

I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 4/2005

**over het beheer door de Commissie van de economische samenwerking
in Azië, vergezeld van de antwoorden van de Commissie**

(uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, EG)

(2005/C 260/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
AFKORTINGEN		2
SAMENVATTING	I-VI	3
INLEIDING	1-15	4
Achtergrond en beschrijving van het terrein	1-9	4
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-15	6
OPMERKINGEN	16-59	10
Is er een doeltreffende strategie voor economische samenwerking in Azië?	16-35	10
Brede strategie, tegen een snel veranderende achtergrond	18-27	10
... ongeschikte doelstellingen en indicatoren in het activiteitenoverzicht	28-33	11
... leidt tot een grote verscheidenheid aan projecten en programma's met moeilijk te meten prestaties	34-35	12
Heeft de Commissie de tenuitvoerlegging van economische samenwerkingsactiviteiten doeltreffend beheerd?	36-59	12
Bilaterale projecten	38-49	12
Projecten voor heel Azië	50-59	16
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	60-72	18
Conclusies en aanbevelingen betreffende strategie	60-65	18
Conclusies en aanbevelingen inzake de tenuitvoerlegging	66-72	18
Antwoorden van de Commissie		20

AFKORTINGEN

ABB	Activiteitgeoriënteerd begroten
ABM	Activiteitgeoriënteerd management
AIDCO	Dienst voor samenwerking EuropeAid (ofwel: EuropeAid)
ALA	Azië en Latijns-Amerika
ASEAN	Associatie van Zuidoost-Aziatische staten
ASEM	Ontmoeting Azië-Europa
BPC	Beheer van de projectcyclus
CRIS	Common RELEX Information System
EBIC	EG-adviescentrum voor ondernemingen
EC	Europese Commissie
ECERP	EU China Enterprise Reform Project
EU	Europese Unie
FKP	Faciliteit kleine projecten
IER	Intellectuele eigendomsrechten
IT & C	Informatietechnologie en communicatie
LSD	Landenstrategiedocument
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MoU	Memorandum van overeenstemming
MUTRAP	Multilateral Trade Policy Assistance Project
NIP	Nationaal indicatief programma
PBO	Projectbeheersorganisatie
RELEX	DG Externe betrekkingen
RSD	Regionaal strategiedocument
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SDAB	Strategiedocument voor armoedebestrijding
WTO	Wereldhandelsorganisatie

SAMENVATTING

I. De uitgaven van de EU aan economische samenwerking in Azië zijn geregeld in Verordening (EEG) nr. 443/92 van de Raad, waarin de belangrijkste doelstellingen ervan zijn vastgelegd (verbetering van wetenschappelijke en technologische samenwerking, verbetering van het institutionele draagvlak, steun aan het bedrijfsleven, met name door acties ter bevordering van de handel en acties voor opleiding en technische bijstand), alsmede de gebieden waaraan de EU-middelen dienen te worden besteed (zie de paragrafen 1 t/m 4).

II. Economische samenwerking in Azië wordt op twee verschillende manieren ten uitvoer gelegd: door middel van bilaterale projecten — tussen de Commissie en individuele begunstigde landen, — alsmede regionale programma's voor subregio's, of door programma's die heel Azië bestrijken en waarnaar hier zal worden verwezen als „programma's voor heel Azië” (zie de paragrafen 5 t/m 9).

III. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de Commissie een strategie heeft vastgesteld die leidt tot het meest doeltreffende gebruik van de steun in verband met economische samenwerkingsactiviteiten in Azië, en of de Commissie de tenuitvoerlegging van deze steun doeltreffend beheert (zie de paragrafen 10 t/m 15).

IV. Wat betreft de strategie heeft de Rekenkamer het volgende geconstateerd:

- de uitgaven zijn onvoldoende gericht: zowel de beleidsmatige als de operationele strategie bleek zeer breed te zijn, hetgeen leidt tot sterk uiteenlopende projecten op tal van verschillende gebieden, met soms al te ambitieuze doelstellingen (zie de paragrafen 16 t/m 26);
- de doelstellingen zijn inconsistent op alle niveaus, vanaf het beleidsmatige tot aan het operationele niveau, en de indicatoren voor impact en output zijn meer geconcentreerd op het beleidsproces dan op het resultaat van de uitgaven (zie de paragrafen 28 t/m 33);
- hierdoor was het moeilijk, de algemene impact van de steun te meten en is de basis voor een beoordeling van de algemene doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgaven beperkt (zie de paragrafen 34 en 35).

V. Met betrekking tot het door de Commissie gevoerde uitgavenbeheer op het gebied van economische samenwerking heeft de Rekenkamer het volgende geconstateerd:

- bij de bilaterale projecten hebben zich zowel tussen de vaststellingsfase en het begin van de projecten als gedurende de tenuitvoerlegging grote vertragingen voorgedaan. Dit ging ten koste van de output en impact van de projecten, en leidde er in bepaalde gevallen toe dat deze werden afgebroken. Het niveau van bewaking was niet altijd toereikend en zo er al beoordelingen werden verricht, vonden deze niet altijd tijdig plaats. Van bijna de helft van de gecontroleerde projecten was het twijfelachtig of deze potentieel duurzaam waren (zie de paragrafen 38 t/m 49);
- voor de projecten voor heel Azië gold een zware en complexe aanvraagprocedure, maar de delegaties boden aanvragers geen ondersteuning waar dit wellicht nuttig had kunnen zijn. De gecontroleerde projecten hadden positieve resultaten opgeleverd, waaronder een aanzienlijk aantal bereikte begunstigden. Hun projecten werden in het algemeen goed bewaakt. Het was echter niet duidelijk of de duurzaamheid gewaarborgd was (zie de paragrafen 50 t/m 59).

- VI. De Rekenkamer geeft de Commissie in overweging:
- een duidelijke strategie uit te zetten waarin de specifieke aard van de economische samenwerking en de doelstellingen ervan worden erkend, en die indicatoren bevat voor een adequate bewaking en voortgangsbeoordeling. De Commissie dient in het kader van het ABM-proces te zorgen voor logica en consistentie in de activiteitenoverzichten; hierdoor zou beter kunnen worden ingespeeld op de specifieke behoeften bij en uitdagingen van dit soort samenwerking (zie de paragrafen 61, 63 en 65);
 - met het oog op de duurzaamheid de corrigerende maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor de verbetering van de procedures voor goedkeuring en uitvoering, bewaking en beoordeling van de bilaterale projecten (zie paragraaf 68);
 - de aanvraagprocedures voor de programma's voor heel Azië — onder meer de rol van de delegatie — opnieuw te bezien, om te verzekeren dat deze niet onnodig complex zijn, en zo het indienen van aanvragen te stimuleren (zie de paragrafen 70 en 71);
 - het succesvolle systeem voor het houden van toezicht op de projecten voor heel Azië uit te breiden naar andere projecten (zie paragraaf 72).

INLEIDING

Achtergrond en beschrijving van het terrein

1. Azië maakt 56 % uit van de wereldbevolking en is goed voor 25 % van het wereld-BNP. De economische en handelsbetrekkingen van de EU met Azië zijn van groot belang. Azië is thans de op twee na belangrijkste handelspartner van de EU en haar op drie na belangrijkste investeringsbestemming. De EU voert voor meer dan 230 miljard euro in uit Azië en voert voor meer dan 140 miljard euro uit naar die regio ⁽¹⁾.

2. De communautaire samenwerking met Azië begon in 1976, toen ook de samenwerking met Latijns-Amerika en de landen rond de Middellandse Zee op gang kwam. Tot 2004 had de EU in totaal meer dan 7 800 miljoen euro besteed aan de samenwerking met Azië. Het gemiddelde bedrag dat hiermee jaarlijks was gemoeid steeg van 50 miljoen euro tot 400 miljoen euro.

3. De economische samenwerking van de EU in Azië is geregeld in Verordening (EEG) nr. 443/92 van de Raad ⁽²⁾. Hierin staat dat de economische samenwerking het wederzijdse belang van de Gemeenschap en de partnerlanden moet dienen door bij te dragen aan de ontwikkeling van de ALA-landen (landen in Azië en

Latijns-Amerika) door hen te helpen de institutionele capaciteit te vergroten, en zo een gunstiger investeringsklimaat te scheppen. Er wordt in het bijzonder naar gestreefd, de aanwezigheid van bedrijven uit alle lidstaten en de beschikbaarheid van de technologie en knowhow van die staten met name in de particuliere sector en de MKB's te vergroten. De economische samenwerking kent drie algemene doelstellingen: verbetering van de wetenschappelijke en technologische samenwerking, verbetering van het institutionele draagvlak, en steun aan het bedrijfsleven door acties ter bevordering van de handel en acties voor opleiding en technische bijstand. De verordening van de Raad benadrukt dat regionale samenwerking een belangrijk onderdeel van economische samenwerking is, met inbegrip van regionaal beleid, intraregionaal handelsverkeer en regionale instellingen voor economische integratie.

4. De Commissie heeft twee belangrijke begrotingsonderdelen/-artikelen ⁽³⁾ voor samenwerking in Azië, namelijk „financiële en technische samenwerking” (B7-3 0 0/19 10 01), en „politieke, economische en culturele samenwerking” (B7-3 0 1/19 10 02) (zie tabel 1). Tussen 2000 en 2004 legde de Commissie ten laste van dit laatste begrotingsartikel 509 miljoen euro vast. Feitelijk zijn de bedragen die zijn bestemd voor economische samenwerkingsactiviteiten nog hoger, aangezien ook bepaalde uit onderdeel B7-3 0 0 van de algemene begroting gefinancierde projecten van economische aard zijn.

⁽¹⁾ Bron: Europese Commissie, Strategy Paper and Indicative Programme for multi-country programmes in Asia 2005-2006, blz. 11 (augustus 2004).

⁽²⁾ Verordening (EEG) nr. 443/92 van de Raad van 25 februari 1992 inzake financiële en technische hulp en economische samenwerking met de ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en in Azië (PB L 52 van 27.2.1992, blz. 1).

⁽³⁾ Naar aanleiding van de invoering van activiteitgeoriënteerd management bij de Commissie zijn de betrekkingen met Azië gegroepeerd onder activiteit 19 10, onderverdeeld in 19 10 01 „Financiële en technische samenwerking met ontwikkelingslanden in Azië”; 19 10 02 „Politieke, economische en culturele samenwerking met ontwikkelingslanden in Azië”; 19 10 03 „Hulp aan ontwortelde bevolkingsgroepen in landen in Azië”; 19 10 04 „Maatregelen voor herstel en wederopbouw ten gunste van ontwikkelingslanden in Azië”; 19 10 06 „Steun voor herstel en wederopbouw van Afghanistan”.

Tabel 1
Begrotingsonderdelen

	Financiële en technische samenwerking met ontwikkelingslanden in Azië	Politieke, economische en culturele samenwerking met ontwikkelingslanden in Azië	Totaal	Politieke, economische en culturele samenwerking als % van totaal
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(2)/(3)
	B7-3 0 0/19 10 01	B7-3 0 1/19 10 02		
	Vastleggingskredieten	Vastleggingskredieten		
	miljoen euro	miljoen euro	miljoen euro	%
2000	300,39	115,76	416,15	28 %
2001	237,27	86,16	323,43	27 %
2002	375,30	99,40	474,70	21 %
2003	178,32	103,11	281,43	37 %
2004	291,55	109,25	400,80	27 %
Totaal	1 328,84	513,67	1 896,51	27 %

5. Binnen dit algemene kader wordt op verschillende manieren gestalte gegeven aan de economische samenwerking met de EU in Azië. Er zijn bilaterale projecten tussen de Commissie en afzonderlijke begunstigde landen (zie paragraaf 38), regionale programma's tussen de Commissie en specifieke subregio's, zoals ASEAN⁽¹⁾, en behoeftegerichte programma's, die heel Azië bestrijken (zie paragraaf 50). Met de programma's van het tweede type kan om het even welk in de ALA-verordening vermeld land in Azië worden begunstigd, en derhalve worden zij in dit verslag steeds aangeduid als „programma's voor heel Azië”.

