen att försäkra sig om att den ansökan som inges av EIB är så utformad att det är möjligt att kontrollera att de begärda anslagen är välgrundade såväl principiellt som beloppsmässigt.

149. Vidare borde kommissionen, såsom revisionsrätten regelbundet rekommenderat, även på andra områden införa ett årligt förfarande för avslutning av projekten och tillbakadragande av resterande belopp ([27]).

ALLMÄNNA SLUTSATSER

Synpunkter på protokollsystemet

150. De synpunkter som framfördes i revisionsrättens särskilda rapport nr 3/91 i samband med granskningen av genomförandet av de första två serierna av protokoll är fortfarande aktuella ([28]).

151. Eftersom mottagarländerna fått rätt att utnyttja de i protokollen fastställda beloppen utan tidsbegränsning, har en harmonisk övergång mellan de olika protokollen förhindrats, och budgetmedel har låsts som kunde ha använts för andra ändamål. Dessutom blev kommissionen från och med 1992 tvungen att förvalta de fyra serierna av protokoll samtidigt. Denna förvaltning kommer att fortgå ända tills anslagen till de olika protokollen är förbrukade, och detta samtidigt som man förvaltar det bistånd som regleras av Meda-förordningen. Därvidlag räknar kommissionen, på grundval av de tredje och fjärde protokollen, med årliga betalningar i storleksordningen 200 miljoner ecu fram till och med 1999, och sedan för de följande åren med betalningar av lägre belopp till dess att anslagen är slut ([29]).

([27]) Se bland annat punkt 3.18 ff. i den särskilda rapport som är bifogad till revisionsförklaringen avseende budgetåret 1994 (EGT nr C 352, 30.12.1995).

([28]) Se särskild rapport 3/91, framför allt punkt 3.23 ff. (EGT nr C 252, 26.9.1991).

([29]) Se kommentarer till artikel B7-4051, Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 1997 (EGT nr L 44, 14.2.1997).

152. Meda-förordningen innebär en lösning på problemet med utnyttjandet av medlen, i och med att den föreskriver ett tillvägagångssätt som smidigt kan anpassas efter de mottagande tredje ländernas absorptionsförmåga, samtidigt som dessas prioriteringar tillgodoses. Enligt denna förordning har tredje länder i Medelhavsområdet inte längre rätt till ett visst budgetbelopp utan förhandlar, för en tid av tre år, fram en plan vars vägledande karaktär understryks.

Synpunkter på kommissionens förvaltningssystem

153. Förvaltningen vid GD IB försvåras av de bristande personalresurserna och av bristen på klarhet i fördelningen av uppgifterna mellan avdelningarna, liksom i fördelningen av befogenheter mellan kommissionen i Bryssel och delegationerna. Delegationernas befogenheter borde förstärkas, så att de i god tid kan fatta de beslut som eventuellt visar sig nödvändiga vid projektförvaltningen. I gengäld för de ökade befogenheterna borde de vara skyldiga att motivera besluten.

154. Finansieringsöverenskommelsernas kvalitet bör förbättras på det juridiska planet, genom införande av sanktioner när mottagaren inte fullgör sina skyldigheter, och på det tekniska planet, genom en bättre beskrivning av förvaltningsorganen, innehållet i resultatrapporterna, och systematiskt införande av en bestämmelse om utvärdering efter halva tiden och en slutgiltig utvärdering av projektet samt om extern revision.

155. Med de datahjälpmedel som står till dess förfogande kan kommissionen varken ha någon hjälpbokföring över de projekt som har direkt samband med genomförandet av budgeten eller göra en detaljerad uppföljning av projekten. De andrahandsåtaganden som utgörs av avtal ingångna enligt finansieringsöverenskommelserna måste fortfarande följas upp manuellt. *Management Information System* (MIS) installerades i en förenklad version 1997.

