

Speciaal verslag

**Versterking van de
bestuurlijke capaciteit in
de voormalige
Joegoslavische Republiek
Macedonië: beperkte
voortgang in een
moeilijke context**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4908-1	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/562382	QJ-AB-16-012-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-4893-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/884063	QJ-AB-16-012-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4926-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/578354	QJ-AB-16-012-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Speciaal verslag**Versterking van de
bestuurlijke capaciteit
in de voormalige
Joegoslavische Republiek
Macedonië: beperkte
voortgang in een
moeilijke context**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen. De controle werd geleid door ERK-lid Hans Gustaf Wessberg, ondersteund door zijn kabinetschef Peter Eklund; Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché; Torielle Perreur-Lloyd, taakleider; Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante en Aurelia Petliza, controleurs.



Van links naar rechts: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

Paragraaf

Afkortingen en acroniemen

I-IX **Samenvatting**

1-13 **Inleiding**

1-5 **De weg naar toetreding**

6-10 **De nationale context van hervorming**

11-13 **De financiële pretoetredingssteun van de EU**

14-21 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

22-66 **Opmerkingen**

22-44 **Deel I — De doeltreffendheid van de bijdrage van de financiële pretoetredingssteun aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit**

23-36 Met de financiële pretoetredingssteun werd een aantal aanzienlijke tekortkomingen in de bestuurlijke capaciteit op belangrijke gebieden niet verholpen

37-38 De meeste geplande resultaten werden bereikt, maar ze werden niet altijd benut

39-40 De impact van projecten was vaak beperkt en niet altijd duurzaam

41-44 Belemmeringen voor vooruitgang met betrekking tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit

45-55 **Deel II — Het gebruik van gedecentraliseerd beheer als middel om capaciteit op te bouwen**

46-49 Het land was niet klaar voor het volume en de complexiteit van IPA-middelen waarvoor het beheer was gedecentraliseerd

50-51 De Commissie heeft actie ondernomen, maar waarschijnlijk volgen er verdere vrijmakingen

52-55 Er had breder gebruik gemaakt kunnen worden van decentralisatie van het beheer als instrument voor capaciteitsopbouw voor het openbaar bestuur

56-66 **Deel III — De bijdrage van de politieke dialoog aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit**

57-60 Hoewel de politieke dialoog goed was georganiseerd, droeg deze niet significant bij aan de algehele versterking van de bestuurlijke capaciteit

61-66 Met andere dialoogmechanismen werd beantwoord aan de behoefte aan een versterking van de bestuurlijke capaciteit, maar deze leidden niet tot vooruitgang wat betreft het wegnemen van onderliggende belemmeringen

67 – 73 **Conclusies en aanbevelingen**

Bijlage I — Belangrijke data in de betrekkingen tussen de EU en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

Bijlage II — Gecontroleerde projecten

Antwoord van de Commissie

CSO: Maatschappelijke organisatie („civil society organisation“)

DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen: Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen

DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling: Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling

HLAD: Dialoog op hoog niveau inzake toetreding („High Level Accession Dialogue“)

IPA: Instrument voor pretoetredingssteun („Instrument for Pre-accession Assistance“)

ITSF: IPA-opleidings- en ondersteuningsfaciliteit („IPA Training and Support Facility“)

PAR: Hervorming van het openbaar bestuur („public administration reform“)

PIFC: Interne financiële controle bij de overheid („Public Internal Financial Control“)

PPB: Bureau voor overheidsopdrachten („Public Procurement Bureau“)

ReSPA: Regionale Hogeschool voor Bestuurskunde („Regional School of Public Administration“)

SA: Stabilisatie en associatie

SAO: Stabilisatie- en associatieovereenkomst

SAC: Staatscommissie van beroep („State Appeals Commission“)

SAP: Stabilisatie- en associatieproces

SCPC: Staatscommissie voor de preventie van corruptie

SIGMA: Steun voor de verbetering van bestuur en beheer („Support for Improvement in Governance and Management“)

I De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië is sinds 2005 kandidaat voor het EU-lidmaatschap. Sinds 2009 heeft de Commissie elk jaar gerapporteerd dat het land voldoet aan de verplichte politieke criteria om over te gaan tot de volgende fase in het toetredingsproces. De Raad heeft ermee ingestemd dat het land voldoet aan de politieke criteria, maar heeft nog geen besluit genomen over een kader waarbinnen er onderhandelingen kunnen worden geopend. In november 2015 verklaarde de Commissie dat zij bereid was haar aanbeveling om toetredingsonderhandelingen met het land te openen, te handhaven. Hieraan was echter de voorwaarde verbonden dat een oplossing zou worden gevonden voor de huidige politieke crisis in het land en dat er een aantal dringende hervormingsprioriteiten zou worden uitgevoerd.

II In de periode 2007-2013 wees de EU 615 miljoen euro toe in het kader van het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA I) om het land te helpen zijn toetreding voor te bereiden. Het land ontving eveneens financiële steun in het kader van multilaterale programma's die de hele Westelijke Balkan bestrijken.

III Wij hebben in het kader van IPA I gefinancierde projecten gecontroleerd in drie belangrijke sectoren: hervorming van het openbaar bestuur (12 % van de totale toewijzing), vervoer (18 %) en milieu (16 %). Wij constateerden dat er in de gecontroleerde periode, ondanks de prioriteit die de Commissie aan capaciteitsopbouw had toegekend, betrekkelijk weinig vooruitgang werd geboekt met betrekking tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van het land. De projecten die we controleerden, leverden in het algemeen de geplande resultaten op, maar deze werden vaak niet volledig benut. In sommige gevallen hadden projecten beperkte impact en waren de resultaten niet duurzaam.

IV Alle in de PAR-sector gecontroleerde projecten omvatten activiteiten die waren opgezet om de bestuurlijke capaciteit te versterken, maar waarmee veel tekortkomingen vaak niet doeltreffend werden aangepakt. Voor sommige belangrijke gebieden waarop al krachtige wetgeving bestond (interne controle, de ontwikkeling van een professioneel, onafhankelijk ambtenarenapparaat) werd er in de gecontroleerde periode weinig bijstand in het kader van IPA verleend en werd er niet voldoende vooruitgang geboekt met betrekking tot de uitvoering van die wetgeving. Op andere belangrijke gebieden (zoals corruptiebestrijding en openbare aanbestedingen) hadden IPA-projecten bij gebrek aan actieve ondersteuning van de nationale autoriteiten weinig impact.

V In de vervoers- en milieusector werd bij weinig gecontroleerde projecten aan capaciteitsopbouw gewerkt om te zorgen voor afstemming op het EU-*acquis*. Hoewel het doel van andere projecten was om door „al doende te leren” de bestuurlijke capaciteit te versterken, bleek uit verder onderzoek dat de investeringen in de infrastructuur geen activiteiten omvatten die duidelijk waren opgezet om deze doelstelling rechtstreeks te ondersteunen.

VI

De gecontroleerde projecten pasten niet altijd in een coherente, samenhangende en gecoördineerde aanpak die gericht was op de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Sommige projecten vloeiden niet voort uit eerdere in dezelfde sector verleende bijstand of er werd geen adequate follow-up aan gegeven door middel van verdere ondersteuning. Vaak viel er een gat van vier jaar of meer tussen de vaststelling van de behoefte aan bijstand en het bereiken van projectresultaten.

VII

De Commissie decentraliseerde het beheer van 76 % van de in het kader van IPA I toegewezen middelen naar de nationale overheid en ondersteunde de opzet en werking van structuren om deze middelen te beheren. Dit leidde tot een verbeterde capaciteit in de desbetreffende onderdelen van het openbaar bestuur. Wij stelden echter vast dat de ervaring met het decentraliseren van het beheer de kans bood tot capaciteitsopbouw bij de rest van het openbaar bestuur, maar dat de Commissie daar in de gecontroleerde periode geen gebruik van maakte.

VIII

De mechanismen voor de politieke dialoog waren geschikt om de hervormingen in het land te ondersteunen. Het feit dat de algemene bestuurlijke capaciteit in de gecontroleerde periode niet significant verbeterde, was voornamelijk te wijten aan onvoldoende politieke wil bij de nationale autoriteiten om een aantal belemmeringen voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit uit de weg te ruimen. Daarnaast werden de mogelijkheden van de Commissie om hervormingen aan te moedigen, vooral op gevoelige gebieden, drastisch beperkt door het ontbreken van het kader dat toetredingsonderhandelingen zouden hebben geboden.

IX

We doen een aantal aanbevelingen met betrekking tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit.

De weg naar toetreding

01

De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en de EU sloten in 2001 een stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO), de eerste op de Westelijke Balkan. Tijdens de top van Thessaloniki in 2003 bood de Europese Unie (EU) alle landen van de Westelijke Balkan¹ een duidelijk perspectief op het EU-lidmaatschap, mits zij zouden voldoen aan de criteria van Kopenhagen² en de voorwaarden van het stabilisatie- en associatieproces (SAP)³. In 2005 werd het land formeel een volwaardig kandidaat voor het EU-lidmaatschap.

02

In 2009 had het land een groot aantal belangrijke onderdelen van zijn nationale wetgeving succesvol afgestemd op de EU-wetgeving. De Commissie erkende deze vooruitgang en deed de aanbeveling om formele toetredingsonderhandelingen te openen. Deze lidmaatschapsonderhandelingen kunnen echter pas beginnen wanneer de regeringen van alle EU-lidstaten daarmee instemmen in de vorm van een unaniem besluit van de Raad van de EU. Hoewel de Raad bevestigde dat het land had voldaan aan de politieke criteria voor het openen van de onderhandelingen, nam hij een dergelijk besluit niet na de aanbeveling van de Commissie uit 2009.

03

Ondanks de positieve aanbevelingen die de Commissie elk van in de vijf daaropvolgende jaren deed, ondernam de Raad nog steeds geen actie. Kwesties met betrekking tot de officiële naam van het land⁴ en meer recentelijk de betrekkingen met zijn buurlanden bleken een besluit in de weg te staan. Al meer dan zes jaar is de formele weg naar het EU-lidmaatschap geblokkeerd voor het land. Ondertussen heeft het zijn voorsprong ten opzichte van veel andere landen op de Westelijke Balkan zien slinken, waar het zelfs door werd ingehaald⁵.

04

In 2013 kwam het land in een periode van politieke crisis terecht en raakte de binnenlandse politieke dialoog volledig ontwricht⁶, waardoor ernstige tekortkomingen in het democratisch bestuur aan het licht kwamen. In 2015 werd er onderschepte communicatie openbaar gemaakt die duidde op schendingen van grondrechten, politisering en corruptie⁷. De Commissie en enkele leden van het Europees Parlement zijn nauw betrokken bij het bereiken van een politieke overeenkomst om deze crisis te boven te komen.

- 1 Destijds ging het om de volgende landen: Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, en Servië en Montenegro.
- 2 De door de Europese Raad in juni 1993 vastgestelde criteria van Kopenhagen omvatten:
 - a) politieke criteria;
 - b) economische criteria;
 - c) het vermogen om de verplichtingen van het lidmaatschap na te leven.
- 3 Het SAP, het beleid van de EU op de Westelijke Balkan, werd vastgesteld met het oog op het uiteindelijke EU-lidmaatschap. De landen op de Westelijke Balkan zijn betrokken bij een progressief partnerschap dat beoogt de regio te stabiliseren en een vrijhandelsruimte tot stand te brengen.
- 4 Aan deze kwestie wordt sinds 1994 via bemiddeling van de Verenigde Naties gewerkt.
- 5 Kroatië is nu een EU-lidstaat. Montenegro, Servië en Albanië zijn kandidaat-lidstaten voor het EU-lidmaatschap geworden en Montenegro en Servië zijn toetredingsonderhandelingen begonnen.
- 6 De belangrijkste oppositiepartij boycotte het parlement.
- 7 Zie de inleiding van het voortgangsverslag 2015 (SWD(2015) 212 final van 10 november 2015).

05

In 2014 kondigde de Commissie aan dat er voor 2020 geen nieuwe lidstaten tot de EU zouden toetreden⁸. Deze algehele vertraging in het uitbreidingsproces was het gevolg van zowel de noodzaak tot consolidatie binnen de EU na de recente uitbreidingsronde als de uitdagingen die zich voordoen bij de integratie van een regio die nog in de herstelfase zit van een gewelddadig conflict in de jaren negentig. Zie **bijlage I** voor de belangrijkste gegevens.

De nationale context van de hervorming

06

De Commissie ondersteunt de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië bij het doorvoeren van hervormingen en de voorbereiding op het lidmaatschap van de EU. Het hervormingsproces omvat de in- en uitvoering van nationale wetgeving die is afgestemd op EU-wetgeving. De Commissie helpt bij het opstellen van nieuwe wetgeving en het versterken van de bestuurlijke capaciteit om die uit te voeren.