6. De Rekenkamer heeft berekend dat de bilaterale projecten voor economische samenwerking in Azië die tussen 1995 en 2002⁽²⁾ voor financiering werden goedgekeurd, goed waren voor in totaal 343 miljoen euro (zie tabel 2), waarvan 37 miljoen euro naar projecten in de ASEAN-regio ging.

(1) De Associatie van Zuidoost-Aziatische staten. De tien leden zijn: Indonesië, Maleisië, Filipijnen, Singapore, Thailand, Brunei, Vietnam, Laos, Birma/Myanmar en Cambodja.

(2) Schatting op basis van gecompileerde gegevens uit diverse bronnen, met inbegrip van websites van de delegaties, landenstrategiedocumenten enz. Deze informatie was niet ingevoerd in het informatiebeheersysteem van de Commissie, CRIS.

Tabel 2

**Tot economische samenwerking gerekende projecten:
aandeel per land**

Land	Bedrag (euro)	Percentage
Bangladesh	947 000	0,3 %
Bhutan	1 000 000	0,3 %
Brunei	1 973 400	0,6 %
Cambodja	0	0,0 %
China	99 634 648	29,1 %
India	60 354 119	17,6 %
Indonesië	7 990 016	2,3 %
Laos	8 000 000	2,3 %
Maleisië	3 000 000	0,9 %
Birma	0	0,0 %
Nepal	15 000 000	4,4 %
Pakistan	54 950 000	16,0 %
Filipijnen	6 659 829	1,9 %
Singapore	500 000	0,1 %
Sri Lanka	3 315 700	1,0 %
Thailand	8 674 000	2,5 %
Oost-Timor	0	0,0 %
Vietnam	70 811 380	20,7 %
Totaal bilateraal	342 810 092	100,0 %
ASEAN	37 000 000	

Bron: Rekenkamer.

7. Er zijn vijf verschillende programma's die heel Azië bestrijken, waarvan er twee uitdrukkelijker betrekking hebben op economische samenwerking, namelijk *Asia Invest* en *Asia IT & C* ⁽¹⁾. Ook de programma's *Asia ProEco*, *Asia Link* en *Asia Urbs* ondersteunen economische samenwerking in zekere mate.

8. Het **programma Asia Invest** begon in 1997 met een bijdrage van de Commissie ⁽²⁾ van 42 miljoen euro over een periode van vijf jaar en is inmiddels een tweede uitvoeringsfase ingegaan, van 2003 tot 2007, met een bijdrage van 41 miljoen euro. Het doel van de door dit programma gefinancierde projecten is de bevordering van rechtstreekse handelssamenwerking tussen economische actoren in de EU en Azië, met bijzondere aandacht voor het midden- en kleinbedrijf, en ondersteuning van een dynamische particuliere sector in Azië. Hierbij zijn partners betrokken uit zowel de EU-lidstaten als de Aziatische landen.

9. Het **programma Asia IT & C** liep van 1999 tot 2003, met een bijdrage van de Commissie van 35 miljoen euro. Op 3 november 2003 werd besloten tot een tweede fase van nog eens een jaar, met een bijdrage van 10 miljoen euro. De algemene doelstelling van *Asia IT & C* ⁽³⁾ is het aanknopen van brede, intensieve en duurzame technologische en economische betrekkingen tussen Azië en Europa, teneinde evenwichtige partnerschappen en gezamenlijke innovatie te laten opbloeien. Hierbij zijn partners betrokken uit zowel de EU-lidstaten als de Aziatische landen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10. In het verleden heeft de Rekenkamer zich bij haar controles geconcentreerd op financiële en technische samenwerking. Economische samenwerking vindt plaats tegen de achtergrond van een zich snel ontwikkelend internationaal handelsverkeer. De controle van de Rekenkamer is gericht op zowel de specifieke beheersuitdagingen die hiermee samenhangen, als de inherente risico's.

11. De controle bestreek bilaterale projecten, en de twee soorten regionale programma's, namelijk die welke heel Azië bestrijken (programma's voor heel Azië) en die welke subregio's bestrijken (ASEAN-programma's). De meeste aandacht is besteed aan de eerste soort.

12. Deze controle had tot doel, het beheer van economische samenwerkingsactiviteiten in Azië door de Commissie te beoordelen door te onderzoeken:

- in hoeverre de Commissie een strategie heeft opgezet die leidt tot het meest doeltreffende gebruik van de steun, en
- of de Commissie de tenuitvoerlegging van de steun doeltreffend beheert.

13. De uitgaven voor afzonderlijke projecten zijn gecontroleerd in drie begunstigde landen, namelijk India, Vietnam en China, die goed waren voor 67 % van alle bilaterale projecten (zie tabel 2) en voor een significant deel van de projecten voor heel Azië (50 %, zie tabel 3).

Tabel 3

Goedgekeurde projecten voor heel Azië: aandeel per land in 2002

Land	Asia Invest (euro)	Asia IT & C (euro)	Totaal (euro)	Percentage
Bangladesh	0	319 872	319 872	1,1 %
Bhutan	0	0	0	0,0 %
Brunei	0	213 333	213 333	0,7 %
Cambodja	0	754 701	754 701	2,5 %
China	3 185 288	4 136 074	7 321 361	24,4 %
India	1 073 785	3 500 896	4 574 681	15,2 %
Indonesië	200 988	832 004	1 032 992	3,4 %
Laos	0	200 000	200 000	0,7 %
Maleisië	200 975	1 269 066	1 470 041	4,9 %
Nepal	120 000	263 267	383 267	1,3 %
Pakistan	0	746 667	746 667	2,5 %
Filipijnen	510 887	962 780	1 473 667	4,9 %
Singapore	100 993	0	100 993	0,3 %
Sri Lanka	283 686	1 544 453	1 828 139	6,1 %
Thailand	333 887	4 786 280	5 120 167	17,1 %
Oost-Timor	0	400 000	400 000	1,3 %
Vietnam	1 648 135	2 419 158	4 067 293	13,6 %
Totaal	7 658 624	22 348 552	30 007 175	100,0 %

Bron: Rekenkamer.

(1) Andere programma's zijn *Asia Urbs*, ter bevordering van netwerkvorming en samenwerking tussen lokale overheden in de EU en Azië, *Asia Link*, ter bevordering van netwerkvorming en uitwisselingen tussen universiteiten in de twee regio's, en *Asia ProEco*, ter bevordering van partnerschappen op milieugebied.

(2) Deze programma's worden gefinancierd, waardoor de feitelijke waarde van het programma hoger is.

(3) Zoals vastgelegd in het op 18 juni 1998 goedgekeurde financieringsvoorstel.

14. De steekproef van bilaterale projecten voor uitvoerige controle bestreek de verschillende soorten programma's en projecten voor economische samenwerking, zodat de belangrijkste beheerskwesaties konden worden vastgesteld. De steekproef bestond voor het grootste deel uit lopende projecten, maar er is ook een aantal afgeronde projecten gecontroleerd (zie tabel 4).

14 bilaterale projecten zijn uitvoerig gecontroleerd, goed voor 37 % van dit soort uitgaven in de geselecteerde landen (zie tabel 5). Van de projecten voor heel Azië zijn er in totaal 39 uitvoerig gecontroleerd, deze vertegenwoordigen 25 % van de totale waarde (zie tabel 6). De volledige lijst met gecontroleerde projecten van Asia Invest en Asia IT & C staat in tabel 7.

Tabel 4

Bilaterale en overige regionale projecten waaraan een controlebezoek is gebracht

Projectnr.	Projectnaam	Bedrag (euro)	Status ten tijde van controlebezoek
Bilaterale projecten			
India			
IND/EUAID/D/6/1997/0229	EU-India Maritime Transport Project	8 000 000	Afgesloten
IDD/RELEX/1997/0481	EU-India Civil Aviation Project	18 000 000	Lopend
IDD/RELEX/2001/0001	India Small Projects Facility	4 200 000	Lopend
IND/RELEX/2001/0009	European Business Information Centre (EBIC)	279 170	Afgesloten
IND/RELEX/1997/0120	EU-India IPR	950 000	Niet uitgevoerd
	Subtotaal	31 429 170	
Vietnam			
VNM/RELEX/H05/1997/0294	Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP)	3 100 000	Lopend
VNM/RELEX/H01/2000/2242	EBIC Vietnam	993 080	Afgesloten
VNM/RELEX/2001/0032	EC Vietnam in the Audiovisual Sector	950 000	Lopend
	Subtotaal	5 043 080	
China			
CHD/RELEX/1995/0111	EU-China Intellectual Property Rights Cooperation programme (IPR CHINA)	5 600 000	Lopend
CHD/RELEX/1998/2202	WTO Framework programme for EU support to China's accession to the WTO (phase I)	3 600 000	Afgesloten
CHD/RELEX/1999/2071	EU China Financial Services Cooperation Project	8 500 000	Lopend
CHD/RELEX/2000/2018	EU China Enterprise Reform Project (ECERP)	8 500 000	Lopend
CHD/RELEX/2000/2021	EU China Small Projects Facility	8 000 000	Lopend
ASIE/CHD/2002/0418	EU China WTO Project (phase II)	15 000 000	Lopend
	Subtotaal	49 200 000	
Regionale projecten			
ASIE/1998/004-949 (EC)	EU-ASEAN Intellectual Property Rights Co-operation Programme (Ph II)	5 000 000	Lopend
ASIE/1996/004-641 (EC)	EU-ASEAN Regional Co-operation Programme on Standards and Quality ⁽¹⁾	9 000 000	In voorbereiding
ALA 94/15	ASEAN-EC COGEN programme Ph III ⁽¹⁾	5 000 000	Lopend
	Subtotaal	19 000 000	
ASEM Trust Fund			
TF 051 834	Monitoring of State Owned Enterprises, New Establishment and Transformation	400 000 USD	Lopend
TF 052 334	Study on Public Service Unit Reform	600 000 USD	Lopend
	Subtotaal	1 000 000 USD	

⁽¹⁾ Uitsluitend gezien in het stadium van preliminaire studie.

Bron: Rekenkamer.

Tabel 5

Gecontroleerde bilaterale projecten in verhouding tot totaal aantal projecten

	Aantal economische ontwikkelingsprojecten per land	Waarde van de economische ontwikkelingsprojecten per land (euro)	Aantal gecontroleerde projecten	Waarde van de gecontroleerde projecten (euro)
India	18	60 354 119	5	31 429 170
Vietnam	21	70 811 380	3	5 043 080
China	23	99 634 648	6	49 200 000
Totaal	62	230 800 147	14	85 672 250

Bron: Rekenkamer.

Tabel 6

Gecontroleerde projecten voor heel Azië in verhouding tot het totale aantal projecten

Asia Invest ⁽¹⁾ (gefinancierde projecten begonnen in 1999-2002)					Asia IT & C (gefinancierde projecten begonnen in 2000-2003)			
Land	Totaal aantal projecten	Bedrag (euro)	Aantal gecontroleerde projecten	Waarde van gecontroleerde projecten (euro)	Totaal aantal projecten	Bedrag (euro)	Aantal gecontroleerde projecten	Waarde van gecontroleerde projecten (euro)
India	13	1 073 785	3	200 143	19	3 500 896	4	975 597
Vietnam	22	1 648 134	7	662 326	11	2 419 158	3	595 000
China	39	3 185 288	5	982 652	14	4 136 073	4	1 387 370
VK	9	594 388	2	131 242	26	6 921 111	3	1 000 000
Frankrijk	5	287 276	2	101 314	18	4 973 774	6	1 214 968
Totaal	88	6 788 871	19	2 077 677	88	21 951 012	20	5 172 935

⁽¹⁾ Asia Invest: de projecten van het onderdeel Asia Interprise zijn buiten beschouwing gelaten.

