



Bruxelles, den 12.11.2013
COM(2013) 799 final

**KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ DEN
EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**

"EU'S UDVIKLINGSBISTAND TIL CENTRALASIEN"

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"EU'S UDVIKLINGSBISTAND TIL CENTRALASIEN"

RESUMÉ

II. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

III. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde en særlig indsats, navnlig i forbindelse med det flerårige vejledende program 2011-2013, for at koncentrere interventionsområderne for bilateral bistand. De nye sektorer er baseret på de regionale og tematiske dele. Disse udgør en integreret del af DCI-forordningen, som Kommissionen skal gennemføre fuldt ud.

IV. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne minde om følgende:

- Beslutningen om gennemførelsesmåden er et resultat af en specifik analyse og integreret evaluering af det enkelte program, og den omfatter en høring og en kvalitetskontrolprocedure
- Kommissionen arbejder på at nedbringe antallet af små projekter, som overvejende stammer fra de tematiske programmer, hvor foranstaltningerne i sagens natur har begrænsede dimensioner
- De finansielle instrumenter bygger på det etablerede retsgrundlag. Rapportering om gennemførelsen vil nødvendigvis indebære forskellige geografiske og tematiske tjenester i hovedsædet
- Oplysningerne om udgifter til forskellige programmer og instrumenter er tilgængelige
- Kommissionen anvender allerede forskellige værktøjer til at vurdere de administrative omkostninger, der er forbundet med udviklingssamarbejdet.

V. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at igangværende budgetstøtteprogrammer er knyttet til bestemte korruptionsforebyggende foranstaltninger.

Budgetstøttekriterierne kræver en holistisk tilgang baseret på troværdighed og positiv gennemførelse, der i sagens natur har generel karakter. Tilfredsstillende fremskridt bør være baseret på en dynamisk tilgang, hvor tidligere og nylige politiske resultater sammenholdes med reformforventninger, men som tager højde for chok og korrigerende foranstaltninger samt giver mulighed for præcisering af målsætninger og mål, hvis det er nødvendigt.

VI. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle og politiske rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten minder om de særlige forhold i Centralasiens regionale programmer, som har givet mulighed for dialog og fremme af godt naboskab og regionalt samarbejde. En virkelig regional dimension er ikke altid mulig på grund af de nuværende politiske forhold i Centralasien.

Kommissionen har, hvor det er relevant, altid taget hensyn til de anbefalinger, som er et resultat af gennemførelsen af programmerne.

VII. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil lægge særlig vægt på Revisionsrettens anbefalinger og følge op på dem med henblik på fremtidige samarbejdsaktioner i alle de tilfælde, hvor dette er relevant og gennemførligt.

INDLEDNING

13. Rådets henstillinger om, at EU's indsats bør være mere målrettet og bør bidrage til synligheden og effekten af EU's aktiviteter i Centralasien, er blevet anerkendt. Aktionerne omfatter EU's ledende rolle vedrørende flagskibsinitiativer, som tages af medlemsstaterne selv - Frankrig og Tyskland for retsstaten, Italien og Rumænien for miljø og vand, i hvilken forbindelse Finland indtager en aktiv understøttende rolle.

EU's indflydelse og synlighed forbedres også, når EU overdrager gennemførelsen af sine bistandsprogrammer direkte til konsortier af EU-medlemsstater eller EU-agenturer, f.eks. om retsstaten, grænseforvaltning og bekæmpelse af narkotika, uddannelse og miljø samt investeringsfaciliteter gennem EU's finansielle institutioner (Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Europæiske Investeringsbank, Kreditanstalt für Wiederaufbau og Agence Française de Développement).

14. I lyset af Europa-Parlamentets konklusioner minder Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten om, at landebestemmelserne stammer fra EU's budgetmyndigheds endelige afgørelser, mens de politiske prioriteringer i sidste ende afgøres af Rådet.

Det er ikke hensigten, at udviklings- og samarbejdsrammen skal dække alle politikområder i EU's strategi for Centralasien. Udviklingssamarbejdet er fokuseret på at støtte gennemførelsen af strategien på udvalgte områder, nemlig retsstaten, uddannelse og miljø/vand.

Med EU's strategi for Centralasien etableres der en fælles dagsorden for et styrket samarbejde, som følges op af regelmæssig sektorpolitisk dialog. Prioriterede områder er blevet aftalt med EU's medlemsstater og de centralasiatiske lande, og de omfatter retsstaten, demokrati og menneskerettigheder.

I 2012 vedtog Kommissionen et nyt sæt retningslinjer for budgetstøtte, som omfatter særlige krav om at forbedre rapporteringsstandarderne, og det behandler også problemerne med korrupsion. Der gennemføres en regelmæssig evaluering af budgetstøtteaktiviteterne i forbindelse med hver udbetalingsanmodning for Tadsjikistan og Kirgisistan. Denne dokumentation er til rådighed for Parlamentet.