156. De kombinerade effekterna av dessa brister medför att kommissionen har otillräcklig kontroll över hela projektförvaltningscykeln, i synnerhet genomförandet av projekten. Rationaliseringen av kommissionens förvaltningssystem, som började med införandet av *Management Cycle Project*, måste fördjupas och kompletteras.

157. Detta förhållande är särskilt bekymmersamt nu när kommissionens avdelningar, i och med antagandet av Meda-förordningen, står inför en högst påtaglig ökning av den budgetvolym de skall förvalta, där åtagandebemyndigandena är ungefär dubbelt så stora som i protokollen. Därför medgav ändringsbudget 1/96 möjligheten att använda upp till 3 % av Meda-anslagen för administrativ och teknisk support. Dessutom kan det förändrade tillvägagångssättet i Meda rubba rutinerna i relationerna mellan gemenskapen och tredje länder i Medelhavsområdet och intensifiera konkurrensen mellan de senare.

158. Den lärdom man kan dra av genomförandet av protokollen (se punkt 103) är att kommissionen, vad gäller förvaltningen av finansieringsstödet, från och med Meda-förordningen varje gång det är möjligt borde grunda sig på de administrativa bestämmelser som gäller i tredje land i Medelhavsområdet och inte försöka införa en på förhand fastställd standardmodell.

Synpunkter på de transaktioner vilkas förvaltning kommissionen delegerat till EIB

159. De utförda granskningarna har visat att, trots svagheterna i vissa förmedlande finansinstituts handläggningsförfaranden, det införda systemet för förvaltning av riskkapital är av god kvalitet och att de uppnådda resultaten är tillfredsställande. Vid genomförandet av riskkapitaltransaktionerna har dock finansieringsstödet koncentrerats i alltför hög grad.

160. Kommissionens uppföljning av de transaktioner som förvaltas av EIB är bristfällig. Dessa brister tar sig uttryck i minimalt utnyttjande av de dokumentära uppgifter som översänds av EIB och, vad gäller räntesubventionerna, i en stor mängd vilande åtaganden.

Denna rapport antogs av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 29 januari 1998.

För revisionsrätten

Bernhard FRIEDMANN

ordförande

KOMMISSIONENS SVAR

PROTOKOLLSYSTEMET

Genomförande av protokollen

Budgetens utformning

21. När den årliga budgeten förbereddes och upprättades ville kommissionen och den budgetansvariga myndigheten i fråga om antalet budgetposter jämka samman strävan efter specificering å ena sidan och konsolidering å andra sidan, och samtidigt bevara insynen i vad de finansierade åtgärderna har för syfte.

Gemenskapsrättslig grund

23. Vid beslut om räntesubventioner kan kommissionens åsikt i teorin lämnas utan avseende, även om det i praktiken ännu aldrig har hänt.

Som revisionsrätten påpekar åtgärdas denna situation genom förordning 1762/92.

24. Enligt artikel 209 i fördraget skall rådet inhämta yttrande från revisionsrätten i tre särskilda fall. Kommissionen anser inte att Meda-förordningen passar in på något av dessa fall.

Kommissionen får dock frivilligt höra revisionsrätten enligt ett avtal som ingicks år 1980. Revisionsrätten får höras om alla förslag som innebär betydande tekniska ändringar av finansiella eller budgetrelaterade förfaranden.

I framtiden kommer kommissionen mer systematiskt att rekommendera rådet att inhämta förhandsyttrande från revisionsrätten.

Slutsatser om protokollsystemet

28. Se punkt 24.

TRANSAKTIONER SOM FÖRVALTAS DIREKT AV KOMMISSIONEN

Förvaltnings- och uppföljningsinstrument

Finansieringsöverenskommelser

31-33. Kommissionen kommer att utreda revisionsrättens rekommendationer. Kommissionen instämmer i att finansieringsöverenskommelserna kan bli bättre och att projektstyrningsmetoden Projekt Cycle Management när den infördes ledde till bättre projektbeskrivning och uppföljning.

Utbildning i den projektstyrningsmetoden anordnades år 1992-1997 med hjälp av externa konsulter. De projektansvariga har på så sätt gradvis tillägnat sig metoden.