Bron: Rekenkamer.

Tabel 7

In het kader van de controle bezochte projecten voor heel Azië

Projectnr.	Projectnaam	Bedrag (euro)	Status ten tijde van het controlebezoek
Asia Invest			
108 55	ISO 9000 for the Association of Electronics and Information Technology Enterprises of Ho Chi Minh City	83 001	Afgesloten
108 69	Training Vietnamese trainers and executives in quality management	104 200	Afgesloten
108 77	Sustainable development of the Vietnamese shoe industry	86 954	Afgesloten
108 86	HACCP Implementation in the Indian Food Industry	120 000	Afgesloten
108 88	Preparation of Indian SMEs for EU Certification	21 343	Afgesloten
108 101	Capacity for Business	59 369	Afgesloten
108 135	Training on good manufacturing practices — HACCP methods and foodstuffs related EU legislation	102 705	Lopend
108 138	Quality management in the graphic media industry	120 000	Afgesloten
108 144	Introduction of Non-Destructive Testing in Welding to Vietnam	98 171	Lopend
108 149	Introducing Environmental Management Plan and Practices for Hotels and Resorts in Vietnam	118 076	Afgesloten
108 150	Strengthening the Capacity in Engineering Consultancy Services of Vietnam	99 755	Afgesloten
108 151	Master of e-management	112 555	Lopend
108 153	Optimised Design and Operation for Sino-Euro Municipal Wastewater Treatment Facilities	65 689	Afgesloten
108 157	Language and Business Familiarisation in the Textile and Clothing sector	58 800	Afgesloten
108 166	Chinese IT Market	87 657	Lopend
108 175	China Business Familiarisation Seminars for Multipliers in the UK	31 487	Afgesloten
108 176	Train Rhône Alpes SMEs for Asia	54 629	Lopend
108 184	From Cleaner Production to One Corporate Responsibility — A One Year Competitiveness Training Programme for China's Textiles Enterprises	105 674	Afgesloten
108 185	Modern Management Methods for Chinese Suppliers in the Automotive Industry	97 258	Afgesloten
Asia IT & C			
01 01	European Masters in Modelisation of Continuum	200 000	Lopend
01 06	Sharing Capability in Localisation and Human Language Technologies	200 000	Lopend
02 26	CCI Networking and e commerce awareness	184 730	Afgesloten
12 03	Transfer of European Level graduate IT Courses	200 000	Lopend
12 05	MIPAA Multi Media Platform for Appropriate Architecture	189 000	Afgesloten
12 14	IT & C skills for efficient micro finance sector in South Asia	400 000	Lopend
21 06	Developing web based teaching packages for building professionals	196 734	Lopend
21 13	Promoting Internet Policy and Regulatory Reform in Vietnam	200 000	Lopend
22 02	e Business Solutions for marketing intelligence in textile sector	198 418	Afgesloten
22 11	Promoting Information and Regulatory dialogue in China	200 000	Afgelast
22 14	Indo European System Usability Partnership	199 944	Lopend
22 29	Information technology and Communications for natural disasters warnings and mitigation	200 000	Lopend
23 11	SPIN ASIA Spintronic Innovative Technologies for Asia	400 000	Lopend
23 18	Transfer of IT & C skills for micro finance sector in China	400 000	Lopend
23 19	WEBPOT Web based optimisation tools for research	533 822	Lopend
23 20	GENNERE Generic Epidemiological network in Nephrology	400 000	Lopend
23 50	E3 Toolbox	195 552	Lopend
23 58	EDECAD Education and e Commerce task force for small firms	377 235	Lopend
23 60	Casa Asia Virtual	200 000	Afgesloten
23 67	ELVIS E learning with Virtual Interactive Synthetic characters	387 370	Lopend

15. De controle van de Rekenkamer omvatte tevens bezoeken aan projectbeheersorganisaties (PBO's) en aan Europese partners in Duitsland, Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en Aziatische partners en PBO's in India, Vietnam en China. Ook is er een preliminair controlebezoek aan Thailand gebracht.

OPMERKINGEN

Is er een doeltreffende strategie voor economische samenwerking in Azië?

16. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de Commissie een strategie heeft vastgesteld en of deze tot het meest doeltreffende gebruik van middelen voor economische samenwerking leidt. Hierbij is bepaald of er een duidelijke strategie is vastgesteld; er is nagegaan in hoeverre deze tot doeltreffend gebruik van de steun zou leiden en ook is de praktische toepassing van de strategie beoordeeld.

17. Strategie kan worden onderverdeeld in beleidsstrategie, die leidt tot het besluit om een bepaald gebied of doel steun te verlenen, en operationele strategie, die bepaalt hoe de beleidsstrategie dient te worden uitgevoerd. In dit geval werd het resultaat van het besluit om economische samenwerking in Azië te ondersteunen vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 443/92 van de Raad (die alle ontwikkelingshulp in Azië en Latijns-Amerika bestrijkt, hierna „de ALA-verordening” genoemd). Hierin staan de belangrijkste doelstellingen en een lijst met gebieden waaraan de middelen dienen te worden besteed. De operationele strategie heeft tot doel, uit te stippelen hoe deze doelstellingen dienen te worden bereikt, en de uitgaven dienovereenkomstig te sturen.

Brede strategie, tegen een snel veranderende achtergrond ...

18. Het concept van economische samenwerking is geformaliseerd in de ALA-verordening (zie paragraaf 3). Krachtens artikel 7 beoogt hulp aan ontwikkelingslanden „de institutionele capaciteit te vergroten, en zo een gunstiger klimaat te scheppen voor investering en ontwikkeling en optimaal profijt te trekken van de toekomstige mogelijkheden die de toename van de internationale handel en de ongedeelde Europese markt bieden, alsmede door de aanwezigheid van bedrijven uit alle Lidstaten en de beschikbaarheid van de technologie en knowhow van die staten met name in de particuliere sector en de KMO's te vergroten”. Dit zijn brede doelen tegen een zich snel ontwikkelende markt-gestuurde achtergrond, die wordt gedomineerd door toenemend internationaal handelsverkeer. Het feit dat ontwikkelingslanden en EU-lidstaten als partners worden aangemerkt, vergroot het bereik van de steun, waardoor het er nog meer op aankomt, de doelen zorgvuldig te kiezen.

19. Artikel 8 bepaalt aan welke drie sectoren de steun ten goede dient te komen. De eerste sector is „verbetering van het wetenschappelijke en technologische potentieel en, in het algemeen, van het economische, sociale en culturele kader door middel van opleidingsacties en de overdracht van knowhow ... [...]”. De doelgroep (...) wordt hoofdzakelijk gevormd door leidinggevend personeel, economische besluitvormers en leerkrachten en omvat alle economische, technische en wetenschappelijke sectoren”. De tweede sector behelst „verbetering van het institutionele draagvlak (...) ten einde een gunstiger economisch, wetgevend, bestuursrechtelijk en maatschappelijk ontwikkelingsklimaat te scheppen”. De derde omvat „steun aan het bedrijfsleven, met name door acties ter bevordering van de handel en acties voor opleiding en technische bijstand, door het leggen van contacten tussen bedrijven en door maatregelen ter bevordering van samenwerking tussen bedrijven”.

20. De doelstellingen van artikel 8 van de ALA-verordening zijn breed, met buitengewoon diverse en talrijke potentiële begunstigen en projecten. Indien de steun niet op specifieke doelen wordt gericht binnen een passende uitvoeringsstrategie, bestaat het risico dat de algemene voortgang en impact van de uitgaven niet kan worden gemeten, zodat er geen basis is om te verzekeren dat het financiële beheer van de EU-middelen goed is. Azië is bovendien een enorme regio — met daarin drie van de vijf dichtstbevolkte landen, alsmede de op drie na grootste economie ter wereld — die zowel op economisch gebied als in het algemeen een snelle ontwikkeling doormaakt.

21. De algemene strategie van de Commissie ten aanzien van Azië wordt uiteengezet in haar mededeling aan de Raad uit 1994 „Naar een nieuwe Azië-strategie” (1), in 2001 bijgewerkt door de mededeling „Europa en Azië: een strategisch kader voor versterkte partnerschappen” (2).

22. De mededeling uit 1994 constateert dat er sprake is van stormachtige veranderingen, dat economische groei in de regio Azië waarschijnlijk is, en dat de Unie derhalve dringend „haar economische aanwezigheid in Azië [moet] versterken” om te verzekeren dat Europa's „belangen in dat werelddeel ten volle in aanmerking worden genomen”. Het succes van Europa „hangt grotendeels af van de beslissingen van de particuliere sector”, terwijl de rol van de Unie bestaat in „het wegnemen van belemmeringen voor Europese handel en investeringen door het aanmoedigen van een gunstige regelgeving voor zakendoen in Azië”. Dit vereist meer „proactieve strategieën”: „de nadruk moet liggen op een ruimere en steeds meer doelgerichte benutting van de economische samenwerking voor het bevorderen van Europese handel en investeringen”. De nadruk ligt derhalve op het beschermen van de invloed van de EU en op marktgerichte kansen voor Europese bedrijven, waarbij tevens de economieën van de begunstigde landen in Azië worden ontwikkeld.

(1) COM(94) 314 def. van 13 juli 1994.

(2) COM(2001) 469 def. van 4 september 2001.

23. Het specifieke karakter van economische samenwerking wordt in de mededeling erkend en omschreven als „verbetering van het bedrijfsklimaat en de regelgeving in de partnerlanden ten einde over en weer handel en investeringen te stimuleren met de rechtstreekse deelneming van de particuliere sector, ten voordele van zowel de Unie als het partnerland”. Economische samenwerking is kwalitatief dan ook van een andere orde dan de financiële en technische samenwerking die het leeuwendeel uitmaakt van de EU-uitgaven op het gebied van externe maatregelen. De speciale aard en kenmerken van de steun vereisen derhalve specifieke aandacht. De strategiedocumenten gaven hiervan niet duidelijk blijk.

24. In de mededeling van 2001 wordt die van 1994 bijgewerkt met het oog op de vaststelling van „een alomvattend strategisch kader [...] voor onze betrekkingen met Azië en zijn sub-regio's in de komende tien jaar”. In het geval van economische samenwerking wordt de kerndoelstelling omschreven als „het versterken van de politieke en economische aanwezigheid van de EU in de hele regio (...) [door] de onderlinge handel en wederzijdse investeringen [te] vergroten”. Opnieuw gaat de aandacht uit naar zowel de belangen van de EU als de ontwikkelingsdoelen van de begunstigde landen.

25. In de mededeling wordt erkend dat de beschikbare middelen beperkt zijn, en wordt gesteld dat de Commissie deze dient aan te wenden „voor minder en eenvoudigere activiteiten, gericht op (...) hoofdprioriteiten, en ervoor [moet] zorgen dat deze activiteiten snel en doeltreffend worden uitgevoerd”. Het succes van de steun zou „aan de hand van simpele (zij het grotendeels kwalitatieve) indicatoren beoordeeld moeten worden (...) [zoals] de ontwikkeling van de handels- en investeringsbetrekkingen met Azië”. Het is de Rekenkamer uit niets gebleken dat de steun werd gericht op een klein aantal hoofdprioriteiten (zie paragraaf 35) en de nadien door de Commissie vastgestelde impact- en outputindicatoren zijn eerder proces- dan resultaatgestuurd (zie de paragrafen 32 en 33).

26. In de mededeling wordt benadrukt dat economische steun „modulair” moet zijn, dat wil zeggen specifiek afgestemd op de omstandigheden en behoeften van individuele landen. De landenstrategiedocumenten (LSD's), die zijn bedoeld om alle behoeften op het gebied van ontwikkeling te bestrijken, zouden de specifieke strategie voor economische samenwerking moeten uiteenzetten. In de praktijk was dit niet het geval: het economische aspect van de LSD's van de drie uitvoerig gecontroleerde landen (India, Vietnam en China) was onvoldoende onderscheiden van algemene ontwikkelingsaangelegenheden, onvoldoende precies en inhoudelijk ontoereikend, zodat de documenten geen praktische strategie aanreikten voor het gericht sturen van de hulp.

27. De Commissie benadrukt in haar mededelingen dat de projecten ter bevordering van regionale samenwerking een regionale dimensie moeten kennen. Hoewel van bilaterale projecten, gezien hun aard, niet wordt verwacht dat zij regionaal georiënteerd zijn, was dat in de praktijk bij sommige toch het geval. Voor de individuele programma's voor heel Azië en de programma's in hun geheel was dit doorgaans niet het geval.

... ongeschikte doelstellingen en indicatoren in het activiteitenoverzicht ...

28. In 2001 is de Commissie begonnen met de geleidelijke invoering van activiteitgeoriënteerd management (ABM). Deze nieuwe beheersaanpak beoogt de priorisering en het gebruik van middelen, alsmede de verslaglegging hierover te verbeteren. Door middel van ABM legt de Commissie haar operationele strategie ten uitvoer. Activiteitgeoriënteerd begroten (ABB) is de begrotingscomponent van ABM. De begroting voor 2004 is de eerste die is vastgesteld volgens de ABB-methodiek. De toekenning van middelen dient consistent te zijn met de beleidsprioriteiten, en het beheer ervan met tevoren bepaalde doelstellingen. Binnen de begrotingsstructuur worden „betrekkingen met Azië” onderscheiden als een afzonderlijke activiteit (begrotingshoofdstuk 19.10). Hieronder vallen vijf begrotingsartikelen, waarvan er één, namelijk „Politieke, economische en culturele samenwerking met ontwikkelingslanden in Azië”, betrekking heeft op economische samenwerking.

29. Voor elk begrotingsjaar wordt ter onderbouwing en rechtvaardiging van de aanvragen van begrotingskredieten een activiteitenoverzicht opgesteld met daarin de specifieke doelstellingen en output- en impactindicatoren. In het geval van het voorlopige ontwerp van begroting voor 2005 werden de activiteitenoverzichten begin 2004 gepubliceerd⁽¹⁾. De Rekenkamer heeft het activiteitenoverzicht over de betrekkingen met Azië met betrekking tot de economische samenwerkingsactiviteiten onderzocht en de logica, samenhang, relevantie van de doelstellingen en de bruikbaarheid van de indicatoren beoordeeld.

30. Deel 3 van het activiteitenoverzicht zet de kern-doelstelling van de activiteit uit de mededeling van 2001 uiteen — namelijk het versterken van de politieke en economische aanwezigheid van de EU in de regio — samen met zes prioriteiten. De prioriteit die betrekking heeft op economische samenwerking is het intensiveren van de wederzijdse handels- en investeringsstromen.

⁽¹⁾ Werkdocument van de Commissie van mei 2004 bij het voorontwerp van algemene begroting van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2005.

31. Deel 4 van het activiteitenoverzicht bevat de specifieke doelstellingen, indicatoren, output en resultaten van de activiteit. Dit vormt de operationele basis voor het richten, bewaken en beoordelen van de tenuitvoerlegging van de EU-uitgaven ter waarborging van goed financieel beheer. Economische samenwerking heeft geen eigen ABM-doelstelling, maar valt onder de vierde doelstelling: het versterken van de dialoog en samenwerking met Aziatische partners op politiek, economisch en cultureel gebied binnen overeengekomen beleidskaders. Dit wordt in verband gebracht met de strategische doelstelling die bevordering betreft van duurzame economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden, hetgeen noch aan de kerndoelstelling, noch aan de betrokken prioriteiten beantwoordt (zie voorgaande paragraaf).

32. Er wordt slechts één impactindicator aangereikt; deze heeft betrekking op gezamenlijke verklaringen alsmede gemeenschappelijke standpunten en agenda's inzake belangrijke internationale, politieke en economische vraagstukken die voortvloeien uit ministeriële en topontmoetingen in het kader van ASEM in 2004 ⁽¹⁾. Hoewel dit in grote lijnen overeenkomt met de ABM-doelstelling, wordt noch de impact van de — grotendeels aan kleine projecten bestede — steun gemeten, noch de kernprioriteit van wederzijdse handels- en investeringsstromen (die naar haar aard zowel objectief als meetbaar is).

33. De outputindicatoren met betrekking tot het begrotingsjaar 2004 (negen in getal) bestrijken vooral deelname aan bijeenkomsten of comités, hetgeen wellicht de doorslaggevende politieke belangen en actie weerspiegelt, maar opnieuw niet het belangrijkste doel van de uitgaven is. Bovendien hebben de indicatoren vooral betrekking op een proces — het plaatsvinden van een vergadering — en niet op het gevolg ervan, namelijk het beoogde resultaat.

... leidt tot een grote verscheidenheid aan projecten en programma's met moeilijk te meten prestaties

34. Het ontbreken van specifieke operationele strategieën op het niveau van de Commissie en op dat van specifieke landen leidde in de praktijk tot een buitengewoon breed en divers scala aan projecten, met een enorme geografische spreiding (zie de paragrafen 39 en 50). Tegen de achtergrond van Azië's grote en snel groeiende economieën, in hoog tempo toenemend internationaal handelsverkeer en belangrijke overzeese investeringen betekent dit gebrek aan doelgerichtheid dat het moeilijk is, het algemene effect van de steun te meten of actief te beheren. Er is derhalve slechts een beperkte basis waarop kan worden beoordeeld of de uitgaven doeltreffend of doelmatig zijn.

⁽¹⁾ Aangevuld met „Reinforcement of the multilateral approach to Asia security issues, global economic regulation (i.e. WTO and global financial regulation), and inclusion of a cultural dimension”.

35. De ongeschiktheid en inconsistentie van de operationele strategie is deels te wijten aan de zeer specifieke aard van de economische samenwerking, waarvan partners uit de EU evenzeer zouden moeten profiteren als Aziatische ondernemingen. De hoofddoelstelling, namelijk het versterken van handels- en investeringsverkeer, is natuurlijk bijzonder afhankelijk van politieke initiatieven, zoals bilaterale of multilaterale onderhandelingen (bijvoorbeeld onder auspiciën van de Wereldhandelsorganisatie). In de praktijk heeft het gebruik van een kader voor ontwikkelingshulp dat op kleine projecten in steeds rijkere landen is gericht weinig meetbare impact op het verwezenlijken van de algemene doelstellingen (in tegenstelling tot de bredere bilaterale projecten). Voorts kan de dynamische handelssector van IT-goederen en -diensten waarop de aandacht wordt gericht, niet doeltreffend worden benaderd door middel van de conventionele en betrekkelijk langdurige procedures die worden toegepast bij de voorbereiding, goedkeuring en uitvoering van projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Heeft de Commissie de tenuitvoerlegging van economische samenwerkingsactiviteiten doeltreffend beheerd?

36. Om ten aanzien van deze controledoelstelling tot een oordeel te komen heeft de Rekenkamer onderzocht in hoeverre de Commissie bij haar beheer:

- heeft voorzien in een aanvraagprocedure die aanvragen aanmoedigt en vergemakkelijkt;
- waarborgt dat projecten tijdig worden vastgesteld en uitgevoerd;
- projecten regelmatig bewaakt en tijdig corrigerende maatregelen treft;
- waarborgt dat projecten concrete resultaten met een positieve impact opleveren en duurzaam zijn;
- toereikende beoordelingen verricht.

37. Economische samenwerkingsactiviteiten worden uitgevoerd volgens twee verschillende benaderingen: bilaterale projecten tussen de Commissie en partnerlanden, en programma's voor heel Azië (zie de paragrafen 38 en 50). Met het oog op de uiteenlopende aard ervan en de soms zeer specifieke kwesties die hiermee samenhangen, worden de bevindingen over de twee benaderingen in dit verslag afzonderlijk behandeld.

Bilaterale projecten

38. Voor bilaterale projecten wordt een financieringsovereenkomst gesloten tussen de Commissie en de begunstigde regering. Vóór de invoering van het huidige Financieel Reglement werden de projecten gewoonlijk uitgevoerd door een project-beheersorganisatie (PBO), die meestal wordt geleid door een directie met zowel Europese als Aziatische leden.

Tekstvak 1 — Voorbeelden van projecten en de bijbehorende doelstellingen

1. In India was er een project voor burgerluchtvaart. De algemene doelstellingen waren het verbeteren van de veiligheid van de luchtvaart en het vereenvoudigen van handelscontacten tussen Europese en Indiase bedrijven. Een ander project had betrekking op een faciliteit voor kleine projecten met als algemene doelstelling het ondersteunen van het huidige hervormingsproces van India's economie en bestuursstelsel door een grotere betrokkenheid van particuliere partners uit de civiele samenleving.

2. In Vietnam was het grootste bilaterale project het Multilateral Trade Policy Assistance (MUTRAP). De algemene doelstellingen waren het ondersteunen van Vietnams overgang naar een markteconomie en het bijdragen aan integratie in de regionale en mondiale economie en handel.

3. In China was er een project (ECERP) voor bedrijfshervorming, met als specifieke doelstelling het vergroten van de bijdrage van het MKB aan de provinciale welvaart en werkgelegenheid. Een ander project had als algemene doelstellingen het bijdragen aan een goede, doorzichtige en doelmatige financiële dienstensector, het versterken van het wederzijdse handels- en investeringsverkeer met de regio en het bijdragen aan de verspreiding van democratie, goed bestuur en rechtsorde.

39. In de gecontroleerde landen bestonden uiteenlopende bilaterale economische samenwerkingsprojecten (zie tabel 4 voor details), zonder dat deze waren gericht op een bepaald gebied of onderwerp. In veel gevallen beschikten de projecten slechts over betrekkelijk beperkte middelen voor de verwezenlijking van zeer uitdagende doelstellingen in uitzonderlijk grote en dichtbevolkte landen. In het algemeen boden de projecten de gelegenheid tot een voortgaande dialoog over economische samenwerking, maar tot dusverre is de impact van de eigenlijke projecten in veel gevallen niet noemenswaardig geweest (zie paragraaf 44).

Vertragingen bij het goedkeuren en opzetten van projecten

40. Bij de zich snel ontwikkelende economische samenwerking in Azië is het van groot belang dat projecten zo snel mogelijk worden gepland, goedgekeurd en uitgevoerd. Door onnodige vertragingen ontstaat het risico dat projecten niet langer nodig zijn of ingrijpend moeten worden geherformuleerd, dat ramingen van onderliggende kosten moeten worden aangepast en er onnodig begrotingsvastleggingen worden gedaan. Het resultaat is dat beheer van het proces moeilijker en kostbaarder wordt en dat de projecten minder doeltreffend worden.

41. Bilaterale projecten worden afzonderlijk vastgesteld in plaats van door middel van een gestandaardiseerde aanvraagprocedure⁽¹⁾. Door de aard van de procedures kan er tussen de vaststelling van een project en het starten van de uitvoering ervan aanzienlijk veel tijd verstrijken. Bij de controle werd onderzocht in hoeverre de projecten onnodig waren vertraagd.

42. De uitvoering van alle gecontroleerde projecten ging met grote vertraging van start, en wel door diverse oorzaken: reorganisaties en personeelwisselingen bij de centrale diensten van de Commissie te Brussel, verwarring tussen de centrale diensten van de Commissie en haar delegaties met betrekking tot de verantwoordelijkheden na de deconcentratie, ingewikkelde procedures, problemen met de voor de projecten gekozen structuren, alsmede moeilijkheden bij de aanwerving van behoorlijk gekwalificeerde EU-deskundigen met voldoende ervaring.

Tekstvak 2 — Vertragingen met de tenuitvoerlegging

1. Voor het burgerluchtvaartproject in India was er oorspronkelijk een memorandum van overeenstemming met de Indiase regering ondertekend. Vervolgens ontstond er een vertraging van anderhalf jaar nadat de Indiase regering haar goedkeuring had gegeven, toen de Commissie het memorandum door een financieringsovereenkomst verving, en er tijd verstreek voordat het ministerie van burgerluchtvaart de verandering begreep en erkende. Het project werd in 1997 opgesteld, maar aangezien de financieringsovereenkomst pas eind 2000 door alle partijen was ondertekend moest de oorspronkelijke beschrijving van de opdracht worden aangepast aan veranderingen in het bedrijfsleven. Derhalve werd pas in februari 2001 met de uitvoering begonnen.

2. Alle EBIC-projecten (EG-adviescentra voor ondernemingen) in Azië startten met een ernstige vertraging. Het verkrijgen van toestemming van het ALA-comité bracht lange onderhandelingen mee, aangezien vertegenwoordigers van lidstaten zich zorgen maakten over de rol van de EBIC's ten opzichte van de handelsafdelingen van hun nationale ambassades. Zowel in India als Vietnam leidde het oplossen van problemen rond de juridische status van de EBIC's tot verdere vertragingen.

3. Voor de faciliteit voor kleine projecten in China werd in maart 2001 de financieringsovereenkomst ondertekend, waarna het contract van de Europese mededirecteur in juni 2003 van kracht werd en de eerste oproep tot het indienen van voorstellen volgde in november 2003. De vertraging was voornamelijk veroorzaakt door problemen bij de aanwerving van de Europese mededirecteur in verband met een ontoereikend kadercontract dat moest worden gebruikt.

⁽¹⁾ In theorie worden prioritaire steungebieden in samenwerking met het partnerland vastgesteld bij de ontwikkeling van het landenstrategie-document. Wanneer een gebied is vastgesteld trekt de Commissie aannemers aan om een haalbaarheidsstudie te verrichten, naar aanleiding waarvan een financieringsvoorstel wordt opgesteld. Hierin wordt een project voorgesteld, alsmede de uitvoering ervan. Projecten van meer dan 1 miljoen euro worden goedgekeurd door het ALA-comité, waarin vertegenwoordigers van de lidstaten zitting hebben.

Vertraagde en soms afgebroken projecten ...

43. Ook bij de uitvoering van 10 van de 14 gecontroleerde bilaterale projecten deden zich belangrijke vertragingen voor. Deze hadden een aantal oorzaken: de onnodige complexiteit van de projecten, gebrek aan ervaring van de projectbeheersorganisaties, frequente personeelwisselingen bij de Commissie, problemen met contractuele bepalingen en trage procedures.

Tekstvak 3 — Vertragingen tijdens de tenuitvoerlegging

1. Het contract voor het maritieme project van de EU en India werd in mei 1999 ondertekend en verlengd tot december 2003. De opleidingsactiviteiten werden tot aan het eind van het programma onnodig vertraagd. Bij de centrale diensten van de Commissie werden achtereenvolgens vier verschillende desk-officers met het project belast, hetgeen eveneens bijdroeg tot de vertragingen bij de uitvoering.
2. In China werd het IER-project met aanzienlijke vertragingen uitgevoerd. Het project werd verlengd tot december 2005, maar het contract van de projectbeheersorganisatie werd maar tot december 2003 verlengd, waardoor er coördinatieproblemen ontstonden tussen de verschillende begunstigde instanties.
3. Het IER-project van de EU en India is in het geheel niet uitgevoerd. De problemen ontstonden door een gebrek aan coherente follow-up door de Commissie wegens personeelwisselingen in combinatie met een gebrek aan ervaring bij de Europese projectbeheersorganisatie.

... beperken output en impact

44. Met het oog op de beoordeling van de voortgang en het succes van een project dienen er vanaf het begin passende doelen te worden gesteld. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat doelen, zoals het aantal mensen dat tot een bepaald niveau moet worden opgeleid, dikwijls niet duidelijk werden gesteld, en dat er derhalve geen objectieve basis was voor de beoordeling van de resultaten of prestaties. Bij beoordeling van de projecten aan de hand van feitelijke of hypothetische criteria stelde de Rekenkamer vast dat sommige projecten duidelijk niet, en andere wel waren geslaagd.

Tekstvak 4 — Projectdoelen niet gehaald

1. De doeltreffendheid van MUTRAP is verminderd door problemen bij de plaatsing van de opdracht en een onvoorzien gat tussen twee projectfasen.
2. Het was aan een ondoeltreffende uitvoerende instantie te wijten dat het audiovisuele project in Vietnam heel weinig tastbare resultaten opleverde: er werd maar één workshop gehouden en er was maar heel weinig promotieactiviteit in Europa en Vietnam.
3. Het programma op het gebied van financiële diensten in China leverde onvoldoende en ontoereikende resultaten op, hetgeen gedeeltelijk werd veroorzaakt door onduidelijkheid in de financieringsovereenkomst.

Tekstvak 5 — Geslaagde projecten

1. De doelen van het project voor burgerlijke luchtvaart in India waren al grotendeels gehaald. Volgens de financieringsovereenkomst zouden ongeveer 900 mensen moeten worden opgeleid. Ten tijde van de controle waren er in werkelijkheid al 2 315 ingenieurs, managers, deskundigen, technici en piloten opgeleid; 97 % van de cursisten noemde de opleidingsactiviteiten goed of zeer goed.
2. In Vietnam had het EBIC-project een positief effect. Hoewel in het financieringsvoorstel en de financieringsovereenkomst geen doelen waren gesteld, leidde het project tot 1 007 verzoeken om inlichtingen, 107 evenementen/seminars, 5 599 geregistreerde deelnemers en 315 berichten in de pers. 82 % van de deelnemers was tevreden over de seminars en 75 % over de informatievoorziening.

Bewaking niet altijd toereikend

45. Een doeltreffende bewaking houdt in dat de voortgang wordt bijgehouden, problemen worden vastgesteld en tijdig corrigerende maatregelen worden genomen. Een en ander dient behoorlijk te worden gedocumenteerd om vast te leggen welk werk is verricht en welke eventuele maatregel vervolgens is genomen. De Rekenkamer heeft voor elk van de geselecteerde projecten de kwaliteit van de bewaking door de Commissie beoordeeld. Financieringsovereenkomsten bepalen dat de PBO de Commissie regelmatig verslag moet doen van de voortgang bij de uitvoering van een project. Bij de meeste projecten worden systemen opgezet waarmee de voortgang kan worden gemeten en bewaakt, en die voorzien in een basis voor voortgangsverslagen. Deze verslagen worden vervolgens gecontroleerd en beoordeeld door de Commissie.

46. De bewaking door de Commissie was niet altijd consistent of volkomen geslaagd. In sommige gevallen was zij ontoereikend, waardoor problemen niet werden onderkend, en in andere gevallen was er te veel bemoeienis met het dagelijkse beheer van het project. Hierdoor wordt de uitvoering belemmerd, ontstaat het risico dat problemen van een hogere orde niet worden geconstateerd, en worden de beperkte middelen van de Commissie niet doeltreffend gebruikt. Ook wanneer er wel sprake is van bewaking, is er niet altijd schriftelijk bewijs van wat er is gedaan.

Tekstvak 6 — Inconsistente bewaking

1. Voor het EBIC in India bleek niet duidelijk uit de dossiers van de Commissie welke vorm van bewaking was uitgeoefend. Voor het EBIC in Vietnam was er niets wat duidelijk wees op bewaking door de Commissie, uitgezonderd een bezoek van de centrale diensten van de Commissie aan de Filipijnen, Thailand, Vietnam en Cambodja.
2. In India was de bewaking van de Faciliteit kleine projecten (FKP) door de delegatie ontoereikend en niet systematisch: voor projecten hoefden geen voortgangsverslagen te worden ingediend, waardoor de feitelijke basis voor bewaking beperkt was.
3. Voor het project voor financiële diensten in China was er bewijs dat de delegatie regelmatig bewaking uitoefende. De delegatie is echter buiten haar bewakende functie getreden door managementtaken op zich te nemen bij het leiden van het project.

Twijfels over duurzaamheid

47. Alle projecten met EU-subsidie horen duurzaam te zijn: een activiteit wordt als duurzaam beschouwd als deze de doelgroep — ook nadat de voornaamste bijstand is gestopt — langere tijd ten goede kan blijven komen. Dit kan worden bereikt doordat het project zichzelf gaat financieren of doordat de regering van het begunstigde land toezegt het project voort te zetten. De Rekenkamer heeft onderzocht of er voor de projecten een duurzaamheidsplan was opgesteld en of er voldoende aandacht was geschonken aan het aspect van de duurzaamheid gedurende het hele project. In de praktijk is de duurzaamheid dikwijls afhankelijk van de vraag of er tijdens de projectduur voldoende voortgang is geboekt: er dient voldoende tijd te worden besteed aan het halen van de doelstellingen, aangezien een niet-afgerond project in de regel niet duurzaam is. Voor 6 van de 14 gecontroleerde projecten is het de vraag in hoeverre zij duurzaam kunnen zijn.

Tekstvak 7 — Duurzaamheid

1. ECERP had acht maanden voor het eind van het project nog steeds geen duurzaamheidsplan opgesteld. Het was onduidelijk hoe de activiteiten zouden worden voortgezet na beëindiging van de financiële ondersteuning door de EU.
2. Voor het project voor financiële dienstverlening was geen duurzaamheidsplan opgesteld en een aantal van de activiteiten waaraan prioriteit werd gegeven betrof de korte termijn, en bood oplossingen waarmee actuele problemen moeten worden aangepakt, maar waarmee geen duurzame structuren werden opgezet.

Ontbrekende beoordelingen

48. Bij het streven van de Commissie naar goed financieel beheer is beoordeling van cruciaal belang. Het houdt in „beoordeling van maatregelen volgens de resultaten en effecten ervan in verhouding tot het nagestreefde doel”⁽¹⁾. Beoordeling is erop gericht, na te gaan in hoeverre doelstellingen zijn bereikt en onderliggende causale verbanden te verklaren. Problemen of tekortkomingen die worden vastgesteld bij het beheer of de resultaten dienen aanleiding te zijn tot corrigerende maatregelen door de Commissie.

49. De financieringsovereenkomsten voor de gecontroleerde bilaterale projecten schreven niet stelselmatig onafhankelijke beoordelingen voor en uit niets bleek welke criteria waren gehanteerd bij het selecteren van de te beoordelen projecten. Zelfs wanneer in beoordelingen was voorzien, vonden zij niet altijd tijdig plaats, waardoor hun doeltreffendheid beperkt of zelfs tenietgedaan werd.

Tekstvak 8 — Tekortkomingen bij de beoordeling van de projecten

1. De financieringsovereenkomsten voorzagen niet in onafhankelijke beoordelingen van de drie IER-programma's.
2. In India schreef de oorspronkelijke vijfjarige overeenkomst over het burgerluchtvaartproject een tussentijdse beoordeling na twee jaar van uitvoering voor. Vervolgens werd het project opgesplitst in twee contracten met een beginfase van twaalf maanden, gevolgd door een uitvoeringsfase van drie jaar. In de nieuwe overeenkomst voor de uitvoeringsfase werd de clausule gehandhaafd dat het project na twee jaar van uitvoering een tussentijdse beoordeling moest ondergaan. Maar hoewel een tussentijdse beoordeling na twee jaar passend is voor een vijfjarig project, is dit voor een driejarig project laat, aangezien er te weinig tijd wordt gelaten voor de tenuitvoerlegging van corrigerende maatregelen.