BEMÆRKNINGER

23. Revisionsretten kritiserer, at det regionale strategidokument og de vejledende programmer kun giver begrænset begrundelse for Kommissionens detaljerede valg af udgiftsprioriteringer, både hvad angår valg af indsatssektorer, og hvor meget der skal anvendes på henholdsvis regionale og bilaterale programmer. Selv om dette måske ikke beskrives detaljeret i de politiske dokumenter, er disse valg blevet truffet efter grundig overvejelse og i overensstemmelse med de relevante programmerings- og strategidokumenter.

Valget af tildeling af finansielle midler til de forskellige sektorer er en hårfin balance mellem at fokusere på færre sektorer og vurdere risikoen for at koncentrere støttemidler på et for snævert udsnit af sektorer. Disse beslutninger er af dynamisk karakter og har udviklet sig i løbet af programmeringsperioden 2007-2013. Desuden har det vigtigste princip for programmering af den regionale-bilaterale blanding været komplementariteten mellem politiske mål, mere specifikt på nationalt niveau - f.eks. fattigdomsbekæmpelse, levering af sociale ydelser, lokal udvikling - og mere tværgående anliggender af regional karakter. I programmeringsperioden har det altid været anerkendt, at den bilaterale finansieringsramme indtog en mere fremtrædende plads end den regionale finansieringsramme. På baggrund af erfaringerne fra tidligere programmer drøftede Kommissionen bistandsprioriteringer med regeringerne i modtagerlandene og forsøgte at tilpasse sin ramme for samarbejdet til nationale planer, hvor de var til rådighed.

Det er korrekt, at kontinuitet i støtten, hvor det er relevant, er en vigtig faktor i denne proces, da det er en af hovedmålsætningerne at sikre reformernes bæredygtighed. Den sektorspecifikke tilgang, som EU har valgt for at fremme reformer, kræver en vis kontinuitet i EU's egen inddragelse og støtte.

Det skal understreges, at programmeringsprocessen blev gennemført på trods af objektive begrænsninger i Centralasien og navnlig den kendsgerning, at størstedelen af de centralasiatiske lande hverken har udarbejdet nationale udviklingsstrategier eller har overholdt rammen for udvikling og samarbejde (Pariserklæringen).

30. Revisionsrettens bemærkning afspejler den generelle vanskelige politiske og institutionelle situation i Usbekistan. På trods af de vanskeligheder, der opstår som følge af perioder med politiske spændinger mellem EU og Usbekistan, de strukturelle begrænsninger i landets strategi for udviklingssamarbejde og fraværet af en EU-delegation i marken, har EU's udviklingssamarbejde været i stand til at gennemføre konkrete aktioner i Usbekistan i perioden 2005-2012.

I de senere år har man gjort en særlig indsats for at øge graden af ejerskab hos de usbekiske myndigheder over samarbejdsprogrammer, og dette har resulteret i innovative aktiviteter, f.eks. en reform af retsvæsenet og opnåelse af en bæredygtig udvikling i landdistrikterne.

32. Se svar på punkt 34.

34. Kommissionen er helt enig i princippet om bistandseffektivitet, hvor bistandsindsatsen koncentrerer sig om højst tre sektorer ved programmeringen af dens bistand til det enkelte partnerland. Den har gjort alle bestræbelser på at opfylde dette og andre principper for bistandseffektivitet i programmeringsperioden 2007-2013

For Kirgisistan identificerer det flerårige vejledende program 2011-2013 uddannelse, retsstaten og social sikring/indkomstskabelse som indsatsområder for bilateralt samarbejde. Da støtte til reform af dagpengesystemet er direkte knyttet til støtte af indkomstskabelse for de fattige, anses projekterne på dette område for at omfatte den samme sektor. Projekter i andre sektorer svarer til flerårige vejledende programmer fra tidligere perioder.

For Tadsjikistan identificerer det flerårige vejledende program 2011-2013 forvaltningen af de offentlige finanser, sociale sektorer (sundhed og social beskyttelse) og udvikling af den private sektor som indsatsområder for intervention. Da forvaltningen af de offentlige finanser behandles som et tværgående anliggende er der de facto tre indsatsområder. Projekter i andre sektorer svarer til flerårige vejledende programmer fra tidligere perioder.

For Usbekistan definerer det flerårige vejledende program 2007-2010 to indsatsområder: Forøgelse af levestandarden gennem landdistrikt- og lokaludviklingsplaner samt god regeringsførelse/retsstaten. Det flerårige vejledende program II for 2011-2013 identificerer tre indsatsområder: Forøgelse af levestandarden gennem landdistrikt- og lokaludviklingsplaner; retsstaten og reform af retsvæsenet, fremme af handel, erhvervs klima og SMV'er. Således har begge flerårige vejledende programmer de facto omfattet de samme to områder, nemlig: Forøgelse af levestandarden gennem landdistrikt- og lokaludviklingsplaner samt god regeringsførelse/retsstaten.

Omtalen af miljø, energi og uddannelse henviser til områder, som hovedsagelig behandles gennem aktioner på regionalt centralasiatisk niveau for alle fem lande.

35. Kommissionen har bestræbt sig på at yde supplerende bistand på en række områder med høj prioritet for partnerlandene for at styrke virkninger og resultater.

De specifikke regionale og tematiske dele udgør en integreret del af DCI-forordningen, som Kommissionen skal anvende fuldt ud. De sektorer, der er omfattet af det regionale program, indgår i programmeringsdokumentet for Centralasien og følger en helhedsorienteret politisk tilgang, som er

i overensstemmelse med behovene i de centralasiatiske partnerlande. Menneskerettighedsspørgsmål behandles under EIDHR.

41. De 56 indberettede kontrakter omfatter ikke kun de vigtigste samarbejdsprogrammer (> 1 000 000 EUR), men også kontrakter om accessoriske tjenesteydelser såsom kortvarig teknisk bistand (STTA), revision osv. til højst 200 000 EUR hver. De omfatter også kontrakter under andre finansielle instrumenter end DCI, dvs. EIDHR, IFS, nuklear sikkerhed og andre.

Kommissionen vil også gerne understrege yderligere to vigtige strukturelle træk: Mange aktioner (STTA, overvågning, evaluering og andre) kan kun udføres med tjenesteydelseskontrakter efter udbud i henhold til konkurrencereglerne i overensstemmelse med EU's finansforordning. Endvidere gives der pr. definition begrænsede støttebeløb i forbindelse med ngo-tilskudsaftaler/tematiske programmer - også med civilsamfundet og lokale aktører - der som oftest er af ringe størrelse.

Mange af de 99 kontrakter, som Revisionsretten har identificeret i forbindelse med sin revision, kræver kun begrænset og sporadisk feedback fra delegationen i Bisjkek, som ofte har global dækning.

43. Hvad angår Revisionsrettens vurdering af viften af finansieringskilder (se også punkt 84), bemærker Kommissionen, at antallet af anvendte instrumenter er berettiget som følge af deres karakter, da det under DCI er obligatorisk kun at koncentrere sig om et begrænset antal sektorer, som kræver langsigtet strategisk samarbejde. Tematiske instrumenter og specifikke instrumenter, f.eks. stabilitetsinstrumentet, giver mulighed for at løse andre problemer, der kræver en øjeblikkelig indsats, men som ikke er omfattet af det begrænsede omfang af udvalgte primære sektorer.

Rapporteringsvejen er unik, og den foregår kun gennem rapporter til EuropeAid om forvaltningen af bistanden til tredjelande.

44.

Første led:

Hvad angår Revisionsrettens bemærkninger om de nationale udgifter inden for et regionalt program, vil Kommissionen gerne understrege, at logikken i et regionalt program netop har til formål at undgå en simpel tilføjelse af ladedele, og derfor foretages der af principielle grunde ikke nogen landebaseret opdeling af budgettet, hverken i forbindelse med udformningen eller under gennemførelsen. Dette er faktisk det, de centralasiatiske lande anmoder om, og som Kommissionen altid har modsat sig i betragtning af selve karakteren af de regionale programmer, dvs. et projekt, som investerer ressourcer i fælles aktiviteter og udveksler erfaringer for at fremme integration.

Andet led:

Hvad angår Revisionsrettens resultater, bemærker Kommissionen, at når der er indgået kontrakt, kan CRIS udtrække oplysningerne (med forbehold af bemærkningerne i ovenstående punkter). Før kontraktindgåelse er opdelingerne vejledende. CRIS har derfor oplysninger om ladedelen i programmerne efter et globalt udbud med undtagelse af regionale kontrakter af den årsag, der er nævnt ovenfor.

Tredje led:

I de senere år er rammen for regionalt samarbejde med de centralasiatiske lande blevet yderligere konsolideret gennem deres deltagelse i den europæiske naboskabspolitik's regionale program (det østlige partnerskab), som støtter reformer og modernisering i centrale sektorer af deres udviklingsdagsorden, hvor de står over for lignende udfordringer, navnlig inden for uddannelse, energi, transport, miljø, vand, bekæmpelse af narkotika, eller for at forbedre erhvervs klimaet og tiltrække EU-investeringer. Disse har været en stimulerende faktor med hensyn til at styrke virkningen af EU's samarbejde og skabe konkrete resultater.

Revisionsrettens beretning er relevant for ENPI-landene (under direktorat F i DEVCO), for så vidt angår de to programmer Inogate og Traceca, som er de to eneste programmer, der dækker ENPI-regionen, og som udbredes til Centralasien. Mens det sektorbestemte fokus for disse to programmer er meget klart, er Kommissionen enig i, at når de organiserede regionale initiativer fordeles over alle de deltagende lande, er det ikke muligt at identificere nøjagtigt, hvor meget støtte der går til hvert land, uden at der foretages en tidskrævende og besværlig analyse af projektets aktiviteter og de dermed forbundne omkostninger. Desuden er ånden bag og formålet med regionale programmer at fremme samarbejde på et flerlandsniveau og ikke at have bevillinger til enkelte lande, som kan resultere i en usund konkurrenceånd frem for samarbejde.

45. Beslutningen om, hvor og hvordan udviklingsbudgetterne skal anvendes, afhænger af en række kriterier (politiske overvejelser, geopolitisk sammenhæng, behovene i bestemte lande, den sikkerhedsmæssige situation samt modtagerlandenes og gennemførelsespartners pålidelighed osv.) og bør ikke kun undersøges i lyset af administrative omkostninger i en bestemt region eller et bestemt land.

Hvis Kommissionens beslutninger kun blev truffet på baggrund af omfanget af de administrative omkostninger, skulle den afstå fra at yde udviklingsstøtte gennem de relativt dyreste støtteformer, f.eks. gennem ngo'er, og fra at bistå de mindst udviklede lande, hvilket ville være i strid med formålet med vores politik.

46. Kommissionen overvåger nøje sine administrative omkostninger og bestræber sig på at reducere disse, hvor det er muligt (FFR, budgetnedskæringer i kapitel V, regelmæssige vurderinger af arbejdsbyrden, reviderede personalevedtægter, præstationsovervågning osv.).

Et system for beregning og vurdering af omkostninger vedrørende politikker findes på EU-institutionsniveau inden for ABB-rammen. Hvis Revisionsretten af konsekvenshensyn ønsker at anfægte dette system, der blev vedtaget af budgetmyndigheden, skal dette ske på institutionelt niveau og ikke i forbindelse med en individuel politik.

47. Se svar på punkt 45.

48. Se svar på punkt 45.

49. Kommissionen finder, at omfanget af de administrative omkostninger, som evalueres af Revisionsretten, er overvurderet på grund af den anvendte definition. I sine beregninger inkluderer Revisionsretten omkostninger, der indgår i aktionerne, f.eks. teknisk bistand i forbindelse med fastlæggelse, udformning og evaluering af projekterne samt aggregering af resultater (ROM), hvilket ikke betragtes som en administrativ omkostning, men som en del af projektets gennemførelsescyklus.

50. Se svar på punkt 45.

51. Se svar på punkt 45 og 46.

52. I sine nye programmer sigter Kommissionen mod yderligere at afhjælpe denne svaghed, da der er sket en forbedring af dataindsamlingen og de statistiske systemer i partnerlandene.

Første led:

I betragtning af manglen på en officiel strategi for forvaltningen af de offentlige finanser på det givne tidspunkt og det igangværende arbejde med henblik herpå samt usikkerheden i forbindelse med indefrysningen af budgetstøtteprogrammet, som skyldes fejlrapporteringen vedrørende den tadsjikiske nationalbanks anvendelse af den internationale valutareserve og standsningen af IMF-programmet i 2008, blev der identificeret bredere målsætninger.

Derfor skulle Kommissionen sikre fleksibiliteten heri med henblik på at kunne imødegå disse vanskeligheder i tilstrækkelig grad. Dette gav en vis manøvreremargin og plads til at inkludere teknisk bistand til at støtte reformgrundlaget, navnlig for så vidt angår sociale reformer og forvaltning af offentlige finanser.

Andet led:

Med henblik på at støtte yderligere generelle reformer af fødevarerikkerhedssektoren forblev indikatorerne relativt vage. Men til dels på grund af denne fleksibilitet kan programmet bidrage til at bane vejen for vigtige reformer på områder såsom husstandsundersøgelser, indsamlingssystemet vedrørende fødevarerpriser og uddannelsen af dataindsamlere.

Tredje led:

Arten af projekterne i stikprøven og Usbekistans situation gør det vanskeligt at fastsætte faste basislinjer. Der er imidlertid blevet fastlagt så konkrete indikatorer som muligt. Kommissionen ønsker også at understrege, at en sektorstrategi ikke er mulig under de specifikke usbekiske forhold. Derfor er der klare begrænsninger med hensyn til muligheden for at foruddefinere benchmarks og referenceværdier i et bredt og langsigtet perspektiv.

54. For at være berettiget til budgetstøtte skal et land opfylde fire kriterier:

- en veldefineret national eller sektorspecifik udviklings- eller reformpolitik
- en stabil makroøkonomisk ramme
- god offentlig finansforvaltning eller et troværdigt og relevant program til forbedring heraf
- gennemsigtighed i og tilsyn med budgettet (budgetoplysningerne skal gøres offentligt tilgængelige). Det fjerde budgetstøttekriterium blev indført i 2012.

57. Der må skelnes mellem på den ene side kriterierne for budgetstøtte, som kræver en holistisk tilgang baseret på troværdighed og positiv gennemførelse, og som i sagens natur har generel karakter, og på den anden side de særlige betingelser, som er knyttet til variable trancher, der skal være specifikke og klart definerede. Budgetstøttekriterierne skal være opfyldt før og under programmet, mens en række betingelser skal være opfyldt, før der foretages udbetalinger.

Tilfredsstillende fremskridt skal være baseret på en dynamisk tilgang, hvor tidligere og nylige politiske resultater sammenholdes med reformforventninger, men som tager højde for chok og korrigerende foranstaltninger samt giver mulighed for præcisering af målsætninger og mål, hvis det er nødvendigt. For nogle af kriterierne (navnlig forvaltningen af de offentlige finanser) er fremskridt i forhold til de oprindelige reformmål særlig vigtige, hvorimod det for andre kriterier (f.eks. makroøkonomiske) er tilstrækkeligt at fastholde stabilitetsorienterede politikker for at bekræfte støtteberettigelse. Donorer skal anerkende reformernes kompleksitet og definere mål, der er mere rimelige og bedre prioriteret. F.eks. har fremskridtene med reformen af den offentlige finansforvaltning i begge de lande, der modtager budgetstøtte, været langsommere end forventet. Planerne om en reform af den offentlige finansforvaltning, som oprindeligt i vid udstrækning er udarbejdet af eksterne donorer, var alt for ambitiøse og undervurderede den lokale kapacitet til at gennemføre dem. For at afhjælpe dette er reformerne af den offentlige finansforvaltning og handlingsplanerne blevet revideret, så de er mere realistiske, og desuden er der ydet yderligere tekniske bistand.

Den årlige revision af budgetstøtten, de fælles arbejdsgrupper mellem donorer og regeringer og den eksterne overvågning er yderligere værktøjer, der er indført for at fremme og overvåge fremskridtene bedre.

58. De tidligere programmer var ikke særlig strenge med hensyn til frister for, hvornår regeringen skulle overholde betingelserne, og det er klart, at de flydende tranchemekanismer bør undgås. Dette er blevet afhjulpet i en ny programkonstruktion, gennem fastsættelsen af strenge tidsplaner for revisionen og tidsbestemte indikatorer.

60. Kommissionen er fuldt ud opmærksom på korrupsionsproblemet i Centralasien, og den behandler det i lyset af de forskellige sektorprogrammer med særlig vægt på gennemsigtighed, ansvarlighed og effektiv forvaltning af de offentlige finanser. Det er klart, at udvikling og samarbejde ikke i sig selv kan få udryddet vaner og kulturelle holdninger, der er dybt forankret i den sociale adfærd.

61. Den stadige forbedring af finanskontrollsystemer og systemer for offentlige indkøb i forbindelse med budgetstøtteprogrammer reducerer effektivt risikoen for korruption. Korruption og svig overvåges løbende ved hjælp af den ramme for risikovurdering, der blev indført med EU's 2012-retningslinjer for budgetstøtte.

Som svar på en af de vigtigste anbefalinger fra Revisionsretten har Kommissionen udviklet en forbedret ramme for risikoforvaltning. Formålet med rammen er at identificere og styre de specifikke risici i forbindelse med budgetstøtte på en struktureret måde. Rammen skal opdateres mindst én gang om året og anvendes kontinuerligt i programcyklussen. Det er et centralt værktøj i de nye forvaltningsstrukturer for budgetstøtte. Risikoniveauerne bestemmer, hvorvidt der skal ske forelæggelse for styringskomitéen for budgetstøtte, som ledes af generaldirektøren, og risikorammen er et vigtigt input i beslutningsprocessen.

I juni 2010 blev der indført et nyt format for delegationernes årlige overvågningsrapporter om forvaltningen af de offentlige finanser, herunder et nyt system for vurderingen af de fremskridt, der er gjort med hensyn til reformen af forvaltningen af de offentlige finanser. Sammenligninger mellem de opnåede resultater og modtagerregeringernes klare og realistiske prioriterede mål på kort (kommende 12 måneder) og mellemlang (kommende tre år) sigt bidrager til at gøre vurderingen velstruktureret og formaliseret.

I de nye 2012-retningslinjer for budgetstøtte har Kommissionen indført en nøjere vurdering af de tre nuværende støttekriterier, som omfatter en stabil makroøkonomisk ramme (med større fokus på mobilisering af indenlandske ressourcer), nationale/sektorspecifikke politikker og reformer samt offentlig finansforvaltning (med mulighed for at kræve kortsigtede foranstaltninger før påbegyndelse af budgetstøtteprogrammer, hvis forvaltningen af de offentlige finanser er svag). Den har også indført en mere stringent tilgang til udvælgelse og fastlæggelse af resultatindikatorer, hvor der lægges vægt på resultatorienterede indikatorer, som afspejler anerkendte principper for bedste praksis.

62. Kommissionen vil gerne understrege, at de igangværende programmer er knyttet til specifikke korrupsionsforebyggende foranstaltninger, f.eks. at bidrage til etableringen af et automatiseret lønsystem som led i den generelle reform af forvaltningen af de offentlige finanser, hvilket bidrager til at sætte en stopper for vanen med "spøgelsesansatte" i den offentlige sektor. Sådanne foranstaltninger bidrager direkte til forebyggelsen af korruption og en styrkelse af de offentlige institutioners ansvarlighed. Desuden tillagde PEFA-rapporten fra 2012 udtrykkeligt socialektorreformerne æren for den direkte reduktion af korrupsionsomfanget, og støtte til gennemførelsen af disse reformer er det centrale fokusområde for EU's intervention i Tadsjikistan. Donorerne koordinerer også deres indsats (arbejdsdeling), som bidrager til forskellige reformer til bekæmpelse af korruption, navnlig til støtte for udviklingen af intern og ekstern revision: DFID/Verdensbanken koncentrerer sig om ekstern revision (venskabsaftale med britisk eksternt revisionskontor) og EU om offentlig intern finansiel kontrol (PIFC).

64. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at alle primære forpligtelser vil være fuldt opfyldt ved udgangen af 2013 i henhold til de fulde beløb, der er fastsat i det flerårige vejledende program. Kontraktindgåelse og udbetalinger vil følge, når tiden er inde.

65. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten minder om, at procedurerne for udarbejdelse og godkendelse af udviklingssamarbejdet er fastsat i EU's etablerede retsgrundlag og finansforordningen. Kommissionen understreger, at to milepæle er direkte afhængige af de usbekiske myndigheder, nemlig medunderskrivelsen af finansieringsaftalen (den overordnede politiske godkendelse) og godkendelsen af vedtægterne (den tekniske godkendelse). Begge er væsentlige krav omfattet af særlige tidsmæssige begrænsninger, som der skal tages højde for. Hvad angår arten af projekterne i stikprøven, har Revisionsretten udvalgt programmer (Parlamentet og IBPP), som allerede blev defineret i 2008, men hvor Usbekistan efterfølgende nægtede at medunderskrive den årlige revisionsplan for 2008. Programmerne blev derefter opdateret og finjusteret med henblik på finansiering under den årlige revisionsplan og budgettet for 2010. Det forløbne tidsrum - over to år - mellem den første forberedelse (i 2008) og den endelige genfremlæggelse og godkendelse (i 2010) kan ikke lægges sammen.

66. Analysen af projektgennemførelsen i Usbekistan bør tage hensyn til den generelle vanskelige situation. På trods af de vanskeligheder, der opstår som følge af perioder med politiske spændinger mellem EU og Usbekistan, de strukturelle begrænsninger i landets strategi for udviklingssamarbejde og fraværet af en EU-delegation på stedet, har EU's udviklingssamarbejde været i stand til at planlægge og gennemføre konkrete aktioner i Usbekistan i perioden 2005-2012.

I Turkmenistan hindrer tunge administrative procedurer og godkendelsesprocedurer ofte en hurtig programfastlæggelse og -gennemførelse.

68. Hvad angår Revisionsrettens vurdering af regionale programmer, vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne understrege, at EU har som politiske målsætninger at fremme gode naboskabsforbindelser mellem partnerlandene i en region præget af spændinger og at skabe en fælles referenceramme for den politiske reformdagsorden i nøglesektorer.

Graden af politisk engagement i regionale programmer er meget forskellig fra land til land og fra program til program, hvilket gør det vanskeligt at foretage generaliseringer eller drage konklusioner, som gælder for alle fem lande.

Selv om regionale programmer ikke kan undgå de enkelte modtagerlandes tendens til "nationalisering" heraf, er de forskellige *fora*, uddannelsesmuligheder og seminarer den bedste måde, hvorpå godt naboskab og regionalt samarbejde kan fremmes.

De komplekse regionale politiske dynamikker (rivaliseringer mellem lande osv.) bør ligeledes tages i betragtning som en faktor, der påvirker en reel regional integration. Eksempelvis er Usbekistans selektive deltagelse/engagement baseret på den politisk følsomme karakter af forbindelserne med nabolandene, f.eks. Tadsjikistan, uafhængigt af programmets tekniske art.

70. Til trods for den kendsgerning, at flerlandeprogrammer såsom Erasmus, Tempus og investeringsfaciliteten for Centralasien (IFCA) anvender lignende aktiviteter i mere end ét modtagerland, danner disse programmer grundlaget for positive benchmarks og konkurrence mellem landene i regionen, hvor resultater tjener som grundlag for yderligere fremskridt på de forskellige sektors reformdagsorden, f.eks. vand, miljø, energi og videnudveksling. Hvad angår Tempus, er Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten af den opfattelse, at programmet fremmer det interregionale samarbejde. Der er flere projekter med deltagelse af centralasiatiske universiteter fra mere end ét land.

Fælles svar på punkt 71 og 72:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten kan bekræfte en høj deltagelse fra alle centralasiatiske lande i de regionale fora og dialoger, workshoper, fælles studiebesøg osv., hvilket viser, at der er en grundlæggende vilje til regionalt samarbejde og dialog. Klare eksempler på dette er møderne i det centralasiatiske grænsesikkerhedsinitiativ (ledet af Østrig) og Issyk-Kul-grænseforvaltningsinitiativet (selv Turkmenistan deltog i det sidste møde) samt CARICC. Kommissionen mener, at modtagerlandenes engagement i CADAP-programmet er endnu større end i BOMCA-programmet (ROM 2012 vedrørende CADAP-programmet, hvor Kasakhstan blev klassificeret i kategori "A" på forventningerne til indvirkning på grund af sit store engagement).

Den forsigtige holdning fra Turkmenistan og Usbekistan til grænserelaterede regionale aktiviteter skyldes til dels specifikke programdele, som støtter de lande, der har det største behov for bistand, dvs. Tadsjikistan og Kirgisistan. For så vidt angår del 4 i det nuværende BOMCA 8, er det f.eks. kun Tadsjikistan og Kirgisistan, som modtager væsentlig infrastrukturstøtte, da de øvrige tre lande er fuldt ud i stand til at sørge for deres egen infrastruktur. Visse særlige dele såsom den under BOMCA 7, der vedrører grænsen mellem Afghanistan og Tadsjikistan, blev logisk nok kun udformet for Tadsjikistan. Alle landene deltager i de øvrige dele, navnlig uddannelses- og kapacitetsopbygningssektoren. Noget af fraværet af Turkmenistans deltagere skyldes hovedsageligt den vanskelige og lange bureaukratiske godkendelsesproces for at rejse til udlandet.

74. Strategiens tredje statusrapport fremhævede, at EU-medlemsstaternes inddragelse i gennemførelsen af EU's bistand giver langt større virkninger og resultater. Dette er faktisk en udvikling, som allerede finder sted i flere programmer og lande i Centralasien, og som Kommissionen specifikt har fremmet i de senere år.

Gennemførelsen via konsortiummedlemsstater kan være den bedste måde at overføre den europæiske merværdi og knowhow på. Der vil muligvis også blive fokuseret på "venskabslignende" aktiviteter i den kommende programmeringsperiode. Men et sådant instrument kan ikke bare kopieres til en anden region, men vil skulle tilpasses specifikt til de centralasiatiske partnerlande.

76. Kommissionen er enig i, at den omfattende analyse af de indhøstede erfaringer er vigtig for at opnå en konstant forbedring af aktiviteterne. Dette er netop årsagen til, at Kommissionen er i færd med at udvikle en it-plattform, som giver adgang til operationelle oplysninger (herunder ROM, projekt- og programevalueringen) i hele projektførelsen. Dette vil navnlig gøre det væsentligt lettere at inddrage ROM-konklusioner i kvalitetsstøttegruppens processer.

77.

Første led:

Kommissionen har allerede indarbejdet længere perioder i sine nye programmer. Det bør dog bemærkes, at selv om tidligere programmer blev finansieret via årlige forpligtelser, bidrog de effektivt til de samme programmålsætninger og -resultater.

Andet led:

De generelle betingelser for budgetstøtte er baseret på processer, som ikke kan fastlægges fuldt ud på forhånd, mens de særlige betingelser for frigivelse af betalinger skal være specifikke og klare. I de nye programmer har Kommissionen taget fat på dette spørgsmål parallelt med forbedringen af dataindsamlingen og de statistiske systemer i partnerlandene.

Tredje led:

Kommissionen fokuserer allerede på et begrænset antal områder og betingelser i de programmer, som omfatter længere perioder.

79. De indikatorer, der udvælges til den årlige aktivitetsrapport (jf. fodnote 33), omfatter, i det omfang det er muligt, både overordnet politik og målsætninger med relation til udviklingssamarbejde. På grund af den årlige evaluering kan de ikke anses for at være en simpel gentagelse af de indikatorer, der er beskrevet i de langsigtede strategiske dokumenter. Ikke desto mindre henviser nogle af disse til overordnede udviklingsmål, se millenniumudviklingsmålene (indikatorerne v), vi), vii)). Derudover er disse indikatorer forbundet med EU's strategi for Centralasien: Indikatorerne ii), iii) og iv) afspejler direkte de tre politiske initiativer i strategien for Centralasien. Indikator i) vedrørende PSA'en henviser til det centrale dokument, som udgør kernen i de aftalemæssige forbindelser med partnerlandene.

80. Udarbejdelsen af årsberetningen om Det Europæiske Fællesskabs udviklingspolitik og gennemførelsen af bistand til tredjelande er en retlig forpligtelse. Beretningen vedtages af kollegiet. Rådet drager konklusioner om den hvert år, og på grundlag heraf udarbejder Kommissionen sin rapport i det følgende år. I de senere år har Rådet anerkendt Kommissionens bestræbelser hen imod øget fokus på resultater. I 2012 roste Rådet Kommissionen for dens indsats for at nå målene om at styrke ansvarlighed og gennemsigtighed og for en resultatorienteret EU-udviklingspolitik og bistand til tredjelande.

Kommissionen forstår, at der i den næste DCI-forordning sandsynligvis vil være øget fokus på resultater.

81. Formålet med årsberetningen er at oplyse offentligheden i et brugervenligt og kortfattet format. Det er derfor ikke det rette sted til detaljeret administrativ og finansiel rapportering.

KONKLUSIONER

82. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingssamarbejdet.

83. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gjorde en særlig indsats, navnlig i forbindelse med det flerårige vejledende program 2011-13, for at koncentrere interventionsområderne for bilateral bistand. De nye sektorer er baseret på de regionale og tematiske dele. Disse udgør en integreret del af DCI-forordningen, som Kommissionen skal gennemføre fuldt ud.

84. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne minde om følgende:

- Beslutningen om gennemførelsesmåden er et resultat af en specifik analyse og integreret evaluering af det enkelte program, og den omfatter en høring og en kvalitetskontrolprocedure.
- Kommissionen arbejder på at nedbringe antallet af små projekter, som overvejende stammer fra de tematiske programmer, hvor foranstaltningerne i sagens natur har begrænsede dimensioner.
- De finansielle instrumenter bygger på det etablerede retsgrundlag. Rapportering om gennemførelsen vil nødvendigvis indebære forskellige geografiske og tematiske tjenester i hovedsædet.
- Oplysningerne om udgifter til forskellige programmer og instrumenter er tilgængelige.

Kommissionen anvender allerede forskellige værktøjer til at vurdere de administrative omkostninger, der er forbundet med udviklingssamarbejdet.

85. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at igangværende budgetstøtteprogrammer er knyttet til bestemte korruptionsforebyggende foranstaltninger.

Budgetstøttekriterierne kræver en holistisk tilgang baseret på troværdighed og positiv gennemførelse, der i sagens natur har generel karakter. Tilfredsstillende fremskridt bør være baseret på en dynamisk tilgang, hvor tidligere og nylige politiske resultater sammenholdes med

reformforventninger, men som tager højde for chok og korrigerende foranstaltninger samt giver mulighed for præcisering af målsætninger og mål, hvis det er nødvendigt.

86. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gerne understrege, at de objektive vanskeligheder i de centralasiatiske lande med at gøre fremskridt med reformdagsordenen og deres institutionelle og politiske rammer er blandt de vigtigste begrænsende faktorer for gennemførelsen af udviklingsamarbejdet.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten minder om de særlige forhold i Centralasiens regionale programmer, som har givet mulighed for dialog og fremme af godt naboskab og regionalt samarbejde. En virkelig regional dimension er ikke altid mulig på grund af de nuværende politiske forhold i Centralasien.

Kommissionen har, hvor det er relevant, altid taget hensyn til de anbefalinger, der er resultatet af gennemførelsen af programmerne.

ANBEFALINGER

87.

Første led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil gennemføre anbefalingen i Centralasien i det omfang, det er muligt, forudsat at de enkelte lande kan blive enige om fælles mål og programmer (f.eks. BOMCA, CADAP). Regionale fonde vil også fremover være nyttige, når det gælder om at støtte aktiviteter med flere deltagerlande på en mere effektiv måde, f.eks. med henblik på at tilvejebringe sammensatte bistandsformer eller akademisk mobilitet.

Andet led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten koncentrerer allerede bistanden for hvert landeprogram og de regionale programmer under DCI-instrumentet. Dette berører ikke den særlige karakter af de tematiske instrumenter, der er udformet med specifikke mål af budgetmyndigheden.

Tredje led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten kan ikke acceptere anbefalingen. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener ikke, at det er nødvendigt at indføre en ny ordning for beregning og rapportering af de samlede administrative omkostninger, som er forbundet med formidlingen af udviklingsbistand. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil henvise til den eksisterende aktivitetsbaserede budgettering (ABB), som allerede indeholder oplysninger om de administrative omkostninger. Enhver ændring heraf bør håndteres på institutionelt plan og aftales med budgetmyndigheden.

Fjerde led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten anvender allerede solide og objektivt verificerbare betingelser for budgetstøtteprogrammer som fastsat i de nye retningslinjer for budgetstøtte.

Femte led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten tager hensyn til de indhøstede erfaringer for løbende at forbedre programmernes opbygning og gennemførelse gennem kvalitetsstøttegruppens revisioner og på grundlag af den indkomne feedback fra resultaterne af overvågningen og evalueringen.

Sjette led:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har allerede taget særligt hensyn til de overordnede resultater og effekten af udviklingsamarbejdet med mere målrettede og bæredygtige indgreb, der er knyttet til fremme af den politiske dialog og en effektiv overførsel af relevant EU-knowhow og

politisk rådgivning. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at der er plads til forbedringer, og de vil bestræbe sig på at forbedre rapporteringen vedrørende resultater og virkninger i fremtiden set i lyset af den bebudede tendens i forbindelse med den nye DCI-forordning.