Informationsteknik

34-36. Insatserna fortsätter för att ta fram metoder för finansiell förvaltning och information i samband med projektövervakning och kontroll.

Avdelningarnas organisation och resurser

37-43. Kommissionens organisation för förvaltning av bilateralt bistånd har förändrats kraftigt under den period som revisionsrättens granskning avser. Ansvarsfördelningen mellan kommissionen och dess delegationer förändras ständigt. Vad gäller upphandling, kontraktstilldelning och lokala utbetalningar har nya regler gjort att delegationerna kan fortsätta arbeta flexibelt. När Medagrupperna inrättas kommer delegationerna att få större möjligheter att kontrollera projekt. Kommissionen har internt skilt på ansvaret för att utarbeta, finansiera, förvalta och utvärdera projekt, något som inspirerats av initiativet SEM 2000 för sund och effektiv ekonomisk förvaltning samt projektstyrningsmetoden Projekt Cycle Management. Det bilaterala biståndet har setts över och ytterligare medel har avsatts för att genomföra och följa upp projekt enligt Meda-förordningen. Vid behov erinrar och informerar kommissionen sin personal om deras skyldigheter vad gäller handläggning av kontrakt och finansieringsöverenskommelser. Det revisionsrätten tar upp i punkt 42 kommer att förbättras i takt med ökande budgetdisciplin enligt initiativet SEM 2000 för sund och effektiv ekonomisk förvaltning.

Arbetsfördelningen mellan de geografiskt inriktade enheterna, den tekniska enheten och delegationerna har gjorts i linje med generaldirektorat IB:s arbete med att fastställa nya och så detaljerade regler som möjligt för samarbetet

mellan kommissionen och dess delegationer om ekonomiskt samarbete och bistånd.

Tidsplan för genomförandet av projekten

44-47. Vad gäller Economic Geology-projektet tog kommissionen sitt beslut den 23 mars 1989 och efter beredning sändes finansieringsöverenskommelsen den 14 november 1989 iväg för underskrift. Den blev slutligen kontrasignerad den 23 april 1990. Fördröjningen på tretton månader berodde på att både kommissionens och mottagarlandets administrativa förfaranden måste fullgöras.

Kommissionen är medveten om det problem som revisionsrätten tar upp och har föreslagit att budgetförordningen ändras, så att finansieringsöverenskommelser måste undertecknas senast året efter det att kommissionen fattat sitt beslut. Det skulle ge mottagarna motivation att se till att de nationella förfarandena slutförs inom en viss tid sedan man enats om villkoren för biståndet.

46. Bestämmelserna om handläggning av finansieringsöverenskommelserna blir ofta föremål för svåra och känsliga förhandlingar med mottagarstaterna om bland annat insyn i reglerna och säkerheten för gemenskapsmedel.

De finansieringsöverenskommelser som revisionsrätten hänvisar till upprättades under sent 80-tal och tidigt 90-tal.

Direktoratet för finanser och resurser inrättades i juli 1995 som en sådan motvikt som krävdes enligt initiativet SEM 2000 för sund och effektiv ekonomisk förvaltning. Sedan dess har finansieringsöverenskommelserna standardiserats och kompletterats och innehåller numera det mesta som revisionsrätten föreslagit.

Kommissionen har försett personal som handlägger gemenskapsprojekt med detaljerade regler och riktlinjer om upphandling och kontraktstilldelning. Reglerna uppdateras med jämna mellanrum och vid behov.

48-49. Kommissionen är medveten om att omfattande byggnadsprojekt och projekt för social infrastruktur ofta överskrider de ursprungliga kostnadsberäkningarna. Biståndsprojekt enligt preferensavtal handläggs i första hand av landet självt och kommissionen har vidtagit lämpliga åtgärder för att se till att projekten fortlöper korrekt med hänsyn till ändrade villkor vare sig de är ekonomiska, sociala eller tekniska. I fråga om finansieringsöverenskommelserna har kommissionen vidtagit åtgärder för bättre kontroller av slutdatum, vilket får ändras med hänsyn till omständigheterna.