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie over beoordeling (SEC(2000) 1051).

Projecten voor heel Azië

50. De projecten voor heel Azië (zie de paragrafen 5 en 7 t/m 9) vallen uiteen in een aantal instrumenten of componenten waarbinnen een groot aantal projecten van geringe waarde wordt uitgevoerd. Deze projecten kosten doorgaans 100 000 à 200 000 euro en worden gefinancierd door de Aziatische of Europese partners, die 50 % van de middelen verschaffen. De projecten worden afgestemd op behoeften; hiertoe dienen de aanvragers financieringsverzoeken in de vorm van voorstellen in. Dit heeft geleid tot de financiering van een breed scala aan projecten. Zie voor een volledige lijst hiervan tabel 7.

Tekstvak 9 — Voorbeelden van projecten voor heel Azië

1. Een project in het kader van Asia IT & C dat gericht was op doeltreffende verspreiding van geavanceerde en op maat gesneden hulpmiddelen voor elektronisch zakendoen, ter bevordering van de betrekkingen tussen Indiase en Europese ondernemers in de textiel-sector.
2. Een project van Asia Invest ter bevordering van duurzame groei van de Vietnamese schoenenindustrie door de invoering en overdracht van productontwikkelingstechnieken, de uitbouw van beheerscapaciteit en het stimuleren van het opzetten van een ondersteunende industrie.
3. Een project van Asia Invest bood exportadviseurs van Britse organisaties opleiding op het gebied van uitvoeren naar en investeren in China.
4. Een project van Asia IT & C ter bestrijding van armoede en ter vergroting van de mogelijkheden van China's IT & C-sector door gebruikmaking van internet als een informatief forum ter versterking van de communicatie en uitwisseling tussen Chinese microfinanciers en beleidsmakers, en tussen binnenlandse actoren en buitenlandse organisaties.
5. Een project van Asia Invest ter bevordering van de capaciteit en het delen van kennis en deskundigheid inzake milieubeheersystemen voor het hotelwezen in Vietnam.

Aanvraagprocedure log en complex

51. Aanvraagprocedures dienen voldoende basis te bieden voor de selectie van de meest doeltreffende projecten, en de financiële belangen van de Gemeenschappen te beschermen zonder potentiële aanvragers af te schrikken met al te complexe procedures en overbodige vereisten. Voor de programma's Asia Invest en Asia IT & C is er tweemaal per jaar een uitnodiging tot het indienen van voorstellen, waarna aanvragers projectvoorstellen indienen die vervolgens door de Commissie worden beoordeeld. De aanvraagprocedure is geformaliseerd: er dient een gestandaardiseerd aanvraagformulier te worden ingevuld, met inbegrip van een uitgewerkte begroting en een partnerschapsverklaring waarin de diverse partners instemmen met de beginselen van goed partnerschap.

52. De Commissie reikt aanvragers duidelijke, uitvoerige richtsnoeren aan, met inbegrip van acht verklarende bijlagen. Niettemin blijft het voor onervaren aanvragers uiteraard moeilijk om aan de vereisten van de aanvraagprocedure te voldoen. Hoewel de meeste partners de ondersteunende documenten nuttig, uitvoerig en begrijpelijk achtten, vonden 10 van de 39 projecten deze moeilijk te begrijpen en na te leven. Het is tijdrovend — en derhalve kostbaar — en moeilijk voor aanvragers om alle benodigde informatie op te stellen, te verkrijgen en te vergelijken, zeker indien deze dient te worden vertaald.

53. Aziatische partners ondervonden ook problemen bij het verstrekken van hun statuten en/of akte van oprichting, zoals de aanvraagprocedure voorschrijft, met name omdat in bepaalde Aziatische landen dergelijke documenten als zodanig niet bestaan. Het feit dat de partijen al partnerschapsovereenkomsten moeten hebben gesloten wanneer er een aanvraag voor een project wordt ingediend, vormde eveneens een probleem: Aziatische partners gaven te kennen er niets voor te voelen, dergelijke overeenkomsten aan te gaan voordat bekend is of een aanvraag wordt gehonoreerd.

54. Hoewel het programma is gericht op de particuliere sector in een commerciële marktgestuurde context, kan de hulp alleen worden betaald aan „non-profit business intermediaries promoting trade and investment between the EU and Asia”, dat wil zeggen, aan openbare instanties en organisaties zonder winstoogmerk of plaatselijke overheden. In de praktijk worden projecten dikwijls gerealiseerd met handelsverenigingen en -organisaties, die zelf in naam geen winstoogmerk hebben, maar ter bevordering van handelsdoeleinden worden gefinancierd door bedrijven uit de particuliere sector. Deze beperking van de financiering kan leiden tot uitsluiting van mogelijk waardevolle projecten met bijvoorbeeld directe zakenpartners, die zich met het oog op bedrijfsgeheimen wellicht niet willen bedienen van intermediairs of handelsverenigingen.

Tekstvak 10 — Aanvraagprocedure

1. Een project van Asia IT & C waarvan de hoofdaanvrager een Vietnamese instelling voor hoger onderwijs was die zich ten doel stelde de bestaande Europese universitaire IT & C-cursussen in de vorm van e-learning te beoordelen, met het oog op de ontwikkeling van belangrijke plaatselijke deskundigheid in Vietnam, beschreef haar ervaringen. Men vond de aanvraagprocedure tijdrovend: het kostte hen drie maanden om het voorstel af te ronden. De directeur kwam naar Europa om te vragen hoe het voorstel moest worden ingevuld. Een ander probleem was dat men voor het invullen van de begroting een oud formulier van de Commissie had gebruikt, zodat het niet werd aanvaard en moest worden overgedaan. Men vond de ondersteunende documenten moeilijk te begrijpen en moest een succesvol Aziatisch contact om hulp vragen.

2. Een andere Vietnamese instelling voor hoger onderwijs, met drie projecten van Asia Invest op het gebied van bedrijfskunde, verklaarde de aanvraagprocedure administratief te belastend te vinden en het te betreuren dat de aanvragen niet on line konden worden ingediend. Deze begunstigde heeft drie aanvragen ingediend en heeft dezelfde documentatie driemaal moeten indienen. De instelling had moeite met het verstrekken van haar statuten.

3. Een Chinese industriebond met een project voor het opleiden van ondernemingen op het gebied van afvalwaterzuivering vond de werklust die de aanvraag meebracht te zwaar. Het belangrijkste probleem was dat het vereiste activiteitenplan te gedetailleerd was: het is bijvoorbeeld zeer moeilijk voor een bepaalde aanvrager om reeds enkele maanden tevoren te weten wie een toespraak zal houden. Een aantal documenten moest uit het Chinees in het Engels worden vertaald, hetgeen bijzonder tijd- en geldrovend was.

55. De ondersteuning die de delegaties mogelijke aanvragers horen te bieden bij de opstelling van voorstellen is niet duidelijk omschreven. Goederichte hulp moet uitnodigen tot het indienen van meer aanvragen, de aanvraagprocedure versnellen, de kwaliteit van de aanvragen verbeteren en ertoe bijdragen dat het uiterste uit een project wordt gehaald. Wanneer steun wordt verleend, mag dit echter niet ten koste gaan van de objectiviteit die de delegatie moet betrachten bij de beoordeling en goedkeuring van voorstellen, noch de indruk wekken dat ondersteuning door de delegatie recht geeft op goedkeuring.

56. In de praktijk verschaffen niet alle delegaties hulp, maar blijft hun rol bij de beoordeling en goedkeuring van projecten beperkt tot het doorgeven van opmerkingen over de voorstellen aan een beoordelingscomité van de centrale diensten van de Commissie te Brussel. Zodoende wordt potentiële en feitelijke begunstigten van EU-programma's waardevolle bijstand bij het afwerken van een ingewikkelde procedure onthouden, hetgeen de vertragingen en tekortkomingen in aanvragen verder doet toenemen en bepaalde aanvragers wellicht afschrikt.

Projecten leidden tot positieve resultaten ...

57. Hoewel acht van de gecontroleerde projecten nog in een pril stadium verkeerden en het derhalve te vroeg was om de resultaten ervan te beoordelen, gaven 28 projecten aanzienlijke voortgang en nuttige resultaten te zien. De gecontroleerde projecten hadden geen grote vertragingen ondervonden en slaagden erin, het hoofd te bieden aan externe problemen zoals SARS en politieke onzekerheden. De geringe geldwaarde van de afzonderlijke projecten van Asia Invest en Asia IT & C in aanmerking genomen, is het aantal bereikte begunstigten aanzienlijk.

Tekstvak 11 — Geslaagde projecten

Een project ter waarde van 100 000 euro voor de versterking van de capaciteit van bouwkundige adviesbureaus in Vietnam en een doeltreffender aanpak van projectvoorbereiding en toezicht op de aanleg, leidde 600 mensen op in drie afzonderlijke opleidingsmodules van elk ongeveer twee weken.

... en werden goed bewaakt ...

58. De reguliere bewakingssystemen die zijn opgezet voor Asia Invest en Asia IC & T werkten zeer goed. De partners verstrekken kwartaalverslagen, waarna de door de Commissie geformeerde teams deze doorlichten en van kort schriftelijk commentaar voorzien. Beide teams sturen herinneringen wanneer verslagen op zich laten wachten. De meeste begunstigten hebben aangegeven bijzonder tevreden te zijn over de regelmatige bewaking door de teams in Brussel en/of Bangkok. De begunstigten stelden met name de bewaking van Asia IT & C op prijs, omdat het betrokken team altijd over alle voortgangsverslagen feedback verschaftte, zowel positieve als negatieve, terwijl men er bij Asia Invest toe neigde uitsluitend contact met de partners op te nemen wanneer zich problemen voordeden.

... maar de duurzaamheid is nog twijfelachtig

59. Als onderdeel van de aanvraagprocedure dienen aanvragers informatie te verstrekken over hun duurzaamheidsplannen. De meeste in Europa gecontroleerde projecten hadden een duurzaamheidsplan opgesteld als onderdeel van het projectontwerp, maar het bleef in veel gevallen onduidelijk of de duurzaamheid zou worden gewaarborgd. In een aantal gevallen werden projecten ontwikkeld in de veronderstelling dat er nog een fase met EU-financiering zou volgen, hetgeen per definitie inhoudt dat het project niet duurzaam is.

Tekstvak 12 — Duurzaamheid

1. Niet alle projecten in India stelden als onderdeel van het projectontwerp een duurzaamheidsplan op en wanneer dit al gebeurde, was de kwaliteit ervan vaak gering.

2. De meeste projecten in Vietnam hadden geen duurzaamheidsplannen opgesteld als onderdeel van het projectontwerp, maar veel projecten werkten hier actief aan ten tijde van de controle. In de meeste gevallen lijkt de duurzaamheid van de projecten in beide landen afhankelijk te zijn van verdere financiële ondersteuning door de Commissie. In een aantal gevallen scheen de belangrijkste activiteit in verband met de duurzaamheid dan ook te bestaan in het indienen van nieuwe voorstellen bij de Commissie.

3. Met de duurzaamheid van de meeste in China uitgevoerde projecten voor heel Azië leek het redelijk goed te zijn gesteld. Niet alle projecten hadden duurzaamheidsplannen opgesteld, maar deze waren in ontwikkeling of er waren aanwijzingen dat er vervolgwerkzaamheden werden uitgevoerd. Slechts in één geval was het project op zoek naar verdere EU-financiering voor andere projecten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN***Conclusies en aanbevelingen betreffende strategie***

60. Economische samenwerking is een specifiek terrein van de communautaire ontwikkelingsprogramma's. Hoewel de strategie voor economische samenwerking in een aantal verschillende bronnen is uiteengezet, ontbreekt hierin de nodige consistentie. De samenwerking beoogt de economische ontwikkeling van de Aziatische landen zelf te ondersteunen en daarbij de invloed en handel van de EU te vergroten. De programma's richten zich zowel op de minst ontwikkelde Aziatische landen als op de landen met de meer ontwikkelde economieën (zie de paragrafen 16 t/m 27).

61. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, in het kader van de algemene ontwikkelingssamenwerking een consistente strategie voor economische samenwerking op te stellen waarin de zeer specifieke aard van de steun alsmede de doelstelling ervan wordt erkend, en waarin duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de doelstellingen die door onderhandeling en beleidsmaatregelen dienen te worden verwezenlijkt, en de doelstellingen waarvoor uitgaven voor projecten en programma's geëigend zijn.

62. De Commissie erkent wel dat er rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van de afzonderlijke landen op het vlak van economische samenwerking, maar geeft hiervan in de landenstrategiedocumenten onvoldoende blijk. In het ABM-activiteitenoverzicht — dat thans centraal staat bij de aanpak van het financieel beheer door de Commissie — vertonen de algemene doelstellingen, de prioriteiten en de precieze doelstellingen geen samenhang of logische opeenvolging. De output- en impactindicatoren — die de basis voor de bewaking en beoordeling van voortgang en impact zouden moeten vormen — zijn gericht op beleidsprocessen, en niet op de output en resultaten van de eigenlijke steun (zie de paragrafen 21 t/m 33).

63. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, economische samenwerking in de landenstrategiedocumenten duidelijk te behandelen en daarbij het verband met de gewone ontwikkelingsbehoeften in aanmerking te nemen. De aanpak dient zodanig te zijn afgesteld, dat de geboden steun qua samenstelling bij de specifieke omstandigheden aansluit. Er dient in het bijzonder naar te worden gestreefd, logica en samenhang in het activiteitenoverzicht te waarborgen. Er dienen indicatoren te worden ingesteld die objectief, nuttig en begrijpelijk zijn, en de output van de steun bestrijken.

64. Het ontbreken van specifieke operationele strategieën voor economische samenwerking leidde tot een breed scala van projecten en programma's, verspreid over de hele regio — een regio waar nationale en wereldwijde handel een belangrijke plaats innemen. Door het gebrek aan oriëntatie kan de impact van de economische samenwerking moeilijk worden gemeten en kan er moeilijk een verband worden gelegd met de hoofdprioriteit, namelijk de versterking van het bilaterale handels- en investeringsverkeer, waardoor er slechts een smalle basis is om te waarborgen dat de EU-uitgaven doeltreffend of doelmatig waren (zie de paragrafen 34 en 35).

65. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, erop toe te zien dat steun op welomschreven en meetbare doelen wordt gericht, en zich hierop te baseren voor de waarborging van en verslaggeving over het goed financieel beheer van de EU-begroting.

Conclusies en aanbevelingen inzake de tenuitvoerlegging

66. De controle van de Rekenkamer bracht tekortkomingen aan het licht in de wijze waarop de Commissie de tenuitvoerlegging van de economische samenwerking in Azië beheerde; sommige hiervan schaadden de doeltreffendheid van de steun.

67. Bij de bilaterale projecten ontstonden er door verschillende oorzaken onaanvaardbaar lange vertragingen tussen de vaststellingsfase en het begin van de tenuitvoerlegging. In veel gevallen hielden de vertragingen aan tijdens de uitvoeringsfase, hetgeen ten koste ging van de output en impact van de projecten. Het niveau van bewaking was niet altijd toereikend, externe beoordelingen werden niet altijd tijdig verricht en van bijna de helft van de gecontroleerde projecten was het twijfelachtig of zij potentieel duurzaam waren (zie de paragrafen 38 t/m 49).

68. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, de soorten corrigerende maatregelen vast te stellen die nodig zijn om de problemen bij bilaterale projecten op te lossen en soortgelijke problemen bij de planning en uitvoering van toekomstige projecten te voorkomen. Specifieke aandacht moet onder meer worden besteed aan het waarborgen dat de doelstellingen van de verschillende programma's en projecten zowel duidelijk zijn als realistisch in het kader van het geplande tijdschema, en dat, waar nodig, tijdig en volgens een duidelijke strategie beoordelingen moeten worden verricht.

69. Ten aanzien van de gecontroleerde projecten uit de programma's voor heel Azië vond een aantal aanvragers de aanvraagprocedure bewerkelijk en complex, de kleinschaligheid van de betrokken projecten in aanmerking genomen, en leidde onduidelijkheid over de rol van de delegaties wat betreft de ondersteuning van potentiële begunstigden bij het opstellen van hun aanvragen ertoe dat nuttige hulp niet werd geboden. Hoewel de gecontroleerde projecten goede voortgang hadden geboekt bij het bereiken van nuttige resultaten, was het onwaarschijnlijk dat zij duurzaam zouden blijken te zijn, aangezien de meeste verdere financiële ondersteuning nodig hadden. De bewakingssystemen van de Commissie waren zeer doeltreffend (zie de paragrafen 50 t/m 59).

70. De Rekenkamer beveelt de Commissie aan, haar aanvraagprocedures te herzien met het oog op de noodzakelijke bescherming van de financiële belangen van de EU, en tegelijkertijd zo divers mogelijke potentiële begunstigen en projecten te stimuleren. Hierbij dient zij zich te beraden op de noodzaak van het opstellen van een projectschema door aanvragers. De Commissie dient er zich tevens van te vergewissen dat de vereiste documenten of informatie beschikbaar zijn. In dit verband zou een ingevulde modelaanvraag — bij voorkeur afgestemd op het juridische en bestuurlijke kader van elk land — nuttig zijn. De Commissie dient te overwegen, een centraal register op te zetten van bij aanvragen ingediende documenten, zodat deze voor latere aanvragen door dezelfde begunstigde niet opnieuw hoeven te worden verstrekt.

71. De Rekenkamer geeft in overweging, de ondersteuning van de delegaties aan potentiële begunstigen bij de omschrijving

van projecten en de opstelling van aanvragen duidelijk te regelen en te versterken. Het doel dient te zijn, zo veel mogelijk belangstelling voor de programma's te wekken, daardoor zoveel mogelijk potentiële begunstigen en voorstellen aan te trekken, ertoe bij te dragen dat aanvragen volledig zijn en snel worden opgesteld, en te waarborgen dat de meest doeltreffende en geschikte projecten worden geselecteerd.

72. De Rekenkamer geeft in overweging, het systeem van regelmatige bewaking van projecten voor heel Azië, met inbegrip van een standaardverslagmodel, als lichtend voorbeeld aan de delegaties voor te houden voor de bewaking van zowel bilaterale projecten als projecten voor heel Azië.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 14 juli 2005.

Voor de Rekenkamer
Hubert WEBER
President

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**SAMENVATTING**

IV. In 2000 heeft de Commissie een hervorming doorgevoerd van het beheer van de communautaire externe bijstand. In het kader van deze hervorming werden nationale strategiedocumenten, regionale strategiedocumenten en indicatieve meerjarenprogramma's ingevoerd.

(eerste en tweede streepje) — de uitgavenprioriteiten kwamen altijd in onderlinge overeenstemming met de Aziatische regeringen tot stand en hadden zoveel mogelijk betrekking op de prioriteiten en de doelstellingen van het maatschappelijke middenveld. Met de invoering van de nationale en regionale strategiedocumenten in combinatie met indicatieve programma's streeft de Commissie ernaar haar ontwikkelingsuitgaven, met inbegrip van deze voor economische samenwerking, doelgerichter te maken.

(derde streepje) — de Commissie geeft er zich rekenschap van dat de algemene impact van de steun moeilijk kan worden gemeten. Dit is in het bijzonder het geval bij projecten die grotendeels uit technische bijstand bestaan. Sinds de hervorming van de communautaire externe bijstand zijn op projectniveau alle aspecten van het projectcyclusbeheer volledig geïnstitutionaliseerd. Door gebruik te maken van een logisch kader, is gekozen voor een aanpak waarbij aan de hand van objectief verifieerbare indicatoren en vooraf vastgestelde middelen de doeltreffendheid van de uitgaven kan worden beoordeeld. Voorts wordt de doeltreffendheid nagegaan door onafhankelijk toezicht en verplichte tussentijdse en eindevaluaties.

V.

(eerste streepje) — De vertragingen tussen de vaststellingsfase en de aanvang van de projecten alsook de vertragingen die bij projecten in uitvoering zijn vastgesteld, hebben betrekking op bilaterale projecten die voor de hervorming van de communautaire externe bijstand zijn opgesteld. Deze hervorming — met inbegrip van de oprichting van EuropeAid (januari 2001) en de decentralisatie van het steunbeheer naar de delegaties van de Commissie — en het nieuwe Financieel Reglement (januari 2003) hebben ertoe geleid dat projectvertragingen in de toekomst beperkt en beheersbaar zullen blijven.

Bij het ontwerpen van projecten is het thans verplicht om een toezicht-, audit- en evaluatieplan op te stellen. Daarnaast wordt het toezicht sinds 2000 systematisch door onafhankelijke deskundigen uitgeoefend. In het kader van dit toezicht is gebleken dat voor de projecten op het vlak van economische samenwerking in Azië behoorlijke resultaten werden geboekt op het gebied van de duurzaamheid van de projecten.

(tweede streepje) — De aanvraagprocedures, die voortvloeien uit de financiële reglementen, zijn erop gericht de grootst mogelijke transparantie en billijkheid te bewerkstelligen. De aanvragers kunnen een beroep doen op ondersteuning in de vorm van voorlichting/informatiedagen, geregeld bijgewerkte websites, met inbegrip van rubrieken „vaak gestelde vragen”. De projecten voor heel Azië worden bijgevolg goed beheerd en er hebben zich geen belangrijke vertragingen voorgedaan. In het kader van het onafhankelijke toezicht is gebleken dat voor de initiatieven voor heel Azië goede resultaten werden geboekt inzake duurzaamheid van de projecten.

VI.

(eerste streepje) — De Commissie is van mening dat economische samenwerking een onlosmakelijk onderdeel is van de communautaire ontwikkelingshulp en wil aan dit aspect bijzondere aandacht besteden bij het opstellen van de nationale strategiedocumenten en de nationale indicatieve programma's. De Commissie zal ernaar streven de samenhang binnen het activiteitenoverzicht te verbeteren en geschikte indicatoren op te stellen.

(tweede streepje) — De in de loop van de periode 2002-2005 tot stand gebrachte hervorming van de communautaire externe bijstand, in het bijzonder de decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de delegaties, heeft reeds geresulteerd in een verbetering van de tenuitvoerlegging van en het toezicht op de bilaterale projecten ter plaatse. In de toekomst zullen dankzij deze hervorming nog verdere verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht. In de financieringsovereenkomst van alle projecten wordt thans systematisch de vereiste opgenomen dat een evaluatie moet worden uitgevoerd.

Het verplichte gebruik van het logische kader heeft geresulteerd in een versterking van het toezicht op en de evaluatie van projecten. Dit zal bijdragen tot een verdere verbetering van de duurzaamheid.

(derde streepje) — De lopende herziening van de AIDCO-praktijk gids voor contractuele procedures zal leiden tot een vereenvoudiging (binnen de door het Financieel Reglement afgebakende grenzen) van de aanvraagprocedure voor subsidies en tot een precisering van de rol die de delegaties bij de evaluatie vervullen.

(vierde streepje) — Het sinds 2002 ingevoerde systeem van resultaatgericht toezicht zorgt voor gestandaardiseerde toezichtgegevens over projecten en programma's.

OPMERKINGEN

20. De Commissie gaat akkoord met de opmerking van de Rekenkamer over het potentiële risico van niet op specifieke doelen gerichte steun in alle terreinen van de samenwerking. In het kader van de hervorming van de externe bijstand in 2000 en de invoering van de nationale en regionale strategiedocumenten in samenhang met de strategische mededelingen over Azië heeft de Commissie opnieuw bevestigd dat de strategische doelstellingen op korte en lange termijn van de communautaire samenwerking in Azië doelgericht moeten blijven, waardoor de aangehaalde risico's afnemen.

22. Het concept van gemeenschappelijke belangen kan niet worden beschouwd als een instrument voor het beschermen van de belangen van de EU. Uit de mededeling kan niet worden afgeleid dat zulke samenwerking voordeliger zou zijn voor een partner dan voor de andere.

23. De doelstelling van de economische samenwerking is het bevorderen van wederzijdse handel en investeringen en het tot stand brengen van een geschikte omgeving om de particuliere sector tot bloei te laten komen. Deze en andere soortgelijke activiteiten hebben tot doel de ontwikkelingsdoelstellingen en de integratie van de Aziatische landen in de wereldeconomie te ondersteunen. Bijgevolg worden de ontwikkelingsdoelstellingen van de Commissie in Azië door de economische samenwerking ondersteund en bevorderd.

24. Zie antwoord op punt 22.

25. De Commissie gaat akkoord met de Rekenkamer dat de definitie van en het toezicht op indicatoren voor verbetering vatbaar is. In het kader van de voorbereiding van haar nationale en regionale strategiedocumenten en de hieraan verbonden indicatieve programma's voor 2005-2006 heeft de Commissie dit vraagstuk behandeld.

In de huidige programmeringsrichtsnoeren is bepaald dat de steun op een beperkt aantal prioriteiten moet zijn gericht. Op basis van de opgedane ervaringen heeft de Europese Commissie sedert 2004 het aantal programma's voor heel Azië teruggebracht van vijf tot drie.

26. De Commissie is van mening dat in het kader van de nationale strategiedocumenten in Azië geen hard onderscheid wordt gemaakt — en dat dit onderscheid ook niet hoeft te worden gemaakt — tussen strategieën op het vlak van economische samenwerking en deze met betrekking tot financiële en technische samenwerking, aangezien beide strategieën elkaar versterken in het kader van de tenuitvoerlegging van de communautaire strategie in Azië. Voorts wordt in de nationale plannen van de begunstigde Aziatische landen geen onderscheid gemaakt tussen economische beleidsmaatregelen ten voordele van de armere bevolkingslagen en armoedebestrijdingsmaatregelen. In de recentelijk voorgestelde instrumenten voor extern beleid wordt deze lijn doorgetrokken: er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen financiële en technische samenwerking enerzijds en economische samenwerking anderzijds.

27. Wat de opmerkingen van de Rekenkamer met betrekking tot de regionale dimensie betreft, is de Commissie van mening dat programma's voor heel Azië op het programmaniveau moeten worden beoordeeld. Aanvragen waarbij meer dan één Aziatisch land is betrokken, worden aangemoedigd om in Azië een grensoverschrijdende samenwerking op zakengebied tot stand te brengen.

29. Met haar nieuwe benadering van het activiteitsgestuurd management (AGM) en de activiteitsgestuurde begroting (ABB) wil de Commissie verbeteringen aanbrengen in het begrotingsdebat door de algemene politieke prioriteiten vast te stellen, de gevolgen van deze prioriteiten op de huidige activiteiten en de nagestreefde doelstellingen te beoordelen en op grond hiervan middelen toe te kennen. Door middel van dit beleidsgericht debat, dat door de begrotingsautoriteit goed is onthaald, moet het debat kunnen worden toegespitst op het activiteitsniveau en minder op de afzonderlijke begrotingsonderdelen.

31. De Commissie is het er mee eens dat de doelstellingen in algemene termen worden omschreven en meer zouden kunnen worden gepreciseerd. Bij de verbetering van het activiteitenoverzicht zal met deze opmerking rekening worden gehouden.

32. De Commissie gaat akkoord met het standpunt van de Rekenkamer met betrekking tot de impactindicatoren en is van mening dat voor het meten van de impact een realistische benadering is vereist, waarbij rekening wordt gehouden met de beperkte omvang van het communautaire optreden en het bestaan van soortgelijke programma's die door de lidstaten worden uitgevoerd. Het communautaire optreden kan alleen bijdragen tot de bevordering van de handel en de investeringen. Deze kunnen zeker niet louter en alleen door dit optreden worden gegenereerd. De Commissie zal ernaar streven geschikte impactindicatoren te ontwikkelen en te verbeteren.

33. In het activiteitenoverzicht worden de gegevens over de voorbije resultaten vermeld bij elke kerndoelstelling en wordt aangetoond op welke wijze deze resultaten tot het bereiken van de doelstelling hebben bijgedragen. De Commissie is momenteel nieuwe, meer resultaatgerichte indicatoren aan het opstellen.

34-35. Tot 2001 werden beleidsdoelstellingen direct omgezet in projecten en programma's. Sinds 2002 wordt gebruik gemaakt van nationale indicatieve programma's om een grotere doelgerichtheid tot stand te brengen. Dit was ook het geval voor de economische samenwerking en leidde tot een vermindering van het aantal actiegebieden en van een precisering van de doelstellingen die op elk actiegebied worden nagestreefd. De Commissie geeft er zich rekenschap van dat de algemene impact van de steun moeilijk kan worden gemeten. Dit is in het bijzonder het geval bij projecten die grotendeels uit technische bijstand bestaan.

Sinds de hervorming van de communautaire externe bijstand zijn op projectniveau alle aspecten van het projectcyclusbeheer volledig geïnstitutionaliseerd. Door gebruik te maken van een logisch kader is gekozen voor een aanpak waarbij aan de hand van objectief verifieerbare indicatoren en vooraf vastgestelde middelen de doeltreffendheid van de uitgaven kan worden beoordeeld. Voorts wordt de doeltreffendheid nagegaan door verplichte tussentijdse en eindevaluaties.

39. De prioriteiten van de bilaterale economische samenwerking liggen op het vlak van de economische samenwerking. Bij de vaststelling van deze prioriteiten wordt rekening gehouden met de bestaande prioriteiten van de afzonderlijke landen, zoals deze in hun programma voor armoedebestrijding en nationale ontwikkelingsplannen zijn vastgesteld. Indien mogelijk werkt de Commissie samen met andere donoren om een multiplier-effect tot stand te brengen, waarbij erop wordt toegezien dat met de beperkte communautaire middelen een zo groot mogelijke impact wordt bereikt.

Bij talrijke projecten op het gebied van economische samenwerking kan hun impact slechts op lange termijn worden vastgesteld. De impact van alle toekomstige projecten zal op een meer systematische wijze worden gemeten door middel van de thans ingevoerde verbeterde toezicht- en evaluatieprocedures.

40-41. Er is een evenwicht tussen de snelheid waarmee een project wordt voorbereid en de kwaliteit van de projectontwikkeling, die in verschillende fasen kan worden opgesplitst: a) een identificatiefase om het desbetreffende werkterrein te beoordelen en vast te stellen welke kernproblemen moeten worden aangepakt, wie als begunstigde in aanmerking komt en op welke wijze het project ten uitvoer kan worden gelegd; b) een beoordelingsfase, voor de vaststelling van de bijzonderheden van het project, waarbij alle relevante belanghebbenden, begunstigten en andere donoren worden betrokken en geraadpleegd. In deze fase worden vaak de volgende evaluaties uitgevoerd: een economisch en financieel onderzoek, een milieueffectbeoordeling en een genereffectbeoordeling. De tenuitvoerlegging van projecten vangt aan met een aanloopperiode (gewoonlijke duur: zes maanden) waarin de uitvoeringstermijnen en de kosten-batenverhouding van de voorgestelde activiteiten wordt onderzocht.

42-43. Als gevolg van de hervorming van de communautaire externe bijstand, in het bijzonder de decentralisatie van beheersverantwoordelijkheden naar de delegaties, is de tenuitvoerlegging van projecten en programma's verbeterd. Onvermijdelijk was er een aanpassingsperiode die gepaard ging met een fase voor de aanwerving en grondige opleiding van de nieuwe personeelsleden in de delegaties.

Wat het probleem van de deskundigheid betreft, moet rekening worden gehouden met het gebrek aan deskundige tijdelijke functionarissen voor handelsaangelegenheden. De Commissie heeft maatregelen genomen om de situatie te verbeteren door een doelgerichte nieuwe kaderovereenkomst over handel (december 2003), de oprichting van een trustfonds in samenwerking met het internationale handelscentrum van de Verenigde Naties (juli 2004) en een beter gebruik van de deskundigheid van de relevante VN-organisaties.

44. Sinds de hervorming van de communautaire externe bijstand zijn alle aspecten van het projectcyclusbeheer thans volledig geïnstitutionaliseerd. Dit blijkt uit de keuze voor een aanpak waarbij van een logisch kader gebruik wordt gemaakt. Dit kader verschaft de definitie van de projectdoelstelling, de resultaten, de activiteiten, de objectief meetbare indicatoren en vooraf gedefinieerde controlemiddelen.

46. Recentelijk is het toezicht op de projecten versterkt door een doelgericht gebruik van het logische kader, waarin heldere definities van de algemene doelstelling, het doel, de resultaten en de activiteiten van het project in combinatie met specifieke resultaatindicatoren zijn opgenomen. Voorts is in het kader van de verbeteringen van het toezicht een systeem van resultaatgericht toezicht ingevoerd dat door onafhankelijke deskundigen wordt uitgeoefend.

47. Sinds 2000 wordt het toezicht systematisch uitgeoefend door onafhankelijke deskundigen die worden verzocht de relevantie, doelmatigheid, doeltreffendheid, impact en duurzaamheid van de geselecteerde projecten volgens een jaarwerkplan te onderzoeken. In het kader van dit toezicht is gebleken dat voor de projecten op het vlak van economische samenwerking in Azië behoorlijke resultaten werden geboekt met betrekking tot de duurzaamheid van de projecten.

Voorts heeft de Europese Commissie sedert 2002 een systeem van kwaliteitsondersteuningsmaatregelen ingevoerd waarmee het onderzoek van het ontwerp van het project bij de vaststelling en opstelling ervan kan worden versterkt. In de loop van deze procedure worden de duurzaamheidsplannen thans zorgvuldig onderzocht.

Duurzaamheid wordt onderzocht als een specifieke maatstaf in alle fasen van het kwaliteitsondersteuningsproces.

48-49. In het kader van het kwaliteitsondersteuningssysteem, dat sinds eind 2002 is ingevoerd, is het verplicht tussentijdse en eindevaluaties op te nemen bij het ontwerpen van het project, waarbij de desbetreffende begrotingsonderdelen voor de tenuitvoerlegging van deze evaluaties moeten worden aangegeven. De tussentijdse evaluatie heeft specifiek tot doel zwakke punten op te sporen en de aangewezen corrigerende maatregelen te nemen. Zowel de decentralisatie van het beheer van de steun als het systematische externe toezicht hebben geresulteerd in een nauwgezet toezicht en een vroegtijdig opsporen van zwakke punten, waardoor tijdig corrigerende maatregelen kunnen worden genomen.

52. In het kader van zowel de programma's voor heel Azië als het algemene beheer van de externe bijstand worden de richtsnoeren voor aanvragers voortdurend herzien. