

EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 18

2009

ISSN 1831-0990

ÄNDAMÅLSENLIGHETEN  
I EUF-STÖDET TILL REGIONAL  
EKONOMISK INTEGRATION  
I ÖST- OCH VÄSTAFRIKA



SV





Särskild rapport nr 18 // 2009

# ÄNDAMÅLSENLIGHETEN I EUF-STÖDET TILL REGIONAL EKONOMISK INTEGRATION I ÖST- OCH VÄSTAFRIKA

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn: +352 4398-1  
Fax: +352 4398-46410  
E-post: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Särskild rapport nr 18 // 2009

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.  
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2010

ISBN 978-92-9207-630-6  
doi:10.2865/20342

© Europeiska unionen, 2010  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## Punkt

### ORDLISTA

### I–VIII SAMMANFATTNING

### 1–13 INLEDNING

- 1–4 **POLITISK RAM**
- 5 **EUFS STÖD TILL REGIONAL INTEGRATION**
- 6–8 **FÖRVALTNING AV REGIONALA PROGRAM**
- 9–11 **ÖSTAFRIKAREGIONEN**
- 12–13 **VÄSTAFRIKAREGIONEN**

### 14–17 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

### 18–55 IAKTTAGELSER

- 18–31 **HAR KOMMISSIONEN ETT RELEVANT OCH ENHETLIGT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT NÄR DET GÄLLER REGIONAL INTEGRATION?**
- 19–27 KOMMISSIONENS REGIONALA SAMARBETSSTRATEGI ÄR RELEVANT MEN BRISTFÄLLIG SOM KOMPLEMENT TILL DE NATIONELLA SAMARBETSSTRATEGIerna OCH VID TILLDELNINGEN AV DE STORA ANSLAGEN BEAKTAS INTE MOTTAGARNAS FÖRMÅGA ATT ANVÄNDA DEM
- 28–31 DE REGIONALA PROJEKTEN ÄR RELEVANTA MEN BEHANDLAR INTE I TILLRÄCKLIG GRAD REGIONALA INTEGRATIONSBEHOV PÅ NATIONELL NIVÅ
- 32–49 **HAR KOMMISSIONEN FÖRVALTAT SITT STÖD TILL REGIONAL INTEGRATION VÄL?**
- 33–38 DELEGATIONERNA HAR INTE DE RIKTLINJER OCH DEN KAPACITET SOM KRÄVS FÖR ATT FÖRVALTA REGIONALA PROGRAM
- 39–43 DE REGIONALA ORGANISATIONERNAS ÖVERGRIPANDE SAMORDNING, RAPPORTERING OCH ÖVERVAKNING ÄR OTILLFREDSSTÄLLANDE
- 44–49 GENOMFÖRANDET AV REGIONALA PROJEKT ÄR KOMPLEXT OCH GÅR LÅNGSAMT
- 50–55 **HAR KOMMISSIONENS ENSKILDA PROJEKT TILL STÖD FÖR REGIONAL INTEGRATION UPPNÅTT SINA MÅL?**
- 51–55 PROJEKTENS ÄNDAMÅLSENLIGHET ÄR SVÅR ATT BEDÖMA MEN I DE FLESTA FALL BEGRÄNSAD

### 56–60 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

- BILAGA I — DIAGRAM ÖVER ARRANGEMANG FÖR REGIONAL EKONOMISK INTEGRATION I ÖSTRA OCH SÖDRA AFRIKA**
- BILAGA II — DE VIKTIGASTE REGIONALA ORGANISATIONERNA I ÖST- OCH VÄSTAFRIKA**
- BILAGA III — FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT**

### KOMMISSIONENS SVAR



# ORDLISTA

**ASECNA:** *Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar* (organ för flygsäkerhet i Afrika och Madagaskar)

**AVS-stater:** stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet

**Comesa:** Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika

**Ecowas:** Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (*Economic Community of West African States*)

**EAC:** Östafrikanska gemenskapen

**EG:** Europeiska gemenskapen

**EPA:** ekonomiskt partnerskapsavtal

**EUf:** Europeiska utvecklingsfonden

**Igad:** *Intergovernmental Authority on Development* (mellanstatlig utvecklingsmyndighet)

**IOC:** Indiska Oceanområdets kommission

**IRCC:** regional samordningskommitté

**RISM:** stödmekanism för regional integration

**RISP:** stödprogram för regional integration

**SADC:** Södra Afrikas utvecklingsgemenskap

**UEMOA:** Västafrikanska ekonomiska och monetära unionen (*Union économique et monétaire ouest africaine*)

**UNIDO:** Förenta nationernas organisation för industriell utveckling

# SAMMANFATTNING

## I.

Regional integration är en process där grannländer samarbetar för att öka den politiska stabiliteten och stimulera den ekonomiska utvecklingen i en region. På stora harmoniserade marknader leder den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor till stordriftsfördelar och stimulerar till handel och investeringar. Regional ekonomisk integration mellan utvecklingsländer är alltså en faktor som leder till ekonomisk tillväxt och kan bidra till fattigdomsminskning.

## II.

Syftet med revisionsrättens revision var att bedöma om EUF:s stöd till regional ekonomisk integration i Öst- och Västafrika har varit ändamålsenligt. Revisionsrätten granskade kommissionens tillvägagångssätt när det gäller regional ekonomisk integration, kommissionens förvaltning av stödet och resultatet i ett urval av enskilda projekt.

## III.

Processen för regional ekonomisk integration går framåt i båda regionerna i det avseendet att avtal ingås om regionala mål och regional politik när det gäller handels- och transportfrågor. De nationella myndigheternas tillämpning av avtalen släpar dock efter och den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor har ännu inte förverkligats i någon av regionerna.

## SAMMANFATTNING

### IV.

Generellt sett har EUF:s stöd till regional ekonomisk integration hittills varit endast delvis ändamålsenligt genom att det hämmas av flera faktorer. Det faktum att det finns flera regionala organisationer med överlappande uppdrag och medlemskap, tillsammans med en bristande kapacitet, resulterar i en komplex institutionell ram. Det finns dessutom brister i kommissionens tillvägagångssätt och förvaltning när det gäller programmen för regional ekonomisk integration.

### V.

Kommissionens tillvägagångssätt när det gäller stödet till regional ekonomisk integration i Öst- och Västafrika är relevant för regionernas och ländernas behov av ökad ekonomisk tillväxt som ett sätt att bekämpa fattigdomen. Strategier och insatser på regional och nationell nivå har dock i stor utsträckning utformats och genomförts oberoende av varandra, och man har inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt att de eventuellt skulle kunna komplettera varandra, utom i viss mån i transportsektorn.

### VI.

Kommissionens delegationer har varken lämpliga riktlinjer eller tillräcklig kapacitet för att förbereda, genomföra, rapportera om och samordna regional verksamhet. Samordningen är också bristfällig mellan de regionala organisationerna, och det finns inga övervakningssystem i de enskilda länderna för en heltäckande uppföljning av framstegen i processen för regional ekonomisk integration.

### VII.

Det var svårt att bedöma de resultat som hade uppnåtts eller som förmodligen kommer att uppnås genom enskilda projekt, på grund av att målen var bristfälligt formulerade, rapporteringen och övervakningen var otillräcklig och flera stora projekt fortfarande pågår och slutresultatet av dem ännu inte är känt. Generellt sett får dessa projekt troligtvis på sin höjd endast delvis tillfredsställande resultat.

### VIII.

Revisionsrättens viktigaste rekommendationer är att kommissionen

- bör ställa som villkor för sitt fortsatta stöd till regional integration att man tidigt ingår avtal om hur nödvändig samordning ska uppnås mellan de olika regionala organisationerna i en region med en på förhand fastställd tidsplan och att nationella myndigheter tar ett större egenansvar för den regionala integrationsprocessen,
- från och med halvtidsutvärderingen 2010 av strategierna för tionde EUF bör samordna sina regionala och nationella strategier bättre,
- bör utreda om tionde EUF:s budgetanslag till regionala program är för höga,
- när det gäller delegationernas förvaltning av regionala program bör bestämma delegationernas ansvarsområden, införa en lämplig mekanism för samordning mellan delegationerna och se över deras personalkapacitet.

# INLEDNING

## POLITISK RAM

1. De centrala målen för samarbetet mellan AVS-staterna och Europeiska gemenskapen är enligt Cotonouavtalet att minska och på sikt utrota fattigdom, uppnå hållbar utveckling samt gradvis integrera AVS-staterna i världsekonomin<sup>1</sup>. Regional ekonomisk integration kan för många länder, framför allt de minsta, utgöra ett viktigt steg i strävan mot dessa mål. Huvudsyftet är att skapa politisk stabilitet eller öka den och att stimulera ekonomisk utveckling inom en region. Stora harmoniserade marknader underlättar den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor vilket möjliggör stordriftsfördelar och stimulerar till handel och investeringar. Regional ekonomisk integration (nedan kallad *regional integration*) bidrar till att stimulera den ekonomiska tillväxten och kan därigenom också bidra till minskad fattigdom<sup>2</sup>.
  - <sup>1</sup> Partnerskapsavtalet AVS–EG, undertecknat den 23 juni 2000 och reviderat den 25 juni 2005, (nedan kallat *Cotonouavtalet*), del 3, avdelning I: Utvecklingsstrategier, artikel 19.
  - <sup>2</sup> Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – *Regional integration för utveckling i AVS-länder* KOM(2008) 604 slutlig/2, 6.10.2008. Se även kommissionens arbetsdokument som åtföljer meddelandet om regional integration för utveckling i AVS-länder, SEK(2008) 2539, 1.10.2008.
  - <sup>3</sup> Kommissionens meddelande om EG-stöd till regional ekonomisk integration mellan utvecklingsländer (*European Community support for regional economic integration efforts among developing countries*), KOM(95) 219 slutlig, 16.6.1995.
  - <sup>4</sup> Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – *Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik*, KOM(2000) 212 slutlig, 26.4.2000.
  - <sup>5</sup> Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen: *The European Consensus on Development* (det europeiska samförståndet om utveckling), 22 november 2005.
2. Redan före Cotonouavtalet hade kommissionen i ett meddelande från 1995<sup>3</sup> definierat sitt stöd till regional integration mellan utvecklingsländer genom att utarbeta en begreppsram och formulera tre huvudområden för stöd till utvecklingssamarbete: institutions- och kapacitetsuppbyggnad på regional och nationell nivå, direkt stöd till den privata sektorn som ska bidra till att de möjligheter utnyttjas som uppstår som ett resultat av den regionala integrationen och budgetstöd som ska bidra till att betala övergångskostnader vid ekonomisk liberalisering och reform.
3. I EG:s utvecklingspolitik från 2000<sup>4</sup> valde man ett begränsat antal prioriterade områden för gemenskapens utvecklingssamarbete, däribland handel och utveckling och regional integration och regionalt samarbete. I EG:s uppdaterade utvecklingspolitik från 2005, "Det europeiska samförståndet om utveckling"<sup>5</sup>, betonade man åter vikten av handel och regional utveckling och kopplade samman dessa områden och valde ut dem som ett prioriterat område för gemenskapsåtgärder.

4. Kommissionen uppdaterade i ett kommissionsmeddelande från 2008 (se fotnot 2) sin politik för regional integration, särskilt med avseende på AVS-länderna, och bekräftade sin ståndpunkt att regional integration är av avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning. Kommissionen urskilde också flera långvariga hinder för regional integration, bland annat brist på institutionell kapacitet och egenansvar på nationell och regional nivå, behov av bättre tillämpning av ekonomiska integrationsavtal och av anpassning av överlappande och oförenliga integrationsdagordningar, otillräcklig ekonomisk diversifiering i de nationella ekonomierna och ineffektiv sammankoppling av infrastruktur. När det gäller området för regional ekonomisk integration föreslår kommissionen i meddelandet att EU:s stöd inriktas på följande prioriterade områden: förstärkning av regionala institutioner, skapande av regionala integrerade marknader, stöd till näringslivsutveckling och sammankoppling av regionala infrastrukturnät.



Källa: Europeiska revisionsrätten.

## EUF:s STÖD TILL REGIONAL INTEGRATION

5. EG stöder AVS-ländernas utvecklingsarbete genom Europeiska utvecklingsfonderna med hjälp av nationella program som upprättas med enskilda länder, regionala program som omfattar flera eller alla länder i en viss region och så kallade program mellan flera AVS-stater som omfattar många eller alla AVS-stater. Från och med nionde EUF (2002–2007) är regionala program det viktigaste instrumentet för stöd till regional integration. Ett antal regionala organisationer, som har inrättats av olika grupper av AVS-länder med uppdrag att verka för regional ekonomisk integration, har blivit kommissionens främsta samarbetspartner vid utarbetandet och genomförandet av dessa regionala program. Inom nionde EUF avsattes från början 1 000 miljoner euro till regionala program. Efter den slutliga översynen av de olika programmen uppgick det slutliga beloppet för ingångna åtaganden som gällde regionala program till 904 miljoner euro, varav 70 % gällde stöd till regional ekonomisk integration<sup>6</sup>. Inom tionde EUF har de totala anslagen till regionala program höjts till 1 783 miljoner euro, och den andel som går till regional ekonomisk integration till 75 %. Anslagen per region redovisas i **tabell 1**.

<sup>6</sup> I kommissionens vägledande program indelas de totala anslagen i belopp för två eller tre huvudsakliga stödområden som även kallas "målsektorer". I de redovisade uppgifterna har den andel av anslagen till regionala program som avsatts för regional ekonomisk integration beräknats genom att beloppen till målsektorerna "regional integration och handel" eller "regional ekonomisk integration" och "transport och kommunikationer" eller "sammanslagning av transporter" har adderats. I de regionala programmen inom tionde EUF anges inte längre transport som en separat målsektor utan ingår i målsektorn för ekonomisk integration.

TABELL 1

### BUDGETANSLAG TILL REGIONALA PROGRAM

(miljoner euro)

Region	Åttonde EUF (1996–2001)		Nionde EUF (2002–2007)		Tionde EUF (2008–2013)	
	Totalt	REI <sup>1</sup>	Totalt	REI	Totalt	REI
Östafrika <sup>2</sup>	219	154	289	203	645	548
Västafrika	226	143	253	200	597	418
<b>Delsumma</b>	<b>445</b>	<b>297</b>	<b>542</b>	<b>403</b>	<b>1 242</b>	<b>966</b>
Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC)	121	81	147	95	116	93
Centralafrika	91	60	64	29	165	97
Västindien	90	40	111	89	165	140
Stillaavsregionen	35	–	40	15	95	45
<b>Totalt</b>	<b>782</b>	<b>478</b>	<b>904</b>	<b>631</b>	<b>1 783</b>	<b>1 341</b>

<sup>1</sup> Regional ekonomisk integration.

<sup>2</sup> Kommissionens officiella benämning på denna region är "östra och södra Afrika samt Indiska oceanen"; i denna rapport kallas den "Östafrika".