Finansiell förvaltning och uppföljning av projekten

51-53. Kommissionen instämmer i att lägesrapporter bör följas upp bättre. Enligt principen om ömsesidigt förtroende, som ligger till grund för externt bistånd, arbetar kommissionen för att mottagarstaten eller det förmedlande finansinstitutet skall kontrollera de belopp som mottagarna bidrar med.

Kommissionens företrädare ser till att kontrollsystemen uppdateras med hänsyn till ändrade villkor. Kommissionen får regelbundet lägesrapporter om projekten. När mer resurser blir tillgängliga enligt Meda-förordningen planerar kommissionen att förbättra uppföljningen av lägesrapporterna.

52. Med hjälp av de nationella systemen vill kommissionen så snart som möjligt börja verka för delägarskap. Sådana övervakningsuppdrag som planeras varje halvår enligt Meda-programmet bör förbättra projektuppföljningen betydligt.

Administrativ och finansiell förvaltning

Uppföljning av de delegerade utbetalarnas räkenskaper

54. Kommissionen är medveten om det problem revisionsrätten tar upp och har sedan generaldirektorat IB inrättades omfördelat personal för att kunna stämma av de delegerade utbetalarnas räkenskaper. Dessutom har kommissionen infört rutiner för avstämning varje kvartal i fortsättningen. Arbetet med att ta igen förseningarna gör goda framsteg, utom i länder där information är svårtillgänglig på grund av politiska svårigheter.

Urvalet av de tekniska konsulterna

55. Det nyligen inrättade direktoratet för finanser och resurser vid generaldirektorat IB har nu övertagit ansvaret för att välja ut tekniska konsulter.

För att skilja på ansvaret för att inleda, välja ut, genomföra och utvärdera program och projekt har kommissionen ökat den interna kontrollen så att rutinerna skall bli både tydligare och effektivare. Personal som handlägger projekt har också fått information om nya upphandlingsförfaranden och ändrade gränsbelopp.

56-57. Se kommentarer till punkt 55.

Likviditetsförvaltning

59. Vissa projekt genomförs under svåra omständigheter och det är mycket viktigt att projektledarna intar en försiktig men positiv hållning. Arbetsprogrammet och kostnadsberäkningarna återspeglar denna hållning. När arbetsprogrammet och kostnadsberäkningarna genomförs skall den enhet som handlägger projektet noggrant kontrollera framsteg och utgifter.

60. Avtal kan ingås med förvaltningen om återinvestering av ränteinkomster vid kreditgivning, med utgångspunkt i resultaten och slutsatserna från de övervakningsuppdrag som skall äga rum varje halvår.

Finansiering av icke-stödberättigade utgifter

61-62. Kommissionen är medveten om att betalningar skall avse stödberättigade utgifter. Rätten till stöd innebär bland annat att utgiften inte får ha uppstått innan anslagsåtaganden gjorts. Enligt finansieringsöverenskommelsen kan utgifter därför vara stödberättigade om de uppkommit efter det att anslagsåtaganden gjorts men innan finansieringsöverenskommelsen trätt i kraft.

I projektet SEM/03/204/212 var den totala betalningen på 452 488 ecu och därav gick 212 000 ecu till stöd för en del av projektet innan finansieringsöverenskommelsen undertecknats. Den utbildning som fick stöd påbörjades i september 1990, sedan kommissionen den 6 juli 1990 hade beslutat stödja projektet och gjort de anslagsåtaganden som behövdes för att finansiera projektet.

63. Den oförutsedda verksamhet som revisionsrätten tar upp berodde på ett trängande behov av att få kontroll över de smittbärare som spritts i Libyen när levande men ofruktsamma fluglarver transporterades in från Amerika. Verksamheten var godkänd av medlemsstaterna och Egypten. Kommissionen bidrog med 700 000 ecu inom utvecklingsprogrammet för livsmedelssektorn, Food Sector Development Programme, för brådskande inköp av insektsmedel som behövdes för förebyggande kontroller av djur längs med gränsen mellan Libyen och Egypten. Förskottet skulle återbetalas från livsmedelsbiståndets motpartsmedel. Kommittén för motpartsmedlen godkände att 705 010 ecu betalades ut i egyptiska pund till utvecklingsprogrammet för livsmedelssektorn på kontot för löpande fonder.

64. Enligt finansieringsöverenskommelsen skall 350 700 ecu (15 % av hela projektkostnaden minus oförutsedda utgifter) betalas ut för tjänster från en internationell organisation och 1 067 500 ecu för organisationens personal- och lokalkostnader. Dessa kostnader har nu fördelats över de fem projekt i vilka den internationella organisationen deltar. Kommissionen har begärt att den internationella organisationen förtydligar anslagen för lokalkostnader.

Tidsfrister för betalningar

65. Den dröjsmålsränta för betalningsförseningar som revisionsrätten kommenterar berodde på att ett förskott som förföll till betalning år 1991 betalades ut sent. Dröjsmålet på 158 dagar berodde på händelser som låg utanför kommissionens kontroll, men för projektets bästa måste kommissionen ändå beakta dröjsmålsräntan.

66. Vad gäller projektet Ground Water Investigation i Azraq (SEM/030628/006) skall det betonas att betalningsförseningarna berodde på att utbetalningarna sköttes via banksystemet, som verkställde betalningar till underentrepenören i annan valuta trots att kontraktet tydligt stipulerade att betalning skulle ske i ecu.

68. Vad gäller de förseningar som revisionsrätten tar upp krävde kommissionens rutiner för att behandla betalningsanmodan från nationella utanordnare 42-53 dagar.

Externa utvärderingar och revisioner

69-71. De projekt som revisionsrätten granskat har efter starten förbättrats utifrån projektutvärderingar. En enhet för utvärdering har inrättats och enheten för finansfrågor har förstärkts, vilket borde göra det möjligt att noggrannare följa upp revisionsberättelser och utvärderingsrapporter både medan projekten pågår och sedan de avslutats.

För revision har kommissionen anlitat externa revisorer eftersom de egna personalresurserna är begränsade. Ett systematiskt granskningsprogram håller på att utarbetas för år 1998 och den egna personalen skall kombineras med projektpersonal och externa revisorer.

Kommissionen arbetar för att texten i finansieringsöverenskommelserna oftare skall ta upp skyldigheten att tillåta extern granskning av projektens räkenskaper.

Ändringar av de ursprungliga besluten

72-80. Både kommissionens och delegationernas projekthandläggare har en pragmatisk inställning till hur finansieringsöverenskommelsen genomförs. Som revisionsrätten noterar har detta lett till olika villkor i finansieringsöverenskommelserna.

Ansvaret för att inhämta vederbörligt tillstånd i avtalsfrågor och juridiska frågor har skilts från de tekniska enheterna och i viss mån från delegationerna och ligger nu på direktoratet för finanser och resurser. Därigenom har den interna kontrollen av ändringar i finansieringsöverenskommelserna ökat. Alla ändringar i finansieringsöverenskommelserna kommer därigenom att ske enligt reglerna.

De tekniska konsulternas insatser

81. Kommissionen delar revisionsrättens uppfattning om den övergripande kvaliteten på det tekniska stödet till projekten.

82-84. I ett fall byttes konsulten ut och i ett annat fall fortsatte konsulten enligt avtal och ärendet håller på att avslutas.

De projektansvarigas förvaltning och uppnådda resultat

Räkenskapsmässiga och finansiella iakttagelser

85-87. De punkter som revisionsrätten tar upp kommer att beaktas i programmet för projektgranskning under 1998.

Uppnådda resultat och projektens fortbestånd

88. Revisionsrätten anser att biståndsprojekt kan framkalla beroendeförhållanden om det tekniska biståndet inte är balanserat. Exemplen i punkt 89-98 bekräftar detta dilemma.

89. När driften av anläggningen skulle överlämnas till General Organisation for Sanitary Drainage stod det klart att organisationen under en kortare tid behövde institutionernas stöd för att få kapacitet att driva anläggningen i den etappen av Helwan-projektet. Kommissionen beviljade stödet och ytterligare 3 miljoner ecu gjordes tillgängliga för ändamålet. Organisationens tillkortakommanden som revisorerna noterat var vid den tidpunkten uppenbara, och åtgärder vidtogs för att förbättra organisationens kapacitet att driva anläggningen.

90. Det är inte ovanligt att personal, som huvudsakligen avlönas av entrepenörerna för att sköta och underhålla anläggningen under provperioden, inte vill ta anställning inom den statliga sektorn. Därför behövde organisationen bistånd från tekniska konsulter under en övergångsperiod, sedan entrepenörerna avslutat sitt arbete och ansvaret övergått från regeringsnivån till den lokala nivån. Sådana övergångsperioder är känsliga och rättens revisorer valde det tillfället för att inspektera projektet. Sedan dess har situationen lösts och biståndet från de tekniska konsulterna håller enligt planerna på att dras tillbaka under 1998. Priset på vatten är en mycket känslig politisk fråga och kan inte lösas inom ramen för projektet. Gemenskapen har dock tillsammans med andra stora biståndsgivare tagit upp frågan med Egyptens regering.

93. Kommissionen kommer att följa upp saken och se till att kontrollen över lager och materiel förbättras.

94-96. Se svaret i punkt 88.

Slutsatser om projektförvaltningen

99. Den särskilda rapporten 3/91 och svaren på den har legat till grund för en genomgripande översyn av kommissionens rutiner för bistånd till Medelhavsländerna. Alla kommissionens utfästelser kunde inte helt genomföras för de projekt som finansieras enligt det tredje och fjärde protokollet, eftersom projekten pågick när rapporten utarbetades. Däremot har de genomförts när det gäller Meda-projekten.

100-102. Den personalbrist som revisionsrätten betonar har till viss del kompenserats genom Meda-programmets budgetbestämmelser. Översynen av kommissionens organisation enligt initiativet SEM 2000 har givit tydligare ansvarsområden, bättre ansvarsfördelning och tydligare regler för projekthandläggning.

De nödvändiga förbättringarna kommer att fortsätta genom att kommissionen får större möjligheter att utvärdera och kontrollera projekt, datasystemen för bokföring och ekonomiska kontroller av projekt vidareutvecklas, samt genom att vederbörliga resurser blir tillgängliga för mer omfattande teknisk projektuppföljning.

101. Se punkterna 34-36 och 37-43.

103. Kommissionen har noterat revisionsrättens anmärkningar på förvaltningssystemen. Det är viktigt att nu följa upp frågan noggrant vid projekthandläggning samt i finansieringsöverenskommelserna.

Kommissionen brukar vanligen stödja sig på de nationella förvaltningarna för att genomföra projekt och anpassar det system som föreslås till förvaltningens kapacitet.

I samband med att Meda inrättas utarbetar kommissionen nu instrument som skall underlätta projekthandläggningen, och förhandlar med var och en av samarbetsparterna i Medelhavsområdet för att få fram ramkonventioner om gemensamma regler och administrativa medel som behövs för att genomföra projekt och program. Man bör utgå från en gemensam grund men även beakta olika förslag från samarbetsparterna i Medelhavsområdet och deras individuella situation.

TRANSAKTIONER VILKAS FÖRVALTNING DELEGERATS TILL EUROPEISKA INVESTERINGSBANKEN OCH KONTROLLEN AV DESSA

Allmän presentation av undersökningen

107. Kommissionen och Europeiska investeringsbanken strävar efter att utreda revisionsrättens krav.

Vid förhandlingarna om den årliga programplaneringen med den ledamot av revisionsrätten som samordnar kontrollerna av Europeiska investeringsbankens befogenheter begärde Europeiska investeringsbankens kontrollkommitté att inspektionerna skulle fördelas jämnare över året, och att programmet skulle ta hänsyn till lokal förvaltning och helgdagar. Sådant planeringsarbete mellan två kontrollinstanser är vanligt förekommande.

På begäran anordnar kontrollkommittén gemensamma inspektioner enligt trepartsavtalet mellan institutionerna, beroende på land även med mycket kort varsel.

Vidare ges alltid information före inspektionerna så att revisionsrätten får största möjliga utbyte av inspektionerna på plats.

System för förvaltning av riskkapital

Avsedd användning av riskkapital och villkor för att få lån

110. Villkoren för att bevilja riskkapital tolkas helt i överensstämmelse med målen för sådant bistånd. Alla projektvillkor skall godkännas av ”artikel 9-kommittén” som enligt bestämmelserna skall bestå av företrädare för medlemsstaternas regeringar samt en företrädare från kommissionen.

Beskrivning av förvaltningssystemet

Finansieringsmetoder och avtalsbestämmelser

114. a). Anmärkningen är befogad vad gäller vissa transaktioner enligt det tredje protokollet, men inte för flertalet transaktioner enligt det fjärde protokollet.

b) I allmänhet står gemenskapen risken för växelkursförluster (se artikel 3.1, andra stycket i förvaltningsavtalen mellan kommissionen och Europeiska investeringsbanken av den 16 juni 1987 och den 17 december 1992). Detta är självklart i fråga om förvärv av andelar.

Handläggning och uppföljning av projekten

117. Det bör klargöras att handläggningen av globala krediter delegeras, men Europeiska investeringsbanken behåller beslutsrätten, något som är vanligt både vad gäller egna medel och riskkapital.

Revisionsrättens iakttagelser efter utförd granskning

Handläggning av projekten

122. Europeiska investeringsbanken har analyserat problemet och fäster nu större vikt vid att samarbetsparten deltar tekniskt eller kommersiellt än bara rent ekonomiskt, eftersom det ofta inte är särskilt effektivt på medellång sikt.

123. Europeiska investeringsbanken är väl bekant med problemet. De egna medlen bör därför utökas med riskkapital.

124. Europeiska investeringsbanken utför regelbundna kontroller och kan konstatera att de förmedlande finansinstituten gjort framsteg.

Koncentration av biståndet

126. Det bör göras klart att nästan alla banker i Marocko utnyttjar detta anslag. Eftersom det är stor efterfrågan på projektfinansiering i Marocko är det både effektivt och naturligt att de förmedlande finansinstitutens egna kunder får lämna förslag på lämpliga projekt. Detta hindrar inte andra från att lämna förslag på projekt.

127-130. När gemenskapen och Europeiska investeringsbanken lanserade globala lån för små och medelstora företag var själva tillgängligheten något nyskapande. I dessa biståndsfrågor har det inte varit någon lätt uppgift att identifiera lämpliga projektförslag från ekonomiskt stabila små och medelstora företag som velat ta upp lån i utländsk valuta. Tidigare hade vissa förmedlande finansinstitut ingen erfarenhet av att bevilja medel från anslagsposten till små och medelstora företag, även om detta tycks ha ändrats med tiden.

Andra skäl till att så få globala lån sökts är risken för växelkursförluster, osäkra exportmarknader samt de lokala förhållandena som kännetecknas av långsam BNP-tillväxt och många andra möjligheter till finansiering.

Företagen i Medelhavsländerna gör sina intäkter i lokal valuta. Lånen till mycket förmånlig ränta har hämmats av risken för växelkursförluster och affärsrisken för de små och medelstora företagen.

Mot bakgrund av de ovannämnda erfarenheterna återkallade Europeiska investeringsbanken 17,4 miljoner ecu av lånen ur de egna medlen. Av 3 miljoner ecu i riskkapital betalades bara 0,52 miljoner ecu ut medan de återstående 2,48 miljonerna ecu återkallades. Därigenom skyddades gemenskapens ekonomiska intressen.

Allmän uppföljning av transaktionerna från Europeiska investeringsbankens sida

131. Uppföljningen håller på att förbättras.

Genomförande av de fjärde protokollen

135. Det är tydligt att begreppet samriskföretag måste bli mer flexibelt. Definitionen har utsträckts till alla samarbetsformer, utan att de nödvändigtvis måste ha formen av gemensamma andelar i kapitalet, och anslagen har därigenom utnyttjats snabbare.

De nya formerna framstår som mindre direkt förmånliga, något som är ett naturligt led i utvecklingen av en mognare finansmarknad och gör att nya instrument gradvis kan införas. Europeiska investeringsbanken anser att den bör arbeta för fler finansiella instrument som riktar sig till små och medelstora företag.

136. Att stödja företagare utan inblandning av utländska samarbetsparter är ett led i den nya inriktningen på partnerskapssamarbetet mellan Europa och Medelhavsländerna som skall göra de små och medelstora företagen i tredje land mer konkurrenskraftiga innan tullskyddet försvinner, något som planeras i de nya associeringsavtalen.

Förvaltning av räntesubventioner

Resultat av granskningen

Vilande åtaganden och uppföljning

140-142. Ett nytt system för regelbunden information som har införts kommer att leda till bättre information om räntesubventioner.

Som ett led i kommissionens återkommande granskning av vilande åtaganden och åtaganden som används långsamt har de projekt som revisionsrätten granskat setts över på nytt för att vidare finansieringsbehov skall kunna fastställas. Efter granskningen har kommissionen antingen avslutat eller ändrat de projekt som revisionsrätten undersökt, och överskjutande medel har frigjorts för andra behov.

Iakttagelser rörande förvaltningen av räntesubventioner

147-148. Se svaret i ovanstående punkter 140-142.

ALLMÄNNA SLUTSATSER

Synpunkter på protokollsystemet

150-152. Revisionsrätten noterar att erfarenheterna av Medelhavsprotokollen har beaktats i rådets förordning nr 1488/96 om Meda. Den förordningen bildar en ram för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet och avser finansiella och tekniska stödåtgärder för att reformera ekonomiska och sociala strukturer i Medelhavsområdet.

Synpunkter på kommissionens förvaltningssystem

153-158. I takt med att Medelhavspolitiken utvecklats har personalbristen blivit allt mer märkbar. Kommissionen har dock genom omorganisation, omfördelning och förstärkning av projekthandläggningen strävat efter att

använda resurserna effektivt och rationellt.

Detta arbete kommer ge ännu bättre resultat när en gemensam administrativ enhet inrättas enligt kommissionens beslut av den 15 oktober 1997. Ansvars- och arbetsfördelningen mellan kommissionen och dess delegationer samt mellan den tekniska enheten och tjänstegrenarna i Bryssel håller på att omvärderas.

Utvecklingen går även mot tydligare regler och rutiner för kontrakt och finansiell förvaltning. Vidare gör tillgängliga resurser att utvärderings- och kontrollverksamheten kan öka både kvantitativt och kvalitativt.

Mot bakgrund av erfarenheterna från att utarbeta och genomföra protokollen har kommissionen vidtagit nödvändiga åtgärder så att Meda-projekten omsorgsfullt kan följas upp utan hinder.

Synpunkter på transaktioner som kommissionen delegerat till Europeiska investeringsbanken att förvalta

159. Mer än 200 stödmottagare har haft nytta av det tredje och fjärde protokollet. Det bistånd som beviljats har inte varit alltför koncentrerat, utom vad gäller behovet av att skydda gemenskapens ekonomiska intressen vid den situation som beskrivs i svaren till punkt 127-136.

160. Kommissionen ser tillsammans med Europeiska investeringsbanken över sina rutiner och har under tiden ökat de tillgängliga resurserna för att kunna undersöka informationsflödet mellan de båda institutionerna närmare.