07

De Commissie en andere belanghebbenden hebben gerapporteerd dat, hoewel de overheid van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië blijft toewerken naar integratie met de EU, de nationale autoriteiten op een hoger niveau blijken te geven van minder inzet om de hervormingen door te voeren⁹. Vaak ontbreekt de wil om bepaalde belangrijke financiële investeringen te doen die nodig zijn om vooruitgang te boeken bij de hervorming, bijvoorbeeld op het gebied van milieumaatregelen. Ook was er onvoldoende politiek leiderschap om gevoelige gebieden zoals corruptiebestrijding aan te pakken.

08

Bij gebrek aan formele toetredingsonderhandelingen heeft de Commissie de hoofdstukken waarop de onderhandelingen gewoonlijk zijn gebaseerd, gebruikt als richtsnoer¹⁰ voor de beoordeling van de jaarlijkse vooruitgang van het land¹¹. Hoewel de Commissie heeft gewezen op zwakke punten in de bestuurlijke capaciteit, concludeerde de Commissie tot 2012 dat het algehele hervormingsproces in het algemeen goed verliep in het land. In haar verslag van 2013 wees de Commissie erop dat er op sommige terreinen geen vooruitgang werd geboekt en op andere gebieden sprake was van een terugval. Het verslag van 2014 bevatte een nog negatievere beoordeling en de volgende waarschuwing: „... De Commissie dringt er bij de autoriteiten op aan daadkrachtig op te treden om de bezorgdheid over groeiende politisering en over toenemende tekortkomingen met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de vrijheid van meningsuiting weg te nemen, zodat zij in de komende jaren haar aanbeveling kan handhaven”¹².

- 8 Openings toespraak door de president van de Europese Commissie voor de plenaire zitting van het Europees Parlement, Straatsburg, 15 juli 2014.
- 9 Zie het voortgangsverslag 2015 waarin wordt verklaard dat er sterke politieke wil nodig is om de onafhankelijkheid van het openbaar bestuur te waarborgen. In sectie 2.2 wordt gesteld dat de capaciteit om corruptie doeltreffend aan te pakken momenteel wordt ondermijnd door een gebrek aan politieke wil en door politieke inmenging in het werk van de desbetreffende organen, hetgeen hun belet om proactief en niet-selectief te handelen, vooral in gevallen op hoog niveau (sectie 2.3), en in hoofdstuk 23 dat het huidige gebrek aan politieke wil om de laatste uitdagingen op het hoogste niveau aan te pakken het capabele bestuur ervan weerhoudt om volledig doeltreffend te zijn.
- 10 De hoofdstukken van het *acquis* (momenteel 35) vormen de basis van de toetredingsonderhandelingen van iedere kandidaat-lidstaat. Zij sluiten aan op de verschillende terreinen van het *acquis* waarop hervormingen nodig zijn om te voldoen aan de toetredingscriteria.
- 11 Zonder ze te openen en te sluiten zoals zij zou doen indien het toetredingsproces normaal zou verlopen.
- 12 Voortgangsverslag 2014 inzake de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, blz. 1.

09

In haar in november 2015 gepubliceerde voortgangsverslag 2015 herhaalde de Commissie haar aanbeveling om toetredingsonderhandelingen te openen met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Aan deze positieve aanbeveling verbindt zij echter de voorwaarde dat de Overeenkomst van Przino¹³ succesvol wordt uitgevoerd en dat er aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de uitvoering van de dringende hervormingsprioriteiten¹⁴.

10

Tabel 1 bevat onze samenvatting van de in de voortgangsverslagen 2011-2015 van de Commissie benadrukte tekortkomingen in het openbaar bestuur op enkele belangrijke hervormingsgebieden.

13 De vier belangrijkste politieke partijen hebben de Overeenkomst van Przino in juni 2015 ondertekend. Deze overeenkomst omvatte voorwaarden waaraan voldaan moest worden, waaronder vrije en eerlijke verkiezingen en de benoeming van een speciale openbare aanklager om de kwesties rond of voortvloeiend uit het onderscheppen van communicatie te onderzoeken. Zie ook paragraaf 65 en **bijlage I**.

14 In juni 2015 publiceerde de Commissie „Dringende hervormingsprioriteiten voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië”, die waren opgesteld op basis van de bevindingen van de deskundigengroep op hoog niveau. Het document bevat een lijst met dringende hervormingsprioriteiten die de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië moet uitvoeren op het gebied van de rechtsstaat en de grondrechten, de depolitisering van het openbaar bestuur, de vrijheid van meningsuiting en de verkiezingshervorming.

Tabel 1

Beoordelingen van de bestuurlijke capaciteit in de jaarlijkse voortgangsverslagen (2011-2015) op de gecontroleerde gebieden

	Hoofdstuk	Instellingen	2011	2012	2013	2014	2015
5	Openbare aanbesteding	Ministerie van Economie, eenheid concessies en privaatspublieke partnerschappen					
		Staatscommissie van beroep					
14	Vervoersbeleid	Wegen/Staatsinspectie voor vervoer					
		Veiligheidsautoriteit voor de spoorwegen					
		Luchtruim/Agentschap voor burgerluchtvaart					
21	Transeuropese netwerken	Bij de bouw betrokken instellingen					
22	Regionaal beleid en coördinatie van structurele instrumenten	Nationaal fonds, centrale financiering en aanbestedende afdeling en vakministeries					
		Programmering					
		Toezicht en evaluatie					
		Financieel beheer, controle en audit					
23	Rechterlijke macht en grondrechten	Bij de uitvoering van het corruptiebestrijdingsbeleid betrokken instellingen					
		Rechtbanken die belast zijn met zaken op hoog niveau					
27	Milieu en klimaatverandering	Regulerende instanties (horizontale wetgeving)					
		Bij luchtkwaliteit betrokken instanties					
		Bij afvalbeheer betrokken instanties					
		Bij de handhaving van wetgeving betrokken instanties					

	De bestuurlijke capaciteit is nog zwak/beperkt en moet substantieel/dringend verbeterd worden.
	De bestuurlijke capaciteit is toegenomen, maar dient nog verder verbeterd te worden.
	De bestuurlijke capaciteit is toegenomen: geen verdere verbeteringen nodig.

Bron: ERK, op basis van de voortgangsverslagen van de Europese Commissie.

De financiële pretoetredingssteun van de EU

11

De EU verstrekt financiële en technische hulp aan uitbreidingslanden (de Westelijke Balkan en Turkije) door middel van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)¹⁵. IPA I had betrekking op de periode 2007-2013 en bestond uit een totale toewijzing van 10 miljard euro, waarvan 615 miljoen euro (6 %) voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië was bestemd. Hierop volgde IPA II met een totale indicatieve toewijzing van 11,7 miljard euro voor de periode 2014-2020, waaronder 664 miljoen euro (6 %) voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

12

In het kader van IPA I kan de financiële bijstand voor het land worden weergegeven in zeven uitgavensectoren, zoals is weergegeven in **tabel 2**.

15 IPA I werd ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 210 van 31.7.2006, blz. 82) en Verordening (EG) nr. 718/2007 van de Commissie van 12 juni 2007 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB L 170 van 29.6.2007, blz. 1).

Tabel 2

IPA-bijstand voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië 2007-2013 (miljoen euro)

Sector/financieringsgebied	Totale toewijzing per sector	Percentage
Justitie en binnenlandse zaken	64	10 %
Hervorming van het openbaar bestuur	71	12 %
Maatschappelijke ontwikkeling	67	11 %
De ontwikkeling van de particuliere sector	45	7 %
Vervoer	110	18 %
Milieu	99	16 %
Landbouw en plattelandsontwikkeling	111	18 %
Andere	48	8 %
TOTAAL 2007-2013	615	100 %

Bron: Europese Commissie.

13

Toen IPA I in 2007 van start ging, werden de meeste middelen rechtstreeks door de Commissie beheerd. In 2010 was het beheer van 76 % van de IPA-toewijzing van het land echter gedecentraliseerd. Bij gedecentraliseerd beheer worden de toegewezen middelen door speciale structuren binnen de overheid van het land beheerd. De Commissie blijft echter verantwoordelijk voor deze middelen en dus voert zij controles op de verrichtingen uit.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14

De doelstelling van de controle was te beoordelen of de pretoetredingssteun van de EU doeltreffend bijdroeg tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit om hervormingen door te voeren in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Hierbij keken we naar zowel de financiële als de niet-financiële bijstand die was gericht op de versterking van de bestuurlijke capaciteit in het kader van IPA I¹⁶.

15

Bij de controle werden de volgende drie hoofdvragen gesteld:

- a) Zorgt de Commissie ervoor dat IPA-projecten doeltreffend bijdragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit?
- b) Gebruikt de Commissie de methode van gedecentraliseerd beheer doeltreffend om capaciteit op te bouwen?
- c) Wordt door de niet-financiële bijstand van de Commissie de versterking van de bestuurlijke capaciteit doeltreffend ondersteund?

16

We kozen voor onze controle drie belangrijke sectoren waarin een sterke bestuurlijke capaciteit van essentieel belang is voor de succesvolle uitvoering van hervormingen en die goed waren voor 46 % van de totale toewijzing: hervorming van het openbaar bestuur (PAR), vervoer en milieu (zie **tabel 2**). De controle bestond uit de analyse van documenten en interviews met vertegenwoordigers van de Commissie en het begunstigde land. We gebruikten het bewijsmateriaal in project- en programmadocumentatie, evaluaties en beoordelingen van IPA I en het land, en de jaarlijkse voortgangsverslagen van de Commissie.

17

Om controlevraag a) te beantwoorden, waarover in deel 1 van de opmerkingen verslag wordt uitgebracht, onderzochten we een steekproef van 17 projecten uit de sectoren PAR, vervoer en milieu. De in de PAR-sector geselecteerde projecten omvatten activiteiten op de belangrijke gebieden aanbesteding, corruptiebestrijding, interne controle, capaciteitsopbouw voor gedecentraliseerd beheer en bijstand voor opleiding bij de overheid. Met de projectactiviteiten werd beoogd de bestuurlijke capaciteit te versterken, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van strategieën, programma's, curricula, handleidingen en procedures, door het geven van advies over de versterking van instellingen en instanties op belangrijke hervormingsgebieden, en door het aanbieden van cursussen.

16 Ten tijde van de controle werden er nog geen IPA II-projecten uitgevoerd.

Reikwijdte en aanpak van de controle

18

Bij de meeste projecten in de sectoren vervoer en milieu was het versterken van de bestuurlijke capaciteit niet de hoofddoelstelling. We controleerden projecten die deze wel hadden en eveneens projecten waarvan de nevendoelstelling was capaciteit op te bouwen door „al doende te leren”.

19

De meeste projecten die we onderzochten, hadden alleen betrekking op dit land, maar sommige, bijvoorbeeld op het gebied van openbare aanbestedingen, waren projecten met meerdere begunstigden die beschikbaar waren voor alle landen in de Westelijke Balkan. We keken ook naar de bijdrage van de Regionale School voor Openbaar Bestuur (ReSPA), die eveneens in het kader van een programma voor meerdere begunstigden wordt gefinancierd. Een overzicht van de 17 gecontroleerde projecten is te vinden in **bijlage II**.

20

Om controlevraag b) te beantwoorden, waarover in deel 2 van de opmerkingen verslag wordt uitgebracht, onderzochten we de procedures die werden gevolgd om te beoordelen of het land klaar was voor het beheer van een gedecentraliseerd uitvoeringssysteem voor IPA-bijstand en onderzochten we hoe de Commissie gebruikmaakte van haar ervaring met deze beheermethode om de bestuurlijke capaciteit in het land te versterken.

21

Om controlevraag c) te beantwoorden, waarover in deel 3 van de opmerkingen verslag wordt uitgebracht, richtten we ons op de niet-financiële bijstand en onderzochten we de mechanismen voor politieke dialoog die waren opgezet in het kader van de stabilisatie- en associatieovereenkomst en van andere dialoogstructuren, zoals de dialoog op hoog niveau inzake toetreding.

Deel I — De doeltreffendheid van de bijdrage van de financiële pretoetredingssteun aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit

22

We onderzochten of bij IPA-projecten een succesvolle aanpak werd gehanteerd voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit op belangrijke gebieden van de hervorming van het openbaar bestuur (openbare aanbesteding, corruptie en interne controle) en in de sectoren vervoer en milieu. Voor de projecten in de steekproef onderzochten we of de geplande resultaten¹⁷ waren bereikt en vervolgens door de nationale autoriteiten werden gebruikt en of de impact¹⁸ ervan duurzaam was. Ook onderzochten we de belemmeringen die de vooruitgang met betrekking tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit in de weg stonden.