## FÖRVALTNING AV REGIONALA PROGRAM

6. Före nionde EUF kom kommissionen överens med de enskilda länderna i den aktuella regionen om regionala program, och genom regionala projekt gavs ofta ytterligare finansiering till nationella aktiviteter (till exempel vägbyggen) och inte stöd till en tydligt utformad regional politik.
7. Med Cotonouavtalet lades större vikt vid regionala program som det viktigaste instrumentet för stöd till regional ekonomisk integration, och det slogs fast att kommissionen och den eller de vederbörligen bemyndigade regionala organisationerna skulle utarbeta och enas om fleråriga regionstödstrategier och vägledande program på följande villkor<sup>7</sup>:
- De berörda AVS-staterna avgör hur de geografiska regionerna ska avgränsas.
  - Regionala integrationsprogram bör så långt möjligt motsvara programmen hos befintliga regionala organisationer med uppdrag att verka för ekonomisk integration.
  - Vid överlappande medlemskap i flera regionala organisationer, ska det regionala integrationsprogrammet "motsvara det kombinerade medlemskapet i dessa organisationer".
8. Som ett resultat av dessa bestämmelser har den regionala programplaneringen inom ramen för nionde och tionde EUF resulterat i strategier och vägledande program för sex olika regioner som omfattar alla AVS-länder, det vill säga fyra i Afrika, en i Stillahavsområdet och en i Västindien. I flera av de afrikanska regionerna finns det mer än en regional organisation med uppdrag att verka för ekonomisk integration som täcker olika och ibland överlappande geografiska områden. Detta har lett till att kommissionen till exempel i de två största regionerna, Östafrika och Västafrika, måste samarbeta med fyra (Östafrika) respektive två (Västafrika) regionala organisationer som är de vederbörligen bemyndigade regionala organisationer som kan upprätta, underteckna och genomföra regionstrategin och det vägledande programmet i sina regioner. I det regionala vägledande programmet ges målsektorerna för stödet en första tilldelning till av de resurser som finns tillgängliga för regionen och perioden ifråga. För varje enskild åtgärd tilldelas den lämpligaste regionala organisationen rollen som regional utanordnare och ansvarar för utarbetande och genomförande av insatserna i nära samarbete med kommissionen.

<sup>7</sup> Cotonouavtalet, bilaga IV "Genomförande- och förvaltningsförfaranden", kapitel 2 "Programplanering och programberedning (på regional nivå)".

## ÖSTAFRIKAREGIONEN

9. Östafrikaregionen i dess nuvarande sammansättning skapades i och med att nionde EUF:s regionstrategidokument och regionala vägledande program undertecknades<sup>8</sup>. Det är på många sätt en heterogen och mångskiftande region, där ländernas storlek, befolkning, geografiskt läge, utvecklingsnivå och politisk stabilitet varierar. Under nionde EUF omfattade regionprogrammet 21 länder, men med tionde EUF har antalet minskat till 17, sedan fyra länder dragit sig ur de medverkande regionala organisationerna.
10. Regionen karaktäriseras av att det finns fyra regionala organisationer, som täcker olika delregioner, med uppdrag att verka för regional integration. Dessa är kända under akronymerna Comesa, EAC, Igad och IOC<sup>9</sup>. Dessa organisationer överlappar varandra i hög grad när det gäller geografisk täckning, medlemskap, uppdrag och politiska mål (se *bilagorna I och II*). Comesa och EAC arbetar främst för regional ekonomisk integration, och EAC har redan inrättat en tullunion, medan Comesa fortfarande håller på att omvandla sitt frihandelsområde till en tullunion. I Igads uppdrag ingår också regional ekonomisk integration, men organisationen är mer inriktad på konfliktlösning och tryggad livsmedelsförsörjning. IOC har i uppdrag att verka för ekonomiskt samarbete och handelssamarbete snarare än regional ekonomisk integration, och denna organisation är främst inriktad på regionalt samarbete när det handlar om förvaltning av naturresurser (fiske). IOC deltar dock i programplaneringen och genomförandet av nionde och tionde EUF:s regionala vägledande program för Östafrikaregionen.
11. Det överlappande medlemskapet orsakar avsevärda problem eftersom några medlemsländer är med i två olika frihandelsområden (Comesa och EAC). Dessutom förekommer överlappande och oförenliga medlemskap i Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC), som är en regional organisation för södra Afrika<sup>10</sup>, som också strävar efter att upprätta en tullunion mellan sina medlemsländer. Det är emellertid inte tekniskt möjligt att vara med i mer än en tullunion. Dessa överlappande medlemskap och uppdrag resulterar i en komplex institutionell ram. Dessa faktorer och den bristfälliga samordningen mellan organisationerna (se punkterna 39–43) ger kommissionen stora problem, särskilt när det gäller utformningen och genomförandet av åtgärder inom området regional ekonomisk integration.

<sup>8</sup> Till och med åttonde EUF ingick denna region i två vägledande program, ett för östra och södra Afrika och ett för regionen Indiska oceanen, men i enlighet med principerna i Cotonouavtalet har dessa ersatts med en enda strategi och ett enda vägledande program för den större regionen.

<sup>9</sup> Comesa – Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika; EAC – Östafrikanska gemenskapen; Igad – Den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten; IOC – Indiska Oceanområdets kommission.

<sup>10</sup> Tanzania deltar exempelvis i det regionala programmet för Östafrika som medlem i EAC, men är inte medlem i Comesa utan i Södra Afrikas utvecklingsgemenskap (SADC).

## VÄSTAFRIKAREGIONEN

- 12.** Det finns två bemyndigade regionala organisationer i denna region, nämligen Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) och den västafrikanska ekonomiska och monetära unionen UEMOA (*Union Économique et Monétaire Ouest Africaine*). Det regionala programmet täcker medlemskap i båda dessa organisationer. Mauretanien, som är det enda land i regionen som inte är med i någon av organisationerna, deltar också i EUF:s regionala samarbete inom ramen för Ecowas.

<sup>11</sup> De ekonomiska partnerskapsavtalen är de nya handelsavtal som kommer att ingås mellan (grupper av) AVS-länder och EU. De ersätter systemet med icke ömsesidiga handelsförmåner som avtalades i Lomékonventionerna, som föregick Cotonouavtalet.

- 13.** Även om det kan tyckas lätt att uppnå ekonomisk integration i denna region eftersom den har färre delregioner än Östafrika, finns det stora svårigheter även här. UEMOA har fördelen av en gemensam valuta och en etablerad tullunion. Ecowas är mycket mindre utvecklad i detta avseende men har fler medlemmar och är därför den naturligaste strukturen för regional integration på lång sikt och den viktigaste parten i det ekonomiska partnerskapsavtal som ska ingås med EG. De två organisationerna har konstaterat att de båda regionerna och organisationerna behöver närma sig varandra och har enats om att arbeta mot detta långsiktiga mål genom "variabel geometri och olika hastigheter". Under tiden behövs betydande samordning mellan de två organisationerna och mellan dem och Europeiska kommissionen så att den regionala integrationsprocessen kan utvecklas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt.

# REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

14. Mot bakgrund av det ökade intresset för, och det ökade EUF-stödet till, regional ekonomisk integration bestämde sig revisionsrätten för att genomföra en revision av detta ämne. Revisionen planerades så att kommissionen skulle kunna ta hänsyn till granskningsresultatet vid sin halvtidsutvärdering av genomförandet av tionde EUF som enligt planeringen ska göras under 2010.
15. Syftet med revisionen var att avgöra om Europeiska utvecklingsfondens (EUF) stöd till regional ekonomisk integration har varit ändamålsenligt. Vid revisionen behandlades följande frågor:
- a) Har kommissionen ett relevant och enhetligt tillvägagångssätt när det gäller regional integration?
  - b) Har kommissionen förvaltat sitt stöd till regional integration väl?
  - c) Har kommissionens enskilda projekt till stöd för regional integration uppnått sina mål?
16. Geografiskt var revisionsrättens revision inriktad på de två största av de sex existerande regionala programmen, det vill säga programmen för Östafrika respektive Västafrika (se **tabell 1**), som tillsammans står för långt över 50 % av det totala anslaget till regionala program.

## 17. Följande revisionsåtgärder utfördes:

- a) En översiktlig granskning av relevant dokumentation om EG:s utvecklingspolitik när det gäller regional integration.
- b) En genomgång av kommissionens regionala strategidokument<sup>12</sup> för nionde och tionde EUF för de två utvalda regionerna, samt de nationella strategidokument<sup>13</sup> för de länder som besöktes.
- c) Granskningsbesök till de båda regionerna, som totalt omfattar nio länder, samt vid de berörda regionala organisationernas huvudkontor<sup>14</sup>.
- d) En granskning av 18 regionala projekt, som innefattar alla projekt inom nionde EUF och de största projekten inom åttonde EUF för regional integration, handel och transport, med totala anslag på nästan 450 miljoner euro. Denna granskning begränsades till en bedömning av de projektresultat som hade uppnåtts (eller som troligen skulle komma att uppnås) och berörde inte projektens långsiktiga inverkan. En förteckning över granskade projekt finns i **bilaga III**.
- e) En genomgång av genomförda utvärderingar av kommissionens regionala strategier för Öst- och Västafrika, för att bedöma slutsatsernas tillförlitlighet och den uppföljning som kommissionen gjort eller planerar att göra samt en genomgång av en intern revision av den ekonomiska förvaltningen av regionala projekt, framför allt i regionen södra Afrika<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Inom kommissionen kallas dessa dokument "regionala strategidokument" och "regionala vägledande program".

<sup>13</sup> Inom kommissionen kallas dessa dokument "landstrategidokument" och "nationella vägledande program".

<sup>14</sup> I Östafrika besöktes Kenya, Malawi, Rwanda, Tanzania och Zambia och de regionala organisationerna Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika (Comesa) och Östafrikanska gemenskapen (EAC). I Västafrika besöktes Burkina Faso, Ghana, Nigeria och Senegal och de regionala organisationerna Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas) och den västafrikanska ekonomiska och monetära unionen UEMOA (*Union Économique et Monétaire Ouest Africaine*). I Östafrika deltar också två andra regionala organisationer (den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten Igad och Indiska Oceanområdets kommission) i det regionala samarbetet, men de spelar en liten roll när det gäller ekonomisk integration och besöktes inte under granskningen.

<sup>15</sup> Tolv projekt finansierades genom nionde EUF och sex projekt finansierades genom åttonde EUF. Inga projekt som finansierades genom tionde EUF pågick vid tiden för granskningen.

<sup>16</sup> *Évaluation de la stratégie régionale de la Commission Européenne en Afrique de l'Ouest, Rapport final de synthèse* (utvärdering av Europeiska kommissionens regionala strategi i Västafrika, sammanfattande slutrapport) maj 2008, *Evaluation of the Commission's support to the region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean, final report* (utvärdering av kommissionens stöd till regionen östra och södra Afrika samt Indiska oceanen, slutrapport) december 2008 och en rapport från internrevisionstjänsten, juli 2008 (kommissionsinternt dokument).

# IAKTTAGELSER

## HAR KOMMISSIONEN ETT RELEVANT OCH ENHETLIGT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT NÄR DET GÄLLER REGIONAL INTEGRATION?

- 18.** För att försöka besvara denna fråga undersökte revisionsrätten för de båda regionerna om kommissionens regionala samarbetsstrategi stämde överens med regionernas egna prioriteringar och kompletterade kommissionens samarbetsstrategier för enskilda länder. När det gäller enskilda regionala projekt undersökte revisionsrätten om de behandlade behov på både regional och nationell nivå.

### KOMMISSIONENS REGIONALA SAMARBETSSTRATEGI ÄR RELEVANT MEN BRISTFÄLLIG SOM KOMPLEMENT TILL DE NATIONELLA SAMARBETSSTRATEGIerna OCH VID TILLDELNINGEN AV DE STORA ANSLAGEN BEAKTAS INTE MOTTAGARNAS FÖRMÅGA ATT ANVÄNDA DEM

- 19.** I sina regionala strategidokument för både nionde och tionde EUF gör kommissionen en noggrann analys av de framsteg som har gjorts i arbetet för regional integration och av de svårigheter man står inför. Denna analys låg till grund för beslutet att rikta in EUF-anslagen i de båda regionerna på ekonomisk integration och handel, och transport räknades antingen in här eller behandlades som en andra målsektor. Den motivering som lämnats i regionstrategidokumentet för tionde EUF och i kommissionens meddelande från 2008 (se fotnot 2) till att anslagen till regionala program inom tionde EUF har fördubblats och nu uppgår till 1 783 miljoner euro är att ökningen speglar ett samförstånd mellan EU och AVS om den regionala integrationens betydelse för utvecklingen. Det kommer att bli svårt för de regionala organisationerna att använda dessa stora anslag effektivt och ändamålsenligt, med hänsyn till den begränsade förmåga som de hittills har visat (se punkterna 44–49).
- 20.** Kommissionens regionala strategier ligger i linje med de viktigaste regionala organisationernas strategier och mål att öka den ekonomiska tillväxten och minska fattigdomen genom ökad regional ekonomisk integration, genom stöd till genomförande och befastande av existerande frihandelsområden och tullunioner och genom att åtgärda problem på utbudssidan på infrastrukturområdet.

- 21.** Kommissionen har haft ett lämpligt tillvägagångssätt när den har tillhandahållit institutionsuppbyggnadsstöd till de regionala organisationerna för att öka deras kapacitet att utveckla den regionala politiken och se till att den genomförs. Kommissionens strategi att i varje region stödja ett gemensamt regionalt vägledande program där de olika regionala organisationerna är delaktiga innebär att man tar hänsyn till att den nuvarande institutionella ramen är så komplex, vilket beror på att det finns så många regionala organisationer med överlappande uppdrag (se punkterna 10–13). Ett annat mål är att stärka samarbetet och processen för samordning mellan dessa organisationer. I de regionala strategidokumenterna identifieras dock inte de prioriterade behoven av att stärka enskilda länders institutionella kapacitet att delta aktivt i formulerandet och genomförandet av den regionala integrationspolitiken.
- 22.** Koncentrationen på transport i den regionala strategin ligger i linje med den gemensamma Afrika–EU-strategin<sup>17</sup> som innebär att Afrika och EU skulle sträva efter att öka samverkansförmågan genom att investera i och förbättra infrastrukturen längs de transafrikanska vägtransportkorridorerna för att stödja utveckling genom tillväxt och handel. Målet är att stödja utformningen och genomförandet av en regional transportpolitik där man prioriterar harmonisering av nationell transportpolitik (till exempel standardisering av högsta axelbelastning för tunga lastbilar) och underlättande av transporter längs regionala korridorer (till exempel gränskontrollstationer som byggs och förvaltas gemensamt, eliminering av olagliga kontroller).
- 23.** Kommissionens samarbetsstrategier för enskilda länder inom nionde och tionde EUF är i linje med de nationella utvecklingsstrategierna såsom de formuleras i ländernas strategidokument för minskad fattigdom. Målet med alla dessa nationella strategier är att uppnå högre ekonomisk tillväxt, vilket anses vara en nödvändig förutsättning för fattigdomsminskning. I många fall tar man dock ingen hänsyn till hur de nationella strategierna ska samverka med eller komplettera regionala integrationsprogram.

<sup>17</sup> *The Africa–EU Strategic Partnership: A Joint Africa–EU Strategy* (strategiskt partnerskap för Afrika och EU: en gemensam Afrika–EU-strategi), antagen vid EU–Afrika-toppmötet i Lissabon, december 2007.

- 24.** För de flesta av de länder som revisionsrätten har granskat var kommissionens samsarbetsstrategier inriktade på budgetstöd. Detta stöd ska bidra till makroekonomisk stabilitet, som är en viktig förutsättning för ökad konvergens mellan de olika ländernas makroekonomiska politik, ekonomisk tillväxt och ökad handel i regionen och därmed till en övergripande regional integration.
- 25.** Transport definieras som en målsektor i de flesta av de länder som revisionsrätten har granskat och har potential att bidra till regional integration. I de nationella programmen inom nionde EUF nämns vikten av förbättrade regionala transportkorridorer i flera fall, men de flesta vägprogrammen i de olika länder som revisionsrätten undersökte är inriktade på förbättringar av samtrafikförmågan inom landet. I landstrategierna inom tionde EUF har tyngdpunkten ändrats i hög grad, i och med att man nu prioriterar främjande av regional samtrafikförmåga för att underlätta och öka den regionala handeln.
- 26.** I landstrategierna inom nionde EUF ägnas regional integration en varierande och oftast otillräcklig uppmärksamhet, utom när det gäller transportfrågor. Det framgår inte hur kommissionens stöd och politiska dialog på nationell nivå ska stödja den regionala integrationsprocessen och det finns inget som visar hur det hänger samman med och kompletterar de regionala insatserna, till exempel när det gäller behovet av institutionellt stöd till nationella förvaltningar när de ska införliva och tillämpa regional lag eller stöd till att öka den privata sektorns konkurrenskraft. I de flesta av de länder som revisionsrätten granskade ingår bestämmelser om stöd till icke målsektorer, såsom handel, regional integration och genomförande av ekonomiska partnerskapsavtal, i landstrategierna för tionde EUF, men det anges inte vilka prioriterade behov som ska tillgodoses.
- 27.** Revisionsrättens granskningsresultat bekräftar de utvärderingar som gjorts på uppdrag av kommissionen när det gäller båda regionerna. I utvärderingarna, som avsåg åttonde och nionde EUF, drogs slutsatsen att den kompletterande karaktären var otillräcklig på grund av bristfällig samordning såväl i den politiska dialogen mellan kommissionen, de regionala organisationerna och enskilda länder som mellan regionala och nationella program.

## DE REGIONALA PROJEKTEN ÄR RELEVANTA MEN BEHANDLAR INTE I TILLRÄCKLIG GRAD REGIONALA INTEGRATIONSBEHOV PÅ NATIONELL NIVÅ

- 28.** Nionde EUF:s regionala program för Öst- och Västafrika innehåller båda omfattande regionala integrationsprojekt<sup>18</sup> som behandlar merparten av frågorna inom regional integration. De gäller främst stöd till institutionell kapacitetsuppbyggnad, utveckling av regelverk för handelspolitik, förhandlingar och genomförande av avtal om ekonomiskt partnerskap och mekanismer för ekonomisk kompensation för statens inkomstförluster på grund av minskade tullavgifter. På transportområdet är de inriktade på att underlätta transporter eftersom stöd till transportinfrastruktur finansieras genom de nationella programmen.
- 29.** RISP-projektet i Östafrika består till exempel av nio resultatområden, som sträcker sig från tillämpning av avtalen om frihandelsområdet och tullunionen till harmonisering av statistik, harmonisering av penning-, finans- och skattepolitik och utarbetning av en transport- och kommunikationsstrategi och en plan för de viktigaste investeringarna. Projektet för ekonomisk integration och handel i Västafrika innehåller fyra huvudkomponenter, nämligen förverkligandet av en gemensam marknad, makroekonomisk stabilitet och konvergens, institutionell kapacitetsuppbyggnad och främjande av olika produktionssektorers konkurrenskraft. Alla dessa aktiviteter är relevanta för de regionala organisationernas integrationsagenda, det vill säga för Comesa och EAC i Östafrika och Ecowas och UEMOA i Västafrika<sup>19</sup>.
- 30.** RISM-projektet i Östafrika är den största ekonomiska insatsen i den regionen med ett åtagande från EUF på 78 miljoner euro. Projektets mål är att stödja länder i regionen i skattejusteringsprocessen när de liberaliserar sina tullar gentemot andra medlemsstater som ansluter sig till frihandelsområdet eller tullunionen. Det har funnits ett bristande intresse för projektet från vissa länders sida. Huvudorsaken är att projektet i sin nuvarande form inte är inriktat på de områden som prioriteras av dessa länder. Inga utbetalningar hade gjorts inom projektet vid tiden för granskningen.

<sup>18</sup> I Östafrika består detta av ett stödprogram för regional integration (*Regional Integration Support Programme, RISP*) och en stödmekanism för regional integration (*Regional Integration Support Mechanism, RISM*). I Västafrika består det av ett projekt för stöd till regional integration i Västafrika (*Support for Regional Integration in West Africa*) och ett projekt för ekonomisk integration och handel (*Economic Integration and Trade*).

<sup>19</sup> De regionala organisationernas fullständiga namn finns i ordlistan efter innehållsförteckningen och i fotnot 14.

31. De granskade regionala projekten har alla en tydlig regional dimension och innebär verksamhet på regional nivå. Kommissionen, de regionala organisationerna och de enskilda länderna har dock alla ägnat för lite uppmärksamhet åt och gett för lite stöd till nödvändiga uppföljningsåtgärder på nationell nivå, särskilt när det gäller införlivande och tillämpning av lagstiftning och genomförande av regionalpolitik (se **ruta 1**).

## RUTA 1

**OTILLRÄCKLIG KOPPLING MELLAN REGIONALA OCH NATIONELLA AKTIVITETER**

I Östafrika har RISP, som inleddes i juli 2005, som mål att utveckla de regionala organisationernas kapacitet och deras medlemsstaters utformning av politiken och genomförande och övervakning av regional integration, multilateral och regional handel och handel i närliggande områden. Inom resultatområde nr 5 om bättre harmonisering av regional politik på nationell nivå är projektet tänkt att stödja medlemsstaternas forum för nationell utveckling och handel eller liknande nationella arbetsgrupper i arbetet med att leda, samordna och övervaka landets arbete för regional integration och dess integration i världsekonomin. Under 2008 var detta forum för handelspolitik tillräckligt aktivt och hade tillräcklig kapacitet för att lägga fram en arbetsplan på detta område endast i fyra länder (Burundi, Etiopien, Malawi och Seychellerna). Av dessa har endast Etiopien fått stöd genom projektet.

I Västafrika har Ecowas kontaktpunkter inom förvaltningarna i alla medlemsstater. Dessa ska ge stöd till Ecowas-länder vid införlivande av regionala beslut, men deras synpunkter beaktas inte i tillräckligt vid förvaltningen av de viktigaste projekten för regional integration, eftersom de inte är med i projektets styrkommitté. Deras kapacitet är mycket begränsad och hittills har de främst fungerat som informations- och kontaktpunkter för Ecowas i medlemsländerna. De projektansvariga har medgett att kapaciteten vid Ecowas kontaktpunkter behöver stärkas, men de har inte avsatt tillräckliga medel till detta. I projektets arbetsplan för 2008 anslags 45 000 euro (3 000 euro per kontaktpunkt) till att utveckla en kapacitetsuppbyggnadsplan som fortfarande höll på att utarbetas vid tiden för granskningen. I arbetsplanen för 2009 anslås 98 000 euro (6 500 euro per kontaktpunkt) för genomförande av kapacitetsuppbyggnadsplanen.

## **HAR KOMMISSIONEN FÖRVALTAT SITT STÖD TILL REGIONAL INTEGRATION VÄL?**

- 32.** För att försöka besvara denna fråga undersökte revisionsrätten om kommissionen hade gett tillräckliga riktlinjer, mekanismer och personal för att underlätta sina delegationers förvaltning av programplanering, genomförande och övervakning av regionala insatser, om kommissionen såg till att de regionala organisationerna hade lämpliga samordnings- och övervakningsmekanismer och om regionala projekt genomfördes i enlighet med tidsplanen.

## **DELEGATIONERNA HAR INTE DE RIKTLINJER OCH DEN KAPACITET SOM KRÄVS FÖR ATT FÖRVALTA REGIONALA PROGRAM**

- 33.** Landstrategidokument utarbetas på grundval av en diskussion mellan kommissionen och ett enskilt land, men när det gäller Östafrikaregionen berör regionstrategidokumentet inte mindre än fyra regionala organisationer (Comesa, EAC, Igad, IOC) som representerar 17 nationella regeringar, och när det gäller Västafrikaregionen berörs två regionala organisationer (Ecowas, UEMOA) som representerar 16 nationella regeringar. Kommissionen har nästan lika många delegationer i varje region. Verksamhet inom de regionala projekten genomförs huvudsakligen på regional nivå, det vill säga av en eller flera av de regionala organisationerna, men vissa åtgärder genomförs i de enskilda länder som hör till regionen. För att en tullunion ska kunna upprättas måste exempelvis först ett avtal ingås på regional nivå om en gemensam yttre tullsats, men för att den ska kunna tillämpas måste alla tullkontor i de deltagande länderna vara delaktiga och utbildas. Med så många olika parter inblandade ställs stora krav på samordning om en regional strategi ska kunna utarbetas och genomföras.

- 34.** Kommissionen har inte fastställt några förfaranden eller lämpliga riktlinjer för hur regionala strategier och interventioner ska utarbetas och genomföras. Detta innebär följande:
- Det finns ingen klar definition eller fördelning av specifika roller och ansvarsområden för de olika delegationerna i en region, det vill säga de som har och de som inte har ansvar för förbindelserna med en regional organisation.
  - Ingen enskild delegation har det övergripande ansvaret eller en samordnarroll för ett regionalt vägledande program.
  - Det finns ingen fastställd heltäckande ram för samordning som omfattar samtliga delegationer i en region.
- 35.** Inom tionde EUF har regionstrategidokumenterna och de vägledande programmen i stor utsträckning utarbetats i enlighet med riktlinjerna för utarbetning av landstrategidokument. Särskilda riktlinjer har utfärdats för regional programplanering som täcker dokumentens innehåll och format men inte förberedelseprocessen. I dessa riktlinjer beaktas inte heller de betydande institutionella skillnaderna mellan landstrategier och regionala strategier. Bristen på samordning och ansvarsfördelning är en av huvudorsakerna till att de regionala och nationella programmen inte kompletterar varandra (se punkterna 20–31).
- 36.** När det gäller genomförandet av projekt övervakar och rapporterar varje delegation endast om den verksamhet som har genomförts av regeringen i det land där delegationen ligger och av den regionala organisationen om den ligger i det landet (se **ruta 2**). Dessutom är delegationernas rapporter huvudsakligen inriktade på det finansiella genomförandet av projekten och innehåller få eller inga detaljuppgifter om fysiska framsteg eller problem med projekten. Därför får kommissionens huvudkontor i allmänhet inte en sammanställd helhetsbild och kan inte på ett tillfredsställande sätt övervaka och samordna regionala projekt. Avsaknaden av helhetsbild av framstegen i de regionala projekten innebär också att kommissionen inte kan reagera i tid på problem med projektgenomförandet när sådana uppstår (se punkterna 40–46).

37. Delegationerna i Burkina Faso, Nigeria, Tanzania och Zambia delar på ansvaret för förbindelserna med den regionala organisation som finns i dessa länder och för förvaltningen av båda delarna av det regionala programmet och de nationella programmen. Revisionsrätten undersökte om dessa "regionala" delegationer hade tilldelats tillräckligt med personal för att förvalta ett regionalt program. En delegations arbetsbörda avgörs av ett flertal faktorer<sup>20</sup>, och storleken på de anslag som delegationen tilldelas och ska förvalta är avgörande för dess bemanning, särskilt när det gäller drift, finans och kontrakt. Revisionsrätten konstaterade emellertid att det utökade ansvaret för de delegationer som förvaltar såväl regionala som nationella aktiviteter inte återspeglas i deras personalkapacitet och att man ännu inte har tagit hänsyn till vilken effekt en fördubbling av tionde EUF:s regionala anslag skulle kunna få.

<sup>20</sup> Budgetstöd kan exempelvis medföra en annan arbetsbörda för en delegation än projektstöd, samtidigt som procentsatsen för budgetstödet kan variera mellan olika länder. Utöver de normala EUF-anslagen kan delegationerna i de berörda regionerna också ha ansvar för ett antal projekt som finansieras genom övergripande budgetposter i den allmänna budgeten.

## OTILLRÄCKLIG RAPPORTERING OCH ÖVERVAKNING FRÅN KOMMISSIONEN

Det uppsplittrade ansvaret visar sig i hur delegationerna rapporterar om regional verksamhet i sina halvårsrapporter om förvaltningen av externt bistånd till kommissionens huvudkontor. I Västafrika har varken delegationen i Abuja, som arbetar med Ecowas, eller delegationen i Ouagadougou, som arbetar med UEMOA, en fullständig överblick över framstegen i de två största regionala projekten för stöd till regional integration och handel respektive transporter, vilka innefattar aktiviteter i alla eller många av länderna i regionen. I praktiken rapporterar var och en av dessa båda delegationer till kommissionens huvudkontor om de aktiviteter som "deras" regionala organisation ansvarar för. Eftersom delegationerna i de övriga länderna inte har något formellt ansvar för regionala projekt rapporterar de inte om de aktiviteter som eventuellt äger rum inom dessa projekt i deras länder<sup>21</sup>.

En liknande situation har uppstått i Östafrika, där den regionala organisationen Comesa, som är baserad i Zambia, har det formella ansvaret för de viktigaste regionala integrationsprojekten (RISP/RISM), men en del av projektaktiviteterna gäller EAC:s integrationsagenda och genomförs av EAC, som är baserad i Tanzania, medan vissa aktiviteter i princip berör alla länder som ingår i Östafrikaregionen. Varken delegationen i Zambia, som är den viktigaste kontaktpunkten för Comesa, eller någon av de andra delegationerna har en fullständig överblick över framstegen i dessa projekt och endast de fyra delegationerna i de länder där de fyra regionala organisationerna är baserade rapporterar till kommissionens huvudkontor om de aktiviteter som "deras" regionala organisation ansvarar för.

<sup>21</sup> Ett undantag är det regionala projektet *Appui au programme de formation de l'ASECNA* (stöd till ASECNA:s utbildningsprogram) där ansvaret delas mellan delegationerna i Senegal och Niger.

- 38.** Revisionsrättens iakttagelser om bristen på samordning mellan de olika delegationerna i regionen bekräftar resultatet av de utvärderingar som utförts på uppdrag av kommissionen. I utvärderingsrapporten för Västafrika konstaterade man att kommissionen inte på ett ändamålsenligt sätt hade utnyttjat sitt nätverk av delegationer för att förvalta interventioner på regional och nationell nivå så att de kompletterar varandra och samordnas. I utvärderingen konstaterades också att separationen av biståndsförvaltningen mellan Abuja och Ouagadougou, eftersom det inte finns ett fungerande samordningssystem, har medfört problem och förstärkt intrycket av att regionen i själva verket bestod av två oberoende delregioner. I utvärderingsrapporten för Östafrika konstaterade man att det inte fanns några mekanismer som garanterade en samordnad politisk dialog mellan de delegationer som ansvarar för de medverkande regionala organisationerna och mellan dem och de delegationer som har nationella behörighetsområden. I utvärderingen slogs också fast att den faktiska samordningen fortfarande var bristfällig eftersom de regionala organisationerna inte hade något gemensamt övervakningssystem och kommunikationen mellan delegationer med nationella ansvarsområden och dem med regionala ansvarsområden är fortsatt bristfällig. Under granskningen fann revisionsrätten inga bevis för att kommissionen hade vidtagit lämpliga åtgärder med anledning av resultatet av utvärderingarna.

#### **DE REGIONALA ORGANISATIONERNAS ÖVERGRIPANDE SAMORDNING, RAPPORTERING OCH ÖVERVAKNING ÄR OTILLFREDSSTÄLLANDE**

- 39.** De regionala organisationerna har i båda regionerna infört system för att underlätta samordningen sinsemellan och övervaka programgenomförandet. År 2003 inrättade de fyra regionala organisationerna i Östafrika den regionala samordningskommittén IRCC (*Inter Regional Coordinating Committee*), vars sekretariat nu får stöd genom ett EUF-projekt (*Support to Secretariat of IRCC*). I Västafrika inrättade Ecowas och UEMOA ett gemensamt tekniskt sekretariat 2004. Detta organ får också stöd genom ett EUF-finansierat projekt (*RIP Monitoring Mechanism*, mekanism för övervakning av det regionala vägledande programmet).

- 40.** IRCC betraktas av alla berörda parter som ett centralt instrument för samordning mellan de regionala organisationerna som bidrar till att garantera att de olika enskilda projekten är förenliga med den godkända regionstrategin. IRCC har dock hittills inte sett till att det har införts ett övergripande övervaknings- och utvärderingssystem som täcker hela det vägledande programmet för regionen. I praktiken övervakar IRCC det finansiella genomförandet av de regionala projekten men inte de framsteg som dessa program har gjort i förhållande till förutbestämda mål och deras bidrag till den regionala integrationsprocessen som sådan. I en halvtidsutvärdering av IRCC-projektet som gjordes 2005 rekommenderades bland annat att ett gemensamt övervaknings- och utvärderingssystem och ett kvalitetskontrollsystem för finansieringsförslag skulle inrättas för att samordningen skulle förbättras mellan de nationella och regionala vägledande programmen. De regionala organisationerna och kommissionen har emellertid varit långsamma med att anpassa projektet, eftersom dessa rekommendationer kommer att finnas med först i de nya direktiven för projektets utvidgningsfas under tionde EUF som kommer att inledas under 2009.
- 41.** I Västafrika skulle det gemensamma tekniska sekretariatet kunna bli ett viktigt instrument för samordning mellan de regionala organisationerna och bidra till att garantera att de olika enskilda projekten är förenliga med den godkända regionstrategin. Hittills har det inte lyckats ta på sig dessa roller på ett verkningsfullt sätt, på grund av begränsade personalresurser och befogenheter. I de verksamhetsrapporter som togs fram av projektet *RIP Monitoring Mechanism* (mekanism för övervakning av det regionala vägledande programmet) har man angett problem som personalbrist och bristande tillgång till övervakningsdata som beror på att man inte i tid har fått in lägesrapporter för varje projekt. Dessa problem, som även rapporterades till styrkommittén för det regionala vägledande programmet, där kommissionen är representerad, visar att de två regionala organisationerna (Ecowas och UEMOA) och kommissionen inte har lyckats komma till rätta med grundläggande begränsningar, som redan 2007 var kända och rapporterades och som förhindrar en ändamålsenlig övervakning och samordning av det regionala vägledande programmet i Västafrika.

- 42.** Revisionsrätten fann att rapporteringen från de regionala organisationerna eller från separata projektförvaltningsteam i nästan 40 % av de granskade projekten var bristfällig och i vissa fall försenad. I Västafrika genomfördes ingen halvtidsöversyn av de fyra avslutade projekten inom åttonde EUF, vilket normalt krävs för varje projekt, och endast en utvärdering vid projektavslutning genomfördes, och dessutom sköt man upp alla översyner som hade planerats för de sju pågående projekten för att projekten hade kommit igång sent och gjort otillräckliga framsteg. Det finns en risk för att halvtidsöversynen av dessa sistnämnda projekt görs antingen för sent för att rekommendationerna ska kunna genomföras eller inte görs alls. Otillräcklig rapportering gör det svårt, om inte omöjligt, att bedöma och dra slutsatser om projektens ändamålsenlighet (se *ruta 5*).
- 43.** De båda samordningskommittéerna (IRCC och styrkommittén för det regionala vägledande programmet) är direkt underställda de regionala organisationerna, men kommissionen har ett indirekt ansvar för och inflytande över hur dessa kommittéer fungerar, eftersom den ger dem ekonomiskt och tekniskt stöd genom de båda ovannämnda projekten och är representerad i båda kommittéerna. Kommissionen har därför varit medveten om bristerna i övervaknings- och samordningssystemen i de båda regionerna, men dess inflytande och stöd har hittills inte varit tillräckligt för att dessa problem ska övervinnas.

#### **GENOMFÖRANDET AV REGIONALA PROJEKT ÄR KOMPLEXT OCH GÅR LÅNGSAMT**

- 44.** Revisionsrätten undersökte om de 18 utvalda regionala interventionerna genomfördes inom den planerade tidsramen och om användningen av bidragsöverenskommelser bidrog till att förbättra genomförandet av regionala projekt.

45. Elva projekt (åtta avslutade och tre pågående) av de 18 som granskades måste förlängas på grund av en sen start efter en långdragen förberedelseprocess och/eller på grund av ett långsamt genomförande. Bidragande faktorer är att de regionala projekten är komplexa, att de regionala organisationerna har bristande institutionell kapacitet och att egenansvaret i vissa fall är bristfälligt hos de nationella myndigheterna och andra intressenter som det civila samhället. Kommissionen har överskattat de regionala organisationernas förvaltningsförmåga och förmåga att använda anslagen vilket har lett till att alltför ambitiösa projektmål har formulerats med ett alltför brett spektrum av verksamheter och alltför stora projektbudgetar (se **ruta 3**).

## RUTA 3

### DE REGIONALA PROJEKTEN ÄR KOMPLEXA OCH LÅNGSAMMA

Huvuddelen av nionde EUF:s stöd till regional integration i Västafrika kanaliseras genom ett enda stort projekt med ett anslag på 105 miljoner euro. Detta komplexa projekt inleddes 2007 och genomförs under ledning av de två regionala organisationerna Ecowas och UEMOA genom följande instrument:

- En bidragsöverenskommelse med var och en av de regionala organisationerna om 44,8 respektive 31,6 miljoner euro med inriktning på den inre marknaden, makroekonomisk stabilitet och kapacitetsuppbyggnad för de regionala organisationerna och medlemsstaterna.
- En finansieringsöverenskommelse om 28,6 miljoner euro, med inriktning på förbättring av den privata sektorns konkurrenskraft och kapacitetsuppbyggnad för icke-statliga aktörer, som har ingåtts med UEMOA för de båda organisationernas räkning.
- Den komponent av denna finansieringsöverenskommelse som gäller den privata sektorn består av tre delkomponenter: 1) ett program om kvalitet som genomförs genom en bidragsöverenskommelse med UNIDO (FN:s organisation för industriell utveckling) (15 miljoner euro); 2) harmonisering av bodelsrätt (4 miljoner euro); 3) harmonisering av fiskelagstiftning (5 miljoner euro) som UEMOA skulle genomföra med kostnadsberäkningar och i egen regi, men delegerade till de nationella utanordnarna i medlemstaterna.
- Komponenten om kapacitetsuppbyggnad för icke-statliga aktörer (2,6 miljoner euro) genomförs av Ecowas genom överenskommelser om bidrag efter en inbjudan att lämna förslag.

Genomförandet av de 15 olika komponenterna har skett mycket långsamt, främst på grund av de två regionala organisationernas dåliga institutionella kapacitet. I början av 2009, efter nästan två års genomförande hade bidragsöverenskommelsen genomförts till 4 %<sup>22</sup>. Kommissionens betalningar inom den finansieringsöverenskommelse som undertecknades 2006 uppgick till ungefär 20 % av budgeten. I januari 2009, som var tidsfristen för när alla kontrakt måste vara undertecknade, fanns det anslag på mer än 5 miljoner euro (eller 17 % av budgeten för finansieringsöverenskommelsen) för vilka åtaganden ännu inte hade ingåtts och som i princip var förlorade för projektet.

<sup>22</sup> Exklusive betalningar inom mekanismen för ekonomisk kompensation för statens inkomstförluster på grund av minskade tullavgifter.

**46.** Revisionsrättens iakttagelser bekräftar de iakttagelser som kommissionens internrevisionstjänst redovisar i sin rapport om den ekonomiska förvaltningen av regionala program (se fotnot 16), som främst var inriktad på regionen södra Afrika när det gäller AVS-länderna. Där konstateras att programplaneringen och utformningen av de regionala projekten är en komplex process med många aktörer inblandade som, tillsammans med motparternas begränsade kapacitet, har lett till stora operativa svårigheter för genomförandeorganen och delegationerna vilket resulterar i långa inledningsperioder och betydande förseningar i genomförandet.

<sup>23</sup> Artikel 16 i budgetförordning av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUT L 83, 1.4.2003, s. 1) och artikel 29 i rådets förordning (EG) nr 215/2008 av den 18 februari 2008 med budgetförordning för tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUT L 78, 19.3.2008, s. 1).

**47.** För att göra projekten mer effektiva och ändamålsenliga och öka de regionala organisationernas egenansvar har kommissionen beslutat att tillämpa förvaltningsmetoden "gemensam förvaltning" för de största regionala projekten inom nionde EUF. Gemensam förvaltning är den huvudsakliga förvaltningsmetoden enligt budgetförordningen<sup>23</sup> vid samarbete med internationella organisationer. Den innebär framför allt att den berörda organisationen får tillämpa sina egna regler för räkenskaper, revision och upphandling förutsatt att en förhandsbedömning med fyra pelare bekräftar att dessa förfaranden är likvärdiga med internationellt vedertagna normer. Efter en positiv bedömning kan kommissionen ge organisationen i fråga sitt ekonomiska stöd genom en bidragsöverenskommelse.

**48.** Kommissionen har ingått bidragsöverenskommelser med UEMOA och Ecowas för genomförandet av en stor del av de regionala programmen inom nionde EUF trots att slutsatsen från förhandsbedömningen med fyra pelare var negativ. Kommissionen blev därför tvungen att lägga till särskilda villkor om finansiella förfaranden och förfaranden för upphandling och extern revision för att kompensera för brister som påträffats i organisationernas system och förfaranden. I stället för att öka egenansvaret resulterade denna övergångslösning i ett betydande missnöje från UEMOA, eftersom villkoren enligt UEMOA:s uppfattning omintetgjorde syftet med att använda en bidragsöverenskommelse. Den eftersträlvade ökade effektiviteten har inte heller uppnåtts eftersom de berörda delegationerna fortfarande måste övervaka det finansiella genomförandet noggrant mot bakgrund av organisationernas dåliga förvaltningskapacitet. I praktiken har de program inom nionde EUF som pågår i Västafrika genomförts mycket långsamt (se **ruta 3**), och förmågan att ta emot ökat stöd kommer att fortsätta att vara begränsad under en överskådlig framtid. I detta sammanhang är det troligt att fördubblingen av anslagen till regionalt samarbete inom tionde EUF kommer att förvärra problemen med genomförandet i denna region.

49. I Östafrika har hittills en regional organisation (Comesa) fått en positiv bedömning av sin kapacitet till ekonomisk förvaltning och kommissionen har använt sig av en bidragsöverenskommelse för att kanalisera sitt stöd till de två största projekten för regional integration inom nionde EUF (RISP/RISM). Några av verksamheterna inom dessa projekt kommer dock att genomföras av den andra regionala organisationen, EAC, trots att den institutionella kapaciteten vid EAC:s sekretariat fortfarande är dålig och bedömningen med fyra pelare var negativ. Återigen fann man en övergångslösning som innebär att EAC ska förvalta RISP-medlen med Comesaförfaranden. Enligt internrevisionsrapporter från Comesa tillämpar EAC dock i praktiken sina egna förfaranden som ännu inte har godkänts av kommissionen.

### HAR KOMMISSIONENS ENSKILDA PROJEKT TILL STÖD FÖR REGIONAL INTEGRATION UPPNÅTT SINA MÅL?

50. Revisionsrätten undersökte ett urval av regionala projekt för att bedöma i vilken utsträckning målen hade nåtts i form av resultat som hade uppnåtts eller sannolikt skulle komma att uppnås. Vid bedömningen av pågående projekt tog revisionsrätten hänsyn till utvecklingsstadium och genomförandetakt. Ändamålsenligheten bedömdes som "tillfredsställande" när de hade uppnått eller sannolikt skulle komma att uppnå planerade resultat, som "delvis tillfredsställande" när vissa problem hade förekommit och de hade uppnått eller sannolikt skulle komma att uppnå endast en del av planerade resultat och "otillfredsställande" när betydande problem hade förekommit och de hade uppnått eller sannolikt skulle komma att uppnå endast en liten del av planerade resultat. En förteckning över projekten och deras klassificering finns i **bilaga III**.

## PROJEKTENS ÄNDAMÅLSENLIGHET ÄR SVÅR ATT BEDÖMA MEN I DE FLESTA FALL BEGRÄNSAD

51. Målen och projektens förväntade resultat har ofta inte formulerats tydligt i finansieringsöverenskommelserna, och motsvarande indikatorer som ska användas för att mäta framstegen är inte väldefinierade. Mot den bakgrunden är det svårt att avgöra på ett objektivt sätt om förväntade resultat har uppnåtts.
52. När det gäller fem projekt som redan var avslutade eller som hade pågått en längre tid genomfördes i allmänhet planerade aktiviteter och projekten ledde till förväntade output, men revisionsrätten kunde inte bedöma resultatet på grund av att det inte fanns adekvata lägesrapporter och/eller nödvändiga övervaknings- och utvärderingsrapporter (se **ruta 4**).

### RUTA 4

## ÄNDAMÅLSENLIGHETEN KUNDE INTE BEDÖMAS

I Östafrika hade det regionala integrationsprogrammet (fas II) som mål att stärka den regionala integrationspolitiken genom att öka analys- och informationskapaciteten vid Comesas sekretariat. Revisionsrätten fann att man inom projektet inte hade rapporterat som man skulle var sjätte månad om hur projektet fortskred, utan i stället endast rapporterat i de årliga arbetsplanerna om de aktiviteter som hade genomförts under det föregående året. Projektet hade ingen styrkommitté som regelbundet bedömde gjorda framsteg. Utöver en halvtidsutvärdering hade inga externa övervakningsuppdrag genomförts och ingen oberoende utvärdering gjordes heller i slutet av projektet, trots att detta föreskrevs i finansieringsöverenskommelsen. Indikatorerna i projektets logiska ram konstaterades vara för vaga för att kunna möjliggöra en tillförlitlig och detaljerad bedömning av projektets ändamålsenlighet när det gäller att uppnå förväntade resultat.

**53.** När det gäller sex projekt, däribland de viktigaste projekten för regional integration i de båda regionerna<sup>24</sup>, bedömde revisionsrätten ändamålsenligheten som otillfredsställande. Alla dessa är projekt inom nionde EUF som fortfarande pågick vid tiden för granskningen. Mot bakgrund av projektens breda tillämpningsområde och omfattande mål, deras låga genomförandetakt och låga utbetalningstakt är det osannolikt för de flesta av projekten att förväntade resultat kommer att uppnås under den tid som återstår (se *ruta 5*).

<sup>24</sup> I Östafrika gäller detta:

- RISP (stödprogram för regional integration).
- RISM (stödmekanism för regional integration).

I Västafrika gäller detta:

- Ekonomisk integration och handel.
- Stöd till regional integration i Västafrika.

## RUTA 5

### OTILLFREDSSTÄLLANDE PROJEKTRISULTAT

Revisionsrätten konstaterade att projektet för regional integration i Östafrika, som ska vara avslutat i mitten av 2010, i slutet av 2008 hade uppnått endast tre av de sju delmål som anges i bidragsöverenskommelsen. Framför allt är det bristen på relevanta resultat när det gäller de nationella myndigheternas antagande av regionalpolitik som gör att projektets övergripande ändamålsenlighet äventyras.

I Västafrika är syftet med transportprojektet (64 miljoner euro) att förbättra de regionala transporterna, framför allt genom att gemensamma gränskontrollstationer inrättas längs de viktigaste regionala transportkorridorerna. Projektet har försenats betydligt under inledningsskedet, och efter tre års genomförande är det huvudsakliga resultatet att en detaljerad undersökning har avslutats av hur dessa gränskontrollstationer är avsedda att fungera. För att kunna fortsätta med utformningen och så småningom byggnationen av gränskontrollstationerna var kommissionen tvungen att göra ett "undantag" från den så kallade D+3-regeln som innebär att kontrakt inom ett projekt måste undertecknas senast tre år efter det att projektets ekonomiska åtaganden har godkänts. Även med den tvååriga förlängning som har beviljats står de båda regionala organisationerna Ecowas och UEMOA fortfarande inför en svår uppgift att fullfölja byggnadsarbetena och fastställa detaljerade och harmoniserade arrangemang mellan de berörda länderna för att gränskontrollstationerna ska fungera effektivt.

54. De återstående sju projekten tycks ha uppnått eller kommer sannolikt att uppnå en del av de förväntade resultaten, men när det gäller de projekt som har avslutats behövs ytterligare stöd. Detta stöd har också i de flesta fallen tillhandahållits eller planerats inom ramen för de olika pågående projekten (se **ruta 6**).
55. De två utvärderingarna som gjorts på uppdrag av kommissionen var mer inriktade på huruvida kommissionens regionala strategier och val av målsektorer var relevanta och sammanhängande än på resultaten av enskilda projekt. I utvärderingen av Västafrikaregionen står det att majoriteten av de regionala projekten inom nionde EUF var alltför nya för att man skulle kunna bedöma om de var ändamålsenliga. Det påpekas dock att det saknas tydligt fastställda förväntade resultat och referensuppgifter för utgångsläget, vilket gör det svårt att avgöra vilken inverkan av EUF-projekten har haft.

**RUTA 6****PROJEKTENS RESULTAT ÄR DELVIS TILLFREDSSTÄLLANDE**

I Västafrika hade PARI-projektet (*Programme d'Appui à l'Intégration Régionale de la zone UEMOA*, program för stöd till regional integration i UEMOA-området) som mål att stödja UEMOA och dess medlemsstater i arbetet för att förbättra den rättsliga och administrativa ramen, att upprätta en regional marknad och att konsolidera den makroekonomiska ramen. Trots att målen för dessa projekt och motsvarande indikatorer formulerades i väldigt allmänna ordalag, visade den slutliga utvärderingen av projektet att den regionala integrationsprocessen hade förbättrats. Framför allt lagstiftningen om tullunionen och liberaliseringen av handel inom gemenskapen, som UEMOA låg bakom, höll god kvalitet och införlivades i de olika medlemsstaternas lagstiftning. Fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt fri etableringsrätt hade emellertid långt ifrån uppnåtts. På liknande sätt hade UEMOA:s multilaterala makroekonomiska övervakningsmekanism börjat fungera bättre, men detta hade ännu inte resulterat i att ekonomierna inom UEMOA-området var mer samordnade, vilket var det viktigaste målet. Samma frågor hanteras nu återigen inom det pågående projektet för ekonomisk integration och handel.

# SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

## **EUF:s STÖD TILL REGIONAL EKONOMISK INTEGRATION I ÖST- OCH VÄSTAFRIKA HAR HITTILLS VARIT ENDAST DELVIS ÄNDAMÅLSENLIGT**

- 56.** Den regionala integrationsprocessen går framåt i båda regionerna i det avseendet att avtal ingås om regionala mål och regional politik som gäller handels- och transportfrågor, till exempel inrättandet av frihandelsområden och tullunioner och upprättandet av regionala transportkorridorer med harmoniserade bestämmelser och utan obefogade kontroller. EUF har gett ett betydande tekniskt och ekonomiskt stöd till denna process. De nationella myndigheternas genomförande av dessa överenskommelser släpar dock efter, och fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor har ännu inte uppnåtts i någon av regionerna.
- 57.** EUF:s stöd till regional ekonomisk integration har hittills varit endast delvis ändamålsenligt, vilket beror på en rad faktorer. Några av dessa faktorer ligger utanför kommissionens direkta kontroll, även om den kan påverka dem genom sitt stöd och genom politisk dialog. I båda regionerna finns flera regionala organisationer med överlappande medlemskap och uppdrag. Trots kommissionens kapacitetsuppbyggnadsstöd har dessutom alla de regionala organisationerna bristande institutionell kapacitet, om än i varierande grad, i alla aspekter av projektcykeln, från planering och utarbetning av projekten till genomförande, rapportering och ekonomisk förvaltning. Medlemsländerna prioriterar inte heller alltid i särskilt stor utsträckning regional integration som ett politiskt mål på grund av de många andra pressande behov som identifieras på nationell nivå. Andra faktorer som hänger samman med kommissionens tillvägagångssätt och förvaltning undergräver också ändamålsenligheten i EUF:s stöd (se punkterna 58–60).

### REKOMMENDATION 1

Kommissionen bör ställa som villkor för sitt fortsatta stöd till regional integration att man tidigt ingår avtal om hur nödvändig samordning ska uppnås mellan de olika regionala organisationerna i varje region med en på förhand fastställd tidsplan och att nationella myndigheter tar ett större egenansvar för den regionala integrationsprocessen.

**KOMMISSIONENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT NÄR DET GÄLLER REGIONAL INTEGRATION ÄR RELEVANT MEN FRÅGAN OM ENHETLIGHET BEHANDLAS INTE PÅ ETT TILLFREDSSTÄLLANDE SÄTT OCH VID TILLDELNINGEN AV DE STORA ANSLAGEN BEAKTAS INTE MOTTAGARNAS BEGRÄNSADE FÖRMÅGA ATT ANVÄNDA DEM**

- 58.** Kommissionens tillvägagångssätt när det gäller stöd till regional integration i Öst- och Västafrika är relevant för regionernas och ländernas behov av ökad ekonomisk tillväxt som ett sätt att bekämpa fattigdomen, vilket är ett mål som är gemensamt för kommissionens alla regionala och nationella strategier och interventioner. Frågan om enhetlighet behandlas dock inte på ett tillfredsställande sätt eftersom strategierna och interventionerna på de båda nivåerna i stor utsträckning har utformats och genomförts oberoende av varandra, och man har inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt att de eventuellt skulle kunna komplettera varandra, utom till viss del inom transportsektorn. Vidare beaktades inte de regionala organisationernas begränsade förmåga att använda anslagen när budgetanslagen till regionala program inom tionde EUF fördubblades (punkterna 19–31).

**REKOMMENDATION 2**

Kommissionen bör från och med halvtidsutvärderingen 2010 av strategierna för tionde EUF samordna sina regionala och nationella strategier bättre, genom att ta med regional integration i all sin stödverksamhet på nationell nivå och genom att mer systematiskt försöka ge sin stödverksamhet en kompletterande karaktär på de två nivåerna.

**REKOMMENDATION 3**

Som en del av sin halvtidsutvärdering av genomförandet av tionde EUF bör kommissionen utreda om tionde EUF:s budgetanslag till regionala program är för höga.

## KOMMISSIONEN FÖRVALTAR INTE SITT STÖD TILL REGIONAL INTEGRATION PÅ ETT TILLFREDSSTÄLLANDE SÄTT

- 59.** Kommissionens förvaltning av de regionala programmen har inte innehållit specifika förvaltnings- och samordningsinstrument för utformning, genomförande, rapportering och samordning av regional verksamhet. De olika delegationerna i en region har inte tydligt fastställda roller och ansvarsområden, och det finns inte heller någon mekanism för samordning mellan dessa delegationer. Det tyngre ansvar som vilar på de delegationer som förvaltar både regional och nationell verksamhet återspeglas inte i deras personalkapacitet. Samordningen mellan de regionala organisationerna är också otillräcklig och det finns inget system för övervakning av övergripande framsteg i den regionala integrationsprocessen i de enskilda länderna. Då genomförandeorganen har dålig institutionell kapacitet har användningen av bidragsöverenskommelser inte påskyndat projektens genomförande (punkterna 33–49).

### REKOMMENDATION 4

När det gäller förvaltningen av regionala program bör kommissionen

- tydligt bestämma vilka ansvarsområden de olika delegationerna i de berörda regionerna har,
- införa en lämplig mekanism för samordning mellan delegationerna i en region,
- se över vilka resurser som delegationerna tilldelas för planering och genomförande av de regionala programmen,
- använda sig av bidragsöverenskommelser med regionala organisationer endast om den ekonomiska förvaltningen har konstaterats följa internationella normer.

#### REKOMMENDATION 5

Kommissionen bör öka sina ansträngningar att hjälpa de regionala organisationerna att

- förbättra samordningen sinsemellan och med organisationernas medlemsstater,
- inrätta övervakningssystem som stöder genomförandet av programmen och ger heltäckande information om framstegen i den övergripande regionala integrationsprocessen, inbegripet framsteg i enskilda länder.

### DE ENSKILDA PROJEKTEN TILL STÖD FÖR REGIONAL INTEGRATION FÅR ÖVERLAG TROLIGEN OTILLFREDSSTÄLLANDE RESULTAT

- 60.** Det har varit svårt för revisionsrätten och i vissa fall omöjligt att bedöma ändamålsenligheten i enskilda interventioner, eftersom målen ofta inte var tydligt fastställda och nödvändig information ofta saknades på grund av att rapporteringen, övervakningen och utvärderingen av projekten höll otillräcklig kvalitet och skedde för sällan. Nya pågående projekt har oftast breda tillämpningsområden och ambitiösa mål, men genomförandetakten har hittills varit låg. Totalt sett är resultaten, eller de troliga resultaten, för de 18 regionala projekt som har granskats på sin höjd endast delvis tillfredsställande (punkterna 51–54).

#### REKOMMENDATION 6

Kommissionen bör

- formulera projektmål som är specifika, mätbara, uppnåeliga och relevanta och som ska förverkligas inom en realistisk tidsrymd (*specific, measurable, achievable, relevant and subject to a realistic time-frame, SMART*);
- lägga större tonvikt vid regelbunden lägesrapportering av god kvalitet och systematisk övervakning och utvärdering av projektresultat.

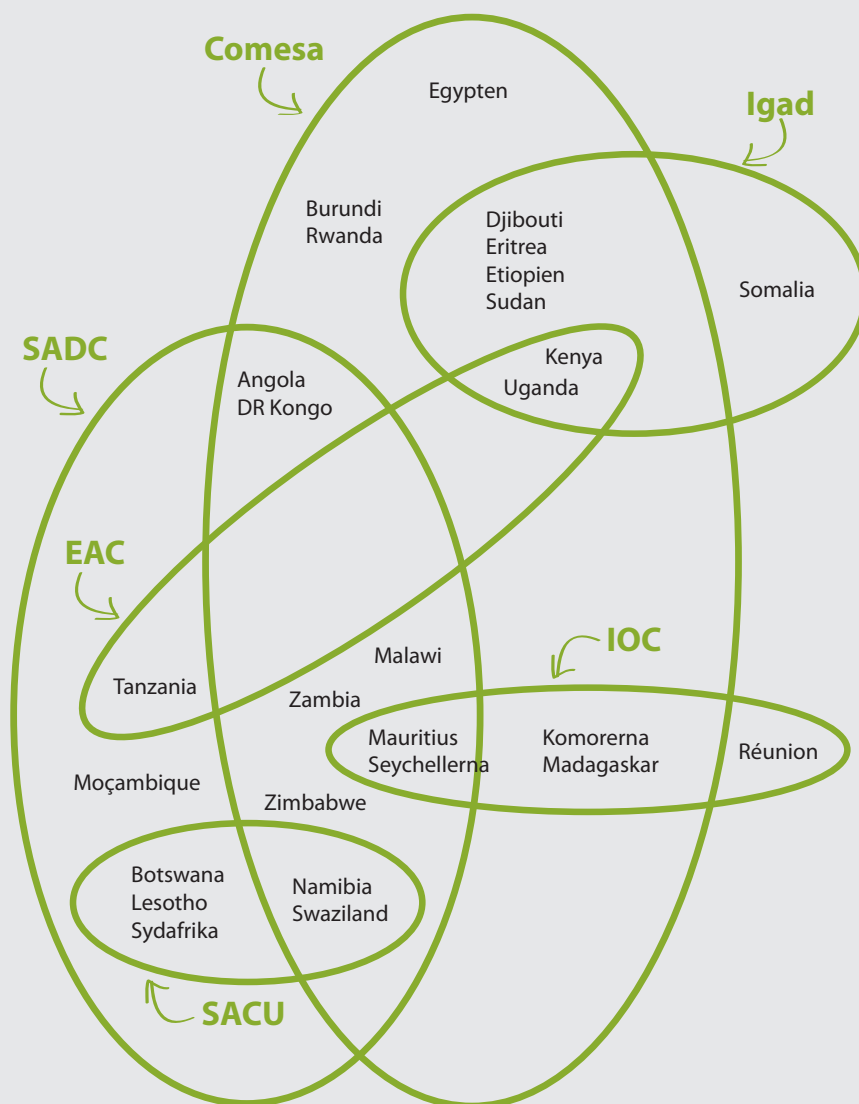
Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 november 2009.

*För revisionsrätten*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Ordförande*

## DIAGRAM ÖVER ARRANGEMANG FÖR REGIONAL EKONOMISK INTEGRATION I ÖSTRA OCH SÖDRA AFRIKA



Comesa: Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika

EAC: Östafrikanska gemenskapen

Igad: Den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten

IOC: Indiska Oceanområdets kommission

SACU: Södra Afrikas tullunion

SADC: Södra Afrikas utvecklingsgemenskap

*Källa:* Europeiska gemenskapens strategidokument och regionala vägledande program för perioden 2002–2007 för regionen östra och södra Afrika samt Indiska oceanen (region of Eastern and Southern Africa and the Indian Ocean–European Community Strategy Paper and Regional Indicative Programme for the period 2002–2007, Annex 6).

## DE VIKTIGASTE REGIONALA ORGANISATIONERNA I ÖST- OCH VÄSTAFRIKA

Huvudsaklig regional organisation	Typ av ekonomisk gemenskap	Integrations- och samarbetsområden	Datum för ikraftträdande	Medlemsstater	Fastställt mål
Gemensamma marknaden för östra och södra Afrika (Comesa)	Frihandelsområde	Varor, tjänster, investeringar och migration	8 december 1994	Burundi, Komorena, Kongo, Djibouti, Egypten, Eritrea, Etiopien, Kenya, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Rwanda, Seychellerna, Sudan, Swaziland, Uganda, Zambia och Zimbabwe	Gemensam marknad
Östafrikanska gemenskapen (EAC)	Tullunion	Varor, tjänster, investeringar och migration	7 juli 2000	Kenya, Tanzania, Uganda, Rwanda och Burundi	Fullständig ekonomisk union
Den mellanstatliga utvecklingsmyndigheten Igad	Frihandelsområde	Varor, tjänster, investeringar och migration	25 november 1996	Djibouti, Eritrea, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan och Uganda	Fullständig ekonomisk union
Indiska Oceanområdets kommission (IOC)		Diplomatiskt och ekonomiskt samarbete och handelssamarbete samt naturresurser och miljöskydd	1984	Komorena, Madagaskar, Mauritius, Réunion (Frankrike) och Seychellerna	Se Comesa
Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap (Ecowas)	Frihandelsområde	Varor, tjänster, investeringar och migration	24 juli 1993	Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone och Togo	Fullständig ekonomisk union
Västafrikanska ekonomiska och monetära unionen (UEMOA)	Tullunion	Harmoniserad bolagsrätt. Den makroekonomiska politiken har samordnats.	10 januari 1994	Benin, Burkina Faso, Elfenbenskusten, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal och Togo	Fullständig ekonomisk union

## FÖRTECKNING ÖVER GRANSKADE PROJEKT

Referens	Projektrubrik	Belopp <sup>1</sup>	Bedömning
<b>ÖSTAFRIKA</b>			
9 ACP RSA 03	<i>Support to Secretariat of IRCC</i> (Stöd till IRCC:s sekretariat)	9,7	delvis tillfredsställande
9 ACP RSA 08	<i>Trade Negotiations Facility</i> (Handelsförhandlingar)	2,0	går inte att bedöma
9 ACP RSA 16	<i>Regional Information and Communication Technologies Support Programme</i> (Regionalt stödprogram för informations- och kommunikationsteknik)	21,0	delvis tillfredsställande
9 ACP RSA 19	<i>Regional Integration Support Programme</i> (Stödprogram för regional integration)	33,5	otillfredsställande
9 ACP RSA 25/26	<i>Regional Integration Support Mechanism</i> (Stödmekanism för regional integration)	78,0	otillfredsställande
8 ACP ROR 01	<i>Regional Harmonisation of Customs and Trade Statistics Systems</i> (Regional harmonisering av tull- och handelsrelaterade statistiksystem)	13,6	delvis tillfredsställande
8 ACP ROR 02	<i>Regional Integration Programme Phase II</i> (Regionalt integrationsprogram fas II)	9,5	går inte att bedöma
	<b>TOTALT ÖSTAFRIKA</b>	<b>167,2</b>	
<b>VÄSTAFRIKA</b>			
9 ACP ROC 16	<i>Economic Integration and Trade</i> (Ekonomisk integration och handel)	76,4	otillfredsställande
9 ACP ROC 15	<i>Support for Regional Integration in West Africa</i> (Stöd till regional integration i Västafrika)	28,6	otillfredsställande
9 ACP ROC 14	<i>Facilitation des Transports</i> (Underlättande av transporter)	63,8	otillfredsställande
9 ACP ROC 10	<i>RIP Monitoring Mechanism</i> (Mekanism för övervakning av det regionala vägledande programmet)	6,0	otillfredsställande
9 ACP ROC 09	<i>Appui à l'intégration régionale et aux négociations de l'Accord de Partenariat Économique entre la CE et la région de l'Afrique de l'Ouest</i> (Stöd till regional integration och till förhandlingar om ekonomiskt partnerskapsavtal mellan EG och Västafrikaregionen)	7,0	går inte att bedöma
9 ACP ROC 08	<i>Appui technique à la CEDEAO pour la facilitation des transports en Afrique de l'Ouest</i> (Tekniskt stöd till Ecowas för att underlätta transporter i Västafrika)	2,0	delvis tillfredsställande
9 ACP ROC 01	<i>Appui au programme de formation de l'ASECNA</i> (Stöd till ASECNA:s utbildningsprogram)	14,2	går inte att bedöma
8 ACP ROC 44	<i>ECOWAS Statistical Development Programme</i> (Ecowas statistikutvecklingsprogram)	2,0	delvis tillfredsställande
8 ACP ROC 33	<i>ECOWAS Capacity Building Programme for Regional Integration</i> (Ecowas kapacitetsuppbyggnadsprogram för regional integration)	1,9	går inte att bedöma
8 ACP ROC 31	<i>PARI II - Secteur privé</i> (PARI II – Privata sektorn)	15,0	delvis tillfredsställande
8 ACP ROC 21	<i>PARI II</i> (PARI II)	65,0	delvis tillfredsställande
	<b>TOTALT VÄSTAFRIKA</b>	<b>281,9</b>	
<b>TOTALSUMMA</b>		<b>449,1</b>	

<sup>1</sup> Finansierings-/bidragsöverenskommelse + tilläggskontrakt i miljoner euro.

# KOMMISSIONENS SVAR

## SAMMANFATTNING

### I.

I över 20 år har kommissionen varit en hängiven och tillförlitlig anhängare av den regionala integrationsprocessen i Afrika. Genomförandet av regional integration är ett långsiktigt strategiskt val, som är förenat med stora utmaningar. EU fortsätter t.ex. att bygga upp en integrerad inre marknad (för exempelvis tjänster) efter över 50 år, även om detta sker under gynnsammare förhållanden i alla avseenden.

### II.

Kommissionen påpekar att dess stöd för regional integration inte bara gäller ekonomisk integration, utan också starka politiska inslag som styrning, fredsbyggande och konfliktförebyggande, samt stöd för gradvis uppbyggnad av regional politik, strategier och institutioner för hållbar utveckling. Dessa inslag utgör ett viktigt, om än indirekt bidrag till regional ekonomisk integration.

### III.

Kommissionen instämmer i att den viktigaste utmaningen under de kommande åren består i att omvandla överenskomna politiska mål till praktiska fördelar för de regionala ekonomiska aktörerna.

### IV.

Stora framsteg har nåtts på området regional ekonomisk integration under senare år. Dessa framsteg hade inte kunnat nås utan ekonomiskt, politiskt och tekniskt stöd från EU.

## KOMMISSIONENS SVAR

Genom EU:s bidrag har märkbara framsteg gjorts vad gäller att liberalisera och harmonisera handelssystemet, underlätta handel, standarder och kvalitetssystem, underlätta transporter, harmonisera penningpolitiken och andra delar av dagordningen för regional ekonomisk integration. De regionala organisationerna har fått en ledande roll på dessa områden och vid samordningen av deras medlemsstaters deltagande i förhandlingarna om frihandelsavtal med EU (ekonomiska partnerskapsavtal).

Även om man erfarit vissa svårigheter och bakslag ska dessa ses mot bakgrund av den mycket komplexa institutionella ram och bristande administrativa kapacitet som revisionsrätten understryker i sin rapport.

### V.

Kommissionen medger att komplementariteten mellan de regionala och nationella strategierna är avgörande. Det arbete som kommissionen och dess delegationer har utfört under tionde EUF är redan en klar förbättring jämfört med programplaneringen under nionde EUF.

Kommissionen instämmer dock i att det ännu är möjligt att göra förbättringar. Komplementariteten kommer att vara den avgörande frågan vid halvtidsutvärderingarna av de nationella strategierna under tionde EUF som kommer att genomföras under 2010, där man särskilt kommer att säkerställa att de regionala integrationsmål som stöds av de regionala vägledande programmen integreras i analysen av de nationella vägledande programmen.

### VI.

Kommissionen är medveten om behovet av att ge personalen i delegationerna uppdaterade och mer specifika riktlinjer. Det har redan tagits initiativ för att utarbeta riktlinjer om utvecklingen av handeln och den privata sektorn, vilka innehåller ett avsnitt om regional integration, samt skräddarsydda regionala utbildningsseminarier som hålls i tre till fem regioner per år.

Samordningen har också klart förbättrats på regional organisationsnivå, där en mycket bättre samordning sker via den regionala samordningskommittén i Östafrika och den gemensamma strategin för PAPED (*Programme APE Pour le Développement*) i Västafrika. Dessa ska ses som de första stegen mot målet om en klart förbättrad regional integration.

Kommissionen medger behovet av tillräckliga övervakningssystem i de regionala organisationerna och vidtar nödvändiga åtgärder för att lösa denna fråga.

### VIII. Första strecksatsen

Kommissionen medger de utmaningar som den institutionella komplexiteten utgör för en effektiv regional integration. Denna komplexitet är resultatet av historiska och politiska kompromisser mellan de afrikanska nationerna. Frågan tas direkt upp i samband med den gemensamma strategin för EU-Afrika.

Kommissionen anser att det är bättre att öka samstämmigheten mellan de regionala organisationerna genom politisk dialog och bistånd för att öka harmonin mellan regionala åtgärder än att införa villkor för EU-stöd.

# KOMMISSIONENS SVAR

## VIII. Andra strecksatsen

Särskilda insatser görs för att öka samstämmigheten mellan nationella och regionala vägledande program, särskilt genom regionala seminarier, som det möte som nyligen hölls i Lusaka och det regionala seminariet för Västafrika i Abuja (15–16 oktober 2009).

Halvtidsutvärderingarna av de nationella och regionala strategiska dokumenten kommer att syfta till att förstärka interaktionen mellan de båda nivåerna. Denna aspekt ingår redan i halvtidsutvärderingen av de nationella riktlinjerna.

## VIII. Tredje strecksatsen

Den ökade finansieringen är nära relaterad till behovet av betydande ekonomiska resurser för utvecklingsdelen i de ekonomiska partnerskapsavtalen.

De framsteg som görs vid genomförandet av de regionala programmen och den regionala anslagsfördelningen undersöks rutinmässigt under halvtidsutvärderingen mot bakgrund av aktuella behov och resultat. Med tanke på den korta period under vilken de regionala programmen i tionde EUF har genomförts är det för tidigt att dra några slutsatser om medlen.

Det finns snarare ett behov av att koncentrera sig på att stärka de regionala organisationernas förmåga att utnyttja medlen än att redan överväga en översyn av storleken på anslagen till de regionala programmen.

## VIII. Fjärde strecksatsen

Kommissionen instämmer i att delegationernas förmåga att förvalta de regionala programmen bör förbättras och att deras ansvarsområden bör definieras bättre. Utöver regelbundna regionala seminarier infördes redan i januari 2009 en mer formell samarbetsmekanism mellan de regionala delegationerna. Man har kommit överens om en förbättrad samordning, vilken kommer att inkludera två möten per år på delegationschefsnivå.

## INLEDNING

### 2.

Regional integration är en viktig prioritering i politiken för utvecklingssamarbete, vilket speglas i det europeiska samförståndet om utveckling. Behovet av att fördjupa och påskynda den regionala integrationsprocessen i AVS-länderna anges närmare i de olika kommissionsmeddelandena, inklusive KOM (2008) 604 om regional integration för utveckling i AVS-länder, men också i meddelanden från 1995, 2000 och 2007. Utvecklingsbiståndet understödjer handels- och utvecklingsstrategin, inklusive den betydande utmaning som förhandlingarna om och genomförandet av de ekonomiska partnerskapsavtalen utgör.

De regionala programmen är det främsta redskapet för att fullgöra åtagandena om att ge särskilt handelsrelaterat bistånd och stöd till handelsrelaterad infrastruktur, bygga upp produktionskapacitet och genomföra handelsrelaterade anpassningsåtgärder.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 4.

De fyra interventionsområden som revisionsrätten nämner – förstärkning av regionala institutioner, skapande av regionala integrerade marknader, stöd till näringslivsutveckling och sammankoppling av regionala infrastrukturnät – är de områden som direkt berör regional ekonomisk integration. I sitt meddelande från 2008 identifierade kommissionen också ett femte politikområde utanför de ekonomiska, dvs. "utveckling av regional politik för hållbar utveckling".

### 5.

De totala anslagen för tionde EUF speglar vikten av regional integration och handel i både EU:s och de afrikanska staternas politiska dagordningar.

### 8.

I Västafrikas regionala strategidokument och vägledande program tas hänsyn till regionens institutionella struktur (UEMOA och Ecowas) och varje organisations särskilda mandat.

I de regionala strategidokumenterna och de vägledande programmen för ESA-IO-regionen (östra och södra Afrika och Indiska oceanen) tas också hänsyn till de fyra regionala organisationernas olika mandat och geografiska ansvarsområden, där Comesa och EAC fokuserar sig mer på ekonomisk och politisk integration i sina respektive geografiska områden, och Igad och IOC på funktionellt samarbete.

### 10.

De överlappande medlemskapen i Östafrika togs upp vid trepartstoppmötet i Kampala i oktober 2008, där man inriktade sig på en sammanslagning av de tre regionala organisationerna Comesa, EAC och SADC, och därmed banade väg för ett frihandelsområde som senare kan omvandlas till en tullunion. Genom denna nya regionala struktur bör problemet med överlappande medlemskap kunna lösas på medellång sikt. Kommissionen kommer att övervaka och om möjligt stödja denna ambitiösa men komplexa och långdragna process. Under det regionala möte som hölls i september 2009 i Lusaka fokuserade man på att framhäva och stödja insatserna vid trepartstoppmötet. Kommissionen har uppmanat Igad att anpassa sin plan för minsta integration till trepartstoppmötets planer om ett regionalt frihandelsområde och en regional tullunion (dessa punkter togs särskilt upp under trojkaministermötet mellan Igad och gemenskapen).

### 11.

Den regionala samordningskommittén har till syfte att lösa vissa av de problem som uppstått genom de överlappande medlemskapen, vilket ytterligare belystes och diskuterades vid mötet i Lusaka, där man enades om ett flertal åtgärder för att effektivt handskas med frågeställningarna kring anpassning, samstämmighet och samordning. Slutligen bör fullbordandet av trepartsförfarandet effektivt behandla frågan om överlappande medlemskap.

# KOMMISSIONENS SVAR

## IAKTTAGELSER

### 13.

Processen mot en gradvis harmonisering mellan de två regionala organisationerna i Västafrika är komplex och rymmer stora utmaningar vad gäller samordning och förvaltning. Det är viktigt att erkänna de framsteg som har gjorts. I synnerhet har de regionala organisationerna uppmuntrats att utarbeta ett gemensamt program för utveckling av regionen och deras insatser för att skapa ekonomisk integration har resulterat i PAPED (*Programme APE Pour le Développement*), utifrån vilket det första prioriterade området i det regionala vägledande programmet för tionde EUF (stöd till regional integration) kommer att utvecklas.

Kommissionen har uppmanat de regionala organisationerna i Västafrika och fört diskussioner med dessa om att utveckla en färdplan för regional integration (som anges i det regionala strategidokumentet för tionde EUF) som bygger på ett genuint regionalt ansvarstagande (regionala organisationer och medlemsstater) och regionens egen dagordning för regional integration i en vidare innebörd. I färdplanen ska också hänsyn tas till medlemsstaternas egna insatser och biståndsgivarnas interventioner. Urvalen av projekt kan därefter göras utifrån färdplanen.

### 19.

Andelen regionala anslag av de totala anslagen till tionde EUF är väl avpassad. Den har ökat för att spegla de regionala anslagens framträdande roll i EU:s utvecklingspolitik, som framhålls i det europeiska samförståndet om utveckling. Utvecklingsbiståndet ligger till grund för EU:s handel och utvecklingsstrategi, som rymmer de stora utmaningar som förhandlingarna om och genomförandet av de ekonomiska partnerskapsavtalen utgör. Dessutom har de regionala organisationernas dagordning utvidgats till att omfatta konfliktförebyggande, goda styrelseformer, migrationer, främjande av mänskliga rättigheter och hållbar utveckling.

Anslagen för tionde EUF gäller för sex år, istället för fem år, som under nionde EUF. Kommissionen är medveten om att det är nödvändigt att öka de regionala organisationernas förmåga att utnyttja medlen. Ett av målen med programmen är att öka förmågan att utnyttja medlen.

Se också svaret på punkt 2.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 21.

Kommissionen noterar revisionsrättens positiva bedömning av hur regionala organisationer fått stöd för institutionsuppbyggnad för att öka sin förmåga att utveckla regionala politikområden och genomföra dessa. Regionstrategidokumentet fastställs gemensamt med de regionala organisationerna, vilka i sin tur begär och tar emot godkännande av sina respektive medlemmar. Vid mötet i Lusaka enades man om att de nationella och regionala utanordnarna ska öka samordningen avseende utformningen och genomförandet av de program som finansieras genom de nationella och regionala vägledande programmen under tionde EUF. I detta sammanhang kommer kapacitetsuppbyggnad på både nationell och regional nivå att vara avgörande. Kommissionen betonar att de regionala vägledande programmen är utformade som programplaneringsdokument som ger utrymme för ytterligare behovsbedömning under de därpå följande faserna i projektcykeln. De regionala organisationerna håller på att utarbeta färdplaner, som speglar regionernas gemensamma integrationsprioriteringar, som grund för EU:s och regionernas gemensamma identifiering av enskilda projekt.

### 22.

Givarkonferensen i Lusaka i april 2009 rörande trepartspilotprojektet för nord-syd-korridoren är ett sådant exempel. Detta möte resulterade i betydande utfästelser och åtaganden om anpassning och harmonisering av givarstöd och givarpolitiken inom transportsektorn. Kommissionen kommer att lämna betydande stöd till nord-syd-korridoren från de nationella och regionala vägledande programmen i tionde EUF.

Transport är också en viktig beståndsdel i de regionala strategiska och vägledande programmen för Västafrika. Ett direkt resultat av gemenskapens stöd till den regionala vägsektorn antog medlemsstaterna i UEMOA i april 2009 en regional ministerförklaring om axeltryckskontroll.

### 23.

Processen med att länka nationella och regionala program måste ledas av länderna och de regionala organisationerna (egenansvar). Det arbete som kommissionen utförde vid programplaneringen av tionde EUF resulterade i klara förbättringar jämfört med planeringen inom nionde EUF. I Västafrika väntas tolv av sexton nationella vägledande program ge stöd för genomförandet av regional politik: två som prioriterade områden (Nigeria och Senegal) och tio som icke-prioriterade verksamhetsområden.

Kommissionen instämmer dock i att det ännu är möjligt att införa förbättringar efter diskussion med alla berörda parter. Särskild uppmärksamhet kommer att ges vid halvtidsutvärderingen för att säkerställa att de regionala integrationsmål som stöds av det regionala vägledande programmet integreras i analysen och, i tillämpliga fall, vid översynen av de nationella vägledande programmen för att bedöma de regionala programmens inverkan på nationell nivå och för att säkerställa övergripande komplementaritet mellan de nationella och regionala vägledande programmen (och andra gemenskaps- och givarinstrument).

### 25.

Kommissionen bekräftar att ökad vikt lagts vid regionala förbindelser i de nationella programmen i tionde EUF.

### 26.

Kommissionen betonar att nationella vägledande program är programplaneringsdokument som ger utrymme för ytterligare behovsbedömning i de därpå följande faserna i projektcykeln (identifiering och utformning).

## KOMMISSIONENS SVAR

### 30.

Omfattande diskussioner pågår med regionen avseende ett utvidgat tillämpningsområde för stödmekanismen för regional integration, t.ex. för att inkludera de mer omfattande ekonomiska och sociala kostnaderna för anpassningen.

En första ansökningsomgång inleddes under 2008 av Comesas sekretariat och utbetalningar har gjorts (i september 2009) till Rwanda på 10,0 miljoner euro och Burundi på 4,4 miljoner euro. Comesa håller på att förbereda lanseringen av en andra ansökningsomgång, vilken väntas resultera i att fyra till sex länder visar intresse av att omfattas av stödmekanismen för regional integration.

### 31.

Kommissionen instämmer i att mer uppmärksamhet måste ägnas uppföljande åtgärder på nationell nivå och vidtar de åtgärder som beskrivs nedan.

#### **Ruta 1 – Otillräcklig koppling mellan regionala och nationella aktiviteter**

Både kommissionen och de regionala organisationerna är medvetna om behovet av att säkerställa en bättre koppling mellan interventionernas regionala och nationella komponenter. Denna fråga kommer att utgöra kärnan i en detaljerad färdplan för genomförandet av tionde EUF och kommer systematiskt att behandlas under projektidentifierings- och utformningsprocessen.

Behovet av att öka stödet till nationella prioriteringar i Ecowas har erkänts och kan komma att behandlas i ett nytt projekt som ska godkännas i början av 2010: "Stöd för övervakning av den regionala integrationprocessen" (20 miljoner euro).

### 34. a)

De regionala delegationerna är direkt inblandade i utarbetandet av de regionala strategiska programmen och alla de andra delegationerna har rådfrågats under programplaneringen av de regionala strategiska programmen i tionde EUF.

Behovet av riktlinjer för hur programplaneringen ska samordnas och hur ansvaret ska fördelas är ett bekymmer som de regionala delegationerna har tagit upp. Det medges att uppdelningen av ansvarsområdena och informationen mellan de olika berörda delegationerna behöver bli tydligare. Kommissionen håller på att utarbeta dessa riktlinjer.

### 34. b)

De delegationer som är etablerade i de olika regionala organisationernas högkvarter har genom sin fysiska närbelägenhet mandat och samordningsansvar för de regionala programmen.

### 34. c)

Samordningsstrukturerna mellan de regionaliserade delegationerna och övriga delegationer i regionerna kan och måste fortsatt förbättras: personalökningar och anslag för tjänsteresor är oundgängliga för att förbättra situationen. Internrevisionsrapporten har lett till intensiva samråd mellan delegationerna och därtill hörande tjänsteavdelningar i huvudkontoren.

Ett seminarium om förvaltningen av de regionala programmen hölls i februari 2009, med aktivt deltagande av delegationer med regionalt ansvar. Detta har lett till att slutsatser har kunnat dras för att förbättra informationsflödet.

## KOMMISSIONENS SVAR

### 35.

I avsnitt 2.4 i riktlinjerna för programplaneringen för tionde EUF behandlas särskilt frågan om subsidiaritet och samstämmighet mellan regional och nationell programplanering. I bilaga 2 till dokumentet införs en punkt "3. *Preparation of draft Country Strategy Paper/Regional Strategy Paper*" som fastställer ansvarsfördelningen mellan de regionala utanordnarna, delegationscheferna och kommissionens huvudkontor.

Strategierna och interventionerna på nationell och regional nivå har utformats i den utsträckning det är möjligt för att garantera nära interaktion och subsidiaritet mellan de två nivåerna. Både införandet av de regionala färdplanerna för integration och den pågående halvtidstvärderingen i de nationella programmen i tionde EUF kommer att användas för att förbättra komplementariteten mellan de nationella och regionala programmen.

Dessutom pågår särskilda insatser för att förbättra samstämmigheten mellan de nationella och regionala vägledande programmen. Regionala seminarier riktade till nationella och regionala utanordnare hölls under 2009 för att öka samstämmigheten mellan de nationella och regionala strategierna, som exempel kan nämnas de regionala seminarierna i Östafrika (Lusaka, september 2009) respektive Västafrika (Abuja, oktober 2009).

### 36.

Kommissionen instämmer i att rapporteringen bör förbättras och att de berörda delegationerna borde lämna mer samordnade uppgifter om de projekt som genomförts. En mer formell samarbetsmekanism har införts mellan de regionala delegationerna sedan januari 2009. Man har kommit överens om att förbättra samordningen som bl.a. inkluderar två möten per år på delegationschefsnivå.

### Ruta 2 – Otillräcklig rapportering och övervakning från kommissionen

Fram till rapporten om förvaltningen av bistånd till tredjeländer (EAMR) i januari 2009 rapporterades den regionala verksamheten i respektive nationell rapport. Sedan juli 2009 utarbetar de regionala delegationerna en konsoliderad rapport för de regionala programmen. På liknande sätt utarbetas nu på huvudkontoret ett samlat svar som omfattar all regional verksamhet, som sänds till alla delegationer i regionen. Det kommer att bidra till att öka delegationernas kännedom om den regionala verksamheten i regionen.

### 37.

Utöver det totala beloppet för den nya programplaneringen spelar också andra faktorer en betydande roll i delegationernas arbetsbörda, som fördelningen mellan olika sätt att förvalta biståndet på, antalet åtgärder och ekonomiska transaktioner (åtaganden och betalningar) och deras storlek, antalet prioriterade områden, etc.

Under 2008 beslutade kommissionsledamöterna med ansvar för yttre förbindelser att bidra till den politiska och strategiska dialogen och den regionala integrationen och handeln genom en omfördelning och förstärkning av medlen, vilket f.n. håller på att genomföras. Den rådande situationen med kapacitetsbrist utvecklas allt eftersom nya resurser görs tillgängliga. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas åt att förbättra delegationernas förmåga att hantera regional integration och handelsfrågor. Delegationen i Nigeria kommer att stärkas genom en biträdande delegationschef med särskilt ansvar för regionala frågor. Vidare har kontoret i Djibouti upgraderats till delegation för att förstärka kopplingen vad gäller det politiska samarbetet och utvecklings-samarbetet med den regionala organisationen (Igad).

## KOMMISSIONENS SVAR

### 38.

För att förbättra samordningen mellan delegationerna har kommissionen vidtagit särskilda åtgärder för att säkerställa ett effektivt nationellt stöd för regionala projekt och program: de regionala delegationerna främjar kontakterna mellan regionala och nationella utanordnare, regionala projekt och programplaneringsdokument sprids mellan delegationerna i en region under förberedelsestadiet och under genomförandet, regionala möten organiseras (om möjligt genom videokonferens) per grupp av projekt för att sammanföra den huvudansvariga delegationen och prioriteringarna i de andra delegationerna. Generaldirektoratet för bistånds årliga regionala seminarier är också avsedda att främja samarbetet.

### 40.

Även om den regionala samordningskommittén har brister är det faktum att den bildats ett uttryck för den samordning som genomförs i regionen under programplaneringen och genomförandet av de regionala strategiska och vägledande programmen. Den har visat sig vara ett effektivt redskap vid programplanering genom att den stimulerar de regionala organisationerna att genomföra planeringen tillsammans.

### 41.

Kommissionen erkänner begränsningarna till följd av begränsad personalkapacitet, begränsade befogenheter och brist på personal. De illustrerar svårigheten i samband med den institutionella ramen för regionalt samarbete i Västafrika.

Ett nytt program under tionde EUF håller på att utarbetas. Det ska bygga vidare på de erfarenheter som gjorts, t.ex. utvidgning av projektet till att omfatta all övervakningskapacitet i Ecowas/UEMOA, istället för EUF-projektförvaltning samt skapande av en striktare logisk ram som syftar till att ytterligare utveckla och öka samordningen mellan de regionala organisationerna.

### 42.

Flera viktiga program inleddes i slutskedet av nionde EUF. Denna relativt sena inledning berodde främst på att det regionala vägledande programmet under nionde EUF undertecknades i ett sent skede, processens komplexitet (ekonomisk integration) och det antal aktörer och länder som är inblandade. Det tar också tid att bygga upp ett egenansvar hos de regionala organisationerna i fråga om de föreslagna genomförandemekanismerna och förfarandena.

Vad gäller halvtidsutvärderingen av projekt under nionde EUF i Västafrika beror projektens sena inledning på att det regionala vägledande programmet under nionde EUF undertecknades i ett sent skede, processens komplexitet (ekonomisk integration) och allmänna förseningar vid genomförandet har lett till att utvärderingen skjutits upp. Kommissionen kommer att säkerställa att dessa utvärderingar sker i god tid och att rapporteringskraven är uppfyllda.

### 43.

Kommissionen har rapporterat brister och tagit upp dessa med den regionala samordningskommittén. Detta har resulterat i att den regionala samordningskommittén och de regionala organisationerna håller på att utveckla omfattande system för övervakning och utvärdering. För Västafrikas del har kommissionen behandlat frågan genom utformningen av ett nytt projekt som ska godkännas i början av 2010.

### 45.

Formuleringen av målsättningar är oftare en återspeglning av politisk ambition än de regionala organisationernas genomförandeförmåga. Därför har delegationerna ofta utvärderat projekten nedåt för att få fram en bättre balans mellan målsättningarna och de regionala organisationernas förmåga. De regionala organisationernas varierade förmåga att nyttja medlen är en viktig orsak till att utvidga programmets genomförandeperiod. Kommissionen lägger därför stor vikt vid de regionala organisationernas kapacitetsuppbyggnad i merparten av projekten under tionde EUF.

## KOMMISSIONENS SVAR

### Ruta 3 – De regionala projekten är komplexa och långsamma

Bidragsavtal är ett nytt instrument som kommissionen använder för att kanalisera stöd till regionala organisationer. De första bidragsavtalen undertecknades med Ecowas och UEMOA, där båda avtalen undertecknades efter det att institutionerna genomfört revisioner av varje organisation.

Vid genomförandet av projektet om ekonomi och handel berodde förseningarna delvis på att Ecowas avdelningar inte förstod bidragsavtalet tillräckligt väl. Särskilda åtgärder har vidtagits för att undvika en förlust av medel samt för att förbättra genomförandebestämmelserna. Rekryteringar till Ecowas avdelningar och stöd i form av tekniskt bistånd har förbättrat förståelsen och genomförandet. Förmågan att utnyttja medlen under bidragsavtalen uppgår nu till 33 %, och väntas uppgå till 48 % vid utgången av 2009.

#### 46.

Efter den revision som tjänsten för internrevision utförde inrättade kommissionen en särskild arbetsgrupp, och ett seminarium organiserades med deltagande av delegationscheferna. En handlingsplan har utarbetats för att följa upp internrevisionens iakttagelser, och som en följd av detta håller ett utkast till detaljerade riktlinjer för regionala program nu på att utarbetas.

#### 48.

De regionala organisationerna genomgår en inlärningsfas. Även om mycket kvarstår att göra innan dessa blir ett effektivt och väl fungerande instrument, anses bidragsavtalen vara de västafrikanska regionala organisationernas huvudsakliga redskap för att genomföra stödet. De utgör ett viktigt instrument i de regionala organisationernas politiska dialog om regional integration och budgetförvaltning.

#### 49.

Användningen av bidragsavtal är en av de viktigaste förbättringar som har gjorts när det gäller regionalt samarbete. Det har sedan 2005 lett till att den bidragsberättigade regionala organisationen Comesa blivit fullt medveten om sitt ansvar om hur snabbt projekten genomförs. Anpassningen till internationella standarder och det därtill kopplade ökande egenansvaret är av central betydelse. Revisioner av förmågan att nyttja medel och genomgång av dessa revisioner pågår och har pågått för alla de fyra regionala organisationerna i ESA-IO-regionen. Vid uppföljningen av revisionsmetoden med fyra pelare av regionala kapacitetfrågor i Östafrikanska gemenskapen drogs slutsatsen att det trots att vissa framsteg gjorts, krävs det fortsatt förstärkning av kapaciteten, särskilt på områdena internrevision och offentlig upphandling. Som svar på resultaten i revisionsrapporten driver kommissionen tillsammans med Östafrikanska gemenskapen på arbetet för en omfattande handlingsplan för kapacitetsutveckling. Kommissionens stöd kommer att lämnas som en del av stödprogrammet för regional integration.

#### 51.

Formuleringen av mål och väntade resultat kommer framför allt att tas upp i framtida projekts identifierings- och formuleringsfaser, särskilt genom processen i kommissionens interna kvalitetsstödgrupp.

#### 53.

I allmänhet ökar utgifterna i slutet av projektcykeln och kommissionen kan vid behov förlänga projektets löptid. Slutsatser vad gäller ändamålsenligheten kan dras först efter det att projekten har avslutats.

## KOMMISSIONENS SVAR

### **Ruta 5 – Otillfredsställande projektresultat**

Efter revisionsrättens kontrollbesök har kommissionen sett den positiva utveckling som rapporterades vid halvtidsutvärderingen och de upplysningar som finns tillgängliga för 2009 på flera av resultatområdena: undertecknande av det interimistiska ekonomiska partnerskapsavtalet, lanseringen av Comesas tullunion, Comesas råds antagande av en harmoniserad rättslig ram för sanitära och fytosanitära standarder och inledningen på ett regionalt betalnings- och avvecklingssystem, framsteg i samband med den externa handelsstatistiken och det harmoniserade konsumentprisindexet.

Förseningarna vid genomförandet av transportanläggningsprojekten berodde främst på otillräcklig projektutformning som var alltför allmänt formulerad och där inte tillräcklig uppmärksamhet gavs gränsöverskridande samarbete och harmonisering av politiken samt funktionella krav på utformningen av gränskontrollstationerna. Efter det att projekten godkänts användes därför en stor del av tiden till att lösa dessa frågor innan det fysiska genomförandet kunde inledas.

Den preliminära utformningen av gemensamma gränskontrollstationer visar ett finansieringsunderskott och har lett till en minskning av det antal gemensamma gränskontrollstationer (från sju till fem) som ska byggas. Detta urval bygger på tekniska kriterier i syfte att undvika politiska uppgörelser.

Anbudsförfaranden för övervakning av arbetena har lanserats. Utformningen av anbuds-förfaranden för arbetena pågår. Den tidsplan som fastställts för att uppfylla tidsfristen D+5 iakttas och projektet fortsätter att följas med uppmärksamhet.

### **Ruta 6 – Projektens resultat är delvis tillfredsställande**

Regional integration är en process som i den västafrikanska miljön och med tanke på regionens egna begränsade resurser representerar en ny och ganska dramatisk ändring av politik och strategier som inte kan fullbordas på bara fem år. Processen kommer att pågå under längre tid. De projekt som finansieras av kommissionen kommer att underlätta integrationen, men framgången beror till sist på regionens och ländernas egen vilja och prioriteringar.

# KOMMISSIONENS SVAR

## SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

### 56.

Att genomföra regional integration är ett strategiskt val på lång sikt. EU håller självt, under gynnsammare förhållanden i alla avseenden, fortfarande på att genomföra en integrerad inre marknad (exempelvis för tjänster) efter mer än 50 år. Kommissionen är medveten om utmaningarna men anser att förutsägbarhet i samband med strategiskt politiskt, finansiellt och tekniskt stöd på nationell och regional nivå är särskilt viktig för att konkreta framsteg ska göras vad gäller regional integration.

Den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och människor i de två regionerna är långt ifrån fullständig, men den är en realitet åtminstone vad gäller vissa aspekter (UEMOA:s gemensamma tulltaxa, Ecowas pass). Ännu viktigare är att det sker framsteg (antagande av strukturen för Ecowas gemensamma tulltaxa i juni 2009).

Stödet från EUF har varit avgörande vad gäller vissa av de mest påtagliga resultaten för regional integration i Västafrika (såsom UEMOA:s tullunion) eller Östafrika (såsom Östafrikanska gemenskapens tullunion).

### 57.

Kommissionen har varit en hängiven och tillförlitlig anhängare av den regionala integrationsprocessen i Afrika i över 20 år. Betydande framsteg har gjorts för att liberalisera och harmonisera handelssystemet, underlätta handeln, standard- och kvalitetsystem, underlätta transporter, harmonisera penningpolitiken och andra områden i den regionala dagordningen för ekonomisk integration.

I både Öst- och Västafrika har avtal om harmonisering av strukturer för de regionala organisationerna (som den regionala samordningskommittén) och förbättringar av deras resultat ingåtts. Åtaganden har också ingåtts om deras framtida unifikation.

Vad gäller politiken har frågan om rationalisering av de regionala organisationerna blivit en del av den gemensamma strategin EU-Afrika: Därigenom stärks den politiska dialogen i frågan mellan Afrikanska unionen, de regionala organisationerna och EU.

## KOMMISSIONENS SVAR

### Rekommendation 1

Kommissionen medger att det förekommer en institutionell komplexitet med för många utmaningar i arbetet för en effektiv regional integration. Det bör påpekas att denna komplexitet är resultatet av historiska och politiska kompromisser mellan de afrikanska nationerna. Denna fråga tas upp direkt i samband med den gemensamma strategin EU–Afrika.

I stället för att införa villkor för EU-stöd föredrar kommissionen att fortsätta att arbeta med parternas regionala organisationer och att stärka den politiska och strategiska dialogen med dem enligt andemeningen och ordalydelsen i Cotonouavtalet.

Kommissionen anser att samstämmigheten mellan de regionala organisationerna stöds bäst genom politisk dialog och bistånd som kopplas till regionalt ledda insatser. Vidare krävs det i punkt 26 i dagordningen för Accra-handlingsplanen "ökad förutsägbarhet i bestämmelsen om flödet av stöd för att ge utvecklingsländer möjlighet att effektivt planera och förvalta sina utvecklingsprogram" och att givare förser utvecklingsländer med regelbunden och uppdaterad information om sina fleråriga planer vad gäller utgifter och genomförande för perioder på tre till fem år.

### 58.

Särskilda insatser pågår för att förbättra samstämmigheten mellan nationella och regionala vägledande program. Vidare har strategier och interventioner på nationell och regional nivå utformats, i den utsträckning det är möjligt, för att säkerställa en nära interaktion och subsidiaritet mellan de två nivåerna. De nationella och regionala utanordnarna har anslutits till den regionala programplaneringen.

Anslagen till tionde EUF speglar tydliga politiska val och har fastställts på basis av objektiva och specifika fördelningskriterier.

I det specifika fallet med regional programplanering betonar kommissionen att den ökade finansieringen är nära relaterad till det erkända behovet av betydande finansiella resurser för utvecklingsdimensionen i de ekonomiska partnerskapsavtalen. I detta sammanhang leder kommissionen en större insats mot inrättandet av paket för regionalt handelsrelaterat bistånd.

Kommissionen är medveten om att de regionala organisationernas förmåga att nyttja medlen måste förbättras. Detta är ett av de främsta syftena med de regionala programmen i tionde EUF.

## KOMMISSIONENS SVAR

### Rekommendation 2

Kommissionen instämmer och har redan vidtagit ett antal åtgärder för att ytterligare förbättra samstämmigheten mellan den regionala strategin och de nationella strategierna, särskilt genom regionala seminarier.

Kommissionen kommer att ta hänsyn till revisionsrättens rapport vid halvtidsutvärderingen av landstrategidokument och regionstrategidokument. Det kommer att undersökas om ett mer aktivt deltagande av nationella utanordnare och, när det är möjligt, icke-statliga aktörer kan genomföras. I de nationella riktlinjerna för halvtidsutvärdering tas redan hänsyn till denna aspekt.

### Rekommendation 3

Kommissionen ser rutinmässigt över anslagen till de regionala och nationella programmen vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen.

De framsteg som gjorts vid genomförandet av de regionala programmen och den regionala anslagsfördelningen ska undersökas under halvtidsutvärderingen mot bakgrund av aktuella behov och resultat. Med tanke på att de regionala programmen under tionde EUF bara har genomförts under kort tid är det för tidigt att dra några slutsatser om medlen.

Man bör först koncentrera sig på de regionala organisationernas förmåga att nyttja medlen, istället för att redan planera en revidering av storleken på anslagen till de regionala programmen.

### 59.

Kommissionen är medveten om behovet att förbättra förvaltnings- och samordningsinstrumenten för programmen för regional integration och handel och den vidtar nödvändiga åtgärder i denna riktning (riktlinjer, särskilda seminarier, prioriterade områden, etc.).

### Rekommendation 4 Första strecksatsen

Kommissionen instämmer och arbetar för att genomföra rekommendationen genom att utveckla praktiska riktlinjer för förvaltningen av de regionala programmen genom delegationerna.

### Rekommendation 4 Andra strecksatsen

Kommissionen instämmer och tar upp frågan om samordning genom regelbundna samråd med de regionala delegationerna och därtill kopplade avdelningar på huvudkontoret.

### Rekommendation 4 Tredje strecksatsen

Kommissionen instämmer. Under 2008 fattade kommissionen beslut om åtgärder för omfördelning och förstärkning för att förbättra samordning och anpassning samt uppföljning av nationella eller regionala program. Uppmärksamhet kommer att ägnas åt att förbättra delegationernas förmåga att hantera regional integration.

### Rekommendation 4 Fjärde strecksatsen

Kommissionen instämmer bara delvis i revisionsrättens rekommendation. Bidragsavtal ger betydande fördelar vad gäller regionens egenansvar och är viktiga instrument i den politiska dialogen om regional integration och budgetförvaltning med de regionala organisationerna. Särskild uppmärksamhet bör dock ägnas åt att komplettera bristerna med lämpligt tekniskt bistånd.

## KOMMISSIONENS SVAR

### **Rekommendation 5 Första strecksatsen**

Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendation om att ytterligare förbättra samordningen mellan de regionala organisationerna och deras medlemsstater. Framsteg har redan gjorts på området. Delegationerna fick vägledning under det regionala seminarium som hölls i februari 2009 och i ett uppföljningsmeddelande i juli 2009. Vidare har de regionala ekonomiska gemenskaperna i östra och södra Afrika anpassat den regionala samordningskommitténs mandat för att säkerställa bättre samordning med de nationella åtgärderna.

### **Rekommendation 5 Andra strecksatsen**

Kommissionen instämmer och arbetar nu med de regionala organisationerna för att förbättra övervakning och utvärdering. Arbetet får stöd av kommissionens huvudkontor genom sammanställning av ett antal indikatorer på flertalet områden, däribland regional integration.

### **60.**

Kommissionen instämmer och avser att säkerställa att övervakningen och utvärderingen av EUF-projekten görs snabbt. Eftersom vissa av dessa projekt inleddes under 2008 är det ännu för tidigt att dra några slutsatser om slutresultaten.

### **Rekommendation 6 Första strecksatsen**

Kommissionen instämmer och insatser pågår för att förbättra de logiska ramar som åtföljer programmen eller projekten. Behovet av SMART-indikatorer har understrukits av kvalitetsstödgruppen för alla projekt som planeras i den årliga revisionsplanen för 2009. En fortsatt press kommer att utövas för att programmen ska åtföljas av indikatorer som motsvarar SMART-kriterierna.

### **Rekommendation 6 Andra strecksatsen**

Kommissionen instämmer. Arbetet med indikatorerna går hand i hand med strävan att förbättra systemen för övervakning och utvärdering. På regional nivå håller den regionala samordningskommittén på att förbättra övervakningssystemet för de regionala vägledande programmen. Arbetet pågår också på Comesanivå (särskilt för stödprogram för regional integration) för att utveckla ett mer omfattande övervakningssystem.



Europeiska revisionsrätten

**Särskild rapport nr 18/2009**

**Ändamålsenligheten i EUF-stödet till regional ekonomisk integration i Öst- och Västafrika**

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2010 — 55 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-630-6

doi:10.2865/20342



## Var får man tag i EU:s publikationer?

### Publikationer för försäljning

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- I bokhandeln. Ange titel, förlag och/eller ISBN-nummer.
- Genom att kontakta ett av våra försäljningsombud. Deras kontaktuppgifter hittar du under "Försäljningsombud" på följande webbadress: <http://bookshop.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

### Kostnadsfria publikationer

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vid Europeiska kommissionens representationskontor och delegationer.  
Deras kontaktuppgifter hittar du på följande webbadress: <http://ec.europa.eu>  
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

I RAPPORTEN ANALYSERAR EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN KOMMISSIONENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT NÄR DET GÄLLER REGIONAL EKONOMISK INTEGRATION I ÖST- OCH VÄSTAFRIKA, KOMMISSIONENS FÖRVALTNING AV STÖDET OCH RESULTATET I ETT URVAL AV ENSKILDA PROJEKT. RAPPORTEN INNEHÅLLER REKOMMENDATIONER SOM SYFTAR TILL ATT HJÄLPA KOMMISSIONEN ATT FÖRBÄTTRA SITT TILLVÄGAGÅNGSSÄTT NÄR DET GÄLLER REGIONALA EKONOMISKA INTEGRATIONSPROGRAM OCH FÖRVALTNINGEN AV DEM.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9207-630-6



9 789292 076306