I

(Meddelelser)

REVISIONSRETTEN

SÆRBERETNING NR. 3/91

om

det finansielle og faglige samarbejde med middelhavslande, der ikke er medlemmer af EF med Kommissionens svar

(91/C 252/01)

(Bemærkninger i henhold til EØF-Traktatens artikel 206a, stk. 4)

INDHOLD

	Punkt
1. Indledning	1.1 — 1.5
2. Rammerne for det finansielle og faglige samarbejde	2.1 — 2.4
3. Protokolsystemet	3.1 — 3.31
Proceduren for indgåelse af protokoller	3.1 — 3.5
Konsekvenser	3.6 — 3.7
Budgetforvaltningen	3.8 — 3.20
Midlerne stilles til rådighed over en længere periode	3.8 — 3.12
Udnyttelse af restbeløb	3.13 — 3.15
Anvendelse af gavebistand	3.16 — 3.18
Konsekvenserne, for så vidt angår protokollernes iværksættelse	3.19 — 3.20
Finansielle gennemførelsesbestemmelser	3.21 — 3.22
Bemærkninger om protokolsystemet	3.23 — 3.31
4. Forvaltningssystemerne	4.1 — 4.43
Regnskabssystemerne	4.1 — 4.11
Beskrivelse af systemerne	4.1
Tilsyn med gennemførelsen af protokollerne	4.2 — 4.5
Finansielt tilsyn med projekter	4.6 — 4.11
Aktioner, som forvaltes af EIB	4.12 — 4.23
Det retlige grundlag for fuldmagterne	4.13 — 4.14
Kommissionens rolle	4.15 — 4.23
Aktioner, som forvaltes af Kommissionen	4.24 — 4.43
Bistandsforvaltningen	4.24 — 4.27
Ansvarsfordelingen	4.28 — 4.29
Instrukser	4.30 — 4.33
Arbejdsprogrammerne og gennemførelsesrapporterne	4.34 — 4.38
Evalueringer	4.39

Personaleressourcer	4.40— 4.41
Delegationernes rolle	4.42— 4.43
5. Iværksættelse og resultater af det finansielle og faglige samarbejde	5.1 — 5.91
Rettens revision	5.1 — 5.4
Budgetgennemførelsen	5.5 — 5.19
Almindelige bemærkninger	5.5 — 5.11
Tyrkiet	5.12
Malta	5.13
Algeriet	5.14
Marokko	5.15
Tunesien	5.16
Egypten	5.17
Jordan	5.18
Libanon	5.19
Projektudformningen	5.20— 5.36
De ydre forhold og projektmålene	5.21— 5.23
De lokale partnere	5.24— 5.26
Finansieringsplaner	5.27— 5.30
Tidsplaner for gennemførelsen	5.31— 5.32
Bevilgede fællesskabsmidler	5.33— 5.35
Valg af bistandsform	5.36
Projektgennemførelse	5.37— 5.53
Forsinkelser	5.37— 5.38
Væsentlige ændringer af projekterne	5.39— 5.43
Faglig bistand	5.44— 5.48
Modtagernes forpligtelser	5.49— 5.52
De administrative strukturer	5.53
Projekternes effektivitet	5.54— 5.91
Generelle bemærkninger	5.54
Tyrkiet	5.55
Malta	5.56
Algeriet	5.57— 5.61
Marokko	5.62— 5.69
Tunesien	5.70— 5.76
Egypten	5.77— 5.85
Jordan	5.86— 5.91
6. Konklusioner	6.1 — 6.12
BILAG:	Side
Bilag 1: Retsakter vedrørende programmerne for samarbejdet med Middelhavslande, der ikke er medlemmer af EF	42
Bilag 2: Rammerne for det finansielle og faglige samarbejde	43
Kommissionens svar	50

1. INDLEDNING

1.1. Retten har i en årrække gennemført et revisionsprogram omfattende det finansielle og faglige samarbejde med Middelhavslandene, og den har herunder foretaget stedlig revision i et antal lande, der modtager bistand fra Fællesskabet.

Retten har under revisionen lagt vægt på den anmodning, Europa-Parlamentet fremsatte i sin afgørelse om decharge for gennemførelsen af det almindelige budget for regnskabsåret 1987 [1] om, at Retten i lyset af underudnyttelsen af bevillingerne i denne sektor foretog en evaluering af det finansielle og faglige samarbejde med Middelhavslandene.

1.2. Ved udgangen af 1990 nåede Rådet til enighed om retningslinjerne for og indholdet af Fællesskabets bistands- og samarbejdspolitik vedrørende den fjerde protokol, der skal indgås med hvert enkelt af de sydlige og østlige Middelhavslande for 1992-1996. Fællesskabets samlede finansielle forpligtelse vedrørende dette område er øget væsentligt [2], og hertil kommer, at EF-politikken er blevet udvidet, således at den også omfatter støtte til gennemførelse af økonomiske reformer i de pågældende lande, finansiering af regionalprojekter og samarbejdsprojekter omfattende flere lande, støtte til private virksomheder og samarbejde med EF-virksomheder samt sikring af bedre adgang til det fælles marked for visse af disse landes landbrugsprodukter. Det er væsentligt, at Fællesskabet ved udarbejdelsen og iværksættelsen af de nye protokoller til fulde udnytter de erfaringer, der er indhøstet i forbindelse med de tidligere protokoller, og at der gøres en indsats for at få afhjulpet konstaterede svagheder. Retten ønsker med denne særberetning at fremme denne politik.

1.3. Denne særberetning er en undersøgelse af, hvorledes det finansielle og faglige samarbejde med de nedenfor anførte lande har udviklet sig over en periode på en halv snes år, dvs. fra omkring 1979 til 1989:

a) tre Maghreb-lande: Algeriet, Marokko og Tunesien, i det følgende benævnt »Maghreb-lande« [3],

b) fire Machrak-lande: Egypten, Jordan, Libanon og Syrien, i det følgende benævnt »Machrak-lande« [4],

c) Cypern, Malta og Tyrkiet.

I den periode, Rettens revision omfattede, androg den samlede finansielle bistand, der blev stillet disse lande til rådighed, 3 783 mio. ECU. Af dette beløb blev 1 714,5 mio. ECU finansieret over EF's almindelige budget og 2 069 mio. ECU over Den Europæiske Investeringsbanks (EIB's) egne midler. Der gives en detaljeret oversigt over den samlede finansielle bistand i ***tabel 1*** [5].

1.4. I denne særberetning behandles kun aktioner, der er finansieret over EF-budgettet, herunder hører også aktioner, der er omfattet af den samlede garanti, Fællesskabet stiller over budgettet for lån ydet af EIB af Bankens egne midler. De aktioner, som finansieres af EIB af Bankens egne midler, er ikke omfattet af Rettens vurdering. Det er grunden til, at det finansielle samarbejde med Israel og Jugoslavien, som udelukkende finansieres over Bankens egne midler, ikke behandles i denne særberetning [6]. Beretningen omhandler heller ikke det finansielle samarbejde med de Middelhavslande, der i dag er medlemmer af EF (Grækenland, Portugal og Spanien).

1.5. Kapitel 2 indeholder en indføring i de generelle rammer for det finansielle og faglige samarbejde, og i kapitel 3 foretages der en vurdering af selve systemet med finansprotokoller. Heri indgår også en analyse af fordele og svagheder ved systemet på grundlag af en sammenholdelse med bl.a. de gældende bestemmelser for Fællesskabets bistand til lande i andre regioner i verden. I kapitel 4 undersøges kvaliteten af de forvaltningssystemer, Kommissionen har indført. Der foretages i denne forbindelse en særskilt analyse dels af de aktioner, som administreres af EIB, og dels af dem, der administreres direkte af Kommissionen. I kapitel 5 evaluerer Retten iværksættelsen og de opnåede resultater af Fællesskabets bistand. Endelig indeholder kapitel 6 et sammendrag af denne særberetnings væsentligste konklusioner.

---

(1) EFT nr. L 247 af 23. 8. 1989, s. 7.

(2) Fællesskabets samlede finansielle bistand inden og uden for rammerne af protokollerne vil andrage ca. 4 400 mio. ECU, hvoraf 1 300 mio. ECU skal finansieres over EF-budgettet, mens 3 100 mio. ECU skal finansieres over lån ydet af Den Europæiske Investeringsbank af Bankens egne midler.

(3) Af de fem Maghreb-lande modtager Libyen ikke EF-bistand, og Mauretanien, der har undertegnet Lomé-konventionerne, modtager bistand inden for rammerne af De Europæiske Udviklingsfonde (EUF).

(4) Af de øvrige Machrak-lande modtager Sudan, der har undertegnet Lomé-konventionerne, finansiel bistand over EUF, mens landene på Den Arabiske Halvø samt Irak ikke modtager EF-bistand.

(5) Af tabel 1, 2, 3, 4 og 5 fremgår ikke virkningerne for EF-budgettet af, at Fællesskabets garanti for lån ydet af EIB af Bankens egne midler er taget i anvendelse.

(6) For disse lande er det ikke desto mindre muligt at finansiere aktioner over EF-budgettet ved, at Fællesskabets garanti for lån ydet af EIB tages i anvendelse.

Tabel 1 — Fællesskabets bistand til Middelhavslande, der ikke er medlemmer af EF

(mio. ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
Land eller geografisk område	Gyldighedsperiode	Lån af EIB's egne midler	Bistand over budgettet				Samlet bistand
			Gavebistand	Lån på særlige vilkår	Risikovillig kapital	Samlet bistand over budgettet	
TYRKIET							
3. protokol	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Særlig bistand	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
I alt		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
CYPERN							
1. protokol	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2. protokol	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3. protokol	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
I alt		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTA							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2. protokol	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3. protokol	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
I alt		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
NORDLIGE MIDDELHAVSLANDE		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ALGERIET							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2. protokol	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3. protokol	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
I alt		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MAROKKO							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2. protokol	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3. protokol	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
I alt		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TUNESIEN							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2. protokol	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3. protokol	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
I alt		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGHREB							
1. protokol		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2. protokol		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3. protokol		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
I alt		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
EGYPTEN							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2. protokol	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3. protokol	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
I alt		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
JORDAN							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2. protokol	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3. protokol	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
I alt		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LIBANON							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2. protokol	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3. protokol	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
I alt		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SYRIEN							
1. protokol	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2. protokol	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
I alt		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Reserve 3. protokol	Forbeholdt Syrien	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MACHRAK							
1. protokol		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2. protokol		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3. protokol		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
I alt		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
SYDLIGE MIDDELHAVSLANDE							
1. protokol		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2. protokol		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3. protokol		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
I alt		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MIDDEL-HAVSLANDENE		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

Differencen på 54 mio. ECU mellem den samlede bistand over budgettet i kolonne 7 (1 714,5 mio. ECU) og det beløb, der er anført i tabel 2 og 4 (1 662,5 mio. ECU) skyldes, at disse tabeller hverken omfatter den tredje protokol med Cypern (18 mio. ECU), som trådte i kraft i 1990, eller den reserve (36 mio. ECU), der er forbeholdt den tredje protokol med Syrien, som ikke var undertegnet pr. 31.12.1989.

2. RAMMERNE FOR DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE

2.1. I 1960'erne udvikledes EF's særlige forbindelser til Middelhavslandene, navnlig i form af associeringsaftaler, der først og fremmest var baseret på handelsforbindelserne. De første skridt på vejen til en global EF-middelhavspolitik blev taget i 1972, da der i aftalerne blev indføjet et særligt afsnit om det finansielle og faglige samarbejde. Der er siden 1976 blevet undertegnet samarbejdsaftaler af ubegrænset varighed med Maghreb-landene, Machrak-landene, Malta og Cypern. Det retlige grundlag for forbindelserne medTyrkiet er stadig bestemmelserne i associeringsaftalen fra 1963.

2.2. Fællesskabet har med hvert enkelt deltagerland i det finansielle og faglige samarbejde undertegnet protokoller, hvorved det forpligter sig til at stille det pågældende land bistand i form af et samlet beløb til rådighed, som skal anvendes til deltagelse i finansieringen af projekter eller aktioner, der kan fremme den økonomiske og sociale udvikling i modtagerlandet. I disse protokoller fastsættes deres gyldighedsperiode, samt omfanget af og formen for det finansielle og faglige samarbejde, tillige med hvilke områder det kan omfatte. Endvidere indeholder protokollerne bestemmelser om forundersøgelse og gennemførelse af finansierede projekter. Samarbejdet med tredjelande i Middelhavsområdet bygger i vidt omfang på de hovedprincipper, der er gældende for EUF. Samarbejdet løber over flere år, der anvendes flere forskellige finansieringsinstrumenter, og bistanden forvaltes af parterne i fællesskab.

2.3. Indtil udgangen af 1990 var der undertegnet tre protokoller med hvert enkelt modtagerland (jf. bilag 1). Det fremgår af ***tabel 1***, at af de 1 714,5 mio. ECU, der var ydet over EF-budgettet, tegnede Maghreb-landene sig for 708 mio. ECU, Machrak-landene for 629 mio. ECU og Cypern, Malta og Tyrkiet for 377,5 mio. ECU. ***Graf 1 og 2*** viser, hvorledes bistanden ydet over EF-budgettet fordeltes på geografiske områder og modtagerlande.

2.4. ***Bilag 2*** indeholder en kort beskrivelse af rammerne for det finansielle og faglige samarbejde. Det indeholder oplysninger om:

a) finansprotokollernes gyldighedsperiode,

b) de finansieringsinstrumenter, der er omfattet af protokollerne,

c) de overordnede mål for Fællesskabets bistand i gyldighedsperioden for de tre protokoller samt disses anvendelsesområde,

d) budgetgrundlaget,

e) gennemførelsesbestemmelserne til protokollerne og kompetencefordelingen mellem EIB og Kommissionen for så vidt angår forvaltningen af bistanden,

f) procedurerne for finansieringsafgørelser og for indgåelse af finansieringsaftaler og -kontrakter,

g) Kommissionens og modtagerlandenes forvaltningsredskaber til iværksættelse af protokollerne.

3. PROTOKOLSYSTEMET

Proceduren for indgåelse af protokoller

3.1. Hele proceduren for forhandling og indgåelse af protokoller er temmelig langsommelig og påvirkes somme tider af elementer, som ikke direkte vedrører det finansielle og faglige samarbejde.

3.2. Det retlige grundlag for den første protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene og med Cypern og Malta var EØF-Traktatens artikel 283, men protokollerne skulle, selv om det var overflødigt, ratificeres af medlemsstaterne. Deres ikrafttrædelse blev derved forsinket med mellem 1 1/2 og 2 1/2 år (jf. ***bilag 1***).

3.3. Den anden protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene blev undertegnet mellem 9 og 12 måneder efter, at den foregående protokol var udløbet (31. oktober 1981), og dens ikrafttrædelse blev forsinket med mellem 14 og 19 måneder i forhold til den dato, hvor den teoretisk skulle have været trådt i kraft (1. november 1981). Forsinkelsen er endnu væsentligere i forbindelse med den anden protokol med Malta, hvor forhandlingerne vanskeliggjordes indtil 1985 som følge af visse krav, der skulle opfyldes i henhold til Maltas lovgivning. Protokollen trådte i kraft i oktober 1986 eller næsten tre år efter, at den teoretisk kunne have været trådt i kraft (1. november 1983).

3.4. Ikrafttrædelsesprocedurerne i forbindelse med den tredje protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene strakte sig over hele 1988 (jf. ***bilag 1***), dvs. 1 1/2 til 2 år efter, at den foregående protokol var udløbet (31. oktober 1986). Grunden til, at forhandlingerne trak særlig meget i langdrag, var, at det efter Spaniens og Portugals tiltrædelse af Fællesskabet var nødvendigt at tilpasse protokollen til bestemmelserne i aftalerne om de handelsmæssige forbindelser. I forbindelse med Marokko har det finansielle og faglige samarbejde i særlig grad været underordnet faktorer, som ikke har haft direkte tilknytning til samarbejdet. Her var det nemlig en betingelse for gennemførelsen af forhandlingerne, at der blev indgået en ny fiskeriaftale.

3.5. Den tredje protokol med hhv. Cypern og Malta var ingen undtagelse, den trådte først i kraft hhv. 17 og 9 måneder efter, at den foregående protokol var udløbet (jf. ***bilag 1***).

Konsekvenser

3.6. Bortset fra den første protokol med hhv. Cypern og Malta er protokollernes gyldighedsperiode ikke fastsat efter den dato, hvor de træder i kraft, men efter en nærmere defineret dato (jf. ***bilag 2***, pkt. 2). Enhver forsinkelse af en protokols ikrafttrædelse har således bevirket, at dens gyldighedsperiode er blevet reduceret. I de fleste tilfælde er gyldighedsperioden i realiteten blevet reduceret til under fire år og i visse tilfælde til tre år eller endog derunder (jf. ***bilag 1***).

3.7. Sådanne forsinkelser medfører i øvrigt, at kontinuiteten i protokollerne brydes. Som ovenfor anført (jf. pkt. 3.3-3.4) er det generelt således, at en protokol er trådt i kraft et til to år efter, at den foregående protokol er udløbet. For visse lande har dette medført, at kontinuiteten i samarbejdet er blevet brudt. For lande som Malta, Marokko eller Tunesien, hvor der under de første to protokoller faktisk blev disponeret over samtlige midler inden for den fastsatte gyldighedsperiode (jf. ***tabel 2 og 3***), bevirkede forsinkelserne, at den rytme, hvori forpligtelserne blev indgået, blev brudt. I perioden mellem de to protokoller omfattede det finansielle og faglige samarbejde således kun gennemførelse af godkendte projekter.

Budgetforvaltningen

Midlerne stilles til rådighed over en længere periode

3.8. I henhold til protokollerne skal de beløb, der hvert år stilles til rådighed, fordeles så jævnt som muligt over hele protokollens gyldighedsperiode. Ved begyndelsen af en gyldighedsperiode kan der dog inden for rimelige grænser stilles forholdsvis større beløb til rådighed.

3.9. Denne bestemmelse er i realiteten kun blevet overholdt i begrænset omfang. Iværksættelsen af protokollerne har fulgt en anden rytme, der først og fremmest har været bestemt af, i hvilket omfang modtagerlandene har været i stand til at fremlægge forslag til finansiering af projekter, der umiddelbart kunne sættes i gang. Det fremgår af ***tabel 2*** og ***graf 4-18***, at der for adskillige protokoller og adskillige lande gør sig det forhold gældende, at der efter regnskabsår, hvori der er disponeret over meget betydelige beløb, følger perioder, hvor der er indgået meget få eller ingen forpligtelser.

3.10. Denne bestemmelse har i øvrigt i vidt omfang mistet sin betydning som følge af, at protokollernes faktiske gyldighedsperiode er reduceret. Aktionerne og dermed de dertil afsatte midler er blevet koncentreret om denne reducerede periode. Bestemmelsen har også hindret en hurtig iværksættelse af protokoller indgået med lande, der allerede ved protokollernes ikrafttrædelse har kunnet forelægge projekter, der tegnede sig for en forholdsvis meget større andel af den samlede bevillingsramme.

3.11. Hertil kommer, at efter at der i 1987 blev oprettet en enkelt artikel i budgettet (965) omfattende alle tre protokoller med Maghreb- og Machrak-landene, er det ikke længere så nødvendigt for hver enkelt protokol at sikre en tidsmæssig fordeling af de udgifter, der afholdes over det almindelige budget.

3.12. Denne bestemmelse bør derfor ikke indføjes i kommende protokoller. Kommissionen burde snarere under forberedelsen af indikativprogrammer i samarbejde med modtagerlandene sikre en realistisk planlægning af iværksættelsen af det finansielle og faglige samarbejde. I denne planlægning bør der tages højde for de budgetmæssige rammer.

Udnyttelse af restbeløb

3.13. Det fastsættes i protokollerne, at restbeløb af midler, der ikke er disponeret over ved udgangen af gyldighedsperioden, »anvendes indtil det er opbrugt«. Dette »restbeløb« har undertiden udgjort en ikke uvæsentlig andel af den samlede beløbsramme i henhold til protokollerne. Dette var bl.a. tilfældet, for så vidt angik den første og anden protokol med Algeriet og Egypten, hvor restbeløbet androg mellem henholdsvis 30% og 50% af den samlede beløbsramme (jf. ***tabel 3***). Ved udgangen af 1989 var disse protokoller i øvrigt ikke i alle tilfælde endeligt afsluttet.

3.14. Ved iværksættelsen af protokollerne er der mulighed for en vis fleksibilitet med henblik på tilpasning til nye omstændigheder, som parterne ikke med rimelighed har kunnet forudse fra starten. Således som den pågældende bestemmelse er formuleret, er der imidlertid mulighed for at stille beløb til rådighed på ubestemt tid, og det gør princippet om flerårighed, som i teorien er nedfældet i protokollerne, virkningsløst.

3.15. Indhøstede erfaringer burde udnyttes ved udarbejdelsen af de fremtidige protokoller. Det samlede beløb, der kan ydes inden for rammerne af en protokol, bør fastsættes under hensyntagen til de faktiske muligheder for, at der kan disponeres over hele beløbet i gyldighedsperioden. Udnyttelsen af eventuelle restbeløb bør ske efter en nøje defineret procedure, som munder ud i, at der træffes formel afgørelse

Tabel 2 — Udviklingen i rammebeløb bevilget over budgettet samt udviklingen i forpligtelser og betalinger indtil den 31.12.1989

(mio. ECU)

TYRKIET		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	3. protokol	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Særlig bistand	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	I alt	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Forpligtelser	3. protokol		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Særlig bistand				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	I alt		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Betalinger	3. protokol		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Særlig bistand				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	I alt		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

CYPERN		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. protokol	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	I alt	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Forpligtelser	1. protokol		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. protokol							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	I alt		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Betalinger	1. protokol		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2. protokol							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	I alt		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTA		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. protokol	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3. protokol	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	I alt	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Forpligtelser	1. protokol		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. protokol									0,0	3,0	13,5	13,5
	3. protokol		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	I alt		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Betalinger	1. protokol		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. protokol									0,0	0,0	0,0	0,8
	3. protokol		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	I alt		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

NORDLIGE MIDDELHAVSLANDE		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb		359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Forpligtelser			13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Betalinger			4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ALGERIET		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2. protokol	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3. protokol	56,0										56,0	56,0
	I alt	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Forpligtelser	1. protokol		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2. protokol						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3. protokol											0,6	27,4
	I alt		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Betalinger	1. protokol		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2. protokol						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3. protokol											0,0	0,4
	I alt		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MAROKKO		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2. protokol	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3. protokol	173,0										173,0	173,0
	I alt	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Forpligtelser	1. protokol		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2. protokol						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3. protokol											11,9	122,3
	I alt		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Betalinger	1. protokol		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2. protokol						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3. protokol											0,0	0,0
	I alt		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TUNESIEN		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2. protokol	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3. protokol	93,0										93,0	93,0
	I alt	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Forpligtelser	1. protokol		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2. protokol						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3. protokol											39,4	59,7
	I alt		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Betalinger	1. protokol		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2. protokol						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3. protokol											10,8	13,2
	I alt		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGHREB		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2. protokol	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3. protokol	322,0										322,0	322,0
	I alt	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Forpligtelser	1. protokol		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2. protokol						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3. protokol											51,9	209,3
	I alt		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Betalinger	1. protokol		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2. protokol						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3. protokol											10,8	13,6
	I alt		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

EGYPTEN		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2. protokol	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3. protokol	200,0										200,0	200,0
	I alt	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Forpligtelser	1. protokol		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2. protokol						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3. protokol											33,9	44,3
	I alt		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Betalinger	1. protokol		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2. protokol						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3. protokol											0,0	0,3
	I alt		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

JORDAN		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2. protokol	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3. protokol	37,0										37,0	37,0
	I alt	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Forpligtelser	1. protokol		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2. protokol						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3. protokol											10,5	17,4
	I alt		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Betalinger	1. protokol		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2. protokol						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3. protokol											0,0	2,1
	I alt		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LIBANON		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2. protokol	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3. protokol	20,0										20,0	20,0
	I alt	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Forpligtelser	1. protokol		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2. protokol						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3. protokol											0,0	0,0
	I alt		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Betalinger	1. protokol		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2. protokol						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3. protokol											0,0	0,0
	I alt		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SYRIEN		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2. protokol	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	I alt	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Forpligtelser	1. protokol		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2. protokol						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	I alt		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Betalinger	1. protokol		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2. protokol						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	I alt		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2

MACHRAK		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2. protokol	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3. protokol	257,0										257,0	257,0
	I alt	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Forpligtelser	1. protokol		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2. protokol						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3. protokol											44,4	61,7
	I alt		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Betalinger	1. protokol		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2. protokol						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3. protokol											0,0	2,4
	I alt		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8

SYDLIGE MIDDELHAVSLANDE		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb	1. protokol	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2. protokol	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3. protokol	579,0										579,0	579,0
	I alt	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Forpligtelser	1. protokol		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2. protokol						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3. protokol											96,2	271,0
	I alt		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Betalinger	1. protokol		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2. protokol						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3. protokol											10,8	15,9
	I alt		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8

MIDDELHAVS-LANDENE		Rammebeløb	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Rammebeløb		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Forpligtelser			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Betalinger			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

Differencen på 54 mio. ECU mellem det samlede rammebeløb over budgettet i denne tabel (1 660,5 mio. ECU) og det beløb, der er anført i tabel 1 (1 714,5 mio. ECU) skyldes, at tabel 2 hverken omfatter den tredje protokol med Cypern (18 mio. ECU), som trådte i kraft i 1990, eller den reserve (36 mio. ECU), der er forbeholdt den tredje protokol med Syrien, som ikke var undertegnet pr. 31.12.1989.

Fordi tallene er afrundet, svarer visse totalbeløb ikke nøjagtigt til det samlede totalbeløb af de elementer, der indgår heri (f.eks.: Syrien, betalinger 1988 og 1989).

Tabel 3 — Oversigt over udnyttelsen af protokollernes rammebeløb bevilget over budgettet ved udgangen af det regnskabsår, hvori deres gyldighedsperiode udløber

(%)

Land eller geografisk område	Protokol	For-pligtel-ser	Betalin-ger
Tyrkiet	Tredje	100,0	27,8
	Særlig bistand	61,3	5,3
Cypern	Første	99,6	23,0
	Anden	65,0	51,6
Malta	Første	100,0	73,6
	Anden	100,0	0,0
Algeriet	Første	66,9	4,7
	Anden	54,5	10,0
Marokko	Første	100,0	34,3
	Anden	99,3	82,7
Tunesien	Første	73,5	23,3
	Anden	99,5	17,7
Maghreb	Første	83,2	23,3
	Anden	90,2	45,5
Egypten	Første	69,4	13,9
	Anden	53,0	8,4
Jordan	Første	85,6	31,1
	Anden	85,0	37,7
Libanon	Første	55,8	25,4
	Anden	100,0	3,8
Syrien	Første	70,1	11,2
	Anden	95,8	2,5
Machrak	Første	69,8	16,1
	Anden	67,9	10,9
Sydlige Middelhavslande	Første	77,3	20,1
	Anden	79,4	28,7

af Associeringsrådet. Denne afgørelse bør træffes på grundlag af en undersøgelse af udviklingen i samarbejdet med det pågældende land ved udløbet af en protokols gyldighedsperiode eller kort tid efter. I medfør af Associeringsrådets afgørelse bør restbeløbet enten overføres helt eller delvis til det rammebeløb, der er tildelt den efterfølgende protokol, eller bortfalde. Efter denne procedure ville der ikke, som i dag, ske en sammenkædning af ikke endeligt afsluttede protokoller.

Anvendelse af gavebistand

3.16. Det fastsættes i protokollerne, at gavebistand, der finansieres over Fællesskabernes budget, først og fremmest skal anvendes med henblik på opfyldelse af EIB's behov. Banken skal derigennem have mulighed for ved undertegnelsen af lånekontrakter op til den for Banken fastsatte låneramme at yde de absolut nødvendige rentegodtgørelser, som automatisk ydes i forbindelse med Bankens lån. Forvaltning af de på forhånd fastlagte samlede beløb er altså tilrettelagt således, at EIB til enhver tid råder over en finansieringskilde til dækning af rentegodtgørelserne.

3.17. EIB kan imidlertid ikke allerede fra starten af en protokols ikrafttrædelse konstatere, hvor stort dens reelle behov bliver, og det gør det vanskeligt at få lagt planlægningen af udnyttelsen af de samlede beløb i faste rammer. Der er endvidere en tendens til, at Kommissionen udskyder udnyttelsen af en del af EF's budgetmidler.

3.18. Denne hindring kunne undgås ved, at det i protokollen bliver fastsat, hvor stor en del af det samlede beløb ydet over EF-budgettet der ikke kunne anvendes som rentegodtgørelser. Kommissionen og modtagerlandet ville i så fald allerede fra starten vide nøjagtigt, hvor stor en del af det samlede beløb der kunne udnyttes som egentligt tilskud. I denne forbindelse er det hensigtsmæssigt at erindre om, at der inden for rammerne af EUF er afsat et samlet beløb til rentegodtgørelser.

Konsekvenserne, for så vidt angår protokollernes iværksættelse

3.19. Protokollerne iværksættes ikke inden for den teoretiske femårige ramme. Deraf følger en sammenkædning af ikke endeligt afsluttede protokoller, og som mest iøjefaldende eksempler herpå kan nævnes protokollerne med Algeriet og Egypten. Ved udløbet af gyldighedsperioden for de to første protokoller med disse to lande androg de midler, der ikke var disponeret over, mellem 30% og 50% af det samlede beløb (jf. ***tabel 2-4*** og ***graf 8 og 12***). Skal det undgås, at denne situation forværres yderligere, bør Kommissionen træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af de fremtidige protokoller.

3.20. For at rette op på dette forhold bør der efter Rettens opfattelse, samtidig med at der sikres en vis fleksibilitet, fastsættes strengere bestemmelser med hensyn til tidsplanen for udnyttelsen af de samlede beløb (jf. pkt. 3.14). Uanset hvilke bestemmelser der måtte indføres, bør de omfatte en procedure for endelig afslutning af protokollerne, der munder ud i, at der træffes formel afgørelse om, hvorledes et eventuelt restbeløb skal anvendes (jf. pkt. 3.15).

Gennemførelsesbestemmelser

3.21. Først fra begyndelsen af 1987, dvs. efter næsten otte år, blev der vedtaget en forordning om gennemførelsesbestemmelser (jf. ***bilag 2***, pkt. 14-17), og det er en væsentlig mangel. I denne otteårige periode anvendtes der en ad hoc-procedure, der dels fratog Kommissionen dens

forvaltningsbeføjelser, og dels i visse tilfælde medførte, at projekter blev vedtaget med væsentlige forsinkelser, fordi Rådet skulle træffe afgørelse ved enstemmig vedtagelse. Hver EF-medlemsstat har vetoret og kan i givet fald udnytte denne ret i en tvist med et land, der modtager EF-bistand, og dermed blokere Kommissionens aktion.

3.22. I Rådets gennemførelsesforordning (EØF) nr. 3973/86 henvises der i betragtningerne kun til den anden protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene samt med Cypern og Malta. Det burde have været fastsat — og bør stadig fastsættes -, at forordning (EØF) nr. 3973/86 også skal finde anvendelse på den tredje protokol. Der bør i øvrigt allerede ved undertegnelsen af den kommende fjerde protokol vedtages passende bestemmelser. Tilsvarende gælder det finansielle og faglige samarbejde med Tyrkiet, fordi der heller ikke her er vedtaget gennemførelsesbestemmelser (jf. ***bilag 2***, pkt. 17).

Bemærkninger om protokolsystemet

3.23. Retten har sammenholdt protokolsystemet med de rammer, der er fastlagt for Fællesskabets finansielle og faglige bistand til udviklingslande i Asien og Latinamerika. Denne bistand finansieres over kapitel 93 i det almindelige budget, og dets retlige ramme er en enkelt forordning, nemlig Rådets forordning (EØF) nr. 442/81 (1), hvori defineres de overordnede mål og formerne for bistand, samt de områder, inden for hvilke der kan ydes bistand, og de for Fællesskabet gældende beslutningsprocedurer og interne forvaltningsprocedurer.

3.24. Protokollerne udspringer klart af Fællesskabets vilje til at iværksætte en globalt orienteret politik, og de udgør en hensigtsmæssig ramme, inden for hvilken der på sigt og med en på forhånd fastlagt finansiel ramme kan fastlægges en sektororienteret politik for det finansielle og faglige samarbejde, som er i overensstemmelse med de udviklingsmål, som hvert enkelt modtagerland selv giver prioritet. Planlægningsfasen er i denne forbindelse af væsentlig betydning. Den tredje protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene samt Malta og Cypern repræsenterer i øvrigt en væsentlig forbedring i forhold til de to foregående protokoller. Den indeholder mere præcise definitioner på de specifikke mål for samarbejdet samt arten af projekter og foranstaltninger, der kan finansieres, og det er fastsat i protokollen, at der skal udarbejdes et indikativprogram, der er bindende for begge parter.

3.25. Indtil udgangen af 1990 planlagdes den finansielle og faglige bistand til udviklingslande i Asien og Latinamerika ikke for flere år ad gangen, og Kommissionen erkender, at det er en alvorlig svaghed, at samarbejdet har været underlagt en kunstig rytme, nemlig kalenderåret og regnskabsåret. Fra 1991 skal der planlægges for flere år ad gangen, og det skulle sikre en bedre udnyttelse af de finansielle midler.

3.26. Protokolsystemet skulle i princippet åbne mulighed for et bedre forhold mellem anvendte ressourcer og opnået udbytte samt større effektivitet, end et system uden planlægning, men det har i praksis været kendetegnet ved en række svagheder.

3.27. I forhold til de bestemmelser, som er gældende for det finansielle og faglige samarbejde med udviklingslande i Asien og Latinamerika, fungerer protokollerne som et yderligere stadium i samarbejdet. Proceduren for forhandling og indgåelse af protokoller (med en retlig ramme på kun 5 år) er langsommelig, hvilket til tider skyldes faktorer, der ikke direkte vedrører det finansielle og faglige samarbejde (jf. pkt. 3.1-3.5), og det medfører, at protokollernes iværksættelse udsættes og endog, at kontinuiteten i det finansielle og faglige samarbejde brydes (jf. pkt. 3.7).

3.28. Protokolsystemet indebærer endvidere, at de tre faser definition, forundersøgelse og udarbejdelse af projekter alle skal gennemføres ved begyndelsen af en protokols gyldighedsperiode. Dette medfører både for Kommissionen og de pågældende lande en væsentlig arbejdsbyrde, der skal afvikles over en meget kort periode. Spørgsmålet er, om ikke visse af de svagheder, som Retten har påvist ved projekternes kvalitet og de finansierede aktioner, skyldes, at forberedelsen har været for forhastet.

3.29. Hertil kommer, at fordi der i henhold til protokollerne er fastsat en nøje defineret finansiel ramme, der er disponibel inden for en bestemt periode, kan protokollerne skabe konkurrence i de pågældende lande mellem potentielle modtagere. Dette kan medføre, at dårligt eller utilstrækkeligt forberedte projekter opretholdes, til dels, hvis ikke hovedsagelig, med det formål at forbeholde de organisationer, som forelægger projekterne, en del af den finansielle ramme, der stilles til rådighed af Fællesskabet. Den finansielle og faglige bistand til udviklingslande i Asien og Latinamerika indebærer ikke denne svaghed, for selv om der også her skal træffes et valg mellem projekter under hensyntagen til den finansielle ramme, der er sat for Fællesskabets bistand, bliver effekten af disse valg ikke så stor, fordi der ikke er sat to grænser for denne bistand, nemlig en klart defineret finansiel ramme, som ikke kan forhøjes, og en gennemførelsesperiode, der løber over flere år.

3.30. Det er en ulempe ved protokolsystemet, at en række faktorer, som ikke direkte vedrører det finansielle og faglige samarbejde, indvirker på budgetgennemførelsen og forhindrer, at den gennemføres normalt. Af politiske grunde er iværksættelsen af protokollen med hhv. Tyrkiet, Syrien og Libanon blokeret. Fællesskabet har i intet tilfælde draget sine forpligtelser over for disse tre modtagerlande i tvivl. Iværksættelsen af det finansielle og faglige samarbejde er blot udsat, indtil de politiske forhold tillader, at det går i gang igen. Angående Libanon og Syrien vil de

(1) EFT nr. L 48 af 21. 2. 1981, s. 8.

rammebeløb, der er tildelt eller planlagt i henhold til den tredje protokol blive lagt oven i de rammebeløb, der vil blive ydet under den fjerde protokol. Dette skulle under normale forhold ske ved udgangen af 1991, men derved sikres ikke et mere hensigtsmæssigt tempo for budgetgennemførelsen. Inden for rammerne af det finansielle og faglige samarbejde med udviklingslande i Asien og Latinamerika kan Kommissionen under tilsvarende omstændigheder beslutte at undlade at indgå forpligtelser, dvs. at undlade at træffe finansieringsafgørelser.

3.31. Under de gældende bestemmelser, og navnlig bestemmelserne om udnyttelse af overskydende beløb, der ikke er disponeret over (jf. pkt. 3.13-3.15), tilfalder det samlede beløb i henhold til protokollen modtagerlandet. Forsinkelser i gennemførelsen af protokollen ændrer ikke noget ved dette forhold. Inden for rammerne af den finansielle og faglige bistand, der ydes udviklingslande i Asien og Latinamerika, kan samarbejdets omfang og den rytme, hvormed det gennemføres, derimod tilpasses hvert enkelt modtagerlands kapacitet til at opsuge bistanden. Kommissionen har mulighed for at undlade at finansiere nye projekter, når den konstaterer, at der opstår vanskeligheder eller forsinkelser i forbindelse med udnyttelsen af bistand, der allerede er stillet til rådighed for et givet modtagerland.

4. FORVALTNINGSSYSTEMERNE

Regnskabssystemerne

Beskrivelse af systemerne

4.1. Kommissionen har to redskaber:

a) Budgetregnskabet, der skal gøre det muligt for Kommissionen at gennemføre budgettet korrekt. Regnskabet udviser for et bestemt regnskabsår og indtil det niveau, hvorpå hver enkelt regnskabsmæssig forpligtelse indgås, samtlige afholdte betalinger samt en oversigt over ikke-indfriede forpligtelser ved regnskabsårets begyndelse og udgang. Det er disse oplysninger, der fremgår af forvaltningsregnskabet.

b) Et hjælpebogholderi, det såkaldte FINPICS (Project Information and Control System), der skal opfylde forvaltningsmyndighedens særlige behov for så vidt angår tilsyn med projekter og gennemførelse af finansprotokoller [1]. Det er en database, hvori registreres samtlige betalinger afholdt i forbindelse med hver enkelt regnskabsmæssig forpligtelse.

[1] FINPICS-systemet er ikke forbeholdt bistand ydet i henhold til finansprotokollerne. Det anvendes også i forbindelse med bistanden til udviklingslande i Asien og Latinamerika, der finansieres over kapitel 93 i det almindelige budget.

Tilsyn med gennemførelsen af protokollerne

4.2. Det er i dag hverken ud fra budgetregnskabet eller FINPICS-systemet muligt umiddelbart at få kendskab til eller til stadighed følge, hvorledes beløb, der er disponeret over, og faktisk udbetalte beløb er fordelt på de enkelte finansieringsinstrumenter. Tilsvarende gælder, for så vidt angår en sektororienteret analyse af de finansielle transaktioner, som EIB i øvrigt navnlig foretager i forbindelse med lån på særlige vilkår, som den forvalter under en generel fuldmagt (jf. ***bilag 2***, pkt. 23). Kommissionen bør i forbindelse med de kommende protokoller under alle omstændigheder sørge for, at den selv får stillet de nødvendige midler til rådighed til uden vanskeligheder at få adgang til denne art af informationer.

4.3. Budgetregnskabet er ikke opstillet således, at det på et hvilket som helst tidspunkt er muligt umiddelbart at konstatere, hvor langt man er nået med den finansielle gennemførelse af protokollerne. Visse indtægter, nemlig tilbagebetalinger, som EIB foretager, fordi Kommissionen har overført for store beløb (i forbindelse med overførsel af rentegodtgørelser eller frigivelse af en tranche af et lån ydet på særlige vilkår), genopføres ikke under det pågældende projekt, men bliver opført under diverse indtægter. For at kunne stille det samlede aftalte lånebeløb eller rentegodtgørelsesbeløb til rådighed for EIB må Kommissionen efterfølgende indgå yderligere forpligtelser over nye bevillinger. Budgetregnskabet udviser således forpligtelser og betalinger, der overstiger den fastsatte og faktisk udbetalte bistand. Det fremgår således af ***tabel 4***, at det samlede beløb, for hvilket der indgås forpligtelser i forbindelse med en finansprotokol, i henhold til budgetregnskabet overstiger den samlede finansielle ramme for den pågældende protokol (den første protokol med Malta og Jordan, første og anden protokol med Syrien).

4.4. FINPICS-systemet er ikke korrekt opbygget og ajourføres ikke korrekt, for så vidt som det ikke udviser samtlige regnskabsmæssige transaktioner. Adskillige forpligtelser, der blev indgået i 1979, indgår ikke i systemet, og i systemet er heller ikke registreret eventuelle indtægter, uanset om de er genanvendt eller ej.

4.5. Det er således vanskeligt endeligt at afslutte finansprotokollerne, når Kommissionen ikke kan føre tilsyn med konteringerne, og den heller ikke har kendskab til, hvor store restbeløb der er til rådighed. Det skulle ikke være umuligt at ajourføre FINPICS-systemet, det ville være tilstrækkeligt at sikre, at ikke-registrerede forpligtelser og inkasserede indtægter registreres i systemet. Kommissionen ville så råde over et system, der ville gøre det muligt for den umiddelbart at danne sig et troværdigt billede af den finansielle gennemførelse af en protokol.

Tabel 4 — Oversigt over udnyttelsen af protokollernes rammebeløb bevilget over budgettet og indfrielsen af forpligtelser
Stillingen pr. 31.12.1989

Land eller geografisk område	Protokol	Rammebeløb bevilget over budgettet	Stillingen for forpligtelser			Stillingen for betalinger				
			Forpligtelser	Uudnyttet rammebeløb 3 - 4	Udnyttelse af rammebeløbet 4 / 3	Betalinger	Uudnyttet rammebeløb 3 - 7	Udnyttelse af rammebeløbet 7 / 3	Uindfriede forpligtelser 4 - 7	Indfrielse af forpligtelser 7 / 4
		(mio. ECU)	(mio. ECU)	(mio. ECU)	(%)	(mio. ECU)	(mio. ECU)	(%)	(mio. ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TYRKIET	3.	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Særlig bistand	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	I alt	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
CYPERN	1.	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2.	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	I alt	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTA	1.	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2.	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3.	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	I alt	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
NORDLIGE MIDDEL HAVSLANDE	I alt	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ALGERIET	1.	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2.	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3.	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	I alt	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MAROKKO	1.	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2.	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3.	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	I alt	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TUNESIEN	1.	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2.	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3.	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	I alt	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGHREB	1.	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2.	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3.	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	I alt	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
EGYPTEN	1.	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2.	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3.	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	I alt	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
JORDAN	1.	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2.	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3.	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	I alt	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LIBANON	1.	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2.	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3.	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	I alt	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SYRIEN	1.	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2.	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	I alt	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MACHRAK	1.	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2.	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3.	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	I alt	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
SYDLIGE MIDDEL HAVSLANDE	1.	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2.	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3.	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	I alt	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MIDDELHAVSLANDE	I alt	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

Differencen på 54 mio. ECU mellem det samlede rammebeløb bevilget over budgettet i kolonne 3 (1 660,5 mio. ECU) og det beløb, der er anført i tabel 1 (1 714,5 mio. ECU) skyldes, at tabel 4 hverken omfatter den tredje protokol med Cypern (18 mio. ECU), som trådte i kraft i 1990, eller den reserve (36 mio. ECU), der er forbeholdt den tredje protokol med Syrien, som ikke var undertegnet pr. 31.12.1989.

Tallene i parentes i kolonne 5 er negative tal, som skyldes, at forpligtelserne overstiger rammebeløbet. (0,0) angiver, at det negative beløb er mindre end 50 000 ECU.

Finansielt tilsyn med projekter

4.6. Kommissionen har ikke et system, der sikrer, at den hele tiden er informeret om udviklingen i den finansielle gennemførelse af projekter.

4.7. De registrerede betalinger giver i flere henseender ikke et fyldestgørende billede af forholdene. Der er ikke taget højde for indtægterne (jf. pkt. 4.3). Retten har i forbindelse med bilagsrevision af finansierede projekter i Tyrkiet måttet rekonstruere betalinger og indtægter for at få kendskab til, hvilke beløb der faktisk var overført til modtagerne. Desuden opstår der undertiden unormalt lange forsinkelser i regnskabsføringen af de lokale betalinger, der afholdes over den udbetalende myndigheds konto. For projekter finansieret i Egypten har sådanne forsinkelser andraget op til to år og vedrørt beløb på adskillige hundrede tusinde ecu. Forsinkelser opstået i forbindelse med frigørelse af uudnyttede bevillinger har dels medført, at bevillinger til ingen nytte er blevet blokeret til tider i flere år, og dels givet anledning til formodning om, at et bestemt projekt, der faktisk var afsluttet, stadigvæk var under gennemførelse. Dette forhold har Retten konstateret i forbindelse med projekter finansieret i Marokko, Egypten og Tyrkiet. Forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at regnskabsføringen af lokale betalinger og frigørelse af uudnyttede bevillinger gennemføres så hurtigt som muligt.

4.8. Et enkelt projekt gøres normalt til genstand for en samlet regnskabsmæssig forpligtelse, men det omfatter ofte en række forskellige aktionsformer (levering af udstyr, faglig bistand, konstruktionsarbejder osv.), som er nærmere definerede. Finansieringsaftalerne indeholder et overslag over omkostningerne i forbindelse med disse aktioner. Under hver enkelt aktion indgås der derefter ofte adskillige kontrakter (særskilte leverancer, kontrakter med flere forskellige kontrahenter, osv.).

4.9. Kommissionen har ikke indført et forvaltningssystem i lighed med det for EUF gældende, der sætter den i stand til for hver enkelt aktion og kontrakt at føre tilsyn med udviklingen i sekundære forpligtelser, aftaler med tredjemand (undertegnede kontrakter osv.) eller med afholdte betalinger. En forudsætning for en forsvarlig økonomisk forvaltning er imidlertid en sådan oversigt, der i særdeleshed omgående ville afsløre særlige vanskeligheder i forbindelse med projektgennemførelsen. Sådanne vanskeligheder kan bl.a. være overskridelse af det beløb, der er afsat til en bestemt aktion, forsinkelser eller blokeringer, der hæmmer gennemførelsen af bestemte aktioner eller bestemte kontrakter.

4.10. De mest ansvarsbevidste forvaltningsmyndigheder fører på eget initiativ, og i reglen manuelt, en oversigt over sekundære forpligtelser og afholdte betalinger i forbindelse med hver enkelt kontrakt, men sjældnere i forbindelse med hver enkelt aktion. Ud over, at disse oversigter ikke altid holdes korrekt ajour, er ordningerne karakteriseret ved meget høj grad af uensartethed, fejl eller mangler.

4.11. Retten mener, at Kommissionen bør tillægge det høj prioritet at få iværksat et harmoniseret system, som afhjælper de ovenfor anførte mangler, og som sikrer, at materialet stilles til rådighed for samtlige tjenestegrene, der er ansvarlige for iværksættelsen af protokollerne. Kommissionen kunne med fordel tage udgangspunkt i det edb-system, som delegationen i Marokko har iværksat til eget brug. Retten skal også nævne, at Kommissionen for øjeblikket er ved at udvikle et tilsvarende system til brug for EUF, det såkaldte »OLAS« (On-Line Accounting System). Denne grundlæggende forudsætning for, at der sikres en forsvarlig økonomisk forvaltning, er ikke til stede hverken i det finansielle samarbejde med Middelhavslandene eller i det finansielle samarbejde med udviklingslande i Asien og Latinamerika.

Aktioner, som forvaltes af EIB

4.12. Denne del af særberetningen omhandler i særdeleshed lån på særlige vilkår, som forvaltes under den generelle fuldmagt, der giver EIB vidtrækkende beføjelser. Sigtet med Rettens undersøgelse har været at efterprøve, om Kommissionen med de i dag gældende procedurer og systemer kan forvalte Fællesskabets budgetmidler forsvarligt.

Det retlige grundlag for fuldmagterne

4.13. Retten fastholder de forbehold, den tog i Årsberetningen for Regnskabsåret 1982 [1]. Retten udtrykte her sin tvivl med hensyn til, om Kommissionen i november 1978 (jf. ***bilag 2***, pkt. 19) overhovedet havde hjemmel til at overdrage EIB forvaltningen af bevillinger, der var opført på det almindelige budget. Der ligger ikke en retsakt udstedt af Rådet til grund for de undertegnede overenskomster. Den første protokol indeholder ingen bestemmelser om kompetencefordelingen mellem EIB og Kommissionen. Der findes endvidere ikke gennemførelsesbestemmelser, hvori kompetencefordelingen fastlægges, og der er endnu ikke fastlagt en ad hoc-procedure (jf. ***bilag 2***, pkt. 14-17).

4.14. Overenskomsten af 16. juni 1987 om iværksættelse af den tredje protokol med Maghreb- og Machrak-landene blev undertegnet i medfør af artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86, som imidlertid vedrørte bestemmelser for gennemførelsen af den anden protokol (jf. pkt. 3.22). Denne anden fuldmagt er således meddelt på et ukorrekt retligt grundlag, og tilsvarende gælder for så vidt angår udvidelsen af denne overenskomst i november 1989 til også at omfatte protokollerne med Cypern og Malta.

---

[1] EFT nr. C 357 af 31. 12. 1983, s. 100, pkt. 10.30.

Kommissionens rolle

4.15. I forbindelse med lån på særlige vilkår, som EIB forvalter i henhold til generel fuldmagt, og transaktioner til dannelse af risikovillig kapital har Banken det fulde ansvar for identificering af projekter, forundersøgelser og forhandlinger, og Kommissionen hverken medvirker ved eller deltager direkte i dette arbejde. Kommissionen skal ganske vist høres om finansieringsprojekterne, men den har i realiteten meget begrænsede prærogativer. De forslag til finansieringsafgørelser, som forelægges Kommissionen, indeholder ikke tilstrækkeligt detaljerede oplysninger til, at den kan vurdere den tekniske værdi af et projekt. Kommissionen har således ingen kontrol over finansieringsafgørelserne. I de næsten otte år med ad hoc-proceduren, hvor der er truffet afgørelser ved enstemmighed, har beslutningsmyndigheden i næsten alle tilfælde ligget hos Rådet for et område, som henhører under den økonomiske forvaltning. I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 kan Kommissionen derimod indtage en negativ holdning (artikel 11, stk. 2) til et udkast til afgørelse om finansiering forelagt af EIB, hvorefter udkastet forelægges for Rådet, der er den myndighed, der træffer den endelige afgørelse. Kommissionens prærogativer er således ikke blevet øget.

4.16. Forholdene i forbindelse med rentegodtgørelser giver særlig anledning til bekymring. Ad hoc-proceduren har også her den under pkt. 4.15 nævnte effekt. I henhold til den beslutningsprocedure, som er fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 (artikel 11, stk. 4), træffes den endelige afgørelse af Bankens bestyrelse i tilfælde af, at artikel 9-udvalget ikke afgiver en positiv udtalelse. Retten har i udtalelse nr. 2/86 [1] om udkast til finansforordning om gennemførelse af finansprotokollerne kritiseret, at denne beslutningsprocedure ikke giver den budgetgennemførende myndighed mulighed for, for så vidt angår udnyttelsen af bevillingerne på Fællesskabernes almindelige budget, at bevare kontrollen over afgørelserne vedrørende budgetgennemførelsen.

4.17. Såvel de forslag til Rådets finansielle gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen forelagde i 1977 og 1978 (jf. ***bilag 2***, pkt. 16), som Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 fastsætter, at Kommissionen skal sikre sig, at de transaktioner, der er overdraget Banken ved fuldmagt, også gennemføres, ligesom Kommissionen skal efterprøve, under hvilke betingelser resultaterne af den ydede bistand udnyttes af modtagerne. Under de gældende procedurer og systemer kan Kommissionen i dag ikke efterleve disse forskrifter på tilfredsstillende måde.

4.18. EIB er i henhold til fuldmagterne ikke forpligtet til at oversende Kommissionen alle nødvendige dokumenter, således heller ikke rapporter om, hvorledes projekterne skrider frem, eller kontrolrapporter. Indtil 1984 fik Kommissionen ikke engang tilsendt finansieringsaftalerne. Den årsberetning, som EIB forelægger for Kommissionen, indeholder kun en liste over finansieringsafgørelser og samlede finansielle oversigter. Kun repræsentanter for EIB reviderer og kontrollerer på stedet de finansierede projekter.

4.19. Retten har f.eks. i forbindelse med bilagskontrol omfattende to projekter, der er finansieret i Tyrkiet under den tredje protokol, og som andrager et samlet beløb på 160 mio. ECU konstateret, at Kommissionens sagsakter intet materiale indeholdt om iværksættelsen af projekterne eller om de opnåede resultater. EIB's fuldmagt begrænser udtrykkeligt dens ansvar til at sikre, at transaktioner i henhold til fuldmagt gennemføres forsvarligt i overensstemmelse med almindelig bankkutyme. Udviklingsmålene er ikke nævnt, og opfyldelsen af dem er således alene Kommissionens ansvar. Kommissionen skal derfor selv eller ved Bankens medvirken indhente de nødvendige oplysninger. Retten har allerede i sin særberetning [2] om Den Europæiske Investeringsbanks forvaltning af Fællesskabets udviklingsbistandsmidler fremsat en række bemærkninger om den ufuldstændighed, der kendetegner de projekter, der finansieres inden for rammerne af EUF eller finansprotokollerne, og som forvaltes af EIB. Retten påtalte også disse forhold i Årsberetningen for Regnskabsåret 1985 [3].

4.20. Kommissionen udnytter ikke de disponible finansielle oplysninger hensigtsmæssigt. I forbindelse med de under pkt. 4.19 nævnte to projekter, der blev finansieret i Tyrkiet, konstaterede Retten, at der ikke forelå en oversigt over afholdte betalinger til EIB eller over tilbagebetalinger foretaget af EIB, og det gjorde det vanskeligt for Retten under revisionen at danne sig et billede af, hvorledes de regnskabsmæssige forpligtelser var blevet afviklet, og hvorledes lån på særlige vilkår blev udnyttet.

4.21. Kommissionen har ikke en ajourført kumulativ oversigt over deludbetalinger af de lån med rentegodtgørelser, som EIB yder af Bankens egne midler. Med en sådan oversigt ville den ellers kunne frigøre uudnyttede bevillinger til rentegodtgørelser umiddelbart efter, at lånene var helt og fuldt udbetalt. I dag reagerer Kommissionen først, når EIB har meddelt den, at et bestemt lån er udbetalt fuldt ud. Denne praksis kan medføre, at der i adskillige år henstår uudnyttede forpligtelser til ingen nytte, hvilket var tilfældet i forbindelse med projekter finansieret i Marokko.

4.22. Kommissionen er således ikke i stand til at varetage de funktioner, der påhviler den med hensyn til gennemførelsen af budgettet. Den kan ikke have kendskab til, om de budgetmidler, der er afsat til finansiering af aktioner forvaltet ved fuldmagt af EIB (jf. pkt. 4.12), udnyttes i henhold til gældende finansielle regler og på en sådan måde, at de fastlagte mål kan opfyldes.

4.23. Kommissionen bør i samråd med EIB fastsætte bestemmelser, der kan sikre, at den får tilstrækkelige oplysninger til rådighed om de projekter, som forvaltes af EIB i henhold til generel fuldmagt. I lighed med de krav,

[1] EFT nr. C 302 af 27. 11. 1986, s. 6, sjette betragtning.

[2] Særberetning nr. 2/84 vedtaget den 10. 5. 1984, ikke offentliggjort men kan rekvireres i Retten.

[3] EFT nr. C 321 af 15. 12. 1986, s. 146, pkt. 73.

Kommissionen stiller til udviklingsbanker, der på Fællesskabets vegne forvalter bistand til udviklingslande i Asien og Latinamerika, burde Kommissionen i det mindste få tilsendt nedenstående oplysninger:

a) en detaljeret beskrivelse af det pågældende projekt med en vurdering af dets tekniske og økonomiske værdi,

b) de periodiske rapporter om, hvorledes projektet skrider frem,

c) beretningerne fra EIB's revisionsbesøg på stedet,

d) eventuelle henstillinger om tekniske ændringer, som EIB forelægger for de ansvarlige for det pågældende projekt.

Kommissionen bør have mulighed for at deltage fuldt ud i de revisioner og stedlige kontroller, som EIB gennemfører, og den bør også på eget initiativ kunne foretage sådan revision efter retningslinjer, som fastlægges af Kommissionen og EIB i fællesskab.

Aktioner, som forvaltes af Kommissionen

Bistandsforvaltningen

4.24. Kvaliteten af oplysningerne i Kommissionens sagsakter og af Kommissionens tilsyn med iværksættelsen af projekter er meget uensartet og generelt ikke tilfredsstillende.

4.25. Der foreligger meget mangelfulde oplysninger om iværksættelsen af de projekter, der er finansieret i Malta og Tyrkiet. Det kan ud fra det foreliggende materiale ikke konstateres, om udviklingsmålene er eller vil blive nået. Tilsvarende gør sig i det store og hele gældende i forbindelse med de projekter, der er finansieret i Egypten, for Kommissionen fører i reglen ikke tilstrækkelig kontrol med gennemførelsen af disse projekter. Forholdene er, for så vidt angår landbrugsprojekterne, for nylig blevet forbedret efter personaleudskiftning ved delegationen. Der føres et tilsvarende utilstrækkeligt tilsyn med de projekter, der er finansieret i Algeriet, hvor Kommissionen er ude af stand til at evaluere de opnåede resultater.

4.26. For så vidt angår projekterne i Marokko, er forholdene mindre kritisable, for Kommissionen råder generelt over informationer om selve gennemførelsen af de aktioner, der er finansieret af Fællesskabet. Materialet er imidlertid ufuldstændigt, for når Fællesskabets finansielle bidrag til et bestemt projekt er opbrugt, indsendes der ikke flere oplysninger. Endvidere omfatter materialet ikke altid de aktioner, der er finansieret med marokkanske midler. Generelt er det også her umuligt for Kommissionen at måle projekternes målopfyldelsesgrad.

4.27. Der er forskellige årsager til denne situation, men de har alle baggrund i, at Kommissionen ikke har indført et tilstrækkeligt effektivt forvaltningssystem for projekterne.

Ansvarsfordelingen

4.28. Bestemmelserne vedrørende ansvarsfordelingen mellem de enkelte tjenestegrene i Kommissionen (jf. ***bilag 2***, pkt. 31) er ikke altid tilstrækkeligt præcist formuleret, og de overholdes ikke altid. Systemet er ikke lagt i faste rammer, og det er alt for kompliceret. Funktioner opsplittes i alt for høj grad på mange personer, og det gør det vanskeligt at undgå ansvarsforflygtigelse. Som eksempel kan nævnes, at der ikke blev ført tilsyn med projektet operation kreditordning for mindre landbrugere (Marokko), hverken af den ansvarlige for dette geografiske område eller af den ansvarlige for den tekniske del af projektet, idet de var overbevist om, at dette projekt blev forvaltet af EIB under fuldmagt. I forbindelse med projektet vedrørende brunkulsminer i Beypazari (Tyrkiet) sendte Kommissionen i november 1987 en række fakturaer til EIB til betaling, men dette projekt var heller ikke omfattet af EIB's fuldmagt. Hverken GD I eller GD VIII har taget sig af projektet vedrørende søgning efter brunkulslejer (Tyrkiet), og der har i næsten fem år henstået en ikke afviklet forpligtelse på næsten 160 000 ECU, mens de udgifter, der skulle afholdes af Fællesskabet, er blevet betalt fuldt ud.

4.29. Kommissionen bør sikre sig, at der fastlægges en klar ansvarsfordeling mellem de enkelte tjenestegrene, og at den overholdes.

Instrukser

4.30. Kommissionen har ikke udstedt instrukser om, hvorledes sagsakterne vedrørende finansierede projekter eller aktioner skal opbygges, eller hvad de skal indeholde. Den har heller ikke givet de centrale tjenestegrene eller delegationerne instrukser om arten af og formen for det tilsyn, der skal føres, eller hvor hyppigt det skal finde sted. De har heller ikke fået instrukser om, hvilke oplysninger de skal tilvejebringe. Det er overladt til den enkelte at afgøre, hvilket materiale der skal fremsendes, og konsekvensen er, at kvaliteten af sagsakterne og tilsynet er meget svingende.

4.31. Delegationerne udarbejder i reglen årsrapporter, der indeholder en redegørelse for hvert enkelt projekt eller aktion. Ofte varierer bemærkningerne kun lidt fra år til år, og spørgsmålet er, hvor omfattende et tilsyn der ligger til grund for rapporterne. Retten har under forberedelsen af

sin revision i de pågældende lande konstateret, at sådanne rapporter kun var af begrænset værdi.

4.32. De sagsakter, der forefindes hos de ansvarlige for de enkelte geografiske områder og for den tekniske del af projekterne, er ofte ukorrekte eller ufuldstændige, og det er meget vanskeligt på grundlag af disse akter at konstatere, hvorledes projekter eller aktioner skrider frem, og at påvise svagheder eller særlige vanskeligheder og evaluere de opnåede resultater. Dette forhold gør sig i særdeleshed gældende i forbindelse med de projekter og aktioner, som er finansieret i Egypten og i Tyrkiet, og som var omfattet af Rettens revision.

4.33. Der bør gøres en ekstraordinær indsats for at forbedre kvaliteten af disse sagsakter. Der burde fastlægges retningslinjer, således at sagsakterne var opbygget og blev forelagt efter et ensartet system. Der kunne indføres et system med skemaer, der skulle udfyldes i forbindelse med tilsyn gennemført med regelmæssige mellemrum (f.eks. hvert kvartal). Et sådant system ville f.eks. give et samlet overblik over, hvor langt et bestemt projekt er skredet frem, over konstaterede svagheder eller særlige vanskeligheder, over gennemførte eller planlagte aktioner, over opnåede eller forventede resultater samt over målopfyldelsesgraden for et givet projekt. Retten skal i denne forbindelse fremhæve ordningen med kvartalsrapporter og de advarselssystemer, der er indført i forbindelse med EUF. En sådan arbejdsmetode burde også prioriteres højt i forbindelse med delegationernes årsrapport, som bør udarbejdes med den nødvendige omhu, for at den skal have en reel nyttevirkning.

Arbejdsprogrammerne og gennemførelsesrapporterne

4.34. Kommissionen gør ikke altid en indsats for at få modtagerlandet til at opfylde kravet i henhold til finansieringsaftalerne om at forelægge arbejdsprogrammer. Kommissionen kan derfor ikke vide, om de finansierede foranstaltninger faktisk falder inden for rammerne af de pågældende projekter. Dette var tilfældet med projektet vedrørende forbedring af kvægfodring (Egypten) og projektet vedrørende forbedring af foderproduktion (Egypten).

4.35. Visse finansieringsaftaler pålægger ikke modtageren at forelægge gennemførelsesrapporter for Kommissionen. Dette var således tilfældet med de projekter, der indtil 1987 blev finansieret som særlig bistand i Tyrkiet, samt størstedelen af projekterne, der er finansieret i Malta. Kommissionen har først i 1987 oprettet en delegation i Tyrkiet, og den er stadig ikke repræsenteret i Malta. Under sådanne forhold er det mildest talt vanskeligt at føre tilsyn med projekterne.

4.36. Under de projekter, der er finansieret i Maghreb- og Machrak-landene, har modtagerne pligt til at forelægge gennemførelsesrapporter. Ofte gør de det imidlertid ikke, hvilket Retten konstaterede under sin revision af et betydeligt antal projekter i Egypten og Marokko. Kommissionen reagerer ikke i sådanne tilfælde, hvilket er usædvanligt. Når Fællesskabet finansierer faglig bistand inden for rammerne af et bestemt projekt, er Kommissionen og modtageren i øvrigt tilsyneladende af den opfattelse, at eksperternes rapporter træder i stedet for de rapporter, som modtageren skal udarbejde.

4.37. Finansieringsaftalerne indeholder meget uklare bestemmelser om arten og omfanget af de oplysninger, der skal indgå i gennemførelsesrapporterne, hvis kvalitet derfor ofte er utilfredsstillende. Rapporterne indeholder meget ofte blot en kortfattet beskrivelse af de arbejder, der er gennemført for fællesskabsmidler, mens de aktioner, som modtagerlandet selv skal finansiere, ikke omtales. Under alle omstændigheder er de kun sjældent et hensigtsmæssigt forvaltningsredskab.

4.38. Kommissionen burde sikre, at modtageren overholder sine forpligtelser i henhold til finansieringsaftalen. Finansieringsaftalen burde i øvrigt indeholde en meget klarere definition af arten og omfanget af de oplysninger, som arbejdsprogrammerne og gennemførelsesrapporterne skal indeholde. Såvel de finansielle oplysninger som oplysningerne om den faktiske projektgennemførelse bør være fuldstændige, dvs. dække samtlige aktioner, der indgår i et projekt, og ikke kun de aktioner, der finansieres med fællesskabsmidler. Programmerne og rapporterne burde i øvrigt indeholde en evaluering af planlagte eller opnåede projektresultater i forhold til målopfyldelsesgraden for udviklingsmålene. Disse mål bør være klart defineret i finansieringsaftalen, der også bør sætte tal på målene. I betragtning af det tidsrum, der går, fra en investering er gennemført, og til virkningerne heraf kan konstateres, burde der forelægges programmer og rapporter for Kommissionen også efter, at Fællesskabets finansielle bistand er blevet udbetalt i dets helhed. Kommissionen ville så have en egentlig situationsoversigt til rådighed til brug i forvaltningen af projekterne, og den ville på grundlag af denne oversigt kunne kontrollere, om projekter var iværksat, og også anvende den i forbindelse med en evaluering af projektresultater. Endelig bør det være klart for modtageren, at hvis ikke den pågældende overholder sine forpligtelser på dette område, kan det eventuelt medføre, at Fællesskabets finansielle bistand tages op til fornyet overvejelse.

Evalueringer

4.39. Projekterne burde systematisk evalueres under og ved afslutningen af deres gennemførelse dels med henblik på at måle såvel målopfyldelsesgraden for Fællesskabets bistand som de konstaterede vanskeligheder, og dels at træffe nødvendige korrigerende foranstaltninger og indhøste erfaringer, der kan anvendes på fremtidige projekter. Først for nylig er Kommissionen begyndt at indføje sådanne bestemmelser i finansieringsaftalerne, nemlig i forbindelse med de projekter, der finansieres inden for rammerne af den tredje finansprotokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene.

Personaleressourcer

4.40. Gennemførelsen af et givet projekt strækker sig over en så lang periode, at der ofte sker adskillige personaleskift i de forskellige tjenestegrene under Kommissionen, der varetager iværksættelsen af og tilsynet med projektet. Dette problem indebærer, at en del af informationsmaterialet uundgåeligt vil forsvinde med den person, der forlader tjenesten. Enhver ansvarlig vil have delvis kendskab til et projekt, nemlig begrænset til den fase, som han selv deltager i. Når der er problemer, er det vanskeligt at fastslå ansvarsfordelingen. Det tager ofte lang tid, til tider adskillige måneder, inden en tidligere medarbejder er blevet erstattet, og kontinuiteten i tilsynet er ikke sikret. Da der er så stor personalemobilitet, er det endnu vigtigere, at der fastlægges retningslinjer, og at der føres et forsvarligt tilsyn med ansvarlige for sagsakterne.

4.41. Det finansielle og faglige samarbejde er kun et enkelt element i de aftaler, der er undertegnet med Middelhavslande, der ikke er medlemmer af EF. Et andet element er først og fremmest de handelsmæssige forbindelser, som i øvrigt er endnu vigtigere i forbindelse med Maghreb-landene. Da det tager så lang tid at gennemføre finansprotokollerne, sker der en ophobning af projekter, der er under gennemførelse. De ansvarlige tjenestegrene under Kommissionen vil, når deres arbejdsbyrde øges i dette omfang, ikke med sikkerhed være i stand til selv at varetage deres arbejdsopgaver forsvarligt. Situationen vil forværres yderligere i forbindelse med undertegnelsen af den fjerde protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene, dvs. i princippet ved udgangen af 1991.

Delegationernes rolle

4.42. Kommissionens delegationer i modtagerlandene vil altid spille en væsentlig rolle i forbindelse med iværksættelsen af samarbejdet, for det er dem, der opretholder den direkte kontakt og dialog med de lokale samarbejdspartnere. De svagheder, som er omtalt i det foregående, rammer også delegationerne, og svaghedernes negative effekt forstærkes af den geografiske afstand. Retten skal i særdeleshed påtale, at Kommissionen hverken har udarbejdet instrukser om ansvarsfordelingen inden for delegationerne, om hvilke former for tilsyn der skal føres, eller om arten af de informationer, delegationerne skal tilvejebringe, og hvor hyppigt de skal gøre det.

4.43. Da der ikke findes en referenceramme, varierer kvaliteten af det tilsyn, som delegationerne fører med iværksættelsen af projekter, meget, og den bestemmes i vidt omfang af, i hvor høj grad de personer, der er ansvarlige for sagsakterne, udviser personligt initiativ og ansvarsbevidsthed. Dette forhold gjorde sig navnlig gældende i Egypten, hvor tilsynet med landbrugsprojekter har været mangelfuldt, indtil behovet for et strengere tilsyn blev erkendt (jf. pkt. 4.25). Der må tilvejebringes et system, der sikrer en effektiv forvaltning af bistanden, og således at de centrale tjenestegrenes indsats og delegationernes indsats supplerer hinanden effektivt, og projekternes målopfyldelsesgrad øges. Kommissionen bør i den forbindelse prioritere det særlig højt, at delegationernes ansvar i forbindelse med gennemførelsen af og tilsynet med projekter defineres klart, og at det sikres, at kvaliteten af delegationernes virksomhed kan kontrolleres.

5. IVÆRKSÆTTELSE OG RESULTATER AF DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE

Rettens revision

5.1. Denne del af beretningen omhandler især resultaterne af Rettens revisionsarbejde i årene 1986-1990 [1]. I ***tabel 5*** gives der en oversigt over de projekter og aktioner, Retten har revideret, samt over den bevilgede EF-bistand. Disse projekter og aktioner tegner sig i alt for en samlet finansiel ramme på lidt mere end 500 mio. ECU, eller 55% af de pågældende protokollers rammebeløb.

5.2. Det udsnit af projekter og aktioner, Retten har revideret, repræsenterer faktisk en endnu større procentdel, fordi referencen ikke burde være den finansielle ramme men den faktiske budgetgennemførelse på tidspunktet for revisionen.

---

[1] Retten har foretaget stedlig revision i følgende lande:
a) Egypten, første gang i september/oktober 1986 og anden gang i januar 1990,
b) Jordan, oktober 1986,
c) Malta, september/oktober 1987,
d) Algeriet, juni 1988,
e) Tunesien, november 1988,
f) Marokko, oktober 1989.
Der er foretaget bilagsrevision i Kommissionen i begyndelsen af 1990 vedrørende projekter finansieret i Tyrkiet. Forud for de stedlige revisionsbesøg er der foretaget undersøgelser af sagsakterne i Kommissionens forskellige ansvarlige tjenestegrene. Undersøgelserne har omfattet arbejdsmøder med Kommissionens delegationer, samtaler med repræsentanter for de nationale eller lokale myndigheder, med de projektudførende organer, med de faglige bistandseksperter, og besøg på de finansierede projekter samt drøftelser med modtagerne (landbrugere, kursusdeltagere osv.).

Tabel 5 — Fortegnelse over projekter og aktioner, der har været omfattet af Rettens stedlige revision eller bilagsrevision 1986-1990

	Tredje protokol (mio. ECU)	% af det samlede rammebeløb	Særlig bistand (mio. ECU)	% af det samlede rammebeløb
TYRKIET				
1. Vandkraftværket i Krakaya	85,0			
2. Varmekraftværket i Elbistan	75,0			
3. Brunkulsminer i Beypazari			22,0	
4. Søgning efter brunkulslejer			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Første protokol (mio. ECU)	% af det samlede rammebeløb	Anden protokol (mio. ECU)	% af det samlede rammebeløb
MALTA				
5. Program vedrørende faglig bistand og erhvervsuddannelse	4,60			
6. Havnen i Valletta	5,00			
	9,60	96	— (1)	—
ALGERIET				
7. Oprettelse og udvidelse af erhvervsuddannelsescentre	11,70			
8. Støtte til Handelsministeriet	2,20			
9. Uddannelse af overordnet personale inden for sektoren for offentlige anlægsarbejder			2,75	
10. Uddannelse af overordnet personale inden for sværindustrien			4,00	
	13,90	31	6,75	15
MAROKKO				
11. Nationalt laboratorium til fremstilling af veterinærmedicinske vacciner	2,36			
12. Leksikografisk database-LEXAR	0,40			
13. Fysisk planlægning af Det Centrale Haouz	16,00			
14. Institut for anvendt teknologi — videreuddannelse	15,30		19,00	
15. Aït Chouarit-dæmningen			42,00	
16. Operation kreditordning for mindre landbrugere			26,56	
17. Udryddelse af barakbyer i Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) På tidspunktet for Rettens revisionsbesøg berettigede budgetgennemførelsen ikke en revisionsundersøgelse.

	Første protokol (mio. ECU)	% af det samlede rammebeløb	Anden protokol (mio. ECU)	% af det samlede rammebeløb
TUNESIEN				
18. Oprettelse af erhvervsuddannelsescentre	3,90			
19. Uddannelseaktion til fordel for det tunesisk-algierske Institut for Finansiering og Udvikling (IFID)	0,23			
20. Forskningsprogram inden for havvidenskab	0,24			
21. Operation landbrugskreditordning — BNDA			18,07	
22. Faglig bistand til BNDA			0,67	
23. Finansiering af små og mellemstore initiativer inden for landbruget og agroindustrien — globallån			14,13	
24. Finansiering af 10 trawlere — BNDA			3,02	
25. Teknisk-økonomisk undersøgelse vedrørende oprettelse af dadelpalmeplantager i Réjim-Maatoug-området			1,90	
26. Faglig bistand til IFID			0,27	
27. Styrkelse af forskningskapaciteten i Direktoratet for Vandressourcer under Landbrugsministeriet			1,00	
28. Fortegnelse over jordressourcerne i det sydlige Tunesien			0,40	
29. Forbedring af forvaltningen af kunstvandede arealer			2,50	
	4,37	8	41,96	68
EGYPTEN				
30. Samarbejde mellem universiteter	2,85			
31. Fremme af investeringer	2,00			
32. Det Egyptiske Agentur for Udvikling af Vedvarende Energi	7,70			
33. Spildevandsprojekt — Helwan	32,04		20,30	
34. Landbrugsoplagring i Daqahlia	6,00		4,00	
35. Undersøgelse af vandressourcerne i Sinaï-Ørkenen	2,08		3,00	
36. Samarbejde mellem universiteter inden for havvidenskab			3,00	
37. Forbedring af kvægfodring			2,40	
38. Forbedring af foderproduktionen			1,30	
	52,67	68	34,00	27
JORDAN				
39. Landbrugskredit til mindre landbrugere — Agricultural Credit Corporation	3,70		1,66	
40. Jordan Valley Authority's enhed til planteproduktion	0,95			
41. Bistand til Royal Scientific Society	0,98			
42. Bistand til Det Videnskabelige Fakultet ved Yarmouk Universitet	2,50		2,50	
43. Bistand til Fakultetet for Ingeniørvidenskab og Teknologi ved Jordan Universitet	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Samlet bistand over budgettet til de reviderede projekter/aktioner : 511,84 mio. ECU
De pågældende protokollers samlede rammebeløb bevilget over budgettet : 942,00 mio. ECU
Andel af rammebeløbet bevilget over budgettet, der var omfattet af revisionen : 55 %

5.3. Med undtagelse af i Tyrkiet har revisionen ikke kunnet omfatte projekter finansieret i henhold til den tredje finansprotokol, som først netop var taget i anvendelse. Retten har ikke revideret projekter finansieret i Libanon på grund af forholdene i dette land, og heller ikke i Syrien på grund af landets forhold til Fællesskabet. Det finansielle og faglige samarbejde med disse to lande er i øvrigt af samme grunde i stor udstrækning blokeret. Som anført i Årsberetningen for Regnskabsåret 1987 [1] nægtede de cypriotiske myndigheder Retten at foretage revision på stedet, idet de angav som begrundelse herfor, at EIB modsatte sig en sådan revision.

5.4. Bemærkningerne i denne del af beretningen omhandler de protokoller, som de reviderede projekter er omfattet af. Derfor er den tredje serie finansprotokoller, med undtagelse af den tredje finansprotokol med Tyrkiet, ikke omfattet af bemærkningerne. Resultaterne af Rettens revision og bemærkningerne vedrører de forhold, der gjorde sig gældende i forbindelse med projekterne på tidspunktet for revisionen.

Budgetgennemførelsen

Almindelige bemærkninger

5.5. ***Tabel 2*** viser udviklingen for hvert land og hvert geografisk område i de finansielle rammebeløb, der er ydet over budgetmidler, og som er fastsat i protokollerne, samt udviklingen i forpligtelser og betalinger. Disse tal er illustreret ved ***graf 4-18***. I ***tabel 4*** vises stillingen pr. 31.12.1989 for udnyttelsen af de finansielle rammer og indfrielsen af forpligtelser.

5.6. Gennemførelsestakten for de til protokollerne afsatte midler har generelt været langsom. Pr. 31. december 1989 beløb forpligtelserne sig til ca. 1 322,9 mio. ECU, eller 79,7% af den samlede finansielle ramme; betalingerne beløb sig til ca. 795,6 mio. ECU, eller 47,9% af den samlede finansielle ramme og 60,1% af de indgåede forpligtelser.

5.7. For så vidt angår de nordlige Middelhavslande (Tyrkiet, Cypern og Malta) er der indgået forpligtelse for 95,4% af den finansielle ramme og afholdt betalinger for 82%. Det skal imidlertid i denne forbindelse understreges, at Tyrkiet tegner sig for mere end 80% af den fastsatte ramme for dette område, og at bistanden til Tyrkiet blev ydet for ca. 10 år siden.

5.8. Der er indgået forpligtelse for næsten de fulde rammebeløb under den første og anden serie finansprotokoller med Maghreb- og Machrak-landene, med undtagelse af den første protokol med Algeriet. Betalingerne udgør 83,1% af den finansielle ramme for den første serie protokoller og 55,4% for den anden. Med hensyn til tredje protokol, som var under gennemførelse i 1988, og som på tidspunktet for revisionen var cirka midt i gyldighedsperioden, er der indgået forpligtelser for lidt under halvdelen (46,8%) af rammebeløbet. Det skal bemærkes, at udnyttelsesgraden imidlertid er væsentlig højere for Maghreb-landene (65%) end for Machrak-landene (24%). De første betalinger var netop effektueret, og betalingerne andrager derfor kun 2,8% af de finansielle rammer og 5,9% af de indgåede forpligtelser.

5.9. Betragtes udnyttelsesgraden for de finansielle rammer ved udgangen af gyldighedsperioden for hver afsluttet protokol (jf. ***tabel 3***) konstateres det, at der ikke er indgået forpligtelse for en væsentlig del af den finansielle ramme. Mere end 20%, for så vidt angår samtlige Maghreb- og Machrak-lande, og mellem 30% og næsten 50%, for så vidt angår Algeriet og Egypten, henstår uudnyttet.

5.10. På samme tidspunkt var mellem 70 og 80% af de finansielle rammebeløb endnu ikke udbetalt; en række lande der dog er kendetegnet ved en hurtigere betalingsrytme, det drejer sig om Cypern, Malta (den første protokol), Marokko og Jordan. Som det fremgår af ***tabel 2*** og ***graf 4-18*** har det i forbindelse med disse lande taget cirka fem til otte år at udnytte det finansielle rammebeløb for en protokol; for så vidt angår de øvrige lande, og især Algeriet, Egypten, Libanon og Syrien, har betalingsrytmen været så langsom, at det nogle gange har taget mere end 10 år at bruge rammebeløbet. Disse forskelle skyldes de meget forskelligartede forhold i de enkelte lande (jf. pkt. 5.12-5.19).

5.11. Fællesskabets samlede garanti for lån ydet af Bankens egne midler til de ti lande, der er omfattet af denne beretning (jf. ***bilag 2***, pkt. 6) udgjorde pr. 31. december 1990 ca. 789,7 mio. ECU, svarende til den samlede lånesum. Siden 1988 er denne garanti flere gange taget i anvendelse for at dække forpligtelser på Libanons og Syriens vegne. Pr. 31. december 1990 var der således udbetalt ca. 21,6 mio. ECU over det almindelige budget; heraf har Libanon og Syrien allerede tilbagebetalt ca. 8,3 mio. ECU.

Tyrkiet

5.12. Efter statskuppet i Tyrkiet i september 1980 blokerede Fællesskabet et restbeløb på 29 mio. ECU i henhold til den særlige bistand indtil 1986 (jf. ***tabel 2*** og ***graf 4***). Iværksættelsen af nogle projekter, der var godkendt før bistanden blev blokeret, er i visse tilfælde også

[1] EFT nr. C 316 af 12. 12. 1988, s. 135, pkt. 9.6 — 9.8.

blevet berørt heraf. Projektet vedrørende brunkulslejerne i Beypazari er blevet igangsat med to års forsinkelse som følge af blokeringen af et parallelt projekt vedrørende faglig bistand og uddannelse. Som følge af krænkelsen af menneskerettighederne og det cypriotiske problem er den fjerde protokol, som blev paraferet i juni 1981, aldrig blevet forelagt for Rådet.

Malta

5.13. Den forholdsvis hurtige gennemførelse af den første protokol med Malta (jf. ***tabel 2*** og ***graf 6***) hænger sammen med det forhold, at Fællesskabets finansielle bistand er blevet ydet til foranstaltninger, der i vid udstrækning var påbegyndt, for ikke at sige afsluttet. Der er tale om refusion af udgifter, der blev anset for at være støtteberettigede, og der var ikke behov for at identificere foranstaltningerne og gennemføre forundersøgelser. Det forholder sig helt anderledes med den anden protokol. Der er ganske vist indgået forpligtelser for hele rammebeløbet i løbet af to år, men der er først langsomt begyndt at blive effektueret betalinger i 1989.

Algeriet

5.14. Den særdeles langsommelige gennemførelse af den første og anden protokol med Algeriet (jf. ***tabel 2*** og ***graf 8***) skyldes ufavorable eksterne forhold. Den forholdsvis gunstige udvikling i Algeriet i begyndelsen af 1980'erne, den førte politik, som indebar en vis tilbageholdenhed over for omverdenen, tillige med en finansiel fællesskabsbistand, som blev betragtet som minimal, har i denne periode givet sig udslag i en vis mangel på interesse fra de algierske myndigheders side for det finansielle og faglige samarbejde med Fællesskabet. Der har været vanskeligheder i forbindelse med at fastlægge målene for dette samarbejde og med at identificere de projekter og foranstaltninger, der skulle finansieres. For så vidt angår de to første protokoller strakte planlægningsfasen sig over flere år. Ved selve gennemførelsen af projekterne er man senere stødt på vanskeligheder, der skyldtes de administrative procedurer. Den algierske anvisningsberettigede har vist sig at være svag og ineffektiv. En yderligere og væsentlig hindring har været, at de algierske myndigheder ikke har villet ændre deres sædvanlige procedurer for at tilpasse sig Fællesskabets udbudsprocedurer.

Marokko

5.15. Den hurtigere gennemførelsestakt for så vidt angår Marokko (jf. ***tabel 2*** og ***graf 9***) skyldes den interesse, der har været for Fællesskabets finansielle bistand, som ganske vist også var mere omfattende. De organer, der var ansvarlige for iværksættelsen af projekterne, var generelt kompetente og effektive. Den særlig hurtige betalingsrytme, for så vidt angår den anden protokol, skyldes imidlertid også disse betalingers særlige art. I visse tilfælde har der været tale om forskud. Desuden er der blevet foretaget en samlet overførsel af midler, hvilket er en hurtig procedure, som er blevet modsvaret af regnskabsposteringer og ikke af konkrete projekter eller foranstaltninger. Fællesskabets bidrag er også i en række tilfælde blevet ydet til gennemførelse af arbejder, der allerede var delvis gennemført.

Tunesien

5.16. Det finansielle og faglige samarbejde med Tunesien er karakteriseret ved en jævn gennemførelsestakt. Iværksættelsen af den anden protokol var indtil 1985 forbundet med væsentlige forsinkelser (jf. ***tabel 2*** og ***graf 10***), hvilket skyldtes arten af de finansierede projekter og foranstaltninger (landbrugssektoren), og at der ved udgangen af 1983 blev udpeget en ny national anvisningsberettiget. Gennemførelsestakten er siden da blevet forbedret.

Egypten

5.17. I Egypten (jf. ***tabel 2*** og ***graf 12***) er projekterne blevet igangsat med særlig stor forsinkelse som følge af de etaper, der går forud for gennemførelsen. Hermed menes den tid, der går med at identificere projekterne, med den nærmere afgrænsning af bestanddelene, forundersøgelsen og godkendelsen, og med undertegnelsen af finansieringsaftalerne og udvælgelsen af kontrahenter efter indhentelse af tilbud. Ofte har det varet tre år, før projekterne har kunnet igangsættes. Under iværksættelsen er der derefter opstået en række problemer, herunder især den nationale administrations langsommelighed, manglen på initiativer, hvilket betyder, at der er færre chancer for, at projekterne fører til det tilsigtede resultat, og de utilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer hos de organer, der er ansvarlige for gennemførelsen af disse projekter og aktioner.

Jordan

5.18. For så vidt angår Jordan kan gennemførelsestakten betragtes som tilfredsstillende (jf. ***tabel 2*** og ***graf 13***). Forholdene er generelt gunstigere, og i første halvdel af 1980'erne tilhørte Jordan de relativt rige lande, og befolkningen havde et forholdsvist højt uddannelses- og kvalifikationsniveau. Fællesskabets finansielle bistand er koncentreret om et ret begrænset antal projekter inden for erhvervsuddannelse, universitetsuddannelse og landbrugsproduktion.

Libanon

5.19. Gennemførelsen af protokollerne med Libanon er blokeret som følge af uroligheder i landet (jf. ***tabel 2*** og ***graf 14***). Dette gælder især den anden protokol, hvor der i flere år ikke er gennemført arbejder, selv om der er indgået forpligtelse for hele rammebeløbet, og den tredje protokol, hvorunder der endnu ikke er indgået forpligtelser.

Projektudformningen

5.20. Udformningen af projekterne er afgørende for en tilfredsstillende gennemførelse og for en effektiv udnyttelse af fællesskabsmidlerne. Under revisionen påviste Retten en række svagheder ved udformningen af de undersøgte projekter, hvilket har haft uheldige følger for gennemførelsen.

De ydre forhold og projektmålene

5.21. Beslutningen om at finansiere et bestemt projekt eller en bestemt foranstaltning kan i visse tilfælde kritiseres, fordi der ikke er taget hensyn til ugunstige ydre omstændigheder, som lige fra starten i meget væsentligt omfang har hindret opfyldelsen af de socio-økonomiske mål.

5.22. I Egypten er visse projekter vedrørende udvikling af landdistrikterne allerede fra starten dømt til at slå fejl, fordi der ydes tilskud til visse fødevarer og fastsættes lofter over landbrugspriserne. Foranstaltninger vedrørende landbrugskonsulentvirksomhed forudsætter, at der findes en andelsstruktur eller en struktur med landbrugskonsulenttjenester. Sådanne eksisterer ikke eller fungerer ikke. Der kan ikke sikres en optimal udnyttelse af bestemte investeringer, fordi der er fastsat forsyningskvoter for råvarer.

5.23. I Marokko vanskeliggøres produktion og markedsføring af en række veterinærmedicinske produkter som følge af en prisfastsættelsesordning, der favoriserer distribution af importerede produkter, selv om disse er dyrere.

De lokale partnere

5.24. I Egypten er landbrugsprojekter, der hovedsagelig omfatter foranstaltninger vedrørende udvikling af landdistrikter, landbrugskonsulentvirksomhed og/eller distribution, overdraget til forskningsinstitutter, som ikke har de fornødne midler til at gennemføre dem.

5.25. I Tunesien rådede det ansvarlige organ på det tidspunkt, hvor foranstaltningerne vedrørende landbrugskreditordninger blev igangsat, ikke over den nødvendige decentraliserede struktur til hurtigt og effektivt at etablere den kreditordning, der tog sigte på udvikling af små og mellemstore landbrugsbedrifter.

5.26. I Algeriet er problemet mere generelt, fordi den nationale anvisningsberettigede ikke har varetaget de funktioner, der kan forventes af denne (jf. pkt. 5.14). Som følge af et begrænset antal ansatte, der ikke havde de nødvendige forudsætninger for at varetage disse opgaver, var dette organ ikke i stand til at sikre en forsvarlig forvaltning af udviklingsbistanden. Organet er ikke i stand til positivt at indvirke på sagsforløbet og skære igennem over for de forskellige administrative myndigheder. Denne svaghed er særlig mærkbar i forbindelse med forvaltningen af projekterne.

Finansieringsplaner

5.27. Fællesskabet har i nogle tilfælde ydet finansiel bistand til projekter, selv om finansieringsplanen ikke har ligget helt fast, eller selv om der ikke har været tilstrækkelig sikkerhed for, at samtlige nødvendige midler var tilvejebragt.

5.28. I Tyrkiet er EF-bidraget blevet ydet til et igangværende projekt for at dække en del af underskuddet på finansieringsplanen, som skyldtes forsinkelse ved gennemførelsen af projektet. I finansieringsforslaget blev der henvist til midler, der skulle tilvejebringes af andre kapitalindskydere, men det var ikke anført, hvilke beløb, det drejede sig om.

5.29. I Marokko samfinansierede Kommissionen og EIB et projekt. De gik ud fra overslag over de forventede omkostninger, der afveg ca. 21 mio. ECU fra hinanden, og finansieringen var på tidspunktet for revisionen langt fra sikret.

5.30. Finansieringsaftalerne burde udformes striksere, mere præcist og mere realistisk, fordi de burde være det egentlige referencegrundlag for iværksættelsen af projekterne og evalueringen af resultaterne.

Tidsplaner for gennemførelsen

5.31. I finansieringsaftalerne er der i reglen udelukkende fastsat en samlet gennemførelsesperiode eller en sidste frist for gennemførelsen. Projekterne omfatter ofte forskellige former for foranstaltninger (levering af udstyr, faglig

bistand, bygge- og anlægsarbejder osv.), uden at der er fastsat en nærmere tidsplan for gennemførelsen af disse forskellige foranstaltninger, hvilket er en forudsætning for en effektiv koordinering.

5.32. Tidsplanerne har i de fleste tilfælde været urealistiske, og de er derfor sjældent blevet overholdt. En forudsætning for at de kan overholdes, er ideelle betingelser for gennemførelse af projekterne, hvilket langt fra er tilfældet i lande som dem, hvori projekterne er finansieret. Disse problemer (langsommelige procedurer, forvaltningsmæssige svagheder, utilstrækkelige menneskelige og finansielle midler osv.) er imidlertid almindelig kendt, især i Kommissionen. Disse faktorer burde tages i betragtning ved fastlæggelsen af projekterne, for ellers drages finansieringsplanernes holdbarhed i tvivl, enhver planlægning vanskeliggøres (planlægning af de enkelte aktiviteter, budgetoverslag osv.). Der gives endvidere afkald på et pålideligt referencegrundlag for en korrekt evaluering af de vanskeligheder, man er stødt på, hvilke korrigerende foranstaltninger, der skal træffes, og af opnåede fremskridt eller resultater. At der skal fastsættes realistiske tidsplaner, der ikke kan ændres, understreges af det forhold, at der med Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 2049/88 af 24. juni 1988 [1] er indført bestemmelser vedrørende indførelse af en frist for indfrielse af juridiske forpligtelser.

Bevilgede fællesskabsmidler

5.33. I en række tilfælde er der stillet fællesskabsmidler til rådighed af en størrelsesorden, som navnlig Kommissionen var helt klar over langt oversteg behovene i forbindelse med de pågældende projekter. Dette har medført, at fællesskabsbistanden i nogle tilfælde har været blokeret unødvendigt i mange år.

5.34. I Marokko var der stillet ca. 4,3 mio. ECU til rådighed for et projekt, uden at der var brug herfor, idet Kommissionen ikke havde taget hensyn til deprecieringen af den marokanske valuta og heller ikke til de marokanske myndigheders beslutning om at finansiere de arbejder, der oprindeligt skulle finansieres af Fællesskabet. I et andet tilfælde blev Fællesskabets bidrag ydet på grundlag af alt for pessimistiske overslag, hvilket medførte, at der til projektet blev overført det fulde beløb på 24 mio. ECU, som oprindeligt var forudset til et andet projekt. De faktiske omkostninger ved transaktionen var derfor ca. 20% lavere end overslagene, og Fællesskabet, som skulle dække ca. 70% af projektomkostningerne, har reelt finansieret hele projektet.

5.35. I forbindelse med et projekt i Egypten vidste Kommissionen udmærket på det tidspunkt, hvor finansieringsaftalen blev indgået, at forpligtelsen oversteg omkostningerne med ca. 1,3 mio. ECU. Kontrakten vedrørende de pågældende arbejder var nemlig blevet undertegnet flere måneder tidligere.

Valg af bistandsform

5.36. Retten har i forbindelse med et vist antal projekter i Algeriet, Marokko, Tunesien og Malta bemærket, at finansieringen omfatter flere eller samtlige de instrumenter, der er fastsat ved protokollerne (gavebistand, lån på særlige vilkår, lån af Bankens egne midler og rentegodtgørelser). Der er ikke givet en klar begrundelse for, at der er valgt en sådan kombination, f.eks. ud fra de planlagte investeringers art, afdragsperioden eller udsigterne til at de pågældende investeringer bliver rentable.

Projektgennemførelse

Forsinkelser

5.37. I forbindelse med hovedparten af projekterne opstår der væsentlige forsinkelser, nogle gange på flere år, både før igangsættelsen og under selve gennemførelsen. Som eksempler kan nævnes varmekraftværket i Elbistan (Tyrkiet), som burde være taget i anvendelse i 1983. Der gik imidlertid ni år fra ydelsen af den pågældende finansiering, dvs. indtil udgangen af 1989, før det pågældende lån på særlige vilkår var fuldstændig udbetalt. Der gik to år fra afslutningen af arbejderne, til det nationale laboratorium til fremstilling af veterinærmedicinske vacciner i Marokko blev taget i anvendelse. Dæmningerne ved Aït Chouarit og Sidi Driss samt Rocade-kanalen i Marokko blev udført inden for de fastsatte frister, men projektmålene vedrørende udvikling af vandbygningsarbejder i landdistrikter vil i bedste fald være opfyldt med ti års forsinkelse. Arbejderne vedrørende den første fase af Helwan-spildevandsprojektet (Egypten) blev påbegyndt ved udgangen af 1986, dvs. to år efter det tidspunkt, hvor de burde have været afsluttet. Arbejderne vedrørende den anden fase, som burde have været påbegyndt ved udgangen af 1989, er i bedste fald forsinket ét år. Foranstaltningerne vedrørende erhvervsuddannelse og landbrugskonsulenttjeneste under projektet vedrørende forbedring af kvægfodring (Egypten) var knap påbegyndt, da de faglige bistandseksperter forlod projektet. Projekt operation landbrugskreditordning — BNDA (Tunesien) burde have været afsluttet ved udgangen af 1988. På dette tidspunkt var mindre end halvdelen af bistanden udnyttet. Projektet vedrørende forbedring af forvaltningen af kunstvandede områder (Tunesien) blev påbegyndt med væsentlig forsinkelse. Det vil tage ca. ti år før projektet vedrørende oprettelse og udvidelse af erhvervsuddannelsescentre (Algeriet) er afsluttet; projektet skulle have været gennemført på fire år.

5.38. Der kan selvfølgelig opstå vanskeligt forudsigelige problemer i forbindelse med gennemførelsen af projekterne. I de fleste tilfælde skyldes forsinkelserne imidlertid de samme, velkendte forhold, såsom langsommelige procedurer, mangelfulde administrative strukturer, manglende koordinering eller utilstrækkelige menneskelige og finan-

[1] EFT nr. L 185 af 15. 7. 1988, s. 3, artikel 1, stk. 1.

sielle ressourcer på lokalt plan. Der bør derfor i projektudformningsfasen tages hensyn til disse forskellige forhold, som indebærer, at projektgennemførelsen ikke kan være problemløs.

Væsentlige ændringer af projekterne

5.39. Det er ofte sket, at der i gennemførelsesfasen foretages væsentlige ændringer af projekternes indhold eller mål uden at der i forvejen er foretaget en hensigtsmæssig undersøgelse for at påvise nødvendigheden af eller det velfunderede i at ændre projektet, under hensyntagen til de ydre forhold, midlerne eller målene. I nogle tilfælde traf det projektudførende organ selv beslutning om at ændre projektet, uden at Kommissionen blev orienteret herom eller hørt.

5.40. I Tyrkiet havde den tyrkiske partner kort tid efter igangsætningen af et projekt fordoblet det fastsatte produktionsmål. De nødvendige investeringer blev derved praktisk talt tredoblet, og mens Fællesskabet fra begyndelsen skulle være den eneste kapitalindskyder, blev der anvendt andre finansieringskilder. Kommissionens sagsakter indeholder ingen oplysninger om de omstændigheder, der har ført til denne ændring.

5.41. I Egypten er der gentagne gange med delegationens, men ikke med Kommissionens samtykke foretaget væsentlige ændringer af et projekt vedrørende opførelse af oplagringsfaciliteter. Situationen var så uklar, at Kommissionens ansvarlige tjenestegren i forbindelse med fastlæggelsen af finansieringen af anden fase måtte forhøre sig om, hvad der var gennemført under første fase. Situationen er ikke forbedret i forbindelse med anden fase, for Retten og delegationen har ved besøg på stedet konstateret, at modtageren anvendte fællesskabsmidlerne efter forgodtbefindende, uden hensyntagen til finansieringsaftalen. I forbindelse med et projekt vedrørende udvikling og konsulenttjeneste inden for foderproduktion, gik man, fordi der ikke forelå troværdige forskningsresultater, i gang med et forsøgsprogram, uden at der først blev foretaget en fornyet definition af projektet.

5.42. I Tunesien blev et projekt vedrørende finansiering af ti trawlere fastlagt på grundlag af et overvejende industrifiskeri. Efter at der var ydet lån på særlige vilkår (generel fuldmagt) blev EIB informeret om, at trawlernes karakteristika ville fjerne sig fra, hvad der var fastlagt i forbindelse med forundersøgelsen. Der blev ikke sat spørgsmålstegn ved denne ændring, selv om fællesskabsbistanden dermed ville blive brugt til finansiering af en udvidelse af det traditionelle fiskeri, og projektet på mellemlang eller lang sigt kunne gå imod Tunesiens udviklingsmål.

5.43. Med hensyn til et program vedrørende uddannelse af overordnet personale inden for sektoren for offentlige bygge- og anlægsarbejder i Algeriet, fjerner finansieringsaftalen, som blev undertegnet mere end to år efter Kommissionens afgørelse, sig væsentligt fra det oprindelige projekt. Således drejer det sig ikke længere om at sikre omskoling af mellemledere, men om uddannelse af undervisere på tekniske institutter. I dette nye perspektiv er foranstaltningerne, der omfatter stipendier og faglig bistand, blevet ændret væsentligt.

Faglig bistand

5.44. Kvaliteten af de ydelser, der præsteres af den faglige bistand, der finansieres af Fællesskabet, kan påvirkes af forskellige faktorer, såsom kvaliteten af de pågældende eksperter, den manglende koordinering af den faglige bistand og de øvrige bestanddele af projektet eller de i visse tilfælde vanskelige arbejdsforbindelser mellem bistandseksperterne og det lokale overordnede personale.

5.45. I Egypten kunne kvaliteten af de faglige bistandseksperter drages i tvivl i den første fase af en undersøgelse af vandressourcerne i Sinai-Ørkenen. Dette kommer til udtryk ved, at der generelt manglede oplysninger og dokumentation om de udførte arbejder og resultaterne heraf.

5.46. I Tunesien er man i forbindelse med et projekt vedrørende forbedring af forvaltningen af kunstvandede områder stødt på problemet med hyppige udskiftninger blandt de faglige bistandseksperter, hvis ydelser — især deres rapporter - på tidspunktet for revisionen var af ringe kvalitet.

5.47. For så vidt angår en lang række projekter i Algeriet og Egypten, er den faglige bistand blevet sat ind på et for tidligt tidspunkt i forhold til gennemførelsen af de øvrige bestanddele af projekterne (bygningsarbejder, indkøb af materialer), og projekterne har derfor kun i begrænset omfang draget fordel af den faglige bistand.

5.48. I forbindelse med et projekt vedrørende forbedring af foderproduktionen i Egypten, var de faglige bistandseksperter og de lokale samarbejdspartnere ikke enige om projektmålene, og der var ingen koordinering. Med hensyn til et projekt vedrørende samarbejde mellem universiteter var forholdet mellem de pågældende personer dårligt, og der var total uenighed om udformningen af projektet og den måde, hvorpå arbejdet skulle udføres. Det førte til, at den britiske projektansvarlige forlod projektet, uden at problemerne blev løst.

Modtagernes forpligtelser

5.49. Det sker ofte, at modtagerne ikke overholder forpligtelserne i finansieringsaftalerne, eller at de opfylder dem med stor forsinkelse. Dette er tilfældet ved overførsel af de finansielle bidrag, når de nødvendige grunde og faciliteter eller det nødvendige personale skal stilles til

rådighed, ved etablering af de administrative strukturer, der skal sikre gennemførelsen af projektet, eller overholdelse af EF's procedurer for udbud og indgåelse af aftaler. Disse forhold medfører væsentlige forsinkelser, vanskeliggør opfyldelsen af de fastsatte mål, og indebærer i visse tilfælde, at selve udformningen af projektet må tages op til fornyet overvejelse.

5.50. I forbindelse med et projekt vedrørende udryddelse af barakbyer i Marokko etablering af socio-administrative faciliteter, herunder medicinsk infrastruktur og skoler, er der opstået væsentlige forsinkelser, og det er usikkert, om de marokkanske myndigheder virkelig har til hensigt at gennemføre arbejderne (jf. pkt. 5.65). EF-bistanden til en foranstaltning vedrørende kreditmuligheder for mindre landbrugere burde være forvaltet særskilt, men disse bestemmelser er ikke blevet overholdt.

5.51. I forbindelse med et projekt vedrørende erhvervsuddannelse i Algeriet er især de fastlagte procedurer for indhentelse af tilbud og indgåelse af aftaler ikke blevet overholdt. Kommissionen, som først blev informeret efterfølgende, har været nødt til at godkende en lang række afvigelser.

5.52. I Egypten besluttede den begunstigede i forbindelse med et projekt vedrørende opførelse af oplagringsfaciliteter, at de pågældende arbejder skulle udføres efter hans egen metode og ikke i overensstemmelse med finansieringsaftalen. Et andet projekt blev forsinket, fordi den egyptiske kontrahent ikke var i stand til at overføre det finansielle bidrag inden for de fastsatte frister. Kommissionen har endda ydet forskud, som ikke er blevet tilbagebetalt. En stor del af et projekt vedrørende forskning inden for jordforbedring kunne ikke gennemføres, hvilket især skyldtes, at det var umuligt at få rådighed over et ørkenområde på nogle få hektarer i et land på 750.000 km^2, hvoraf 96% er dækket af ørken. Trods stadige påmindelser fra delegationen var den planlagte struktur, som var nødvendig for at sikre drift, vedligeholdelse og forvaltning af et større vandrensningsanlæg, endnu ikke etableret.

De administrative strukturer

5.53. Iværksættelsen af projekterne lider endvidere under, at personalet ikke er tilstrækkeligt kvalificeret og ikke særlig motiveret, og at der foretages for mange udskiftninger. Det er endvidere ofte konstateret, at der ikke er nogen koordinering mellem de forskellige lokale såvel som udenlandske deltagere. Disse forhold gør sig gældende i forbindelse med en række projekter inden for udvikling af landdistrikter, faglig uddannelse eller forskning i Algeriet, Tunesien, Egypten og Jordan.

Projekternes effektivitet

Generelle bemærkninger

5.54. Effektiviteten af det finansielle og faglige samarbejde varierer væsentligt fra land til land, og det er derfor nødvendigt at analysere situationen i hvert enkelt land for sig. Resultaterne af projekter finansieret i Jordan og Tunesien er generelt tilfredsstillende. I Marokko er projektgennemførelsen ikke forbundet med særlige vanskeligheder, og resultaterne af en række projekter har afgjort været positive. I forbindelse med andre projekter, som finansielt ikke er de mindst omfattende, er opfyldelsen af de fastsatte mål blevet forsinket væsentligt eller ligefrem umuliggjort, på grund af at de foranstaltninger, der skulle finansieres af den marokkanske samarbejdspartner, ikke er blevet gennemført som forudset eller måske ligefrem aldrig bliver det. Effektiviteten af de projekter, der er finansieret på Malta, har været tilfredsstillende, men der har ikke været tale om et egentligt samarbejde; EF-bistanden gik blot ud på finansiering af transaktioner, der faktisk var afsluttet. Det er særdeles vanskeligt at gennemføre projekter i Egypten, hvilket især skyldes, at de lokale projektdeltagere er for svage. For så vidt angår resultaterne, har der ofte været tale om en fiasko, eller det er at frygte, at resultaterne ikke vil stå mål med forventningerne. Det finansielle og faglige samarbejde med Algeriet har været præget af særdeles ufavorable forhold, som har vanskeliggjort iværksættelsen, og der kan ikke på nuværende tidspunkt forventes resultater. Med hensyn til Tyrkiet har det på grundlag af bilagskontrol hos Kommissionen ikke været muligt at bedømme effektiviteten af fællesskabsbistanden, fordi der ikke forelå de nødvendige oplysninger.

Tyrkiet

5.55. Fordi Kommissionens sagsakter ikke indeholdt oplysninger eller kun indeholdt utilstrækkelige oplysninger, har det ved bilagskontrol ikke været muligt at vurdere, om de fire projekter, der var omfattet af undersøgelsen, har nået de fastsatte mål, som var at bidrage til at øge produktionen af elektricitet. Projekterne tegnede sig for en samlet finansiel bistand på 190 mio. ECU, eller ca. 65% af den samlede budgetramme til den tredje protokol og den særlige bistand. I forbindelse med de to projekter, der blev forvaltet af EIB ifølge generel fuldmagt, dvs. vandkraftværket i Karakaya og varmekraftværket i Elbistan, har det ikke engang været muligt at få kendskab til, hvad bistanden over EF-budgettet på i alt 160 mio. ECU nøjagtig er blevet brugt til at finansiere. De to projekter, der blev forvaltet af Kommissionen, dvs. brunkulsminerne i Beypazari og projektet vedrørende søgning efter brunkullejer, vedrørte udelukkende leverance af udstyr, og der blev helt set bort fra udviklingsmålene.

Malta

5.56. I al almindelighed har de projekter, der er gennemført under den første protokol, svaret til berettigede behov, de er blevet gennemført tilfredsstillende og har haft de forventede virkninger. Foranstaltningerne vedrørende faglig bistand og uddannelse har i reglen været af høj kvalitet, og de maltesiske organer har været tilfredse hermed. Arbejderne vedrørende modernisering af havnen i Valletta blev gennemført uden problemer, og investeringernes rentabilitet synes sikret. Der har dog overhovedet ikke være tale om egentligt samarbejde i forbindelse med iværksættelsen af denne første protokol. Der har faktisk været tale om ren finansiel bistand til foranstaltninger, der var under gennemførelse, for ikke at sige afsluttet.

Algeriet

5.57. Et af de prioriterede områder under de to første protokoller har, efter nedbringelsen af fødevareunderskuddet, været opfyldelse af væsentlige behov for uddannelse af overordnet personale og faglærte arbejdere, som er en forudsætning for opfyldelsen af målene vedrørende den økonomiske og sociale udvikling. Der er ingen tvivl om nytten af Fællesskabets bistand på disse områder. Iværksættelsen af bistanden har imidlertid været forbundet med store vanskeligheder. De ydre forhold har i hvert fald indtil for nylig været særdeles ugunstige, hvilke fra de algierske myndigheders side er kommet til udtryk ved manglende interesse for fællesskabsbistanden (jf. pkt. 5.14). Den lave udnyttelsesgrad for midlerne er et bevis herpå (jf. ***tabel 4***). Det er under disse betingelser på nuværende tidspunkt vanskeligt at regne med, at projekterne vil føre til mærkbare resultater.

5.58. Der skulle gå omkring ti år før projektet vedrørende oprettelse og udvidelse af erhvervsuddannelsescentre, som ifølge planerne skulle gennemføres på tre eller fire år, blev afsluttet. For så vidt angår den del af projektet, der var afsluttet på tidspunktet for Rettens revision, er det umuligt at vurdere virkningen af fællesskabsbistanden. Det er i hvert tilfælde tvivlsomt, om målet, dvs. etablering af uddannelsesmuligheder for byggesektoren og industrien, er blevet nået. De menneskelige ressourcer, der har været sat ind på dette projekt, og de vanskeligheder, man er stødt på, står slet ikke i forhold til resultaterne.

5.59. Projektet vedrørende støtte til Handelsministeriet, der blev påbegyndt i 1987, og som skulle omfatte uddannelsesaktioner med henblik på at øge de algierske virksomheders eksportkapacitet, har ikke kunnet gennemføres, fordi de algierske projektdeltagere og Kommissionen ikke har været i stand til at fastlægge, hvilken form for bistand, Fællesskabet skal yde. De ændringer, der er sket i den økonomiske situation i Algeriet, har således medført, at konklusionerne af den undersøgelse, der lå til grund for projektet, burde tages op til fornyet overvejelse, men de algierske myndigheder har ikke været i stand til at fremsætte en konkret anmodning.

5.60. Selv om forundersøgelsen tog meget lang tid (3 1/2 år), indeholdt finansieringsaftalen for projektet vedrørende uddannelse af overordnet personale inden for sektoren for offentlige anlægsarbejder ikke de elementer, der var en forudsætning for at det kunne gennemføres. Således indeholdt finansieringsaftalen ingen tidsplan for gennemførelsen af de forskellige aktioner, og det var ikke nærmere fastsat, hvilken form for faglig bistand, der skulle ydes. Algierske studerende følger eller har allerede fulgt uddannelsesprogrammer i EF; det er imidlertid ikke muligt at efterprøve, om de pågældende stipendier er omfattet af projektet. Fordi der ikke var etableret faglig bistand, har projektet ikke kunnet igangsættes, og det er tvivlsomt, om stipendiaterne vil kunne udøve undervisningsfunktioner i de organer, der er omfattet af projektet.

5.61. De seminarer, der allerede er afholdt inden for rammerne af projektet vedrørende uddannelse af overordnet personale inden for sværindustrien, synes at have levet op til den algierske projektdeltagers forventninger med hensyn til overførsel af viden. Det vil imidlertid blive vanskeligt at vurdere virkningen af projektet, fordi aktionerne i finansieringsaftalen kun er udtrykt i penge.

Marokko

5.62. Sammenholdt med resultaterne af undersøgelsen i de øvrige lande er projekterne gennemført forholdsvis tilfredsstillende i Marokko. Mens nogle af de undersøgte projekter helt klart har været en succes (jf. pkt. 5.68-5.69), har dette ikke været tilfældet i forbindelse med en række andre projekter — især ikke projektet vedrørende en kreditordning for mindre landbrugere, hvor det er uvist, hvad fællesskabsmidlerne reelt er blevet brugt til (jf. pkt. 5.63). De øvrige projekter, hvis nytteværdi ikke drages i tvivl, vil aldrig fuldt ud opfylde de fastsatte mål, medmindre de marokkanske myndigheder sikrer gennemførelsen af de foranstaltninger, de er ansvarlige for (jf. pkt. 5.65-5.67).

5.63. Operation kreditordning for mindre landbrugere har finansieret en fornyet afdragsordning for lån optaget af ca. 70 000 landbrugere, der havde økonomiske problemer som følge af gentagne tørkeperioder. Eftersom der ikke forelå oplysninger om tilbagebetalingen af disse lån, har det været umuligt at afgøre, om foranstaltningen har haft varige virkninger. På grundlag af de få elementer, Retten har kunnet indhente, kan man tillade sig at tvivle. Det gælder i hvert tilfælde for visse områder, som fortsat har lidt under ugunstige klimatiske forhold. Caisse Nationale de Crédit Agricole har ikke overholdt forpligtelsen om særskilt forvaltning af transaktioner over den kreditlinje, der får tilført midler fra Fællesskabet. Det har derfor ikke været muligt at efterprøve, om de midler, der er tilbagebetalt siden 1985, faktisk er blevet genanvendt til lignende transaktioner eller til ydelse af lån til mindre landbrugere på meget gunstige vilkår. Kommissionen har en stor del af ansvaret, fordi den ikke har ført tilsyn med projektet, efter at fællesskabsbidraget er blevet udbetalt.

5.64. Projektet vedrørende den leksikografiske database LEXAR har ført til udarbejdelse af et edb-leksikon indeholdende videnskabelige og tekniske termer. På tidspunktet for revisionen kunne databasen imidlertid ikke udnyttes, eftersom der ikke var udgivet nogen værker, og fordi der ikke var etableret et datanet.

5.65. Gennemførelsen af den fysiske planlægning under projektet vedrørende udryddelse af barakbyer i Sale har været forholdsvis tilfredsstillende, og på tidspunktet for revisionen var tre af de fire barakbyer udryddet. Familier var flyttet til de særlige områder, og programmet vedrørende opførelse af enfamilieboliger skred regelmæssigt frem. På grund af den væsentlige forsinkelse i forbindelse med etableringen af de socio-administrative faciliteter, der påhvilede den marokkanske projektdeltager, måtte det imidlertid befrygtes, at nu hvor de områder, hvor barakbyerne lå, faktisk var blevet frigjort, ville de marokkanske myndigheder miste interessen for aktionen. De tvangsforflyttede familier ville da være isolerede i et område, hvor der hverken findes skoler, forretninger eller medicinsk infrastruktur.

5.66. Dette viser endnu en svaghed ved Kommissionens tilsyn, og dette er så meget mere beklageligt, som den pågældende »ad hoc«-komité ved godkendelsen af projektet og på grund af den vægt, der blev lagt på de socio-økonomiske aspekter, udtrykkeligt havde anmodet Kommissionen om at føre nøje tilsyn med gennemførelsen af projektet.

5.67. Med projekterne vedrørende fysisk planlægning af Det Centrale Haouz og Aït Chouarit-dæmningen har Fællesskabet deltaget i gennemførelsen af den tunge infrastruktur, som er en forudsætning for en ambitiøs og seriøs fysisk planlægning med henblik på en mere effektiv og økonomisk anvendelse af vandressourcerne og en forøgelse af fødevareproduktionen. Af tekniske og finansielle årsager har tidsplanen for gennemførelsen af planen for Haouz ikke kunnet overholdes, og de infrastrukturer, som Fællesskabet har været med til at finansiere, bliver - med undtagelse af drikkevandsforsyningen i Marrakech - endnu ikke udnyttet til de fastsatte formål. Fjernes usikkerheden omkring finansieringen af mere end halvdelen af det planlagte kunstvandingsnet, og gennemføres de pågældende vandbygningsarbejder med henblik på landbruget med den ønskede hast - hvilket hidtil ikke har været tilfældet - vil den første tranche af projektet vedrørende kunstvanding af Haouz-området i bedste fald blive afsluttet med ti års forsinkelse i forhold til den oprindelige tidsplan. Også i dette tilfælde har Kommissionens tilsyn været utilstrækkeligt, idet det kun har omfattet bygningsarbejderne og ophørte, da disse blev afsluttet i 1986.

5.68. Selv om det nationale laboratorium til fremstilling af veterinærmedicinske vacciner blev taget i anvendelse med to års forsinkelse har det opfyldt målene med hensyn til uddannelse af personale og fremstilling af vacciner mod fåresygdomme. Laboratoriet tilbyder kvalitetsprodukter og kan præstere ydelser med den hurtighed og den smidighed, der er nødvendig forudsætning for effektive vaccinationskampagner. På tidspunktet for revisionen var der opstået problemer for fremstillingen af vacciner til fjerkræ som følge af et prisfastsættelsessystem, der favoriserer distribution af importerede produkter. Gennem større forvaltningsautonomi burde laboratoriet snart kunne udvikle sine aktiviteter, bl.a. i retning af den private sektor. Kommissionens tilsyn har været tilfredsstillende, og et rådgivningsfirma har på dennes anmodning evalueret projektet.

5.69. Tilsyneladende vil projekterne vedrørende ledelse af og udstyr til ti institutter for anvendt teknologi og vedrørende faglig videreuddannelse nå de tilsigtede mål, som er at stille de teknikere til rådighed for det marokkanske erhvervsliv, som det har brug for, især inden for industri, byggeri, offentlige bygge- og anlægsarbejder, handel og servicefag. Med få undtagelser er uddannelsesforanstaltningerne igangsat som planlagt, og centrene har tilfredsstillende søgning. De uddannede teknikere har dog vanskeligt ved at finde arbejde uden for de mest udviklede og industrialiserede områder af landet.

Tunesien

5.70. Det finansielle og faglige samarbejde med Tunesien har generelt været positivt, selv om der har været visse enkeltstående vanskeligheder i forbindelse med gennemførelsen. Der er nogen usikkerhed omkring det mulige resultat af en række projekter (jf. pkt. 5.71-5.73), i de øvrige tilfælde har Fællesskabets finansielle intervention ført til opfyldelse af de fastsatte mål (jf. pkt. 5.74-5.76).

5.71. I forbindelse med projektet vedrørende oprettelse af erhvervsuddannelsescentre var koordinationen mangelfuld, og et af de tre opførte centre viste sig ikke at være tilpasset den pågældende undervisningsforms behov. Fordi den faglige bistand, der blev finansieret af Fællesskabet, blev trukket tilbage før tiden, kom projektet kun til at omfatte leverancer af udstyr.

5.72. Det er tvivlsomt, om projektet vedrørende finansiering af ti trawlere vil føre til den forventede udvikling i industrifiskeriet — som var begrundelsen for EF's intervention - på grund af reduktionen af bådenes størrelse (jf. pkt. 5.42).

5.73. På tidspunktet for revisionen var det for tidligt at søge at vurdere resultaterne af projekterne vedrørende operation landbrugskreditordning og finansiering af små og mellemstore initiativer inden for landbruget og agroindustrien ved hjælp af globallån. Erfaringen har imidlertid vist, at der for mange af lånene, bl.a. som følge af gentagne tørkeperioder, har måttet fastsættes nye afdragsordninger, og visse lån vil tilsyneladende aldrig blive tilbagebetalt. Det kan ikke udelukkes, at der er en fare for, at den driftkapital, der er tilvejebragt ved Fællesskabets bistand, vil formindskes.

5.74. En teknisk-økonomisk undersøgelse vedrørende oprettelse af dadelpalmeplantager i Réjim-Maatoug-

området viser, at der er meget lovende udviklingsmuligheder. Et første projekt, der blev finansieret af Fællesskabet (15 mio. ECU), omfatter udvikling af ca. 1 000 hektarer, som burde være basis for, at befolkningen kan blive boende i disse områder, og for at udvikle en produktion med gode afsætningsmuligheder.

5.75. Projektet vedrørende styrkelse af forskningskapaciteten i Direktoratet for Vandressourcer under Landbrugsministeriet har tilsyneladende opfyldt målene, som var at bidrage til en bedre forvaltning af de anvendte ressourcer og fortsat forskning med henblik på at mobilisere nye ressourcer. Projektet er et væsentligt grundlag for en nøjagtig evaluering af vandressourcerne og deres udnyttelse, og især med henblik på en udvidelse af de kunstvandede arealer.

5.76. Projektet vedrørende en fortegnelse over jordressourcerne i det sydlige Tunesien har ført til udarbejdelse af kort, lokalisering af områder, hvor det er muligt at udvikle græsningsarealer, og gennemførelse af detaljerede jordbundsundersøgelser, som burde fremme igangsætningen af projekter vedrørende udvikling af landbruget, som er omfattet af den nationale plan til bekæmpelse af ørkendannelse.

Egypten

5.77. Et ikke uvæsentligt antal projekter, der er blevet undersøgt, har ikke opfyldt de fastsatte mål. I visse tilfælde var det på tidspunktet for revisionen vanskeligt at få kendskab til, hvilke aktiviteter der egentlig var gennemført (jf. pkt. 5.78-5.81). I andre tilfælde er det tvivlsomt, om fællesskabsbistanden har haft nogen virkning, fordi den egyptiske samarbejdspartner ikke var i stand til effektivt at udnytte de finansierede installationer (jf. pkt. 5.82-5.85). Et af de undersøgte projekter, som endnu ikke er afsluttet, synes at have lovende udsigter (jf. pkt. 5.85).

5.78. Omkring halvdelen af de foranstaltninger, der er omfattet af programmet til fremme af investeringer, har måttet opgives på grund af de middelmådige ydelser fra det ansvarlige egyptiske organs side. Trods Kommissionens gentagne anmodninger foreligger der ingen gennemførelsesrapporter, og det er vanskeligt at konstatere resultaterne af de gennemførte foranstaltninger. Omkring ti firmaer fra EF-landene skulle have etableret en eller anden form for virksomhed i Egypten.

5.79. Den første fase af undersøgelsen af vandressourcerne i Sinai-Ørkenen blev vanskeliggjort på grund af en lang række problemer: De ikke mindst væsentlige var manglerne ved den faglige bistand, utilstrækkelige menneskelige ressourcer, forsinkede leverancer af udstyr, manglende programmering og planlægning af arbejderne og et utilstrækkeligt tilsyn fra Kommissionens side. Selv om det er for tidligt at udtale sig om det mulige resultat af den anden fase, er denne påbegyndt under mere lovende forhold, idet man synes at have taget ved lære af svaghederne ved den første fase.

5.80. Projektet vedrørende forskning i havbiologi under programmet for samarbejde mellem universiteter, har endnu ikke ført til, at der er etableret et egentligt program for systematiske undersøgelser. Det spændte forhold mellem universitets lærere (jf. pkt. 5.48), gør det vanskeligt at finde elever. I øvrigt er der fare for, at igangsætningen af undersøgelserne vil blive vanskeliggjort, fordi forskningsstationen vil blive flyttet til et vanskeligt tilgængeligt område, som ikke har de nødvendige faciliteter.

5.81. Projektet vedrørende forbedring af foderproduktionen har — med undtagelse af et meget begrænset forsøgsprogram, der var igangsat af de faglige bistandseksperter — ikke ført til andet end finansiering af den almindelige drift af den pågældende afdeling under forskningsinstituttet. Endvidere er der anskaffet udstyr, der ikke er blevet anvendt, og som sandsynligvis er unyttigt. Det er klart, at projektet aldrig vil føre til, at der fastsættes og formidles forbedrede planer, som er tilpasset landbrugernes behov, for hvilket foder, der bør anvendes på de forskellige tidspunkter af året.

5.82. Projektet vedrørende forbedring af kvægfodring har udelukkende omfattet en investerings- og anlægsfase, men har ikke ført til, at de mindre landbrugere har fået stillet forbedrede foderteknikker til rådighed. De etablerede produktions- og distributionskapaciteter udnyttes langt fra fuldt ud. Aktiviteter vedrørende konsulentvirksomhed er først påbegyndt. Den gradvise liberalisering af landbrugssektoren siden 1988, som burde medføre afskaffelse af statsstøtte til traditionelt foder, kan efter igangsættelsen af projektet medføre, at udsigterne bliver gunstige. De finansierede installationer kan udnyttes hensigtsmæssigt, på betingelse af at forvaltningen varetages af et motiveret og effektivt organ, hvilket ikke var tilfældet på tidspunktet for revisionen.

5.83. I forbindelse med første fase af projektet vedrørende landbrugsoplagring i Dagahlia er de nødvendige lagre blevet opført. De er tilpasset behovene og er af god kvalitet. Derimod giver vedligeholdelsen på lang sigt anledning til bekymringer. I grunden kan disse arbejder ikke under de nuværende forhold bidrage til opfyldelse af målet, som er en reduktion af svind i forbindelse med oplagring af fødevarer. I alle de lagre, Retten besøgte, opbevaredes korn i plastiksække, mens ris i hørsække var oplagret under åben himmel uden den nødvendige beskyttelse. Igangsætningen af anden fase har vist, at det egyptiske organ udnytter fællesskabsmidlerne efter forgodtbefindende. Det er således blevet besluttet uden i forvejen at høre Kommissionen, at foretage væsentlige ændringer af den type lagre, der skal opføres, og disses placering. Det var endvidere stadig uvist, om de virkelig i modsætning til de allerede opførte lagre ville blive anvendt til oplagring af fødevarer.

5.84. Helwan-spildevandsprojektet er komplekst og teknisk avanceret. Forsinkelsen i forbindelse med fastlæggelsen og forundersøgelsen af projektet har medført, at de faktiske omkostninger langt har oversteget overslagene. En gavebistand fra Fællesskabet på 15 mio. ECU som et led i anden protokol er i øvrigt udelukkende blevet brugt til at dække omkostningsstigninger og ikke til yderligere materielle investeringer. Især takket været en omfattende

faglig bistand er de væsentligste tekniske problemer løst, og anlægget burde kunne fungere, når arbejderne er afsluttet. Anlæggets levedygtighed er imidlertid ikke sikret. Trods gentagne henvendelser fra Kommissionen i løbet af de seneste år, har de egyptiske myndigheder stadigvæk ikke etableret den administrative og tekniske struktur, der er nødvendig for at sikre forvaltningen, driften og vedligeholdelsen af dette anlæg. Det ansvarlige organ er end ikke i stand til at få det nuværende anlæg til at fungere ordentligt og til at vedligeholde det forsvarligt. Fordi der ikke blev truffet de nødvendige dispositioner i forbindelse med identificeringen af projektet, er der fare for, at dette meget avancerede vandrensningsanlæg vil gå i forfald.

5.85. I forbindelse med »Artemia«-projektet vedrørende forskning inden for rejeopdræt under programmet for samarbejde mellem universiteter, er alle tekniske og økonomiske problemer endnu ikke løst. Eksperterne mener dog, at der i Egypten er grundlag for en rejeproduktion på et handelsmæssigt grundlag, idet der er et marked for disse rejer, som i væsentlig grad anvendes som foder til fiskeyngel.

Jordan

5.86. De projekter, der er finansieret i Jordan, er i reglen blevet gennemført på en måde, som ikke giver anledning til bemærkninger. Investeringerne har bidraget til opfyldelse af de fastsatte mål (jf. pkt. 5.90-5.91), selv om det kan bemærkes, at nogle af projekterne måske i nogle perioder ikke er blevet anvendt fuldt ud (jf. pkt. 5.88-5.89). Der må tages forbehold i forbindelse med et projekt, mere på grund af dets udformning end dets eventuelle effektivitet (jf. pkt. 5.87).

5.87. Der må sættes spørgsmålstegn og tages visse forbehold i forbindelse med projektet vedrørende landbrugskredit til mindre landbrugere. På grund af de forskellige vilkår (afdragsfri periode, afdragsperiode og rentesats), der gælder for de mange lån fra Fællesskabet til den jordanske stat, fra den jordanske stat til Agricultural Credit Corporation og endelig fra sidstnævnte til landbrugerne, er de finansielle fordele ved Fællesskabets bistand delt mellem staten, kreditinstituttet og landbrugerne. Projektet dækker over tre transaktioner, dvs. Agricultural Credit Corporation's finansiering af mindre landbrugsprojekter, en forhøjelse af dette instituts driftskapital og regeringens finansiering af landbrugsprojekter. Dette system kan især kritiseres, fordi det ikke er gennemsigtigt, som følge af, at finansieringsmålene ikke er klart fastlagt. I øvrigt gør dette finansieringssystem det umuligt at foretage hensigtsmæssig kontrol med udnyttelsen af midlerne.

5.88. I forbindelse med projektet vedrørende bistand til Royal Scientific Society blev arbejderne vedrørende udstyr af laboratorierne, samt uddannelsesforanstaltninger, overførsel af viden og ekspertydelser gennemført til modtagernes tilfredsstillelse. På tidspunktet for Rettens revision blev det udstyr, der var installeret med henblk på et underprojekt vedrørende forskning i solenergi, imidlertid langt fra udnyttet fuldt ud, bl.a. på grund af mangel på interesse fra Fællesskabets side, dvs. Det Fælles Forskningscenter i Ispra.

5.89. Projektet vedrørende bistand til Fakultetet for Ingeniørvidenskab og Teknologi ved Jordan Universitet blev gennemført med nogen forsinkelse, men opførelse og udstyr af laboratorierne samt de faglige bistandsaktioner blev alt i alt gennemført tilfredsstillende. Projektmålene blev opfyldt, men det bør bemærkes, at fakultetets ambitioner på det undervisningsmæssige område er beskedne i betragtning af det udstyr, der er stillet til disposition.

5.90. Under gennemførelsen af projektet vedrørende Jordan Valley Authority's enhed til planteproduktion opstod der problemer som følge af manglende koordinering og en fejl i den tekniske udformning af kunstvandingsanlægget. Når de nødvendige ændringer er foretaget, gør disse anlæg det muligt at sikre intensiv planteproduktion, som er nødvendig for at udvikle landbruget i Jordan-Dalen.

5.91. Projektet vedrørende bistand til Det Videnskabelige Fakultet ved Jarmouk Universitet er en succes. Moderne og effektivt udstyr anvendes og vedligeholdes hensigtsmæssigt. Universitetet har desuden kontakter til industrien og tilbyder den undersøgelses- og forskningstjenesteydelser. Det fremmer således, hvilket altid er ønskeligt, samarbejdet mellem forskningen og industrien, som er aftager af nye teknologier.

6. KONKLUSIONER

6.1. Finansprotokollerne udgør en ret stram ramme, selv om forholdene i de forskellige modtagerlande er meget forskelligartede, hvilket især kommer til udtryk ved, at protokollernes gennemførelsestakt er meget varierende. De er dog et hensigtsmæssigt grundlag for fastlæggelsen og iværksættelsen af et finansielt og fagligt samarbejde, som følger med tiden og er i overensstemmelse med de pågældende landes prioriterede udviklingsmål (jf. pkt. 3.23-3.31).

6.2. Den flerårige ramme, der lå til grund for udformningen af finansprotokollerne, har nærmest mistet enhver betydning på grund af de mange vanskeligheder, der er opstået i forbindelse med gennemførelsen, og fordi det har været muligt at indgå forpligtelse for fællesskabsmidlerne på ubestemt tid. Budgetgennemførelsestakten har derfor generelt været langsom, og der har været et stadigt stigende antal uafsluttede protokoller. Retten er af den opfattelse, at der burde træffes hensigtsmæssige foranstaltninger for at standse denne uheldige udvikling og for at sikre, at den

tidsramme, der er fastsat ved protokollerne, overholdes nøjere. Den finansielle ramme bør give mulighed for at udnytte de pågældende beløb i protokollernes gyldighedsperiode. Endvidere bør der indføres en ordning for endelig afslutning af protokollerne, som især fører til, at der træffes en formel afgørelse om anvendelsen af et eventuelt uudnyttet restbeløb (jf. pkt. 3.1-3.22).

6.3. Der er påvist foruroligende svagheder ved de systemer, Kommissionen har iværksat, dels for de transaktioner den selv forvalter direkte, dels for dem, der forvaltes af EIB ifølge fuldmagt.

6.4. Regnskabssystemerne var på tidspunktet for revisionen ikke egnede til at sikre et troværdigt og effektivt tilsyn med gennemførelsen af protokollerne, og der fandtes ikke en ordning for tilsyn med den finansielle gennemførelse af projekter og foranstaltninger (jf. pkt. 4.2-4.11).

6.5. For så vidt angår de transaktioner, der gennemføres af EIB, har Kommissionen ikke kontrol over finansieringsafgørelsen, selv om den indebærer, at der skal anvendes budgetmidler. Fordi Kommissionen ikke har anmodet om at modtage et vist mindstemål af oplysninger om iværksættelsen og resultaterne af disse transaktioner, har den ikke kunnet varetage de funktioner, der påhviler den i forbindelse med budgetgennemførelsen. Det er absolut påkrævet, at Kommissionen og EIB fastlægger bestemmelser, der sikrer, at Kommissionen kan råde over de nødvendige oplysninger om iværksættelsen og resultaterne af de finansierede transaktioner (jf. pkt. 4.12-4.23).

6.6. Kvaliteten af Kommissionens tilsyn med de foranstaltninger, den direkte forvalter, er alt for ofte utilstrækkelig. Der er ikke etableret et hensigtsmæssigt forvaltningssystem, hvilket kommer til udtryk gennem upræcise og opdelte ansvarsområder, manglende instrukser, meget få oplysninger om iværksættelsen af projekter og aktioner; der foretages endvidere ikke evalueringer af fællesskabsbistandens effektivitet. Forholdene forværres yderligere på grund af den langsomme gennemførelse af projekterne og den store udskiftning blandt Kommissionens personale, og fordi arbejdsbyrden overstiger de pågældende tjenestegrenes kapacitet.

6.7. Retten mener, at der straks bør foretages de nødvendige forbedringer. Et første krav er fyldestgørende oplysninger af god kvalitet fra modtagerne af fællesskabsbistanden. Der bør fastlægges retningslinjer for at sikre en harmonisering af opbygningen og indholdet af sagsakterne vedrørende projektgennemførelsen, og der bør indføres en ordning med regelmæssigt tilsyn. Der bør systematisk foretages evalueringer i gennemførelsesperioden og efter afslutningen af projekterne, således at effektiviteten af fællesskabsbistanden sikres. Der bør træffes de nødvendige korrigerende foranstaltninger, og indhøstede erfaringer bør udnyttes. Finansieringsaftalerne bør indeholde bestemmelser om sådanne evalueringer, således at de oplysninger, der er forudsætning for evalueringerne, fremlægges under projektgennemførelsen (jf. pkt. 4.24-4.43).

6.8. I nogle tilfælde udformes projekterne ikke tilstrækkeligt stramt, og der tages ikke i fornødent omfang hensyn til de faktiske forhold. Effekten af sådanne projekter er allerede fra starten usikker, på grund af ugunstige økonomiske forhold, fordi de ansvarlige organer ikke er i stand til at iværksætte dem, eller fordi finansieringsplanerne er upræcise, eller der ikke er dækning for alle udgifterne. Der fastsættes alt for ofte urealistiske tidsplaner for gennemførelsen. Retten er af den opfattelse, at der bør lægges særlig vægt på udformningen af projekterne. Der bør ikke ses bort fra de vanskeligheder, som gennemførelsen i reglen er forbundet med; de bør derimod tages med i betragtning ved fastsættelsen af målene, midlerne og tidsplanerne. Finansieringsaftalen bør blive et virkeligt referencegrundlag for gennemførelsen og for målingen af projekternes effektivitet (jf. pkt. 5.20-5.36).

6.9. Gennemførelsen af projekterne er ofte påvirket af de langsommelige procedurer, de svagheder, der kendetegner de administrative strukturer i modtagerstaterne, de utilstrækkelige menneskelige eller finansielle ressourcer, det forhold, at modtagerne ikke overholder deres forpligtelser, eller at de i nogle tilfælde ikke er rigtigt motiverede for at sørge for at projekterne gennemføres. I nogle tilfælde ændres indholdet eller det videre forløb af projekterne, uden at der i forvejen er foretaget en fyldestgørende forundersøgelse. Den faglige bistand, der ydes og finansieres af Fællesskabet, er af forskellige grunde i en række tilfælde reelt meget beskeden (jf. pkt. 5.37-5.53).

6.10. Effektiviteten af fællesskabsbistanden varierer væsentligt fra land til land. Den er generelt tilfredsstillende i Jordan og Tunesien. Dette er også tilfældet i Malta, selv om det i forbindelse med den første protokol kun drejer sig om finansiel deltagelse i nærmest afsluttede transaktioner. I Marokko forsinkes eller vanskeliggøres målopfyldelsen i nogle tilfælde, fordi de transaktioner, der påhviler den marokanske samarbejdspartner, ikke gennemføres. I Egypten er det alt for ofte konstateret, at projekterne har slået fejl, eller at der er risiko herfor. Gennemførelsen af det finansielle og faglige samarbejde med Algeriet har hidtil været så vanskeligt, at der på nuværende tidspunkt ikke kan forventes resultater heraf. Fordi de nødvendige oplysninger ikke foreligger, kan Retten ikke på grundlag af den foretagne bilagskontrol udtale sig om effektiviteten af fællesskabsbistanden i Tyrkiet (jf. pkt. 5.54-5.91).

6.11. Den fornyede middelhavspolitik, som tager sigte på en højnelse af kvaliteten af samarbejdet og et mere omfattende samarbejde mellem Fællesskabet og Middelhavslandene, og hvis overordnede retningslinjer er blevet vedtaget af Rådet ved udgangen af 1990, indebærer især en væsentlig forhøjelse af Fællesskabets finansielle bistand. For femårsperioden 1992-1996 er det fastsat, at der vil blive ydet ca. 1 300 mio. ECU over fællesskabsbudgettet inden for og uden for rammerne af finansprotokollerne. Det er

derfor særdeles vigtigt, at de svagheder, Retten har påvist, tages under overvejelse, og at der foretages de nødvendige forbedringer, således at der sikres en mere effektiv og produktiv anvendelse af fællesskabsmidlerne.

6.12. En lang række af de bemærkninger, Retten har fremsat i denne beretning, gælder ikke udelukkende for forvaltningen af det finansielle og faglige samarbejde med Middelhavslandene. På mange områder giver de udtryk for de samme forhold, som er påvist under Rettens tidligere undersøgelser af forvaltningen af de fællesskabsmidler, der er ydet til udviklingsbistand til Middelhavslandene, til udviklingslandene i Latinamerika og Asien eller til bistand finansieret under De Europæiske Udviklingsfonde. Disse forhold viser, at det er absolut nødvendigt, at navnlig Kommissionen tager disse spørgsmål op til grundig overvejelse og træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre den forbedring af forvaltningen af udviklingsbistanden taget under ét, der er så påtrængende.

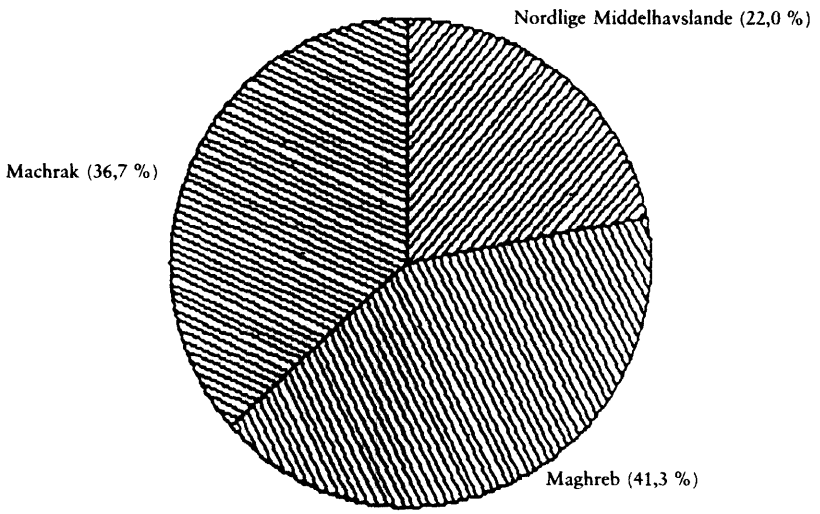
Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 18. juli 1991.

På Revisionsrettens vegne
Aldo ANGIOI
Formand

I dennes fravær undertegnet af Maurice THOSS, Medlem af Revisionsretten

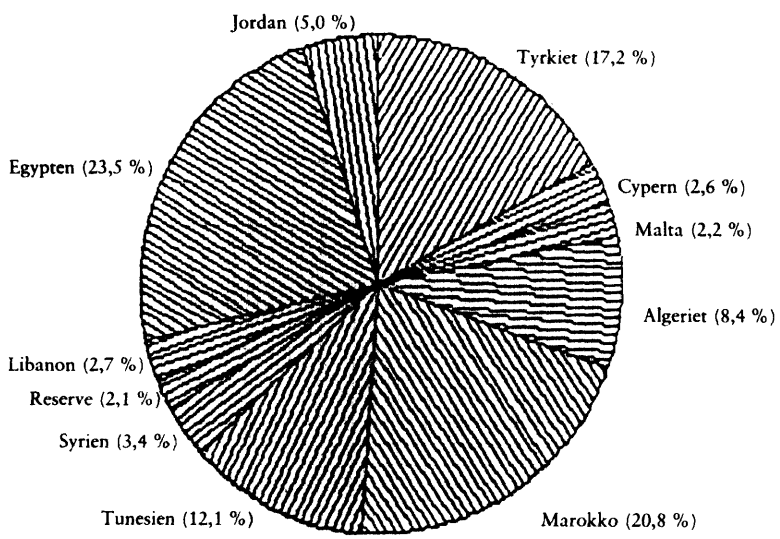
Graf 1

Fordeling af bistanden over budgettet



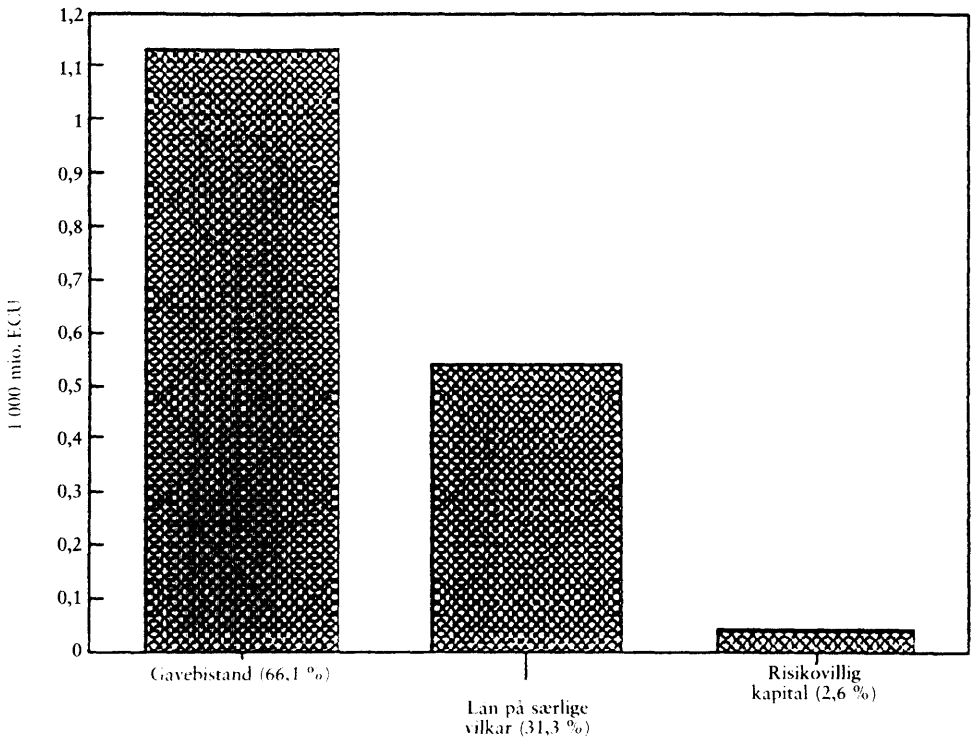
Graf 2

Fordeling af bistanden over budgettet



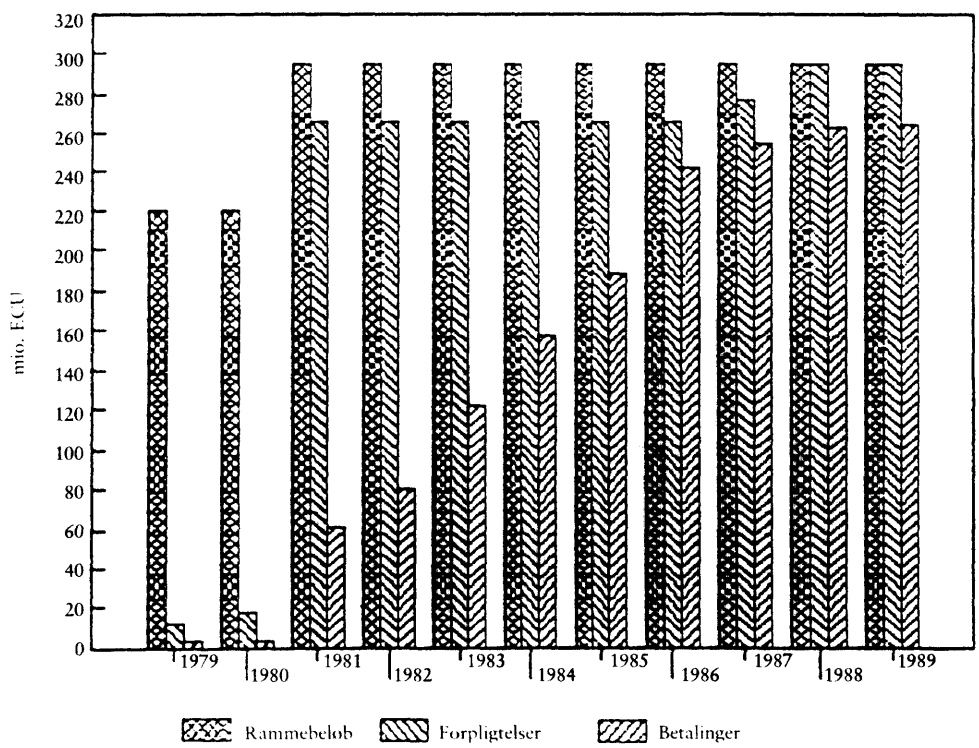
Graf 3

Fordeling af bistanden over budgettet



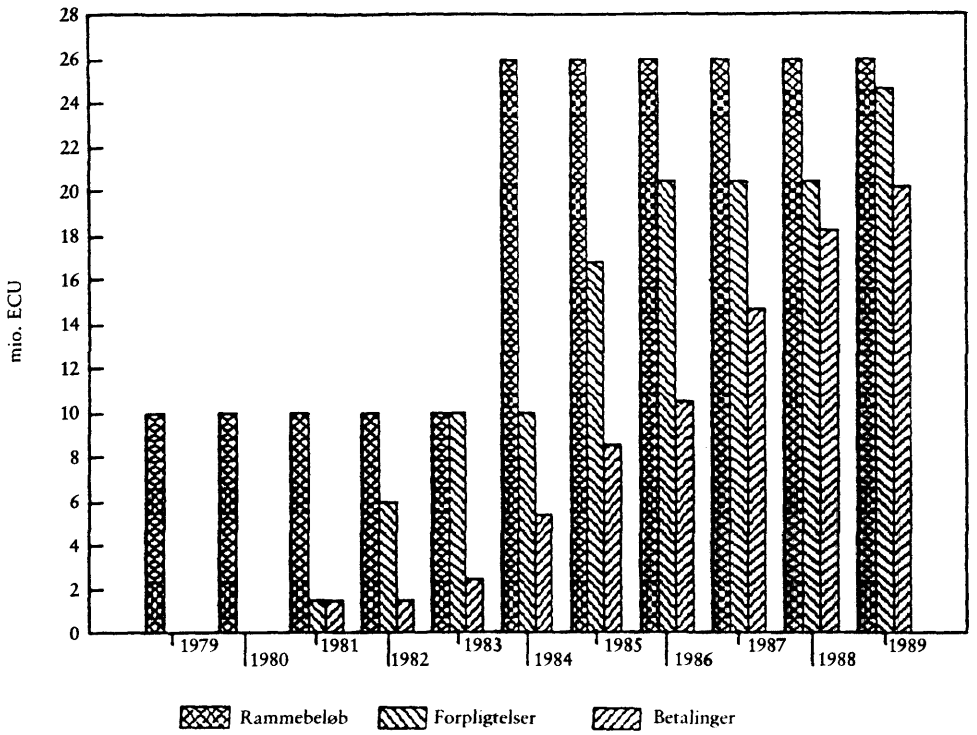
Graf 4

Udnyttelse af bistanden — Tyrkiet



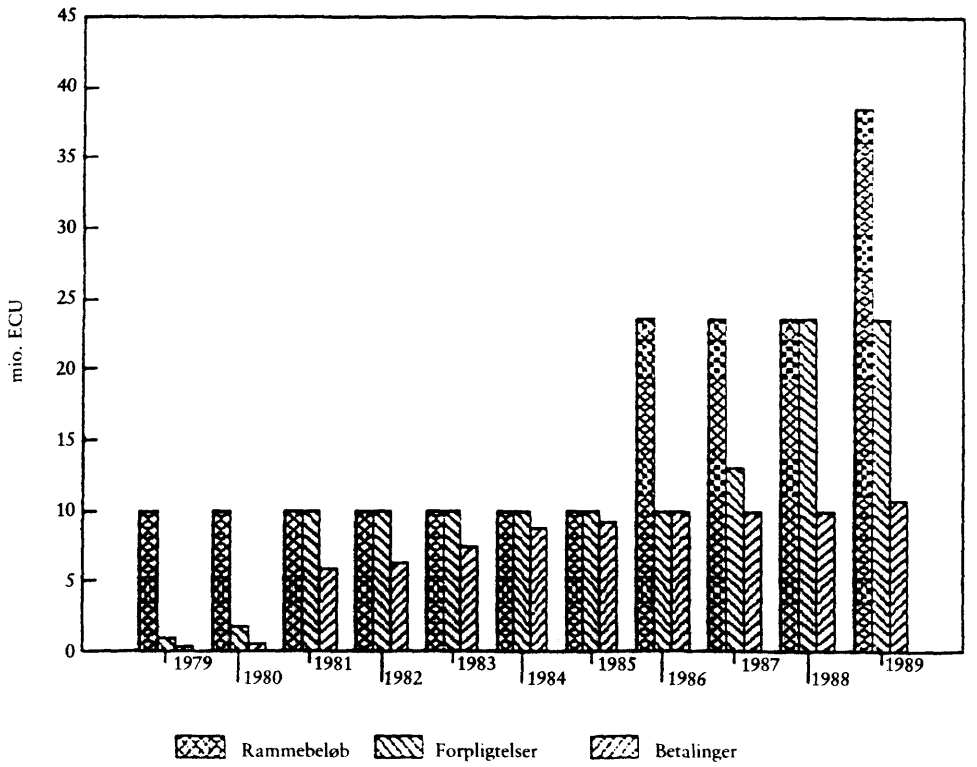
Graf 5

Udnyttelse af bistanden — Cypern



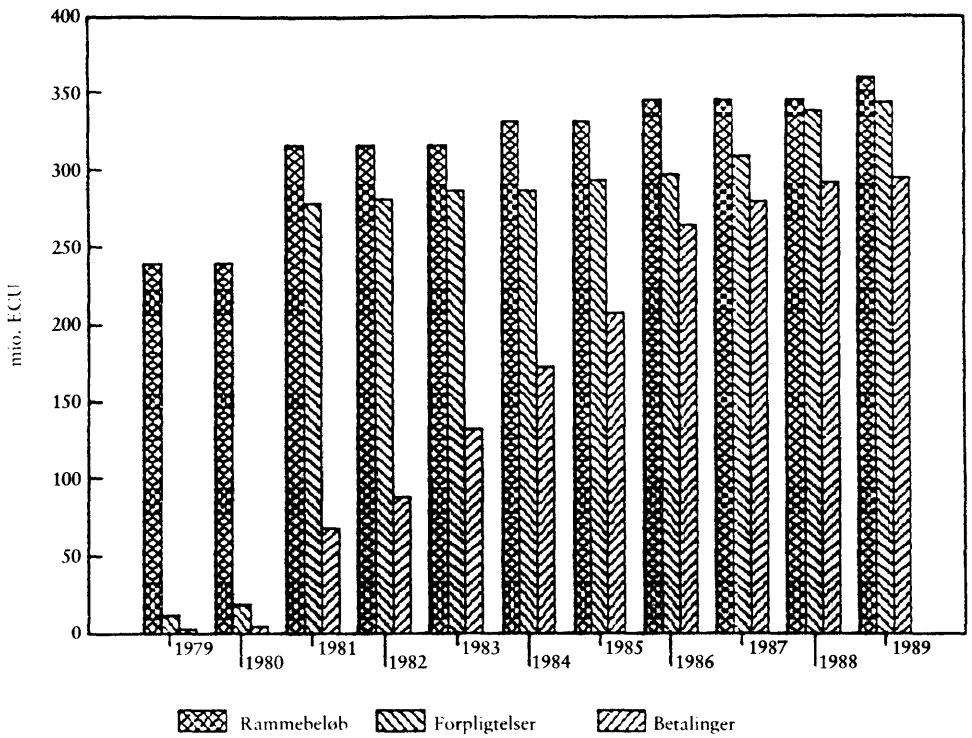
Graf 6

Udnyttelse af bistanden — Malta



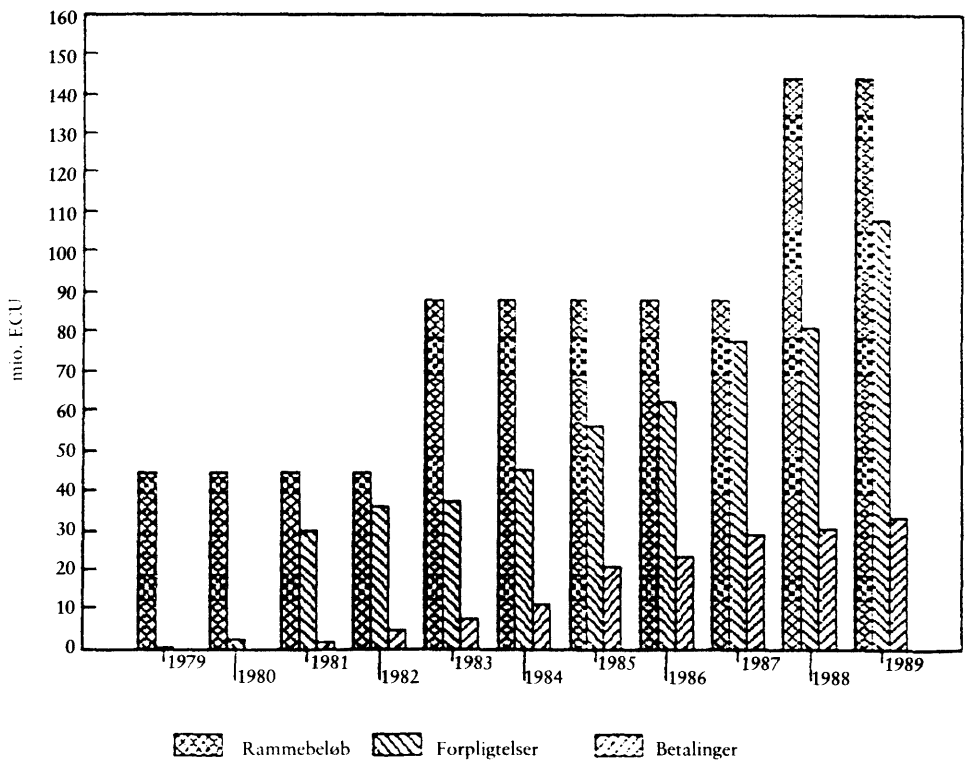
Graf 7

Udnyttelse af bistanden — de nordlige Middelhavslande



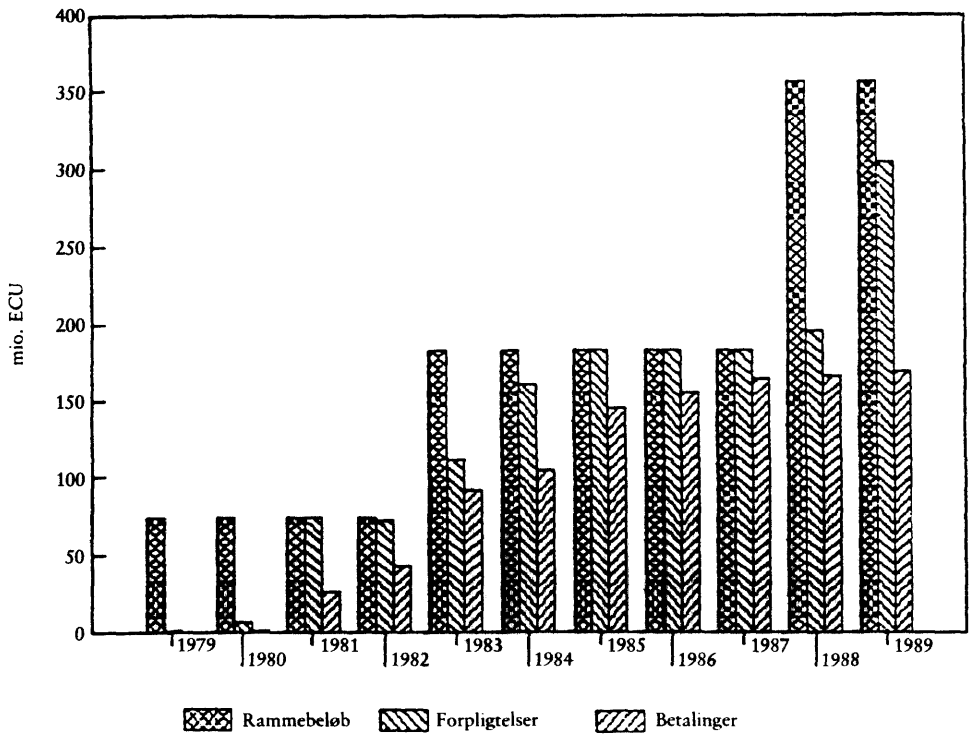
Graf 8

Udnyttelse af bistanden — Algeriet



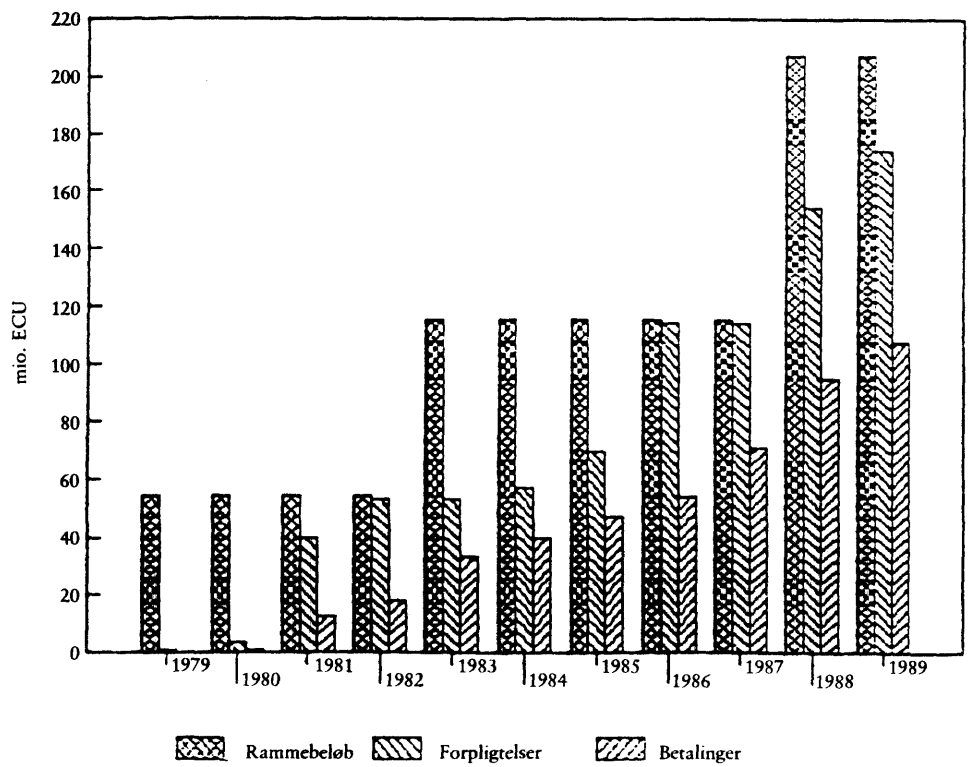
Graf 9

Udnyttelse af bistanden — Marokko



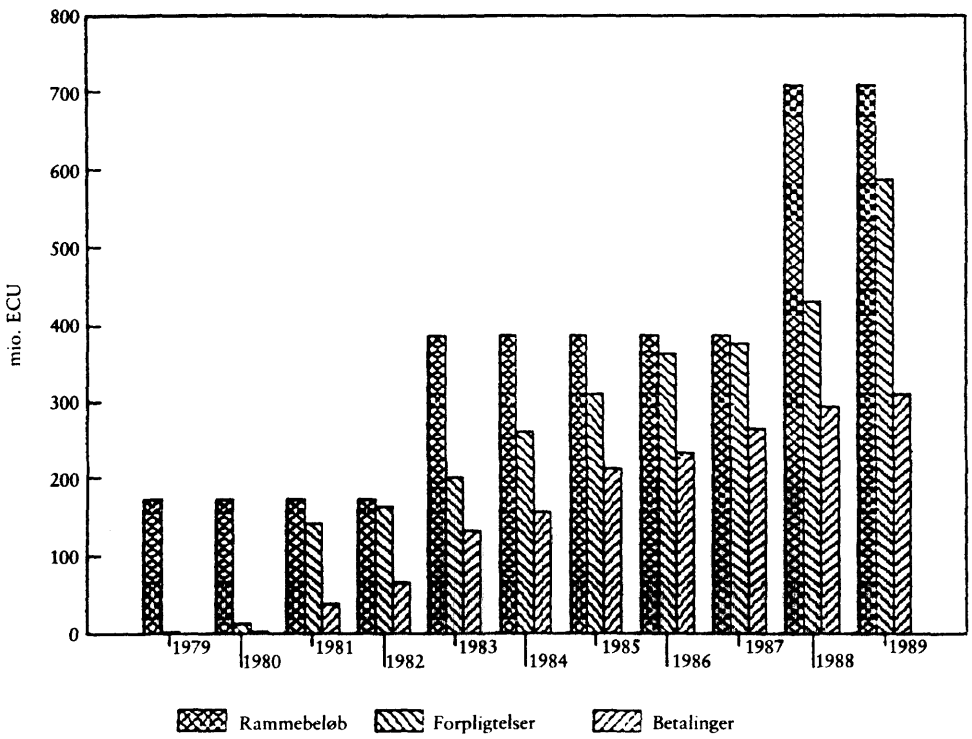
Graf 10

Udnyttelse af bistanden — Tunesien



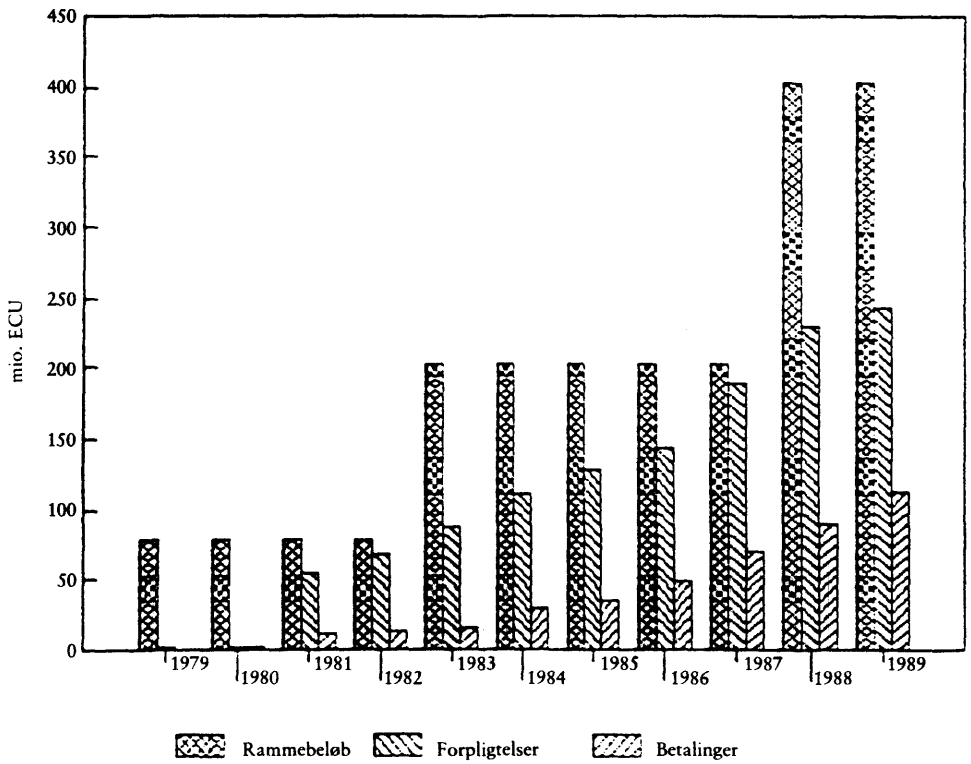
Graf 11

Udnyttelse af bistanden — Maghreb



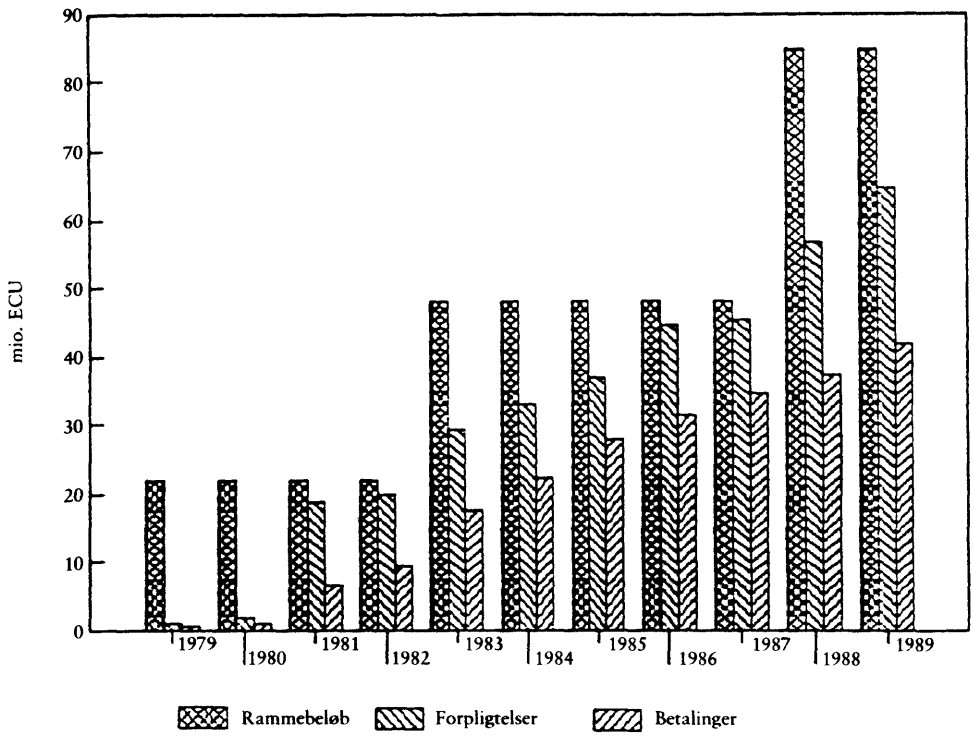
Graf 12

Udnyttelse af bistanden — Egypten



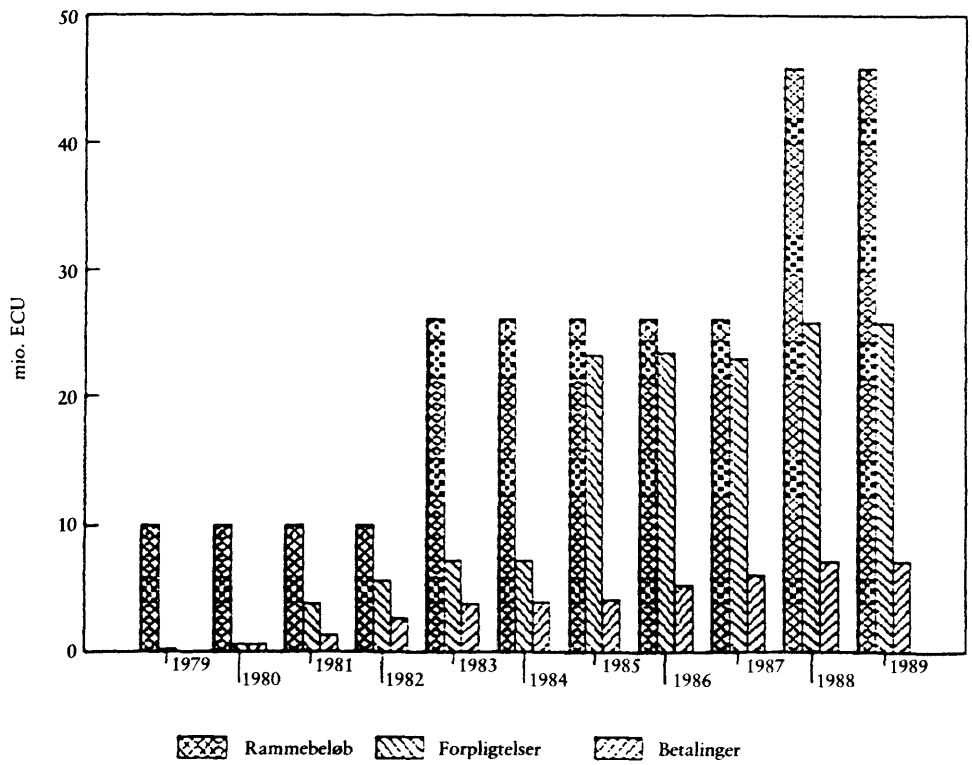
Graf 13

Udnyttelse af bistanden — Jordan



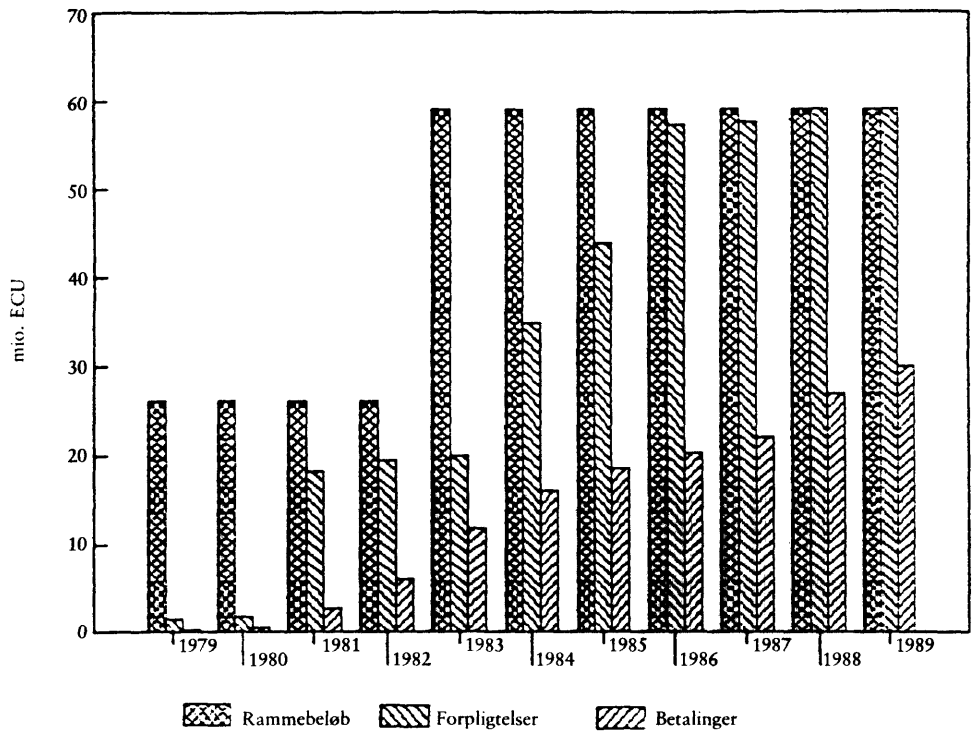
Graf 14

Udnyttelse af bistanden — Libanon



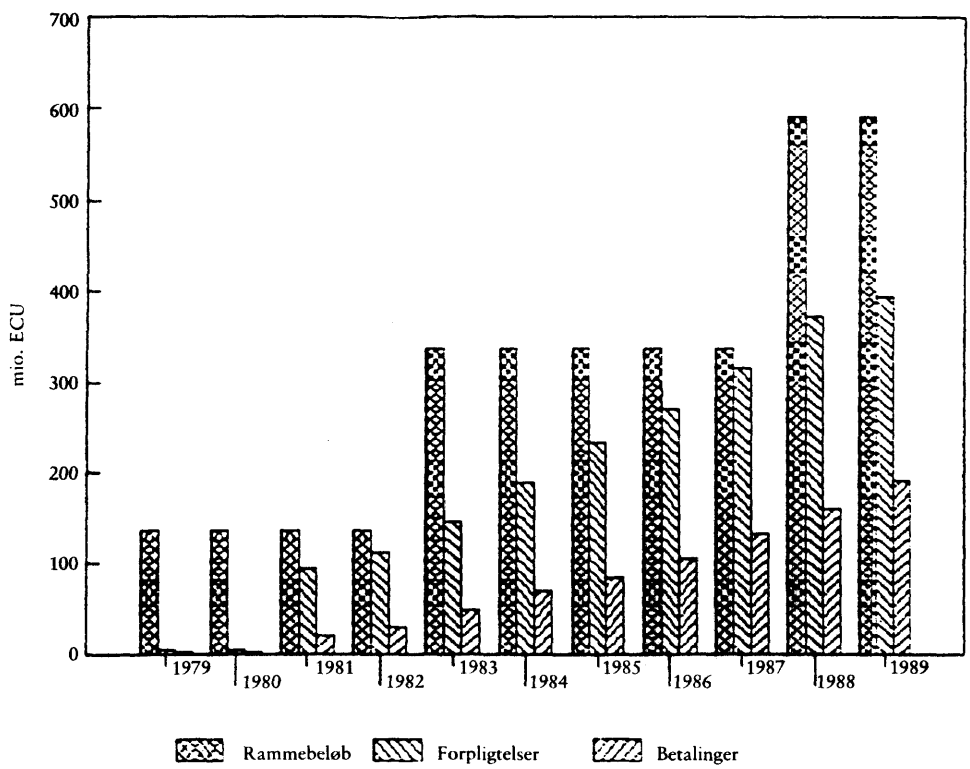
Graf 15

Udnyttelse af bistanden — Syrien



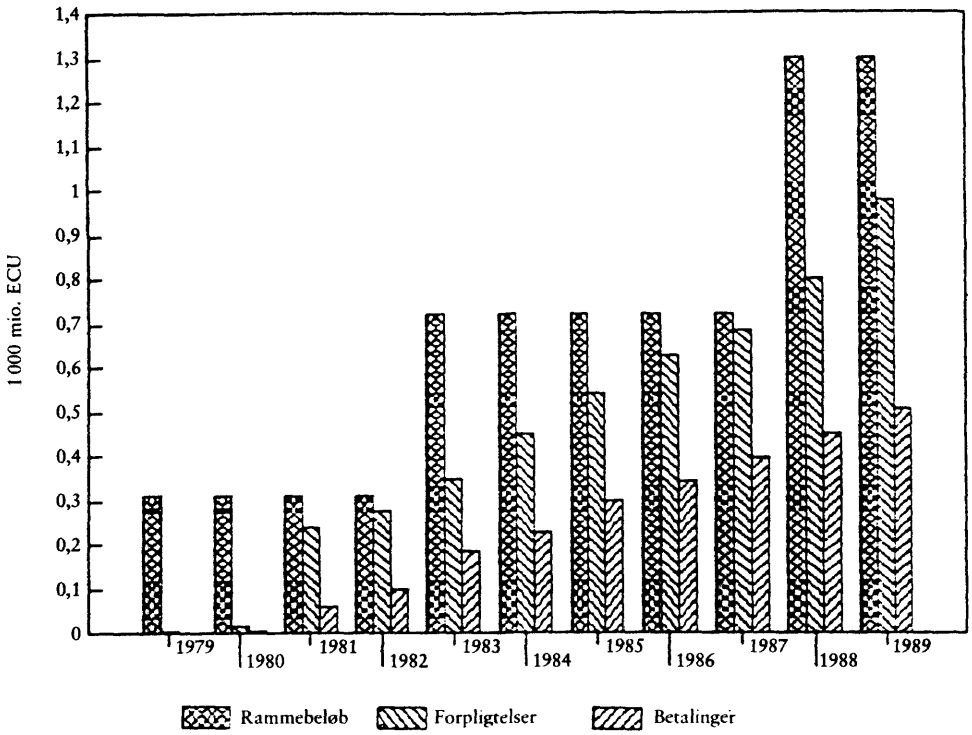
Graf 16

Udnyttelse af bistanden — Machrak



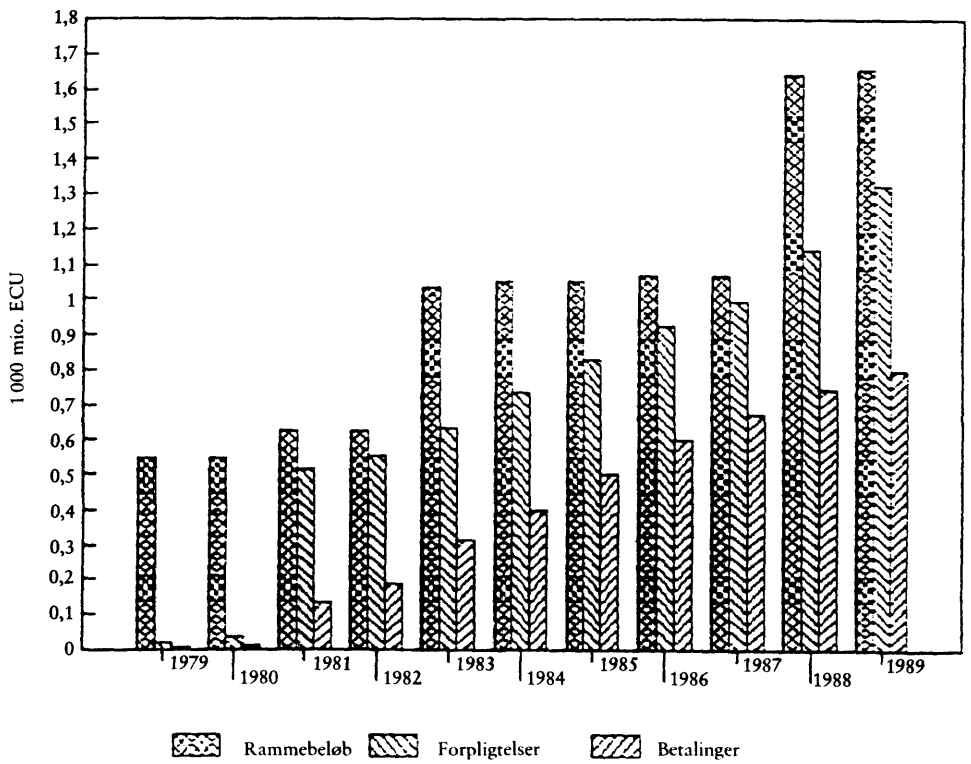
Graf 17

Udnyttelse af bistanden — de sydlige Middelhavslande



Graf 18

Udnyttelse af bistanden — Middelhavslandene



BILAG 1

Retsakter vedrørende programmeme for samarbejdet med Middelhavslande, der ikke er medlemmer af EF

Land	Protokol		Gyldighedsperiode	Varighed	Rådets afgørelse eller forordning		
	Nr.	Dato for undertegnelse			Nr.	Dato	Offentliggjort i EFT
TYRKIET	3	12.05.77	1979-31.10.1981	2 år 10 mdr.	79/281	5.03.79	L 67 af 17.03.79
	(1)	(2)	1.07.1980-30.06.1982	2 år	2/80 (3)	19.09.80	ikke offentliggjort
CYPERN	1	15.09.77	1.01.1979-31.12.1983	5 år	2760/78	23.11.78	L 332 af 29.11.78
	2	20.12.83	1.05.1984-31.12.1988	4 år 8 mdr.	787/84	26.03.84	L 85 af 28.03.84
	3	30.11.89	1.06.1990-31.12.1993	3 år 7 mdr.	90/153	26.02.90	L 82 af 29.03.90
MALTA	1	4.03.76	1.11.1978-31.10.1983	5 år	939/76	23.04.76	L 111 af 28.04.76
	2	4.12.85	1.10.1986-31.10.1988	2 år 1 mdr.	2458/86	7.07.86	L 216 af 5.08.86
	3	20.03.89	1.08.1989-31.10.1993	4 år 3 mdr.	89/378	12.06.89	L 180 af 27.06.89
ALGERIET	1	26.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2210/78	26.09.78	L 263 af 27.09.78
	2	28.10.82	1.01.1983-31.10.1986	3 år 10 mdr.	3177/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82
	3	26.10.87	1.03.1988-31.10.1991	3 år 8 mdr.	88/30	21.12.87	L 22 af 27.01.88
MAROKKO	1	27.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2211/78	26.09.78	L 264 af 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 år 10 mdr.	3181/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82
	3	26.05.88	1.11.1988-31.10.1991	3 år	88/453	30.06.88	L 224 af 13.08.88
TUNESIEN	1	25.04.76	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2212/78	26.09.78	L 265 af 27.09.78
	2	28.10.82	1.06.1983-31.10.1986	3 år 5 mdr.	3183/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82
	3	26.10.87	1.05.1988-31.10.1991	3 år 6 mdr.	88/34	21.12.87	L 22 af 27.01.88
EGYPTEN	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2213/78	26.09.78	L 266 af 27.09.78
	2	25.05.82	1.01.1983-31.10.1986	3 år 10 mdr.	3178/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82
	3	26.10.87	1.08.1988-31.10.1991	3 år 3 mdr.	88/31	21.12.87	L 22 af 27.01.88
JORDAN	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2215/78	26.09.78	L 268 af 27.09.78
	2	10.06.82	1.01.1983-31.10.1986	3 år 10 mdr.	3179/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82
	3	26.10.87	1.02.1988-31.10.1991	3 år 9 mdr.	88/32	21.12.87	L 22 af 27.01.88
LIBANON	1	3.05.77	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2214/78	26.09.78	L 267 af 27.09.78
	2	17.06.82	1.03.1983-31.10.1986	3 år 9 mdr.	3180/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82
	3	2.12.87	1.03.1988-31.10.1991	3 år 8 mdr.	88/33	21.12.87	L 22 af 27.01.88
SYRIEN	1	18.01.77	1.11.1978-31.10.1981	3 år	2216/78	26.09.78	L 269 af 27.09.78
	2	10.06.82	1.02.1983-31.10.1986	3 år 9 mdr.	3182/82	22.11.82	L 337 af 29.11.82

(1) Særlig bistand..
(2) Kan efter sagens natur ikke finde anvendelse.
(3) Afgørelse truffet af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet.

BILAG 2

Rammerne for det finansielle og faglige samarbejde

Undertegnede finansprotokoller

1. Det retlige grundlag for samarbejdsaftalerne og protokollerne indgået mellem Rådet og de pågældende lande er EØF-Traktatens artikel 238. ***Bilag 1*** er en oversigt over gældende retsakter vedrørende samarbejdsprogrammerne med de ti lande. Indtil udgangen af 1990 var der med hvert land undertegnet tre protokoller (jf. ***bilag 1***):

a) med Maghreb- og Machrak-landene i 1976/77, 1982 og 1987/88

b) med Cypern i 1977, 1983 og 1989

c) med Malta i 1976, 1985 og 1989

d) med Tyrkiet i 1963, 1970 og 1977 (1).

Som vist i ***tabel 1*** androg den samlede finansielle bistand ydet over Fællesskabernes budget 1 714,5 mio. ECU, heraf 708 mio. ECU til Maghreb-landene, 629 mio. ECU til Machrak-landene og 377,5 mio. ECU til Cypern, Malta og Tyrkiet (2). ***Graf 1 og 2*** viser fordelingen af bistanden afholdt over Fællesskabernes budget på geografiske regioner og modtagerlande.

Finansprotokollernes gyldighedsperiode

2. Finansprotokollerne dækker en periode på 5 år, inden for hvilken der kan disponeres over de midler, som Fællesskabet stiller til rådighed. Det fremgår af ***bilag 1***, at fra datoen for en protokols ikrafttrædelse og til den dato, der i protokollen er anført for dens udløb, ligger den reelle gyldighedsperiode på mellem ca. 2 og 4 år (bortset fra den første finansprotokol med hhv. Cypern og Malta). Hver protokol indeholder i lighed med Lomé-konventionerne bestemmelser om, at eventuelle restbeløb af midler, der ikke er disponeret over ved udgangen af gyldighedsperioden, anvendes indtil de er opbrugt.

Omfanget af og formerne for det finansielle og faglige samarbejde

3. Det samlede beløb, der er fastsat i protokollerne, tilvejebringes ved hjælp af to klart adskilte finansieringsinstrumenter:

a) dels lån ydet af Den Europæiske Investeringsbank af Bankens egne midler

---

(1) Denne særberetning omfatter kun den tredje finansprotokol med Tyrkiet og den særlige bistand, der blev ydet i 1980. Under de to første finansprotokoller blev der ikke ydet bistand over Fællesskabernes budget.

(2) Dette beløb omfatter de 75 mio. ECU, der i 1980 blev ydet som særlig bistand til Tyrkiet. Denne bistand er ikke ydet i henhold til en finansprotokol, men der gælder tilsvarende gennemførelsesbestemmelser.

b) dels kapitaltransaktioner, der dækkes over Fællesskabernes budget, og som kan antage forskellige former, jf. pkt. 4.

4. I protokollerne skelnes der mellem nedenstående former for transaktioner, når der er tale om bistand ydet over Fællesskabernes budget:

a) Lån på særlige vilkår (løbetid på 40 år, afdragsfri periode på 10 år, rente 1% pro anno) til finansiering af udviklingsprojekter med lav rentabilitet. Denne mulighed er opgivet i forbindelse med den tredje protokol, bortset fra den tredje protokol med Tyrkiet.

b) Gavebistand, der kan anvendes til finansiering af [1]:

i) Egentlige tilskud til finansiering af udviklingsaktioner, der ikke i sig selv er rentable, navnlig projekter vedrørende faglig bistand.

ii) Rentegodtgørelser, som overføres til EIB, og som gør det muligt for Banken at sænke renten på de lån, den yder af sine egne midler. Under de første protokoller var der fastsat en ensartet rentegodtgørelse på 2% for alle modtagerlande. For de følgende protokoller varierer rentegodtgørelsen fra land til land, og visse lande har endog valgt at give afkald på denne rentegodtgørelse for i stedet at udnytte den samlede gavebistand som egentligt tilskud (jf. ***tabel***).

Rentegodtgørelsessatser for lån af EIB's egne midler

Land	Finansprotokol		
	første	anden	trejde
Cypern	2 %	2 %	1,5 %
Malta	2 %	—	1,5 %
Algeriet	2 %	2 %	—
Marokko	2 %	2 %	—
Tunesien	2 %	3 %	2 %
Egypten	2 %	3 %	2 %
Jordan	2 %	2 %	2 %
Libanon	2 %	—	—
Syrien	2 %	3 %	[1]

[1] Pr. 31. december 1989 var en tredje finansprotokol med Syrien endnu ikke undertegnet.

c) Bidrag til dannelse af risikovillig kapital. I henhold til første og anden protokol kunne der ydes bidrag hertil af lån på særlige vilkår, og den risikovillige kapital kunne tage form af lavere prioriterede lån, betingede lån eller erhvervelse af kapitalandele. I den tredje protokol er der afsat en særlig tildeling til transaktioner af denne art, dog ikke i den tredje protokol med Tyrkiet.

Den samlede bistand finansieret over Fællesskabernes budget andrager 1 714,5 mio. ECU, heraf 536 mio. ECU i form af lån på særlige vilkår, 1 134 mio. ECU i form af gavebistand og 44,5 mio. ECU i form af bidrag til dannelse af risikovillig kapital (jf. ***tabel 1*** og ***graf 3***).

5. Med undtagelse af visse begrænsninger, der er fastsat i den første protokol, kan de finansieringsinstrumenter, der er beskrevet under pkt. 3 og 4, anvendes samtidig til finansiering af et og samme investeringsprojekt.

---

[1] Den tredje finansprotokol med Tyrkiet er en undtagelse, fordi den kun omhandler lån på særlige vilkår. Der er ved afgørelse nr. 2/80 af Associeringsrådet EF-Tyrkiet af 19. 9. 1980 (jf. ***tabel 1***) ydet Tyrkiet gavebistand i form af særlig bistand. Bistanden blev ydet i form af tilskud.

6. Uanset, at der ikke er tale om et egentligt finansieringsinstrument, bør det også anføres, at Fællesskabet over det almindelige budget yder en samlet garanti for lån, der ydes af EIB af Bankens egne midler til en hel række Middelhavslande, herunder også dem, der er omhandlet i denne særberetning (1). Garantien er opført med et p.m. i budgettet. For så vidt angår de lande, der er omhandlet i denne særberetning, dækker denne samlede garanti 75% af Bankens udestående lån. Siden 1988 er garantien trådt i kraft adskillige gange (jf. denne særberetnings pkt. 5.11).

Generelle mål og anvendelsesområder for bistanden

7. De generelle mål for bistanden er i henhold til protokollerne at bidrage til det pågældende lands økonomiske og sociale udvikling, og målene er suppleret med definitioner på anvendelsesområder for bistanden.

8. Under den første og anden protokol med hhv. Maghreb- og Machrak-landene samt med Cypern og Malta skulle Fællesskabets bistand først og fremmest anvendes til deltagelse i finansiering af:

a) Projekter vedrørende investering i produktionen og den økonomiske infrastruktur, især med henblik på at diversificere det pågældende lands økonomiske struktur og i særdeleshed at fremme dets industrialisering og moderniseringen af landbrugssektoren.

b) Teknisk samarbejde som forberedelse af eller supplement til investeringsprojekter og i tilslutning hertil teknisk samarbejde på uddannelsesområdet.

9. Under den tredje protokol med Maghreb- og Machrak-landene skal bistanden fortrinsvis anvendes til finansiering af samarbejdsprojekter eller -aktioner, der har til formål:

a) at udvikle og diversificere landbrugsproduktion, der skal mindske disse landes afhængighed på fødevareområdet, samt at diversificere produktion og eksport af landbrugsprodukter,

b) at udvikle samarbejdet inden for industri, uddannelse og forskning, teknologi, handel og andre sektorer,

c) at fremme regionalt og multilateralt samarbejde.

10. Under den tredje protokol med Malta og Cypern er anvendelsesområdet for bistanden begrænset til de aktioner, der er nævnt under pkt. 9, b), ovenfor. Til forskel fra de tidligere protokoller præciseres i den tredje protokol for hvert af de overordnede anvendelsesområder arten af projekter og aktioner, der fortrinsvis kan finansieres.

11. Den finansielle bistand, der ydes under den tredje protokol med Tyrkiet, skal fremme udbygningen af de handelsmæssige og økonomiske forbindelser mellem parterne. Der kan ydes bidrag til finansiering af investeringsprojekter til forøgelse af produktiviteten i den tyrkiske økonomi, og som i særdeleshed tager sigte på at øge produktiviteten inden for det tyrkiske landbrug, at modernisere tyrkiske industrivirksomheder samt at etablere moderne serviceydelser og sikre rationel udnyttelse heraf.

12. Ved afgørelse nr. 1/80, vedtaget af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet den 19. september 1980, om iværksættelse af associeringsaftalen fastsattes det, at der navnlig kunne ydes bistand til finansiering af investeringsprojekter inden for industri, energi, landbrug og uddannelse, samt fagligt samarbejde som forberedelse af eller supplement til sådanne projekter. Den særlige bistand ydet ved afgørelse nr. 2/80 af Associeringsrådet EØF-Tyrkiet falder inden for disse rammer.

---

(1) På grundlag af Rådets afgørelse af 8. 3. 1977 blev der i forbindelse med den første finansprotokol i 1978 undertegnet en garantiaftale mellem Fællesskabet repræsenteret ved Kommissionen og EIB. Hver gang, der er undertegnet en ny finansprotokol, er den nævnte garantiaftale blevet forlænget.

Grundlaget for iværksættelse af protokollerne

Budgetgrundlaget

13. Indtil udgangen af 1990 er de nødvendige forpligtelses- og betalingsbevillinger til finansiering af det finansielle og faglige samarbejde med disse lande blevet tilvejebragt over kapitel 96 i afsnit B9 i det almindelige budget. Bevillingerne vedrørende samarbejdet med Tyrkiet, Cypern og Malta er opført under særskilte artikler, mens bevillingerne vedrørende protokollen med hhv. Maghreb- og Machrak-landene, der falder ind under betegnelsen »de sydlige Middelhavslande«, siden 1987 har været opført under en og samme artikel (965), hvorunder der er opført to konti, den ene (9650) vedrørende første og anden finansprotokol, og den anden (9651) vedrørende den tredje finansprotokol. Kommissionen kan på grundlag af underkonti over budgetgennemførelsen følge budgettransaktionerne pr. land og protokol.

Gennemførelsesbestemmelser til finansprotokollerne

14. I protokollerne er fastsat procedurerne og ansvarsfordelingen for så vidt angår definition af de specifikke mål for samarbejdsprogrammet, gennemførelse af forundersøgelser til projekter og gennemførelse, forvaltning og vedligeholdelse af de finansierede projekter. I protokollerne fastsættes endvidere nærmere bestemmelser for deltagelse i licitationer, udbud, aftaler og kontrakter, der kan finansieres, samt bestemmelser om den beskatningsordning, der skal være gældende herfor.

15. Protokollerne indeholder ingen bestemmelser om, hvilke beslutningsprocedurer eller forvaltningssystemer der skal være gældende for bistanden inden for Fællesskabet, og navnlig heller ingen bestemmelser om kompetencefordelingen mellem EIB og Fællesskabet [1] eller om procedurerne for fastlæggelse af retningslinjerne for, behandling af og godkendelse af bistanden. Sådanne forvaltningsregler burde fastsættes ved gennemførelsesbestemmelser.

16. I marts 1977 og i februar og marts 1978 forelagde Kommissionen en række forslag til Rådets forordning om gennemførelsesbestemmelser til den første protokol. Uoverensstemmende opfattelse af kompetencefordelingen mellem hhv. Kommissionen og udvalgene sammensat af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer blokerede arbejdet.

17. I december 1978 indførtes der en ad hoc-procedure, som var gældende indtil Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 [2] trådte i kraft den 1. januar 1987. Ved denne forordning fastsattes gennemførelsesbestemmelserne til protokollen med hhv. Maghreb- og Machrak-landene samt Cypern og Malta. Kommissionen vedtog ved afgørelse af 22. januar 1986 [3] at lade denne forordning finde tilsvarende anvendelse fra denne dato på projekter finansieret i Tyrkiet.

Planlægning

18. Repræsentanter for Kommissionen og EIB foretager i fællesskab undersøgelser på stedet i hvert modtagerland med henblik på at identificere og udvælge de projekter, der eventuelt kan finansieres. Efter disse tjenesterejser udarbejdes der rapporter, hvori det navnlig præciseres, hvor stort et beløb der afsættes til hver økonomisk sektor, og der fremsættes heri forslag til finansieringsform. Disse rapporter forelægges for Rådets arbejdsgruppe vedrørende Middelhavslande, og behandlingen i arbejdsgruppen skal navnlig tage sigte på at undersøge, hvordan de enkelte sektorer er omfattet af det planlagte samarbejde.

---

[1] Dette gælder ikke den tredje finansprotokol med Maghreb- og Machrak-landene samt med Malta og Cypern, som indeholder bestemmelser på dette område.
[2] EFT nr. L 370 af 30. 12. 1986, s. 5.
[3] Protokol KOM(86) PV 811 af 24. 1. 1986.

Kompetencefordelingen for så vidt angår forvaltning af bistanden

Aktioner, som forvaltes af EIB

19. En væsentlig del af de aktioner, der finansieres over Fællesskabernes budget, forvaltes af EIB. Den 21. november 1978 undertegnede Kommissionen på grundlag det under pkt. 16 nævnte forslag til gennemførelsesbestemmelser to overenskomster med EIB (den ene vedrørende Maghreb- og Machrak-landene, den anden vedrørende fem lande, herunder Tyrkiet, Cypern og Malta), hvorved Kommissionen overdrog EIB forvaltningen af følgende transaktioner:

a) Rentegodtgørelser på lån ydet af EIB af Bankens egne midler,

b) transaktioner med risikovillig kapital,

c) lån på særlige vilkår inden for industri, energi, minedrift, turisme og økonomisk infrastruktur i Maghreb- og Machrak-landene samt alle lån ydet på særlige vilkår til de øvrige lande (bredt mandat).

d) lån på særlige vilkår, som forvaltes af Kommissionen (begrænset mandat).

20. Ved skrivelser af 22. december 1982 og 6. januar 1983 vedtog EIB og Kommissionen efter fælles aftale at lade denne konvention omfatte iværksættelsen af den anden protokol med Maghreb- og Machkrak-landene.

21. Den 16. juni 1987 blev der undertegnet en tilsvarende konvention, som denne gang havde hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86, og hvorved der inden for rammerne af den tredje protokol med Maghreb- og Machrak-landene, der på det tidspunkt endnu ikke var undertegnet (jf. ***bilag 1***), blev givet generel fuldmagt til EIB til at varetage forvaltningen på følgende områder:

a) Rentegodtgørelser på lån ydet af EIB af Bankens egne midler og

b) transaktioner med risikovillig kapital.

22. Ved en brevveksling, der fandt sted i november 1989, blev denne konvention efter fælles aftale mellem EIB og Kommissionen udvidet til også at omfatte den protokol, der senere skulle indgås med Cypern og Malta.

23. Fællesskabet overdrog det til EIB under bredt mandat

a) på Fællesskabets vegne at forberede, forhandle og undertegne lånekontrakter,

b) at tilvejebringe sikkerhed og privilegier for Fællesskabet,

c) at udbetale lån,

d) at inkassere renter og afdrag på lånebeløbet.

24. Fællesskabet overdrog det til EIB under begrænset mandat

a) at medvirke ved udformningen af udkast til lånekontrakter mellem Kommissionen og låntager,

b) at udarbejde alle dokumenter vedrørende bestemmelser for tilsyn med renter og afdrag på kapitalen,

c) at tilvejebringe sikkerhed og privilegier for Fællesskabet,

d) at inkassere renter og afdrag på lånekapitalen.

Aktioner, som forvaltes af Kommissionen

25. Kommissionen bevarede det direkte ansvar for forvaltningen af

a) gavebistand i form af egentlige tilskud,

b) lån på særlige vilkår ydet til Maghreb- og Machrak-landene til finansiering af projekter inden for andre sektorer end de under pkt. 19, c), nævnte.

Procedurerne for finansieringsafgørelser

26. Før vedtagelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 (jf. pkt. 17) traf Rådet afgørelse efter ad hoc-proceduren om finansieringen af de projekter, hvorom Rådets ad hoc-arbejdsgruppe med enstemmighed havde afgivet en positiv udtalelse.

27. Efter vedtagelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 anvendes følgende beslutningsprocedurer:

a) »Artikel 6-udvalget« nedsat ved Kommissionen: Dette udvalg, hvori EIB er repræsenteret med et medlem, træffer afgørelse med kvalificeret flertal om de udkast til finansieringsafgørelser, som forelægges udvalget af Kommissionen. Derefter træffer Kommissionen afgørelse om finansieringerne.

b) »Artikel 9-udvalget« nedsat ved Banken: Dette udvalg, hvori Kommissionen er repræsenteret med et medlem, træffer afgørelse med kvalificeret flertal om de udkast til afgørelser om finansiering, som udarbejdes af EIB i henhold til generel fuldmagt. Kommissionen skal også tage stilling til sådanne udkast til afgørelser om finansiering, dog ikke til anmodninger om lån med rentegodtgørelse [1]. EIB's bestyrelse træffer derefter afgørelse om finansieringerne i henhold til EIB's vedtægter.

28. Det fastsættes i forordningen, at i tilfælde af, at disse udvalg (og/eller Kommissionen i forbindelse med artikel 9-udvalget) ikke afgiver positiv udtalelse, enten skal eller kan Rådet høres, og Rådet træffer i så fald afgørelse med kvalificeret flertal.

Finansieringsaftaler og -kontrakter

Aktioner, som forvaltes af EIB

29. Når EIB's bestyrelse har truffet afgørelse om finansiering af et bestemt projekt, indgår Kommissionen forpligtelser for de nødvendige bevillinger. EIB undertegner derefter lånekontrakten med låntager. Proceduren adskiller sig her fra den under EUF gældende, hvor lånekontrakten undertegnes af Kommissionen.

Aktioner, som forvaltes af Kommissionen

30. Kommissionen vedtager en finansieringsafgørelse, indgår forpligtelser for de nødvendige bevillinger og indgår derefter en låneaftale med det pågældende lands regering. Når finansieringen sker i form af lån på særlige vilkår, undertegnes der endvidere en finansieringskontrakt med låntager. Er låntager en anden end den pågældende stat, undertegnes der også en garantiaftale med det pågældende lands regering, hvorved sidstnævnte forpligter sig til at overtage låntagers økonomiske og finansielle forpligtelser i tilfælde af misligholdelse fra låntagers side.

---

[1] Rådets forordning (EØF) nr. 3973/86 indeholder ingen bestemmelser om, at Kommissionen eventuelt skal afgive udtalelse om en anmodning om lån med rentegodtgørelse.

Forvaltningsinstrumenter

Kommissionens forvaltningsinstrumenter

31. Kommissionen sikrer som den ledende anvisningsberettigede gennemførelsen af finansieringsafgørelserne og er ansvarlig for forvaltningen af de finansielle midler. Disse opgaver varetages af en række tjenestegrene under Kommissionen. Alt efter de enkelte stadier i forvaltningen (udvælgelse af projekter, forberedelse af finansieringsafgørelser og -aftaler, tekniske udtalelser, tilsyn med projekternes gennemførelse, intern kontrol og betaling af forfaldne beløb) er der fastlagt forskellige administrative procedurer, idet der heri inddrages de geografiske afdelinger under Generaldirektoratet for Forbindelser med Tredjelande (GD I), de tekniske grupper og finansieringsafdelingen under Generaldirektoratet for Udvikling (GD VIII), Finanskontrollen (GD XX) og afdelingen for kasse og forvaltning af betalingsmidler under Generaldirektoratet for Budgetter (GD XIX).

32. Kommissionens delegation i modtagerlandet, for så vidt som Kommissionen har en delegation i modtagerlandet (1), sikrer sig, at den økonomiske og tekniske forvaltning af projekterne har været forsvarlig. Delegationen skal i særdeleshed deltage i forberedelse og igangsætning af udbudsprocedurer og i åbning af bud. Delegationen påtegner betalingsanvisninger udstedt af den nationale anvisningsberettigede (jf. pkt. 33) og oversender dem til Kommissionen til udligning.

Modtagerlandenes forvaltningsinstrumenter

33. Modtagerlandets regering er repræsenteret ved en national anvisningsberettiget, der er ansvarlig for et projekts gennemførelse. Den pågældende igangsætter udbudsproceduren, modtager bud, leder åbningen af buddene og træffer endelig afgørelse om resultatet af udbuddet. Han tilkendegiver sin godkendelse af de aftaler og kontrakter, der er indgået med det projektudførende organ, ved at påtegne de pågældende dokumenter, hvorefter han oversender dem til Kommissionen. Inden for rammerne af de bevillinger, for hvilke Kommissionen har indgået forpligtelser, foretager den pågældende fastsættelse og anvisning af udgifter. Den nationale anvisningsberettigede kan helt eller delvis delegere sine funktioner til en national myndighed, som i reglen vil være den myndighed, der er direkte ansvarlig for iværksættelsen af projektet.

34. Den udbetalende myndighed skal effektuere de anviste betalinger i det pågældende lands valuta. Den udbetalende myndighed er en bank, der er valgt ved fælles aftale mellem Kommissionen og den pågældende stats regering, i reglen er det Centralbanken.

35. Den udbetalende myndighed fører under sit bogholderi en konto i en af medlemsstaternes valutaer, hvortil Kommissionen overfører midler i takt med udviklingen i likviditetsbehovet. I en aftale indgået mellem Kommissionen og den udbetalende myndighed er bl.a. fastlagt de nærmere regler for, hvorledes denne konto skal fungere, og hvilke beføjelser der overdrages den udbetalende myndighed.

(1) Der skal åbnes en delegation i Cypern og Malta i 1991.

KOMMISSIONENS SVAR

1. INDLEDNING

1.2. Det påtænkes at benytte Revisionsrettens bemærkninger både ved udarbejdelsen af nye protokoller og ved vurderingen af samarbejdsforanstaltninger i Middelhavslandene som led i iværksættelsen af den fornyede middelhavspolitik.

3. PROTOKOLSYSTEMET

Konsekvenser

3.6 – 3.7. Kommissionen erkender de problemer, som tidligere har gjort sig gældende, men henleder Rettens opmærksomhed på, at de forberedende foranstaltninger med henblik på fjerde generation af finansprotokollerne blev truffet i tide. Således forelagde Kommissionen basisteksterne vedrørende det finansielle og faglige samarbejde allerede i begyndelsen af 1991.

Budgetforvaltningen

Midlerne stilles til rådighed over en længere periode

3.8 – 3.12. Målet at fordele midlerne jævnt over en længere periode imødekommer ønsket om at lette budgetforvaltningen. Den formulering, der er anvendt i finansprotokollerne, er tilstrækkelig smidig til, at dette mål ikke er for bindende og tager højde for realiteterne. Derfor skulle opretholdelsen af den pågældende bestemmelse i de fremtidige protokoller ikke rejse problemer. Kommissionens tjenestegrene er dog rede til i det omfang, det er nødvendigt, at foretage en bedre planlægning af anvendelsen af midlerne.

Udnyttelse af restbeløb

3.13 – 3.15. Anvendelsen af mere bindende bestemmelser kan rejse vanskelige problemer på grund af politiske og institutionelle faktorer i modtagerlandene, som kan hindre anvendelsen inden for de fastsatte frister af samtlige midler opført i finansprotokollerne.

Dette spørgsmål kompliceres desuden af, at selv om de ikke forpligtede beløb ved udløbet af den periode, der dækkes af finansprotokollerne, er klart fastsat, gælder dette ikke for eventuelle restbeløb fra gennemførelsen af finansierede projekter.

En løsning skal findes i forståelse med partnerlandet i løbet af anvendelsesperioden for finansprotokollen for at nå frem til en rimelig tidsplan for anvendelsen af de samlede restbeløb.

Kommissionen har derfor foreslået de nationale anvisningsberettigede:

— at fremføre samtlige ikke udnyttede bevillinger fra tidligere protokoller til fjerde finansprotokol som led i en fælles plan for samtlige midler, der skal stilles til rådighed;

— i størst muligt omfang at afslutte samtlige projekter under anden finansprotokol.

Anvendelse af gavebistand

3.16 – 3.18. Kommissionen vil undersøge, om de bestemmelser, der anvendes for det finansielle samarbejde, muliggør en mere gennemsigtig anvendelse af budgetmidlerne.

Konsekvenserne for så vidt angår protokollernes iværksættelse

3.19 – 3.20. Se svar på punkt 3.13 – 3.15.

Finansielle gennemførelsesbestemmelser

3.21 – 3.22. Revisionsrettens bemærkninger er relevante. Det skal bemærkes, at Kommissionen ved udgangen af maj 1991 forelagde Rådet et forslag til forordning om anvendelse af finansprotokollerne. Denne forordning skal bl.a. dække fjerde protokol.

Bemærkninger om protokolsystemet

3.23 – 3.31. Selv om protokolsystemet indebærer visse ulemper, medfører det dog den væsentlige fordel, at et flerårigt samarbejde muliggøres, der er tilpasset de berørte landes særlige forhold. Kommissionen finder — som led i sine konstante bestræbelser på at evaluere de bestående systemer og procedurer — at protokolsystemet kan udbygges og forbedres. Kommissionen vil ved udarbejdelsen af nye protokoller tage de forskellige forslag fra Revisionsretten i betragtning.

Mere generelt vil Kommissionen som led i de overvejelser vedrørende samarbejdspolitikken, som den må foretage i perspektivet af det indre marked, benytte lejligheden til at undersøge, om det nuværende system bør ændres, eller om det skal opretholdes.

4. FORVALTNINGSSYSTEMERNE

Regnskabssystemerne

Tilsyn med gennemførelsen af protokollerne

4.2 – 4.5. Indførelsen af SINCOM-systemet samt de igangværende forbedringer af FINPICS-systemet skulle gøre det muligt i fremtiden at foretage en grundigere finansiel kontrol med projekterne og deres indhold.

Kommissionen vil især sørge for, at den finansielle gennemførelse af en protokol kan kontrolleres detaljeret og på grundlag af ajourførte oplysninger.

Finansielt tilsyn med projekter

4.6 – 4.11. Kommissionen er i vidt omfang enig med Revisionsretten. Kommissionen overvejer i øjeblikket en forbedring af procedurerne og af regnskabssystemet. Revisionsrettens bemærkning, at indførelsen af et harmoniseret kontrolsystem for »primære« og »sekundære« forpligtelser må prioriteres, har vakt Kommissionens opmærksomhed. Kommissionen vil gerne i den forbindelse henlede opmærksomheden på artikel 106, stk. 2, og artikel 109, stk. 3, i finansforordningen vedrørende henholdsvis »de forpligtelser, der fastsættes i finansieringsaftalen« og »enkeltforpligtelser«. Disse forpligtelser, der i stort omfang svarer til »primære« og »sekundære« forpligtelser, vil gradvis blive indført i regnskaberne i forbindelse med de pågældende projekter.

Aktioner, der forvaltes af EIB

Det retlige grundlag for fuldmagterne

4.13 – 4.14. Kommissionen er enig med Revisionsretten i dens bemærkninger vedrørende de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 3973/86 med hensyn til EIB. Således har en grundig overvejelse og samlet vurdering af dette spørgsmål ført til den konklusion, at den nye nugældende finansforordning kun afspejler Kommissionens ansvar for gennemførelsen af budgettet. Kommissionen vil dog bemærke, at selv om forordning 3973/86 tidligere repræsenterede gældende lov, der nøje blev gennemført af Kommissionen, vil den påtænkte ændring af den pågældende forordning muliggøre fornyet respekt for budgetortodoksien. Den situation, som Retten har beskrevet, vil således ikke mere forekomme i fremtiden.

Kommissionen vil gerne understrege, at princippet om at betro EIB forvaltningen med gennemførelsen af en aktion, der finansieres af Fællesskabet, ikke drages i tvivl, selv om de nærmere bestemmelser for en sådan beføjelse bør tilpasses.

Kommissionens rolle

4.15 – 4.23. Det bestrides ikke, at Kommissionen råder over meget begrænsede oplysninger vedrørende EIB's transaktioner, selv om EIB altid har overholdt sine forpligtelser på dette område, når informationer ønskedes.

Som led i iværksættelsen af det finansielle samarbejde under den fornyede middelhavspolitik overvejer Kommissionen mulighederne for at forbedre samtlige regler, der gælder for dens forbindelser med EIB.

Aktioner, som forvaltes af Kommissionen

Bistandsforvaltningen

4.24 – 4.27. Kommissionen undersøger de nærmere bestemmelser for iværksættelsen af et harmoniseret forvaltningssystem, der er fælles for de centralt beliggende tjenestegrene og delegationerne.

Ansvarsfordelingen

4.28 – 4.29. Kommissionens tjenestegrene vil undersøge, hvorledes man kan nå frem til en fordeling af de forskellige opgaver, der er mere gennemsigtig og bedre tilpasset finansprotokollernes behov.

Instrukser

4.30 – 4.33. Inden for grænserne af sine ressourcer vil Kommissionen sørge for, at der gennemføres en harmoniseret og gennemskuelig kontrol både på centralt plan og i delegationerne.

Arbejdsprogrammerne og gennemførelsesrapporterne

4.34 – 4.38. Skønt Kommissionen deler Revisionsrettens opfattelse, at modtagernes forpligtelser skal overholdes, gælder ikke desto mindre, at gennemførelsen, hvor situationen ofte er vanskelig og følsom, kræver en smidig forvaltning fra Kommissionens side samt en fortolkning af protokollens bestemmelser, der er tilpasset de faktiske omstændigheder på det sted, hvor projekterne gennemføres.

Kommissionen vil dog — både på det tidspunkt, hvor den planlægger sin foranstaltning, og under gennemførelsesfasen — træffe alle hensigtsmæssige og realistiske foranstaltninger for at sikre, at modtagerne overholder deres forpligtelser.

Personaleressourcer

4.40 – 4.41. Revisionsrettens bemærkninger vedrørende personaleressourcerne er korrekte. Visse af de vanskeligheder, som Retten har konstateret, er en direkte konsekvens af denne personalemangel.

5. IVÆRKSÆTTELSE OG RESULTATER AF DET FINANSIELLE OG FAGLIGE SAMARBEJDE

Projektudformningen

5.20 – 5.36. Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens bemærkninger. Den deler Rettens opfattelse, at finansieringsaftalen skal være referencedokumentet for iværksættelsen af projektet og evalueringen af dets resultater.

Kommissionen vil tilse, at dette dokument udarbejdes med den nødvendige nøjagtighed. Det skal bemærkes, at Kommissionen siden 1988 i finansieringsaftalerne har fastsat datoen for sidste gennemførelsesfrist. Den fremhæver dog, at partnernes forvaltning ofte er uforudsigelig, hvilket kan gøre en tilpasning af den oprindelige tidsplan nødvendig.

Projektgennemførelse

Forsinkelser

5.37 – 5.38. Kommissionen finder, at projektudformningen i de lande, der er undersøgt af Retten, må ske på grundlag af realistiske analyser af samtlige elementer, der kan være bestemmende for udførelsen. Imidlertid kan selv den bedste analyse forud for udformningen af et projekt aldrig omfatte samtlige hindringer og vanskeligheder.

Væsentlige ændringer af projekterne

5.39 – 5.43. Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens bemærkninger. Kommissionens tjenester og delegationer må absolut styrke opfølgningen af de finansierede foranstaltninger.

Faglig bistand

5.44 – 5.48. Kommissionen finder, at kvaliteten af de ydelser, der præsteres af den faglige bistand, generelt er acceptable, som i øvrigt forbindelserne mellem den faglige bistand og den lokale institution.

Modtagernes forpligtelser

5.49 – 5.53. Revisionsrettens bemærkninger er relevante. Der er tale om forhold, som Kommissionens tjenester og delegationer ikke har direkte kontrol over, og på hvilke de kun kan få begrænset indflydelse.

Projekternes effektivitet

Tyrkiet

5.55. Kommissionen tilslutter sig Revisionsrettens bemærkninger, men deler ikke dens analyse, hvorefter udviklingsmålet i forbindelse med to projekter er blevet ignoreret. Et af de væsentligste formål med den særlige bistand er at finansiere særlige interventioner og derved

skabe en multiplikatoreffekt på kort sigt med henblik på at bidrage til at fjerne flaskehalse i økonomien.

Algeriet

5.57 – 5.61. Revisionerettens bemærkninger er generelt korrekte. Indtil for nylig har de algierske myndigheder kun vist ringe interesse for samarbejde med Fællesskabet. Som led i den nye økonomiske politik viser Algeriet imidlertid en vilje til åbning udadtil. Der er klart, at i betragtning af den ændrede økonomiske politik må visse uddannelsesprogrammer tages op til revision, og Kommissionen har allerede nu anmodet om afslutning og ændring af visse projekter.

Marokko

5.62 – 5.69. Den manglende opfølgning fra Kommissionens side, som Revisionsretten gør opmærksom på, skyldes delvis mangelen på personale. Med hensyn til projektet vedrørende »barakbyerne i Salé« har Kommissionen på grund af forsinkelserne i forbindelse med etableringen af de socio-administrative faciliteter gjort sit svar på den marokkanske ansøgning om at kunne anvende restbeløbet til en videreførelse af projektet afhængig af en præcis evaluering af den løbende foranstaltning.

Kommissionen tilslutter sig ligeledes Revisionsrettens bemærkninger om projekterne vedrørende »fysisk planlægning af det centrale Haouz« og »Aît Chouarit-dæmningen«, men det skal bemærkes, at Fællesskabets bidrag til disse projekter er relativt beskedent, og at en total styring fra Kommissionens side derfor er vanskelig.

Ægypten

5.77 – 5.85. Størstedelen af Revisionsrettens bemærkninger kræver ingen kommentarer. Samarbejdet med Ægypten er mangesidet og kræver på grund af institutionelle svagheder nøje opfølgning.

6. KONKLUSIONER

6.2. Kommissionen erkender, at det finansielle og tekniske samarbejde med Middelhavs-tredjelandene ikke altid er uden vanskeligheder. Visse forhold af administrativ, institutionel eller politisk art kan i visse tilfælde hindre, at midler udnyttes inden for de fastsatte frister. Kommissionen bestræber sig dog vedvarende på i stadig større omfang at overholde tidsrammen for de finansierede foranstaltninger og har bl.a. fra 1988 i finansieringsaftalerne fastsat en forventet løbetid for hver enkelt foranstaltning. Det forekommer ikke hensigtsmæssigt at indføre en formel mekanisme til afslutning af protokollerne, men vi har foreslået vore partnere at fremføre ikke udnyttede bevillinger fra tidligere protokoller til kommende med henblik på at planlægge anvendelsen af dem i fællesskab.

6.3 – 6.8. Kommissionen deler i vid udstrækning Revisionsrettens bekymringer. Der overvejes en forbedring af regnskabsprocedurerne og -systemet.

Med hensyn til de transaktioner, der er overdraget til EIB, overvejer Kommissionen som led i den reviderede middelhavspolitik, hvorledes den kan forbedre samtlige regler, der gælder for forbindelserne med EIB.

Kommissionen kan ligeledes i vid udstrækning tilslutte sig Revisionsrettens bemærkninger vedrørende opfølgningen af de finansierede foranstaltninger. Den er i øvrigt med henblik på en forbedring af denne opfølgning i gang med at undersøge, om der kan iværksættes et forvaltningssystem, der er fælles for delegationerne og tjenestegrenene i Kommissionens hovedsæde. Det skal dog bemærkes, at de fleste uheldige forhold, som Revisionsretten fremdrager, for en stor dels vedkommende skyldes personalemangel både i de fleste delegationer og i Kommissionens hovedsæde.

Evalueringerne omhandles i en erklæring til Rådets mødeprotokol vedlagt som bilag til Rådets forordning nr. 3973/86 af 22. december 1986 for alle foranstaltninger vedrørende beløb på over 5 mio. ECU. Kommissionen er i øvrigt enig med Revisionsretten om, at finansieringsaftalen skal tjene som reference for iværksættelsen af de finansierede foranstaltninger.

6.9. Revisionsrettens bemærkninger vedrørende de svage administrative strukturer samt mangelen på personale i tredjelande er generelt rigtige. Kommissionen har i øvrigt som led i den reviderede middelhavspolitik til hensigt at hjælpe de pågældende lande med at udbygge institutionerne og at uddanne personale. Revisionsrettens kritiske bemærkninger med hensyn til den faglige bistand, der finansieres af Fællesskabet, vedrører enkelttilfælde.

6.10. Kommissionen konstaterer som Revisionsretten, at EF-støttens effektivitet af forskellige grunde varierer fra det ene land til det andet.