Met de financiële pretoetredingssteun werd een aantal aanzienlijke tekortkomingen in de bestuurlijke capaciteit op belangrijke gebieden niet verholpen

Belangrijke hervormingsgebieden met betrekking tot het openbaar bestuur

23

De Commissie oordeelde in 2007 dat de wetgeving in het land op het gebied van openbare aanbestedingen redelijk sterk was en betrekkelijk goed was afgestemd op de EU-wetgeving¹⁹. Er is sindsdien echter sprake geweest van een terugval in de hervormingen en van niet-uitvoering van de bestaande wetgeving²⁰. In het voortgangsverslag 2015 werd gewezen op de noodzaak om „inconsistenties ten opzichte van het acquis te verwijderen, waaronder het plaatsen van bedrijven op een zwarte lijst, de voorwaarden voor het gebruik van gunningscriteria, het zorgen voor harmonisering met EU-aanbestedingsregels op het gebied van defensie en veiligheid alsmede de EU-aanbestedingsrichtlijnen uit 2014, met name die over concessies”²¹.

24

Tijdens de gecontroleerde periode wees de Commissie op de ontoereikende transparantie in het aanbestedingssysteem en op het gebrek aan betrouwbare gegevens over onregelmatigheden²². Hoewel deze kwesties in de voortgangsverslagen vanaf 2011²³ als gebieden met een hoog risico worden gedefinieerd, werden deze tekortkomingen niet aangepakt in de gecontroleerde projecten (zie bijlage II).

- 17 Output is wat wordt geproduceerd of bereikt met de aan een interventie toegewezen middelen, bijvoorbeeld de gegeven cursussen op het gebied van capaciteitsopbouw. Zie Speciaal verslag nr. 21/2015 van de Europese Rekenkamer „Onderzoek van de risico's van een resultaatgerichte aanpak van EU-ontwikkelings- en samenwerkingsactiviteiten” (<http://eca.europa.eu>).
- 18 Impact betreft de sociaaleconomische gevolgen op langere termijn die gedurende zekere tijd opgemerkt kunnen worden na de afronding van een interventie, zoals verbeteringen op het gebied van de bestuurlijke capaciteit. Ibid.
- 19 SEC(2007) 1432 definitief van 6 november 2007, voortgangsverslag 2007, blz. 28 en 29.
- 20 OESO, „Peer assistance in public procurement, concessions and public-private partnerships, Final report” (Intercollegiale bijstand bij openbare aanbestedingen, concessies en publiek-private partnerschappen, definitief verslag), oktober 2011, en de voortgangsverslagen 2015 en SWD (2015) 212 final, blz. 35 en 36.
- 21 Ibid.
- 22 SEC(2009) 1335 final „2009 Progress Report”, blz. 35, SEC(2010) 1332 final „2010 Progress Report”, blz. 14, SEC(2011) 1203 final „2011 Progress Report”, blz. 14, SWD(2012) 332 final „2012 Progress Report”, blz. 12, COM(2013) 700 final „2013 Progress Report”, blz. 11 en 42, SWD(2014) 303 final „2014 Progress Report”, blz. 25. Zie ook „Thematic evaluation on IPA support to the fight against corruption” (Thematische evaluatie van IPA-steun ten behoeve van corruptiebestrijding) 2014/348-486/2, blz. 74.
- 23 Blz. 14 van het voortgangsverslag 2011, blz. 12 van het voortgangsverslag 2012, blz. 11 en 42 van het voortgangsverslag 2013, en blz. 25 van het voortgangsverslag 2014.

Opmerkingen

25

De Commissie noemde ook de noodzaak om de doelmatigheid van het systeem voor openbare aanbestedingen te verbeteren. In het kader van de gecontroleerde projecten werden cursussen georganiseerd die voornamelijk gericht waren op de aanbestedingswetgeving en waarin de noodzaak van de versterking van de capaciteit om doeltreffende aanbestedingen uit te voeren niet genoeg aan de orde kwam. In het kader van het eerste project in de gecontroleerde steekproef (zie **bijlage II**) werden opleidingen ondersteund van het bureau voor openbare aanbestedingen (PPB), het orgaan dat voornamelijk verantwoordelijk is voor het versterken van de capaciteit van de aanbestedende diensten. De opleidingen van het PPB leidden echter niet tot een noemenswaardige verbetering van hun bestuurlijke capaciteit²⁴.

26

Het PPB beschikte al over een elektronisch aanbestedingssysteem, dat in 2008 was opgezet. Met het oog op de verbetering van de algehele doelmatigheid van openbare aanbestedingen bevatte project 1 een evaluatie van het systeem, maar voor de verbetering ervan werd geen steun verleend.

27

De Commissie en andere belanghebbenden hebben consequent gewezen op tekortkomingen in de corruptiebestrijding, waarvan de aanpak prioriteit moet krijgen²⁵. De nationale autoriteiten hebben politieke toezeggingen gedaan om corruptie te bestrijden, bijvoorbeeld in het kader van de SAO. Met het werkprogramma van de regering voor de periode 2011-2015 verbond het land zich ertoe een „mee-dogenloze strijd tegen corruptie” aan te gaan. Dit leidde tot de vaststelling van nationale programma's en bijbehorende actieplannen, maar deze zijn niet vertaald in doeltreffende actie en concrete resultaten. De Commissie heeft verschillende methoden gebruikt om corruptie aan te pakken. Doordat er geen formele toetredingsonderhandelingen met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië zijn geopend, verkeert de Commissie echter niet in een positie om de bredere aanpak te hanteren die normaliter in de desbetreffende onderhandelingskaders voor kandidaat-lidstaten is uiteengezet²⁶. Dit betekende ook dat gedurende de gecontroleerde periode de benadering door de Commissie van de ondersteuning van de capaciteitsopbouw op dit belangrijke terrein niet voldoende duidelijk was.

28

De Commissie heeft IPA I-projecten gebruikt om te voorzien in enkele op zichzelf staande behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw. We hebben twee projecten in de PAR-sector gecontroleerd die capaciteitsbouw beoogden en die ten tijde van de controle waren of werden uitgevoerd (zie **bijlage II**). Het doel van project 5 was het werk van de SCPC, het belangrijkste verantwoordelijke orgaan op het gebied van corruptiepreventie, te versterken. In het project werd echter voorbijgegaan aan het feit dat de SCPC niet in staat was om haar mandaat doeltreffend uit te voeren door de ontoereikende inzet van de nationale autoriteiten op dit gebied. Haar onafhankelijkheid liet te wensen over omdat er bijvoorbeeld geen duidelijke criteria werden toegepast bij de benoeming en het ontslag van hogere leidinggevenden²⁷. Volgens het voortgangsverslag van de Commissie van 2011 beschikte de SCPC ook niet over adequate middelen: zij beschikte slechts over de helft van het benodigde aantal personeelsleden om haar functie doeltreffend te vervullen²⁸.

24 OESO (2013), „The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013” (Prioriteitenverslag 2013 inzake de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), SIGMA Country Assessment Reports, 2013/09, OECD Publishing, blz. 13.

25 Zie bijv. L. Grozdanovska Dimishkovska, „Nations in Transition”, blz. 424-425 en het verslag over mensenrechten in Macedonië uit 2013 van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).

26 Met name door middel van screeningverslagen en bijbehorende actieplannen en de jijkpunten voor opening en afronding van de onderhandelingshoofdstukken.

27 Zie het door de EU gefinancierde verslag „Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo” (De vaststelling van vergelijkende indicatorgebaseerde monitoring van de voortgang op het gebied van corruptiebestrijding bij kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten en Kosovo), blz. 35. In het voortgangsverslag van de Commissie van 2011 wordt verklaard dat er vragen zijn gesteld over de door het parlement gehanteerde criteria bij de selectie van de zeven nieuwe leden van de SCPC en in het voortgangsverslag van de Commissie van 2013 staat dat het ontslag van de voormalige voorzitter van de SCPC zonder duidelijke rechtsgrondslag een reden tot bezorgdheid is.

28 Zie ook de thematische evaluatie van IPA-steun voor corruptiebestrijding 2014/348-486/2 „Efficient Prevention and Fight against Corruption” (Doelmatige preventie en corruptiebestrijding), blz. 125 - „De doeltreffendheid hangt af van de mate waarin de regering erin slaagt factoren aan te pakken zoals het gebrek aan onafhankelijkheid en budgettaire beperkingen van de SCPC en een algeheel gebrek aan bestuurlijke capaciteit van de projectbegunstigden”.

Opmerkingen

29

Bij gebrek aan een doeltreffende strategie van de regering op het gebied van corruptiebestrijding heeft de Commissie CSO's ondersteund in de rol die zij kunnen spelen bij het attenderen van het publiek op corruptieverdenkingen. In project 6 werd ondersteuning geboden bij het ontwikkelen van beste praktijken en het verspreiden ervan onder CSO's met deze rol. We constateerden echter dat de aanpak door de Commissie op dit essentiële terrein verbeterd kan worden wat betreft het versterken van de potentiële bijdrage van CSO's die werken aan grotere transparantie en het delen van kennis.

30

Met behulp van pre-IPA-steun heeft de Commissie de nationale autoriteiten geholpen om deugdelijke wetgeving inzake interne controle in te voeren. Toen IPA I van start ging, werd de wet voor openbare interne financiële controle (PIFC) beoordeeld als een goede basis om het financieel beheer, de controlestructuren en interne controle te hervormen²⁹. In de door de controle bestreken periode waren IPA-projecten gericht op het financieel beheer en de controlecapaciteit in de operationele structuren die waren opgezet voor het gedecentraliseerde beheer van IPA-middelen, maar niet elders in het openbaar bestuur.

31

De nationale autoriteiten boekten op hun beurt weinig vooruitgang in het versterken van de bestuurlijke capaciteit op dit gebied en voerden de PIFC-wet niet volledig uit. Zo wees de Commissie er in haar voortgangsverslag van 2015 op dat de meeste eenheden voor interne controle niet over voldoende controleurs beschikken en dat hun controles, hoewel ze die uitvoeren op basis van strategische en jaarlijkse plannen, niet gebaseerd zijn op operationele en systematische risico's. Daarnaast zijn de interne controlewerkzaamheden hoofdzakelijk gericht op naleving, bevatten ze geen analyse van systeemgebreken of laten ze kosteneffectiviteitsaspecten buiten beschouwing, en moeten behoeften op het gebied van kwaliteitsbewaking beter worden uitgevoerd.

32

De ontoereikende capaciteit van eenheden voor interne controle heeft de interne controle verzwakt en had tot gevolg dat managers minder aandacht besteden aan de bevindingen van interne controleurs. Andere donoren dan de Commissie hebben steun verleend voor de versterking van de vaardigheden van interne controleurs tijdens de door de controle bestreken periode. Zo financierde het Amerikaans Bureau voor internationale ontwikkeling opleiding voor interne controleurs bij het kenniscentrum van het Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) in Slovenië. De interne controlecapaciteit en de interne controle in het algemeen blijven echter zwak.

²⁹ Voortgangsverslag 2008, blz. 59, SEC(2008) 2695 final.

Opmerkingen

33

Het belang van een sterke interne controle is toegenomen in het kader van IPA II omdat de Commissie samen met het land werkt aan de voorbereiding van een programma inzake sectorale begrotingssteun voor het beheer van overheidsfinanciën voor 2016.

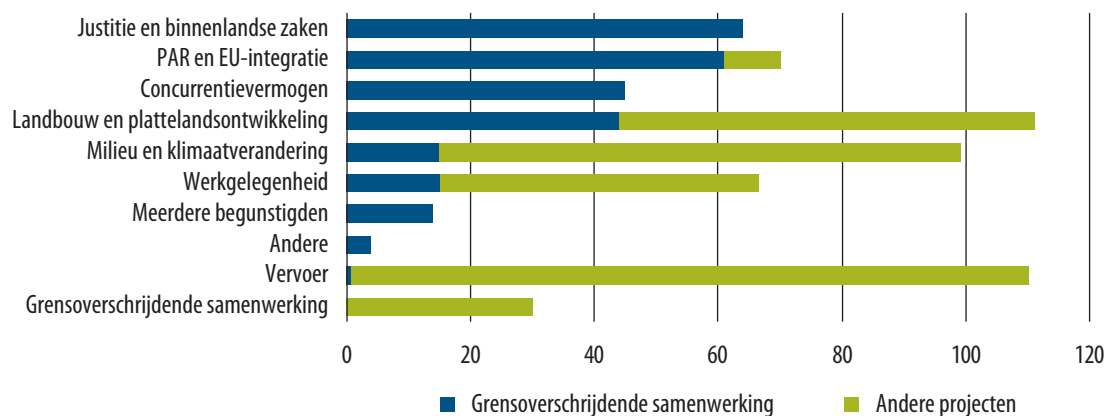
Vervoer en milieu

34

De hoofddoelstelling van de IPA-toewijzingen voor de sectoren vervoer en milieu (respectievelijk 18 % en 16 % van de toewijzingen voor 2007-2013 — zie **tabel 2**) was de verbetering van de regionale infrastructuur. Sommige van deze middelen werden uitgetrokken voor het versterken van de capaciteit van het openbaar bestuur tot het opstellen en uitvoeren van wetgeving in overeenstemming met het EU-*acquis*. Het percentage middelen dat werd gebruikt voor capaciteitsopbouw in de vervoerssector (1 %) was veel lager dan in de milieusector (15 %), ondanks het feit dat in beide sectoren sprake was van soortgelijke capaciteitstekortkomingen (zie **grafiek 1**).

Grafiek 1

IPA-toewijzingen per sector (2007-2013) (in miljoen euro)



Bron: Europese Commissie.

35

Hoewel er geen specifieke IPA-toewijzing was voor capaciteitsopbouw van de operationele structuur voor gecentraliseerd beheer³⁰, gold bij de IPA-middelen voor zowel de vervoers- als de milieusector „al doende leren” als nevendoelelstelling. Slechts bij weinig activiteiten in de gecontroleerde projecten 12 tot en met 17 (zie **bijlage II**) werd echter duidelijk op deze wijze ondersteuning verleend. Zo was het feit dat het kantoor waar de adviseurs werden ondergebracht zich op een andere locatie bevond dan dat van het nationale personeel dat bij project 15 was betrokken, niet bevorderlijk voor de kennisoverdracht. Project 17 daarentegen was een voorbeeld van succesvolle kennisoverdracht omdat overheidsperoneel bij de voorbereiding van de opdrachtbeschrijving voor het project goed gebruik kon maken van het advies dat hun werd verstrekt in de context van de technische bijstand in het kader van JASPERS³¹.

36

In het kader van IPA II verminderde de Commissie de totale toewijzing aan het land met 4 miljoen euro omdat de nationale autoriteiten steun voor technische bijstand en capaciteitsopbouw in de vervoerssector afwezen. Deze middelen is het land weliswaar kwijtgeraakt, maar ze kunnen worden herschikt binnen het bestaande programma indien het land tegemoetkomt aan behoeften op het gebied van bestuurlijke capaciteitsopbouw en horizontale hervormingen doorvoert.

De meeste geplande resultaten werden bereikt, maar ze werden niet altijd benut

37

Voordat de Commissie de definitieve betalingen verricht voor afgeronde IPA-projecten, ontvangt zij een eindrapport van de aanvrager. Uit onze controle bleek dat de geplande outputs van de elf afgeronde projecten in de gecontroleerde steekproef volledig of grotendeels waren gerealiseerd. Bij twaalf van de gecontroleerde projecten werd echter van sommige outputs slechts gedeeltelijk of helemaal geen gebruik gemaakt. In **tekstvak 1** zijn enkele voorbeelden te vinden van projectoutputs die niet door de nationale autoriteiten werden gebruikt.

30 De operationele structuur omvat de aanbestedende dienst en de vakministeries.

31 JASPERS is een partnerschap voor technische bijstand tussen DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, de EIB en de EBWO, dat onafhankelijk advies verstrekt om begunstigde landen te helpen bij de voorbereiding van hoogwaardige grote projecten.

Outputs die niet door de nationale autoriteiten werden gebruikt

In het kader van de projecten 8 en 9 werd ReSPA gefinancierd, een school die in 2006 in Montenegro werd opgericht om de capaciteitsopbouw in alle landen van de Westelijke Balkan te ondersteunen. Elk jaar betaalt de Commissie 1,2 miljoen euro om de activiteiten van de ReSPA te financieren. Elk van de deelnemende landen, waaronder de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, draagt jaarlijks 150 000 euro bij aan de exploitatiekosten van de school. Hoewel een nationale vertegenwoordiger lid is van de raad van bestuur van de ReSPA, constateerden we dat het land weinig gebruik maakte van de cursussen, vergelijkende beoordelingen en netwerken die de school aanbood. De reden was dat het overheidspersoneel van het land ze niet relevant vond of ze niet op waarde schatte.

Project 12 was gericht op de versterking van de bestuurlijke en operationele capaciteit van de Staatsinspectie voor vervoer, om wetgeving op het gebied van wegvervoer te handhaven. Het project werd in juli 2014 afgerond, maar ten tijde van de controle negen maanden later had de inspectie nog niet eens de helft van de projectoutputs gebruikt, bijvoorbeeld het strategische ontwikkelingsplan of actieplan, of de opdrachtbeschrijving die was opgesteld voor de uitschrijving van aanbestedingen.

In het kader van project 15 werden twee regionale afvalverwerkingsorganen opgezet alsmede een informatiesysteem voor openbare afvalverwerking. Hoewel het project in juni 2012 werd afgerond, werd het beheersinformatiesysteem ten tijde van de controle niet gebruikt.

38

Soms werd er geen gebruik gemaakt van de outputs omdat verdere investeringen nodig waren. Zie **tekstvak 2**.

Verdere investeringen die nodig waren om gebruik te maken van de outputs

Project 7 was gericht op de verbetering van het nationale opleidingscoördinatiesysteem en de uitvoering van het regelgevingskader met betrekking tot het beheer van het openbaar bestuur. Een belangrijke output van dit project was dat er functionele analyses werden uitgevoerd om lacunes in de bestuurlijke capaciteit vast te stellen. Deze exercitie heeft een enorm potentieel als input voor een strategie voor capaciteitsopbouw. Het project was echter niet meer dan een pilot en hoewel het richtsnoeren opleverde voor voortzetting van de analyses, bestaat de kans dat het land zonder verdere financiële bijstand het werk niet afrondt en niet gebruikt om lacunes in de capaciteit aan te pakken.

In het kader van project 7 werden ook elektronische leermiddelen ontwikkeld als flexibele methode om de bestuurlijke capaciteit te versterken. Om volledig tot zijn recht te komen, moet dit resultaat echter breder beschikbaar worden gesteld en worden geïntegreerd in een algehele opleidingsstrategie.

In project 11 werd technische bijstand verleend voor de versterking van de capaciteit van de operationele structuren die waren opgezet om IPA-middelen te beheren in het kader van de methode van gedecentraliseerd beheer. De behaalde resultaten waren gekwalificeerde docenten, opleidingscurricula, -modules en -pakketten, alsmede een toolkit en een bibliotheek met hulpmiddelen die waren ontwikkeld om de toezicht- en evaluatiecapaciteit te versterken. Na afronding van het project deden de nationale autoriteiten een beroep op de gekwalificeerde opleiders, maar slechts voor een beperkte periode. Verdere gebruikmaking van deze opleiders zouden een bijkomende investering in nationaal personeel en meer hulpbronnen hebben vereist. De nationale autoriteiten maakten geen gebruik van de monitoring- en evaluatie-instrumenten, waarvan het actualiseren en online zetten geld zal kosten.

De impact van projecten was vaak beperkt en niet altijd duurzaam

39

Elf van de gecontroleerde projecten hadden beperkte impact, die vaak niet blijvend was. Bij sommige van deze projecten was niets geregeld inzake hun eigen duurzaamheid. In andere gevallen ondernamen de nationale autoriteiten geen actie om de duurzaamheid van de resultaten te waarborgen. Zie **tekstvak 3**.

Tekstvak 3

Voorbeelden van beperkte en niet-blijvende impact

In het kader van project 5 werd de Staatscommissie voor de preventie van corruptie (SCPC) bijstand verleend bij het opstellen van documenten ter ondersteuning van een strategie voor corruptiepreventie. Dit had weinig effect op de corruptiebestrijding van het land, omdat de bijstand niet was geïntegreerd in een bredere nationale corruptiebestrijdingsstrategie en omdat de SCPC niet de onafhankelijkheid en de middelen had om doeltreffend toezicht te houden op de uitvoering van haar eigen strategie bij alle betrokken instellingen. De potentiële impact van het project werd verder afgezwakt doordat het drie jaar duurde voordat de Commissie er follow-up aan gaf door middel van een ander project.



Gebouw van de IPA-opleidings- en ondersteuningsfaciliteit in Skopje (project 10)

Bron: Europese Rekenkamer.

Project 6 was gericht op de capaciteit van CSO's om corruptie en georganiseerde misdaad aan te pakken. De ontwikkeling van beste praktijken en netwerken was positief. Als de EU-financiering wordt beëindigd, is het project echter waarschijnlijk niet duurzaam. Dit komt doordat de enige instelling die heeft aangegeven belangstelling te hebben voor het verlenen van blijvende ondersteuning op dit gebied niet over de benodigde bevoegdheid of capaciteit beschikt om het werk voort te zetten.

In het kader van project 10 werd bijstand verleend voor het opzetten van een gecentraliseerde IPA-opleidings- en ondersteuningsfaciliteit (ITSF). De ITSF heeft relatief weinig impact gehad op de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Een van de redenen is dat maar een klein aantal van de docenten die in het kader van het project waren opgeleid cursussen gaf zoals bedoeld. Dit kwam doordat ze niet werden vrijgesteld van hun andere werkzaamheden of niet gemotiveerd waren om iets wat als een bijkomende en ondankbare taak werd beschouwd, op zich te nemen. Nadat de oorspronkelijke contracten met de opleiders waren verlopen, zorgden de nationale autoriteiten niet voor nieuwe regelingen om de ITSF van opleiders te voorzien. De nationale autoriteiten en de Commissie hebben geen financiële steun verleend om het tekort aan opleiders aan te vullen. Een andere reden was dat de nationale autoriteiten de opleidingen met betrekking tot IPA niet officieel in de ITSF centraliseerden, zodat veel cursussen bleven plaatsvinden bij de afzonderlijke vakministeries (zie foto).

In het kader van project 16 werden er cursussen gegeven aan personeel dat de luchtkwaliteit mat, maar de belangrijkste belemmering voor een volledig functionerend systeem voor de bewaking van de luchtkwaliteit, namelijk het gebrek aan capaciteit op het gebied van materieel, werd niet aangepakt. Daarnaast is het ijk laboratorium waaraan bijstand werd verleend in het kader van het project, nog niet geaccrediteerd of bemand.

In het kader van project 17 werd een methode ontwikkeld voor de handhaving van het beginsel dat de vervuiler betaalt en ter versterking van de capaciteit om dit te doen, maar deze is nog niet uitgevoerd door de nationale autoriteiten. In het kader van hetzelfde project werd de invoering van tarieven ter waarborging van de duurzaamheid van afvalverwerkingsinstallaties voorbereid, maar het land heeft nog steeds geen regelgevend orgaan opgezet dat toeziet op de handhaving van de tarieven. Het project had ten tijde van de controle geen duurzame impact opgeleverd.

40

Een groot aantal van de gecontroleerde projecten had geen impact vanwege belemmeringen die veroorzaakt werden door de starre structuur en organisatie van het openbaar bestuur. Zo constateerden we bij sommige projecten waarbij aanbestedende diensten waren betrokken dat ministeries niet flexibel genoeg waren om de uitwisseling van personeel en ervaring toe te staan. Daarnaast werden ambtenaren die in het kader van drie gecontroleerde projecten waren opgeleid om ander personeel op te leiden, vaak niet vrijgesteld om cursussen te geven en werd het opleiden van ander personeel op geen enkele wijze gecompenseerd. Bij meer dan de helft van de gecontroleerde projecten stelden we vast dat opgeleid personeel niet altijd werd aangemoedigd of toestemming kreeg om de verworven vaardigheden toe te passen en dat een buitensporige roulatie van personeel en een hoog verloop leidden tot een gebrek aan gekwalificeerd personeel.

Belemmeringen voor vooruitgang met betrekking tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit

41

De Commissie had geen globale strategie voor de ondersteuning van de versterking van de bestuurlijke capaciteit in het land en de gecontroleerde projecten waren niet altijd op elkaar afgestemd als onderdeel van een coherente, samenhangende en gecoördineerde aanpak. Sommige projecten bouwden niet voort op eerdere in dezelfde sector verleende bijstand en er werd geen adequate follow-up aan gegeven door middel van verdere ondersteuning. Vaak was de reden hiervoor dat de Commissie voor een breed scala aan EU-beleidsterreinen in het land keuzes moest maken gezien de beperkte beschikbare middelen. Daarnaast waren de afzonderlijke projecten vaak zeer ambitieus en hadden ze talrijke doelstellingen.

42

De doelstellingen van de IPA-steun werden ook ondermijnd door het feit dat de bijstand niet voldoende slagvaardig, flexibel en gericht was. Zo werd de impact van de gecontroleerde projecten vaak afgezwakt doordat er vier jaar of meer lag tussen de vaststelling van de behoefte aan bijstand en het afleveren van resultaten. In sommige gevallen waren de behoeften al veranderd voordat er resultaten werden behaald. Dit was ten dele te wijten aan het langdurige proces om IPA-middelen te mobiliseren. Het kwam ook doordat de geselecteerde projecten niet altijd voldoende rijp waren, hetgeen afbreuk deed aan de doelmatigheid van de uitvoering ervan.

43

In het kader van IPA I beschikte de Commissie niet over middelen die ze snel kon mobiliseren om problemen op te lossen naargelang die zich voordeden. Een voorbeeld van de wijze waarop middelen op die manier kunnen worden ingezet was te zien tijdens de recente politieke crisis. De Commissie zette op korte termijn en in uitzonderlijke omstandigheden met succes middelen in om te zorgen voor flexibele, gerichte en versnelde input door deskundigen ter ondersteuning van dringende en gevoelige beleidsprioriteiten.

44

Het voortbestaan van belemmeringen die de verbetering van de bestuurlijke capaciteit in het land in de weg staan, leidde ertoe dat de doelstellingen van de pretoetredingssteun niet altijd werden bereikt. Een belangrijke kwestie is het gebrek aan politieke wil op hoog niveau en aan inzet van de nationale autoriteiten om IPA-projecten te ondersteunen. Zo blijft men zich op politiek niveau verzetten tegen stappen om een onafhankelijk, sterk en representatief openbaar bestuur te ontwikkelen (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4**Verzet tegen de ontwikkeling van een onafhankelijk, sterk en representatief openbaar bestuur**

Met steun van de Commissie voerde het land in februari 2015 een nieuw wettelijk kader in voor een professioneel ambtenarenapparaat. Het belangrijkste doel van de wetgeving was ervoor te zorgen dat de aanwerving van ambtenaren op verdienste en gelijke behandeling is gebaseerd. Hoewel er nog sprake is van enkele lacunes, is de wetgeving een belangrijke stap in de richting van de ontwikkeling van een sterk, onafhankelijk en professioneel ambtenarenapparaat. Twee dagen voordat de wet in werking trad, nam het parlement een nieuwe wet aan inzake de omzetting van tijdelijke contracten in vaste contracten. Deze wet omzeilt de beginselen van op verdienste gebaseerde aanwerving en heeft duizenden tijdelijke medewerkers de mogelijkheid geboden om zonder algemeen vergelijkend onderzoek ambtenaar in vaste dienst te worden.

In het kader van project 7 werden 600 administratieve functionarissen opgeleid die behoorden tot de 2 400 personeelsleden die door de nationale autoriteiten uit minderheden³² waren aangeworven na het kaderakkoord van Ohrid³³ inzake evenredige vertegenwoordiging. Hoewel de betrokken personen een salaris kregen, waren ze niet in actieve dienst. Het doel van deze opleiding was de kansen van deelnemers op een functie te verhogen. Ten tijde van de controle werd de meerderheid van het in het kader van het project opgeleide personeel nog steeds betaald, maar was het niet in actieve dienst. De doelstelling om evenredige vertegenwoordiging in het openbaar bestuur te realiseren was niet verwezenlijkt.

32 Etnische Albanezen, Serviërs, Turken, Roma, enz.

33 Het kaderakkoord van Ohrid was een vredesakkoord dat op 13 augustus 2001 tussen de regering en vertegenwoordigers van de etnisch-Albanese gemeenschap werd gesloten. De overeenkomst maakte een einde aan het gewapende conflict tussen het etnische Albanese nationale bevrijdingsleger en de nationale ordetroepen, en legde de basis voor de verbetering van de rechten van etnische Albanezen.

Deel II — Het gebruik van gedecentraliseerd beheer als middel om capaciteit op te bouwen

45

Wij onderzochten de invoering van gedecentraliseerd beheer in het kader van IPA I en de wijze waarop de Commissie de problemen oploste die zich bij de toepassing van deze beheermethode voordeden. Ook onderzochten wij of de gebruikmaking door de Commissie van gedecentraliseerd beheer leidde tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit.

Het land was niet klaar voor het volume en de complexiteit van IPA-middelen waarvoor het beheer was gedecentraliseerd

46

De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië vroeg de Commissie in 2008³⁴ om het beheer van IPA-middelen te decentraliseren naar de nationale autoriteiten. In 2010 was het land verantwoordelijk voor de aanbesteding en de uitvoering van 470 miljoen euro (76 %) van de totale in het kader van IPA I toegewezen financiële middelen, die werden onderworpen aan controles vooraf of achteraf van de Commissie. De nationale autoriteiten waren verplicht om operationele structuren op te zetten om de gedecentraliseerde IPA-middelen te beheren.

47

Het decentralisatieproces werd uitgevoerd in overeenstemming met de wettelijke voorschriften. De Commissie was echter niet verplicht om te beoordelen of de nationale autoriteiten gereed waren om het volume en de complexiteit van de te decentraliseren IPA-middelen te beheren. Wil de gedecentraliseerde beheermethode doeltreffend werken, dan moet er voldoende capaciteit in de operationele structuren aanwezig zijn.

48

Kort na het begin van de decentralisatie waren de nationale autoriteiten niet in staat de termijnen in acht te nemen voor het indienen van contractdossiers met het oog op controles vooraf door de Commissie. Dit kwam vaak doordat ze documenten van ontoereikende kwaliteit indienden die moesten worden teruggestuurd. Dit was in 2014 het geval bij een derde van deze documenten. Het tempo waarin contracten werden gesloten, vertraagde. Eind 2014 hadden de vertragingen geleid tot de vrijmaking³⁵ van 70 miljoen euro aan middelen in het kader van IPA I (11 % van de aan het land toegewezen IPA-middelen), en 244 miljoen euro aan middelen moest nog worden vastgelegd (ongeveer 40 % van het totaal). In veel gevallen leidden de vrijmakingen tot het verlies van projecten die waren ontworpen om essentiële hervormingen te financieren. Zo was er voor 2010 33 miljoen euro toegewezen, maar door het schrappen van 12 van de 31 projecten waarvoor financiering was aangevraagd, ging in feite 10 miljoen euro (33 %) verloren voor de financiering van hervormingen in het land.

34 Zie artikelen 11 en 14 van Verordening (EG) nr. 718/2007.

35 De Commissie maakt de voor een project vastgelegde middelen vrij als ze niet zijn gebruikt vóór de vastgestelde termijn. Deze middelen gaan verloren voor het desbetreffende project.

49

De Commissie schreef de vertragingen toe aan een zeer gecentraliseerd besluitvormingsproces dat het tijdig nemen van besluiten verhinderde, alsmede aan een gebrek aan materiële middelen en aan voldoende en adequaat opgeleid personeel, beschuldigingen van politieke inmenging in aanbestedingen en een slechte samenwerking tussen instellingen. De Commissie had al voor de decentralisatie van het beheer gewezen op dit soort tekortkomingen elders in het openbaar bestuur. Indien de Commissie meer rekening had gehouden met reeds vastgestelde tekortkomingen in het openbaar bestuur, had zij wellicht de conclusie getrokken dat het besluit om het beheer te decentraliseren, uitgesteld moest worden of dat een kleiner gedeelte van de IPA-middelen moest worden gedecentraliseerd binnen de beperkingen van de toepasselijke verordeningen.

De Commissie heeft actie ondernomen, maar waarschijnlijk volgen er verdere vrijmakingen

50

Op grond van haar eerdere ervaringen met andere uitbreidingslanden verwachtte de Commissie dat de eerste jaren van gedecentraliseerd beheer een leerperiode zouden zijn waarin kennis zou worden overgedragen. Zij werkte samen met het land om de oorzaken van de vertragingen in het aanbesteden en uitvoeren van IPA-middelen aan te pakken. Voor 2015, 2016 en 2017 werden echter aanzienlijke verdere vrijmakingen van IPA I-middelen verwacht.

51

In 2015 nam de Commissie maatregelen om de situatie voor IPA I-middelen te verbeteren door bijvoorbeeld het beheer van sommige IPA-projecten te hercentraliseren en het aantal controles vooraf te verminderen. Voor IPA II is de Commissie momenteel het optimale niveau van decentralisatie aan het beoordelen en is zij van plan om selectiever te zijn wat betreft de soorten projecten die zij zal decentraliseren voor beheer door de nationale autoriteiten.

Er had breder gebruik gemaakt kunnen worden van decentralisatie van het beheer als instrument voor capaciteitsopbouw voor het openbaar bestuur

52

Toen het beheer in 2010 gedecentraliseerd werd, was de belangrijkste doelstelling ervan het land voor te bereiden op het toekomstig beheer van de EU-structuur- en landbouwfondsen. Daarom werd het accent gelegd op het opzetten van structuren ter uitvoering van gedecentraliseerd beheer en op het versterken van de capaciteit van ambtenaren om met deze structuren te werken.

Opmerkingen

53

De decentralisatie van het beheer vergde een aanzienlijke investering van middelen door zowel het land als de Commissie. Zo wees het land 436 administratieve medewerkers aan om in de operationele structuren te werken en bedroegen de loonkosten hiervoor 4,7 miljoen euro per jaar (cijfers van 2014). Zowel de Commissie als het land verzorgden opleidingen voor het opzetten van operationele structuren en het programmeren, aanbesteden en uitvoeren van IPA-projecten.

54

Het gedecentraliseerde beheer heeft de capaciteit in de operationele structuren versterkt. De interne controle is sterker en operationele besluiten worden meestal op het juiste niveau genomen, met minder politieke inmenging dan in andere delen van het openbaar bestuur. Rigoureuze controles vooraf door de EU-delegatie hebben verdere mogelijkheden geboden om „al doende te leren”³⁶. De operationele structuren zijn „kenniscentra” op het gebied van bestuurlijke capaciteit geworden.

55

Hoewel het versterken van de bestuurlijke capaciteit niet als doelstelling van het decentraliseren van het beheer was vastgesteld, had de Commissie meer gebruik kunnen maken van de opgedane ervaring om de nationale autoriteiten aan te moedigen kennis over te dragen aan de rest van het openbaar bestuur, bijvoorbeeld op basis van het beginsel van „al doende leren”. De operationele structuren voor gedecentraliseerd beheer werden gezien als organisaties die bestonden naast, en zelfs gescheiden waren van de rest van het openbaar bestuur. Zo waren ze niet opgenomen in de PAR-strategie voor 2010-2015 van het land. Bij de bestudering van de steekproef van gecontroleerde projecten constateerden we dat er weinig opgebouwde kennis en ervaring vanuit de operationele structuren aan de rest van het openbaar bestuur was overgedragen. Zodoende heeft de ervaring met het decentraliseren van het beheer niet significant bijgedragen tot de algehele verbetering van de bestuurlijke capaciteit in het land.

36 Controles vooraf zijn in dit stadium een noodzakelijk onderdeel van gedecentraliseerd beheer om de financiële belangen van de EU te beschermen.

Deel III — De bijdrage van de politieke dialoog aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit

56

Wij onderzochten hoe de belangrijkste in het kader van de SAO voor politieke dialoog opgezette structuren tussen de Commissie en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië werden gebruikt om de bestuurlijke capaciteit te helpen versterken. Tevens onderzochten wij de bijdrage van de politieke dialoog buiten deze formele kaders en door de alternatieve structuren die tijdens de gecontroleerde periode werden opgezet om de afwezigheid van het kader voor dialoog dat de toetredingsonderhandelingen zouden hebben geboden te compenseren.

Hoewel de politieke dialoog goed was georganiseerd, droeg deze niet significant bij aan de algehele versterking van de bestuurlijke capaciteit

57

De belangrijkste structuren voor de politieke dialoog werden in het kader van de SAO opgezet. Ze bestaan uit de raad voor stabilisatie en associatie (SA-raad), de SA-commissie, zeven SA-subcommissies en de speciale groep inzake PAR. De Commissie en het land ontmoeten elkaar regelmatig in deze fora om de noodzaak van vooruitgang op het gebied van hervormingen en de ontoereikende capaciteit van het land te bespreken.

58

Op het hoogste niveau vindt de dialoog plaats in de SA-raad³⁷ om de vooruitgang op het gebied van zowel de politieke en economische toetredingscriteria (criteria van Kopenhagen) als de financiële samenwerking te beoordelen. Tijdens de gecontroleerde periode was de discussie vaak gericht op de noodzaak om hardnekkige belemmeringen voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit aan te pakken. Hierna volgen enkele belangrijke gebieden die werden aangepakt:

- a) de noodzaak van beleidsverbeteringen en een betere handhaving om concretere resultaten te bereiken op het gebied van corruptiebestrijding;
- b) de noodzaak om de onafhankelijkheid van het openbaar bestuur te eerbiedigen en op te bouwen, en
- c) de noodzaak om de beginselen van transparantie, verdienste en evenredige vertegenwoordiging op alle niveaus in het land toe te passen.

37 Vergaderingen worden bijgewoond door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/ vicevoorzitter van de Commissie (of haar vertegenwoordiger), de commissaris voor Europees Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen en ministers of staatssecretarissen van het land.

59

Vertegenwoordigers van de Commissie en het land bespraken ook tekortkomingen in de bestuurlijke capaciteit op de jaarlijkse vergaderingen van de SA-subcommissies en de speciale PAR-groep. Hoewel de besprekingen in alle SAO-structuren voor politieke dialoog tijdens de gecontroleerde periode intensiever werden, bleven de problemen hetzelfde.

60

De in het kader van de SAO opgezette structuren voor politieke dialoog sloten weliswaar goed aan op het toetredingsproces zolang dit op koers bleef, maar droegen tijdens de gecontroleerde periode niet succesvol bij aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Dit kwam deels doordat de nationale autoriteiten niet de politieke wil hadden om vooruitgang te boeken. Een andere oorzaak was dat de Commissie door het ontbreken van formele vooruitgang in de richting van toetreding veel minder potentiële middelen had om het land aan te moedigen zijn bestuurlijke capaciteit te versterken. Zo bevat het kader dat door de toetredingsonderhandelingen wordt geboden doorgaans een screeningprocedure voor elk beleidsterrein (toekomstig onderhandelingshoofdstuk) om te bepalen hoe goed voorbereid het land is op dat gebied. Op basis van deze screeningprocedure kan de Commissie aanbevelen dat aan bepaalde voorwaarden („de ijkpunten voor opening, de tussentijdse ijkpunten en de ijkpunten voor afronding”) moet worden voldaan voordat elk hoofdstuk kan worden geopend voor onderhandelingen of kan worden gesloten. Deze structuur bestaat momenteel niet in het land.

Met andere dialoogmechanismen werd beantwoord aan de behoefte aan een versterking van de bestuurlijke capaciteit, maar deze leidden niet tot vooruitgang wat betreft het wegnemen van de onderliggende belemmeringen

61

De Commissie heeft consistent bilateraal overleg gevoerd met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië over specifieke onderwerpen die van belang zijn voor het land. Administratief personeel van de ministeries en de Commissie hebben regelmatig gesprekken over uiteenlopende onderwerpen. Hierdoor heeft het land de mogelijkheid gekregen om inzicht te krijgen in EU-methoden en het EU-beleid op het gebied van uitbreiding te begrijpen, en op enkele gevoelige terreinen is er vooruitgang geboekt. Zo hielp de Commissie het land een „register” van corruptiegevallen op te stellen en bij te houden. Dit heeft het positieve gevolg gehad dat er meer informatie beschikbaar is over beschuldigingen van corruptie waaraan de nationale autoriteiten follow-up geven. Het register bevat echter geen informatie over beschuldigingen die geen follow-up hebben gekregen.

62

De aanpak die de Commissie hanteerde met betrekking tot de ondersteuning van uitbreidingslanden veranderde in 2014, toen de dialoog werd gecentraliseerd in DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreiding. Op de meeste beleidsterreinen gaat het land niet langer een dialoog aan met de desbetreffende DG's, maar met sector-specifieke centra van thematische expertise die zijn opgericht in het kader van de reorganisatie in 2015 van DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreiding. Een andere verandering is dat in het kader van IPA II het gedecentraliseerde beheer in de sectoren vervoer en milieu niet langer wordt ondersteund door DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling³⁸. Dit is een punt van zorg voor de desbetreffende onderdelen van het openbaar bestuur, die het gevoel hebben dat ze nu verstooken zijn van een belangrijke bron van ondersteuning voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit van het land.

63

Door het ontbreken van het kader dat toetredingsonderhandelingen bieden (zie paragraaf 60) hebben de hervormingen op een groot aantal belangrijke terreinen aan dynamiek ingeboet. Om dit tegen te gaan, heeft de Commissie alternatieve manieren onderzocht om de politieke dialoog voort te zetten. In 2012 zette zij de Dialoog op hoog niveau inzake toetreding (HLAD) op om een brug te slaan naar het openen van onderhandelingen. De dialoog was gericht op streefdoelen die waren overeengekomen tussen de commissaris voor Europees Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen en de minister-president³⁹. De HLAD behandelde soortgelijke kwesties als die welke binnen de SAO-structuren werden besproken, waaronder de noodzaak om de bestuurlijke capaciteit te versterken en belemmeringen voor de uitvoering van hervormingen te verwijderen. De dialoog vond plaats op hoog politiek niveau en op technisch niveau. Na beschuldigingen van fraude tijdens de parlementsverkiezingen van 2012 boycotte de grootste oppositiepartij het parlement gedurende meer dan twee jaar. Daardoor werd de HLAD op politiek niveau van 2013 tot september 2015 stopgezet, hoewel er met betrekking tot enkele technische kwesties nog enige vooruitgang werd geboekt.

64

Omdat de Commissie erkende dat er ondanks het ontbreken van een kader voor dialoog vooruitgang moest worden geboekt, verklaarde zij in 2013 dat zij „op uitnodiging van de Europese Raad” bereid zou zijn om voorbereidende werkzaamheden in gang te zetten „waarbij het EU-*acquis* analytisch wordt besproken, te beginnen met de hoofdstukken inzake de rechterlijke macht en de grondrechten alsmede justitie, vrijheid en veiligheid”⁴⁰. De Raad ondernam hierop geen actie.

38 DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling zal deze rol overnemen wanneer wordt geoordeeld dat het land een stap verder in de richting van toetreding heeft gedaan.

39 De desbetreffende gebieden omvatten die welke binnen de reikwijdte van de controle vallen: de rechtsstaat (waaronder corruptiebeleid) en grondrechten, verkiezingshervorming, interetnische betrekkingen, hervorming van het openbaar bestuur (waaronder het beheer van menselijke hulpbronnen, bestuurlijke procedures en decentralisatie) en economisch bestuur (waaronder het beheer van de overheidsfinanciën).

40 COM(2013) 700 final „Uitbreidingsstrategie en belangrijke uitdagingen 2013-2014”.

65

Na de publicatie in 2015 van afgeluisterde opnamen van officiële telefoongesprekken die wezen op de betrokkenheid van leden van de regering bij verkiezingsfraude en andere corrupte activiteiten heeft de Commissie zich ingezet voor een terugkeer van de partijen naar de onderhandelingstafel om een verdere verslechtering van de situatie te voorkomen. In 2015 ging de Commissie een intensieve dialoog aan met het land om de huidige binnenlandse crisis te doorbreken, hetgeen resulteerde in de door de EU gefaciliteerde Overeenkomst van Przino tussen de belangrijkste politieke partijen. Tevens presenteerde de Commissie het document „Dringende hervormingsprioriteiten” om systemische kwesties aan de orde te stellen (zie paragraaf 9) op belangrijke gebieden zoals de rechtsstaat en de rechterlijke macht, de depolitisering van het openbaar bestuur en de vrijheid van meningsuiting.

66

De betrokkenheid van de Commissie bij de huidige crisis biedt haar de mogelijkheid om de toezegging van de regering te verkrijgen om de reeds lang bestaande belemmeringen voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit in het land aan te pakken.

Conclusies en aanbevelingen

67

Wij concluderen dat er in de gecontroleerde periode relatief weinig vooruitgang is geboekt met betrekking tot het versterken van de bestuurlijke capaciteit op belangrijke gebieden. De Commissie, die in een moeilijke context werkte, waarborgde bij veel van de onderzochte projecten niet voldoende dat deze doeltreffend bijdroegen aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit.

68

Alle in de PAR-sector gecontroleerde projecten omvatten activiteiten die zo waren opgezet dat ze de bestuurlijke capaciteit zouden versterken, maar veel significante tekortkomingen konden daarmee niet voldoende worden aangepakt. Voor sommige belangrijke gebieden waarop al krachtige wetgeving bestond (bijvoorbeeld interne controle en de ontwikkeling van een professioneel, onafhankelijk ambtenarenapparaat) werd er in de gecontroleerde periode weinig bijstand verleend in het kader van IPA en werd er geen significante vooruitgang geboekt met betrekking tot de uitvoering van die wetgeving. Op andere belangrijke gebieden (zoals corruptiebestrijding en openbare aanbestedingsprocedures) hadden IPA-projecten bij gebrek aan actieve ondersteuning van de nationale autoriteiten weinig impact (zie de paragrafen 23-33).

Aanbeveling 1 Concrete bijstand voor gerangschikte prioriteiten

De Commissie dient haar bijstand voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit te richten op gerangschikte prioriteiten waarbij rekening wordt gehouden met aanzienlijke tekortkomingen op belangrijke gebieden. Hieronder volgen voorbeelden van gebieden waarvan wij tijdens onze controle constateerden dat daarop verbeteringen noodzakelijk zijn:

- i) de doelmatigheid van het systeem voor openbare aanbestedingen, bijvoorbeeld door de verdere ontwikkeling van elektronische aanbestedingen;
- ii) de transparantie van overheidsuitgaven, bijvoorbeeld door de verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens over gerapporteerde corruptiegevallen om het maatschappelijk middenveld en het bredere publiek de mogelijkheid te bieden die te onderzoeken;
- iii) interne controle, bijvoorbeeld door de verbetering van de status en de professionele vaardigheden van interne controleurs.

69

In de milieusector, maar vooral de vervoerssector, werd capaciteitsopbouw bij weinig projecten aangepakt om te zorgen voor een betere afstemming op het EU-*acquis*. Het doel van andere projecten was de bestuurlijke capaciteit te versterken door „al doende te leren”, maar ze omvatten geen activiteiten die duidelijk waren ontworpen om deze doelstelling te ondersteunen (zie de paragrafen 34-36).

Aanbeveling 2 Grote inspanningen om de capaciteit te versterken

In de sectoren vervoer en milieu dient de Commissie:

- i) meer inspanningen te leveren om de aanbesteding, de uitvoering en het beheer van projecten te versterken, bijv. door het aanbieden van opleidingen op maat aan aanbestedende diensten, het beter stimuleren van activiteiten waarbij „al doende wordt geleerd” en het verschaffen van bredere toegang tot JASPERS;
- ii) een zekere en krachtige toezegging van de nationale autoriteiten om de nationale wetgeving in overeenstemming met de EU-wetgeving te brengen en de koppeling tussen capaciteitsopbouw en EU-steun te versterken.

70

De projecten die we controleerden waren in het algemeen deugdelijk en werden goed beheerd, maar de verwachte resultaten werden vaak maar ten dele behaald of werden niet gevolgd door adequate follow-up. De meeste projecten leverden de geplande output op, maar die werd vaak niet volledig benut. Vaak hadden de projecten slechts beperkte impact en ze waren niet altijd duurzaam. De impact ervan werd ook afgezwakt doordat de projecten ambitieus waren en betrekking hadden op allerlei verschillende prioriteiten (zie de paragrafen 37-40).

Aanbeveling 3 Verbeterde follow-up van output en duurzaamheid van impact

De Commissie dient beter gebruik te maken van beleidsinstrumenten om de inzet van de nationale autoriteiten voor het hervormingsproces te versterken, met inbegrip van een langdurige en actieve follow-up van outputs en impact. De IPA-toezichtcommissies dienen dit proces nauwlettend te volgen.

71

De gecontroleerde projecten pasten niet altijd in een coherente, samenhangende en gecoördineerde aanpak die gericht was op de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Sommige projecten bouwden niet voort op eerdere in dezelfde sector verleende bijstand en er werd geen adequate follow-up aan gegeven door middel van verdere ondersteuning. Vaak viel er een gat van vier jaar of meer tussen de vaststelling van de behoefte aan bijstand en het behalen van projectresultaten (zie de paragrafen 41-44).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 4 Beter gerichte bijstand

IPA-projecten moeten elkaar opvolgen en deel uitmaken van een samenhangende aanpak. Bij het plannen van projecten moet de Commissie:

- i) prioriteiten beter rangschikken in opeenvolgende stappen en deze volgorde bij de programmering en uitvoering van IPA-middelen aanhouden;
- ii) een groter deel van de IPA-toewijzing gebruiken voor versnelde, flexibele en gerichte ondersteuning met betrekking tot dringende en gevoelige kwesties op het gebied van beleid en het *acquis*.

72

Het gedecentraliseerde beheer van IPA-middelen heeft waardevolle kennisoverdracht mogelijk gemaakt. Er zouden echter minder vertragingen en vrijmakingen zijn geweest als de decentralisatie geleidelijker was uitgevoerd. Hoewel het versterken van de bestuurlijke capaciteit niet als doelstelling van het decentraliseren van het beheer was vastgesteld, hadden de nationale autoriteiten doeltreffender gebruik kunnen maken van de opgedane ervaring om bij te dragen aan de algehele verbetering van de bestuurlijke capaciteit binnen het openbaar bestuur (zie de paragrafen 46-55).

Aanbeveling 5 Meer gebruikmaking van gedecentraliseerd beheer om de capaciteit te versterken

De Commissie dient de gedecentraliseerde beheermethode selectiever te gebruiken wat betreft de hoeveelheid middelen en de complexiteit en gevoeligheid van de projecten die gedecentraliseerd moeten worden. Zodra er voorbeelden van goede praktijken zijn vastgesteld in de operationele structuren die voor gedecentraliseerd beheer zijn opgezet, moet de Commissie de nationale autoriteiten aanmoedigen om deze praktijken naar andere overheidsinstanties uit te breiden, bijvoorbeeld om delegatie van de besluitvorming aan het juiste niveau aan te moedigen en de internecontrolesystemen te versterken.

73

De mechanismen voor de politieke dialoog waren geschikt om de hervormingen in het land te ondersteunen, maar droegen niet significant bij tot de versterking van de algehele bestuurlijke capaciteit tijdens de gecontroleerde periode. Dit is te wijten aan het gebrek aan politieke wil in het land om sommige belemmeringen voor hervormingen aan te pakken en de verminderde hefboomwerking als gevolg van het ontbreken van het kader voor dialoog dat toetredingsonderhandelingen zouden hebben verschaft, waardoor de Commissie hervormingen op gevoelige gebieden minder kan aanmoedigen. De Commissie bleef in 2015 nauw betrokken en bevorderde een politiek akkoord om de politieke crisis in het land te doorbreken. Hierdoor heeft de Commissie de mogelijkheid gekregen om weer vaart achter de hervormingen te zetten (zie de paragrafen 57-66).

Aanbeveling 6 **Gebruikmaking van de politieke dialoog om de inzet voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit te waarborgen**

In het kader van de hernieuwde mogelijkheid om de bestuurlijke capaciteit te versterken, waardoor hervormingen beter kunnen worden uitgevoerd, moet de Commissie de politieke dialoog gebruiken om:

- i) een krachtige inzet te waarborgen voor het versterken van de capaciteit om corruptie aan te pakken en de transparantie te verbeteren;
- ii) van het land te eisen dat het zijn „register” van corruptiegevallen verder opbouwt zodat het een betekenisvol instrument wordt voor het beoordelen van de vooruitgang op het gebied van corruptiebestrijding;
- iii) meer aandacht te besteden aan het monitoren van resultaten om de terugval op het gebied van hervormingen van het openbaar bestuur te keren, onder meer wat betreft de uitvoering van wetgeving op gebieden als openbare aanbestedingen en PIFC;
- iv) streefwaarden en termijnen overeen te komen met het oog op een gestructureerde aanpak van belemmeringen voor het versterken van de bestuurlijke capaciteit om essentiële gebieden van het acquis uit te voeren.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 1 maart 2016.

Voor de Rekenkamer



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

Belangrijke data in de betrekkingen tussen de EU en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 mei — Stabilisatie- en associatieproces voor landen in Zuidoost-Europa.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 24 januari — De Raad stelt onderhandelingsrichtsnoeren vast voor een stabilisatie- en associatieovereenkomst (SAO).
2001	<ul style="list-style-type: none"> 9 april — Ondertekening van de SAO, de eerste in de regio.
2003	<ul style="list-style-type: none"> 21 juni — Op de top tussen de EU en de Westelijke Balkan in Thessaloniki spreekt de EU nogmaals haar steun uit voor de Europese toekomst van de landen op de Westelijke Balkan.
2004	<ul style="list-style-type: none"> 22 maart — Het land vraagt het EU-lidmaatschap aan.
	<ul style="list-style-type: none"> 1 april — De SAO treedt in werking.
2005	<ul style="list-style-type: none"> 16 december — Op aanbeveling van de Commissie verleent de Raad het land de status van kandidaat.
2007	<ul style="list-style-type: none"> 30 oktober — Ondertekening van de IPA-kaderovereenkomst en de financieringsovereenkomst voor het nationale IPA-programma 2007.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 1 januari — Visumversoepelingsovereenkomst en overnameovereenkomst treden in werking.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 7 oktober — De Commissie beveelt aan om tot fase 2 van de SAO over te gaan.
	<ul style="list-style-type: none"> 14 oktober — De Commissie beveelt aan om toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 8 december — Conclusies van de Raad Algemene Zaken (RAZ). Geen besluit over de eerste aanbeveling van de Commissie om toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 19 december — Reizen zonder visum naar de Schengenzone wordt toegestaan.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 9 november — De Commissie beveelt aan om toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 14 december — Conclusies van de RAZ. Geen besluit over de aanbeveling van de Commissie om onderhandelingen te openen.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 12 oktober — De Commissie beveelt aan om toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 5 december — Conclusies van de RAZ. Geen besluit over de aanbeveling van de Commissie om onderhandelingen te openen.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 15 maart — Commissaris Füle opent de dialoog op hoog niveau (HLAD) met de Commissie.
	<ul style="list-style-type: none"> 7 mei en 17 september — Commissaris Füle woont de plenaire zitting van de HLAD bij.
	<ul style="list-style-type: none"> 10 oktober — De Commissie beveelt aan om toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 11 december — Conclusies van de RAZ. Geen besluit over de aanbeveling van de Commissie om onderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 24 december — Tijdens een verhit debat over de begroting van 2014 geeft de voorzitter opdracht de parlementsleden van de oppositie en alle journalisten uit het nationale parlement te verwijderen. Belangrijkste oppositiepartij begint met een boycot van de parlementszittingen.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 16 oktober — De Commissie beveelt aan om toetredingsonderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 17 december — Conclusies van de RAZ. Geen besluit over de positieve aanbeveling van de Commissie.
2014	<ul style="list-style-type: none"> 8 oktober — De Commissie stelt dat het land „nog steeds in voldoende mate voldoet aan” de criteria voor het EU-lidmaatschap en beveelt voor het zesde achtereenvolgende jaar aan om onderhandelingen te openen.
	<ul style="list-style-type: none"> 16 december — Conclusies van de RAZ. Geen besluit over de zesde aanbeveling van de Commissie om toetredingsonderhandelingen te openen.

2015	<ul style="list-style-type: none"> • 31 januari — De openbaar aanklager dient een aanklacht in tegen de belangrijkste oppositieleider wegens „samenzwering met een buitenlandse veiligheidsdienst om de regering omver te werpen”. De EU uit haar bezorgdheid over de verslechtering van de politieke dialoog in het land en roept op tot een onafhankelijk en transparant onderzoek.
	<ul style="list-style-type: none"> • 10 februari — Oppositieleiders beginnen afgeluisterde gesprekken vrij te geven en beweren dat de regering onwettig toezicht heeft gehouden op wel 20 000 burgers.
	<ul style="list-style-type: none"> • 18 februari — Commissaris Hahn bezoekt Skopje, uit ook zijn grote bezorgdheid over het gerapporteerde toezicht op duizenden burgers en roept op de zaak grondig te onderzoeken.
	<ul style="list-style-type: none"> • 21 april — de RAZ spreekt zijn ernstige bezorgdheid uit over de verslechterende situatie in het land en roept de politieke leiders dringend op deze bezorgdheid snel weg te nemen.
	<ul style="list-style-type: none"> • 9-10 mei — Bij onlusten in de noordelijke stad Kumanovo komen 8 politieagenten en 14 vermeende leden van een etnische Albanese gewapende groep om.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2 juni — Commissaris Hahn ontmoet de leiders van de vier belangrijkste politieke partijen en zij ondertekenen de Overeenkomst van Przino.
	<ul style="list-style-type: none"> • 22 en 23 juni — De Raad voor Buitenlandse en Algemene Zaken van de EU roept alle partijen op om de overeenkomst van 2 juni na te leven en alle aanbevelingen van de Commissie uit te voeren.
	<ul style="list-style-type: none"> • 15 juli — Overeenkomst inzake een protocol voor de uitvoering van de Overeenkomst van Przino. De belangrijkste elementen zijn de terugkeer van de oppositiepartij naar het parlement op 1 september, een technocratische regering vanaf 15 januari en parlementsverkiezingen op 24 april 2016.
	<ul style="list-style-type: none"> • 15 september — Benoeming van een speciale aanklager om de kwesties te onderzoeken die aan het licht zijn gekomen naar aanleiding van het onderscheppen van communicatie.
	<ul style="list-style-type: none"> • 18 september — Commissaris Hahn bezoekt Skopje voor een plenaire vergadering van de HLAD.
	<ul style="list-style-type: none"> • 2 oktober — Minister-president Gruevski bevestigt opnieuw dat de prioriteiten van het land lidmaatschap van de EU en de NAVO zijn alsmede de oplossing van het langlopende naamgeschil.
	<ul style="list-style-type: none"> • 5 november — De Commissie verklaart dat zij bereid is haar aanbevelingen om toetredingsonderhandelingen met het land te openen, te handhaven. Hieraan wordt echter de voorwaarde verbonden dat de politieke overeenkomst van juni/juli verder wordt uitgevoerd en dat er aanzienlijke vooruitgang wordt geboekt met betrekking tot de uitvoering van de dringende hervormingsprioriteiten.

Bron: Europese Commissie.

Gecontroleerde projecten

Projectnr. (in de tekst)	Naam project	Contractnr.	Aanbesteed bedrag (euro)
Aanbestedingen			
1.	Steun voor het systeem voor openbare aanbestedingen	260-590	986 442
2.	Steun voor de verbetering van bestuur en beheer	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	Steunprogramma voor de verbetering van bestuur en beheer (SIGMA), subprogramma voor de versterking van de institutionele capaciteit in de IPA-regio.	319-423	10 000 000
4.	Opleiding op het gebied van openbare aanbestedingen op de WB en in Turkije	248-580	3 962 000
Corruptie			
5.	Ondersteuning bij het opstellen van de strategische follow-updocumenten en bijbehorende actieplannen ter preventie en bestrijding van corruptie en belangenconflicten	252-831	165 968
6.	Uitwisseling van beste praktijken van de EU met betrekking tot het toezicht op corruptiebestrijding op plaatselijk niveau	10-39880	138 500
Initiatief voor capaciteitsopbouw			
7.	Technische bijstand voor het Ministerie van de Informatiemaatschappij en Bestuur en versterking van de uitvoering van het nationaal systeem voor opleidingscoördinatie	10-14592	1 095 000
8.	Besturen van ReSPA en organiseren van ReSPA-activiteiten	256-128	2 400 000
9.	Besturen van ReSPA en organiseren van ReSPA-activiteiten	331-241	3 500 000
10.	Technische bijstand voor de IPA-opleidings- en ondersteuningsfaciliteit ten behoeve van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië in het kader van de IPA-verordening uit 2007	240-984	969 000
11.	Versterking van de capaciteit van de instellingen om de operationele programma's te beheren en uit te voeren	260-772	1 599 710
Vervoer			
12.	Versterking van de bestuurlijke en operationele capaciteit van de staatsinspectie voor vervoer	09-42802	732 750
13.	Toezicht op de overgebleven verbinding langs Corridor X op het niveau van snelweggedeelte Demir Kapija-Smokvica	09-24859/1	8 977 500
14.	Opstellen van gedetailleerde ontwerp- en aanbestedingsdocumentatie voor de aanleg van een nieuw baanvak tussen Kicevo en de grens met de Republiek Albanië in het kader van Corridor VIII en aanbestedingsdocumentatie voor het toezicht op bouwwerkzaamheden die in het begunstigde land worden uitgevoerd	11-28412/1	7 752 425
Milieu			
15.	Versterking van de bestuurlijke capaciteit op centraal en lokaal niveau ten behoeve van de uitvoering en handhaving van wetgeving op het gebied van afvalbeheer	244-793	1 297 150
16.	Versterking van de capaciteit op centraal en lokaal niveau ten behoeve van het milieubeheer op het gebied van luchtkwaliteit	245-323	1 000 000
17.	Technische bijstand voor het ontwikkelen van een studie inzake nationale watertarieven	10-10139/1	785 000

Bron: Gegevens afkomstig uit de databank van de Europese Commissie.

Antwoorden van de Commissie

Samenvatting

V

De investeringen in milieu- en vervoersinfrastructuur in het kader van IPA I hadden tot doel de bestuurlijke capaciteit te versterken via projecten waarbij „al doende wordt geleerd“. Dit betekent dat het land in deze sectoren indirect kennis over overheidsopdrachten opdoet, in overeenstemming met het rechtskader van de structuurfondsen.

VI

Hoewel de Commissie erkent dat het gedecentraliseerde uitvoeringssysteem (DIS) het vaststellen van de behoeften en het bereiken van projectresultaten zou kunnen vertragen, wil ze erop wijzen dat de programmering van de financiële bijstand, de uitvoering van deze programma's en het meten van de resultaten een gefaseerd en complex proces is dat over het algemeen verscheidene jaren in beslag neemt, ongeacht het soort projecten of de beheersvorm.

VII

Het doel van het DIS was een werkbaar systeem voor het gedecentraliseerde beheer van EU-middelen aan te reiken. De nationale autoriteiten zouden kunnen worden aangemoedigd om dit als een goede praktijk voor het hele openbare bestuur te gebruiken. De voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië bereidt momenteel een omvangrijk hervormingsprogramma inzake het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) voor, dat gebaseerd zal zijn op een uitvoerige diagnose van de subsystemen voor het beheer van openbare middelen en dat naar verwachting zal leiden tot een versterkte capaciteit van het hele openbare bestuur op dit gebied.

Inleiding

12

De Commissie is het eens met deze voorstelling van de uitgavensectoren. De Commissie wenst hier de volgende informatie aan toe te voegen. Volgens de IPA I-verordening wordt de pretoetredingssteun in het kader van de programmering en de tenuitvoerlegging onderverdeeld in de volgende afdelingen:

1. omschakeling en institutionele opbouw — deze afdeling bestrijkt alle sectoren;
2. grensoverschrijdende samenwerking — deze afdeling bestrijkt de sector territoriale samenwerking;
3. regionale ontwikkeling — deze afdeling bestrijkt de sectoren milieu en vervoer;
4. ontwikkeling van het menselijk potentieel — deze afdeling bestrijkt de sector onderwijs, werkgelegenheid en sociaal beleid;
5. plattelandontwikkeling — deze afdeling bestrijkt de sector landbouw.

De laatste drie afdelingen bestonden uit projecten van het structuurfondsentype en stonden alleen open voor kandidaat-lidstaten met een accreditatie voor het gedecentraliseerde beheer van fondsen.

13

IPA I-steun voor projecten van het structuurfondsentype, zoals investeringen in milieu en vervoer, kon het land wet-
telijk gezien alleen krijgen op grond van het DIS. In het kader van gedecentraliseerd beheer worden de toegewezen
middelen beheerd door specifiek voor dat doel geaccrediteerde structuren binnen het overheidsapparaat van het
land.

Opmerkingen

27

Bij gebrek aan een onderhandelingskader maakt de Commissie gebruik van de beschikbare instrumenten om de
capaciteitsopbouw op dit gebied te ondersteunen. Het land heeft in 2015 een actieplan goedgekeurd dat voorziet
in concrete maatregelen met bijhorende termijnen, en heeft bevoegdheden toegewezen met betrekking tot een
aantal prioritaire gebieden, waaronder corruptiebestrijding. De Commissie controleert regelmatig hoe de uitvoe-
ring van dit actieplan vordert en volgt dit op het hoogste niveau op. De Commissie besteedt hier aandacht aan in
haar voortgangsverslag en in het document „dringende hervormingsprioriteiten”. Bovendien wordt in het door
het land opgestelde actieplan inzake dringende hervormingsprioriteiten bijzondere aandacht besteed aan corrup-
tiebestrijding en worden duidelijke doelstellingen en termijnen opgegeven. De strijd tegen corruptie is ook een
aandachtspunt in de toetredingsdialoog op hoog niveau, waarin eveneens doelstellingen en termijnen worden
vastgesteld om het probleem aan te pakken. Of alle doelstellingen worden verwezenlijkt, hangt uiteindelijk af van
de nationale autoriteiten, die blijf moet geven van de nodige politieke wil.

29

De Commissie heeft een duidelijke aanpak ter ondersteuning van CSO's, zoals toegelicht in de mededeling van de
Commissie (COM (2012)492 van 12 september 2012) en in de Richtsnoeren voor EU-steun aan het maatschappelijk
middenveld in uitbreidingslanden 2014-2020, en voert intensieve gesprekken met deze organisaties omtrent alle
belangrijke sectoren, waaronder de strijd tegen corruptie. De Commissie zoekt voortdurend naar nieuwe, innova-
tieve manieren om CSO's te ondersteunen.

Tekstvak 2 — Eerste alinea

Wat project 7 betreft, heeft het land op 14 februari 2014 wetgeving aangenomen die het maken van een functio-
nele analyse vóór elke wijziging van het organisatieschema verplicht stelt. Belangrijk is dat de nationale autoriteiten
toezien op de correcte uitvoering van de wet.

Tekstvak 2 — Derde alinea

Binnen het huidige rechtskader van het land mag de overheid geen aanvullende middelen gebruiken om de docen-
ten te betalen.

Tekstvak 3 — Vierde alinea

Hoewel de Commissie het eens is met de opmerking over project 16, wijst ze erop dat de EU op dit gebied aanzien-
lijke technische ondersteuning met betrekking tot capaciteitsopbouw en materieel heeft geboden. De bewaking
van de luchtkwaliteit is echter een zeer complex probleem dat, om een geloofwaardig systeem te creëren, aan-
zienlijke financiële en personele middelen vraagt, maar dat ook regelmatig onderhoud en de vernieuwing van het
materieel door de nationale autoriteiten vereist.

De EU heeft 13 van de 17 stations voor de bewaking van de luchtkwaliteit geleverd, die de basis van het landelijk meetnet voor luchtkwaliteit vormen. Via het lopende jumelageproject inzake luchtkwaliteit (in het kader van IPA 2012) wordt het ministerie momenteel ondersteund bij het opstellen van accreditatiedocumenten voor het ijklaboratorium.

Tekstvak 3 — Vijfde alinea

Wat project 17 betreft, heeft het nationale parlement op 15 januari 2016 de „Wet inzake prijsstelling voor waterdiensten” goedgekeurd (Staatsblad nr. 07/16, bekendgemaakt op 18.1.2016) en wordt het regelgevend orgaan binnenkort opgericht. Dit is een proces waarvan de uitvoering meer tijd vergt.

De uiterste termijn voor de omzetting van de wet is september 2016 en de goedkeuring van een nieuwe methodologie voor de vaststelling van het watertarief is gepland voor eind oktober 2016. De nieuwe methodologie voor de vaststelling van het watertarief wordt van kracht op 1 januari 2018 voor gemeenten met meer dan 10 000 inwoners en op 1 januari 2019 voor gemeenten met minder dan 10 000 inwoners.

41

Om in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten van het IPA II de samenhang en de coördinatie verder te verbeteren en te versterken, heeft de Commissie een sectorale benadering geïntroduceerd. Dit moet leiden tot een grondigere aanpak van de sectoren. Ook moet dit zorgen voor samenhang in de bijstand en voor coördinatie tussen de belanghebbende partijen en de donoren.

42

Voor de IPA-bijstand wordt een programmatische aanpak gevolgd, waarbij de verschillende stappen — de vaststelling van de behoeften, de voorbereiding van de programma's voor financiële bijstand, de uitvoering van deze programma's en het boeken van resultaten op al deze vlakken — een gefaseerd en complex proces van verscheidene jaren vormen. Om deze termijn in te korten, programmeert de Commissie haar bijstand in het kader van het IPA II op basis van de maturiteit van de projecten. De bijstand van het structuurfondsentype werd in het kader van IPA I aan een accreditatieprocedure onderworpen die werd uitgevoerd in de periode waarin de programma's reeds waren goedgekeurd, hetgeen ook van invloed was op de aanbesteding/tenuitvoerlegging en absorptie van deze middelen.

47

De Commissie wenst hier de volgende informatie aan toe te voegen. Er is gebruikgemaakt van de programma's inzake communautaire bijstand voor wederopbouw, ontwikkeling en stabilisatie voor de periode 2005-2006 om het nieuw aangeworven personeel in de operationele structuren te ondersteunen en de personeelsleden op te leiden opdat ze over de nodige kennis beschikken om in het kader van het DIS te werken. In de daaropvolgende jaren is door een hoog personeelsverloop de capaciteit in de operationele structuren afgenomen. De Commissie heeft altijd beklemtoond dat er behoefte is aan een adequaat personeelsbeleid en heeft dit zelfs in het DIS-actieplan voor 2013 opgenomen. De regering moet zich ten volle inzetten om voor voldoende capaciteit in de operationele structuren te zorgen.

49

De Commissie wenst hier de volgende informatie aan toe te voegen. Volgens de geldende Verordeningen (EG) nr. 1085/2006 en (EG) nr. 718/2007 is voor dit land bijstand van het structuurfondsentype enkel mogelijk in gedecentraliseerde vorm. Voor IPA II is de Commissie selectiever geworden in het decentraliseren van het beheer van middelen naar het land.

50

Naast de vermindering van het aantal controles vooraf en de selectievere decentralisatie van de middelen in het kader van het IPA II, houdt de Commissie ook nauw toezicht op de door de nationale autoriteiten opgestelde aanbestedingsplannen en heeft ze het land eveneens geadviseerd projecten te prioriteren om het risico van nieuwe annuleringen te beperken. De Commissie houdt toezicht op de uitvoering van het door de nationale autoriteiten opgestelde DIS-actieplan om problemen inzake de uitvoering van het IPA op te lossen.

Conclusies en aanbevelingen

67

De Commissie is het globaal genomen eens met de algemene conclusie van de Rekenkamer, maar merkt op dat er in veel gevallen resultaten zijn geboekt en dat de aan het land geleverde bijstand in sommige gevallen heeft bijgedragen aan de versterking van de bestuurlijke capaciteit. Op het vlak van openbare aanbestedingen bijvoorbeeld, vormde de IPA-steun de basis voor de creatie van de staatscommissie van beroep.

Aanbeveling 1

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Uit de beoordeling van de overheidsuitgaven en financiële verantwoording blijkt dat deze gebieden moeten worden versterkt om de goede werking van het systeem voor het beheer van de overheidsfinanciën te garanderen. Verdere bijstand van de EU moet in overeenstemming zijn met de maatregelen die zullen worden vastgesteld in het hervormingsprogramma voor het beheer van de overheidsfinanciën, waaraan momenteel wordt gewerkt.

69

De investeringen in milieu- en vervoersinfrastructuur in het kader van IPA I hadden tot doel de bestuurlijke capaciteit te versterken via projecten waarbij „al doende wordt geleerd“. Dit betekent dat het land in deze sectoren indirect kennis over overheidsopdrachten opdoet, in overeenstemming met het rechtskader van de structuurfondsen.

Aanbeveling 2

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Voorts zal de Commissie het land opleidingen en bijstand van JASPERS blijven aanbieden.

Aanbeveling 3

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Momenteel volgt de Commissie de output en duurzaamheid op via de sectorale en gezamenlijke IPA-toezichtcomités. Deze follow-up zal verder worden versterkt met de vaststelling van het prestatiekader voor IPA II, waarin indicatoren met streefdoelen en ondergrenzen worden ingevoerd op project- en programmaniveau. Na afsluiting van elk programma evalueert de Commissie de uitvoering ervan en ze behoudt zich het recht voor om middelen terug te vorderen indien er afwijkingen zijn tussen de verwachte resultaten en de ingezette middelen.

71

De programmering van de financiële bijstand, de tenuitvoerlegging van deze programma's en het meten van de resultaten is een gefaseerd en complex proces. In het kader van IPA II heeft de Commissie een sectorale benadering ingevoerd die ervoor moet zorgen dat de sectoren grondiger worden aangepakt. Dit moet ook de samenhang van de bijstand en de nodige coördinatie tussen de belanghebbende partijen en de donoren waarborgen. De Commissie besteedt veel meer aandacht aan de maturiteit van de projecten om het risico te beperken dat er een gat zou vallen tussen de programmering en de uitvoering van de projecten. Daarom wordt in IPA II met één enkele projectcyclus gewerkt.

Aanbeveling 4

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. In het kader van IPA II heeft de Commissie een sectorale benadering ingevoerd die ervoor moet zorgen dat de sectoren grondiger worden aangepakt. Dit waarborgt ook de samenhang van de bijstand en de nodige coördinatie tussen de belanghebbende partijen en de donoren.

Aanbeveling 5

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. In het kader van IPA II is de Commissie selectiever geworden wat betreft de hoeveelheid middelen en de complexiteit van de projecten. De decentralisatie vindt plaats op basis van een beoordeling van de capaciteit van de betrokken landelijke structuren om de projecten uit te voeren.

Aanbeveling 6

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 6 i)

De nationale autoriteiten moeten niet alleen de bestuurlijke capaciteit versterken, maar ook blijk geven van een krachtig politiek engagement om corruptie aan te pakken en voor meer transparantie te zorgen, hetgeen kan worden gemeten via bestaande instrumenten zoals het voortgangsverslag, de toetredingsdialoog op hoog niveau en de dringende hervormingsprioriteiten.

Aanbeveling 6 ii)

De Commissie heeft de afgelopen tien jaar het land geholpen een „register“ van corruptiezaken bij te houden en zal het land bijstand blijven verlenen om het register verder uit te bouwen.

Aanbeveling 6 iv)

Bij gebrek aan een onderhandelingskader zal de Commissie gebruik blijven maken van de bestaande instrumenten, zoals het voortgangsverslag, de toetredingsdialoog op hoog niveau en de dringende hervormingsprioriteiten, om de capaciteit van de nationale autoriteiten met betrekking tot de uitvoering van belangrijke onderdelen van het acquis te meten. Het door de nationale autoriteiten opgestelde actieplan met betrekking tot de dringende hervormingsprioriteiten bevat bijvoorbeeld streefdoelen en termijnen voor de uitvoering van de prioriteiten op belangrijke gebieden. Bovendien kunnen dankzij de nieuwe aanpak met het voortgangsverslag de streefdoelen van sommige proefonderdelen beter worden bepaald. Concrete en duurzame resultaten zullen evenwel alleen worden bereikt als de nationale autoriteiten blijk geven van het nodige politieke engagement om deze maatregelen uit te voeren.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

In dit verslag wordt door de Rekenkamer onderzocht of de steun van de Commissie voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië doeltreffend heeft bijgedragen tot de opbouw van de bestuurlijke capaciteit van het land met het oog op de voorbereiding ervan op het EU-lidmaatschap. De Rekenkamer concludeert dat er tijdens de gecontroleerde periode betrekkelijk weinig vooruitgang is geboekt (2007-2013). Dit was grotendeels te wijten aan onvoldoende politieke wil in het land om sommige van de belemmeringen voor de versterking van de bestuurlijke capaciteit aan te pakken en aan het feit dat de Commissie door het ontbreken van een kader voor toetredingsonderhandelingen, op essentiële gebieden veel minder mogelijkheden had. Tegelijkertijd wijst de Rekenkamer op tekortkomingen in het beheer van de gecontroleerde projecten door de Commissie.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau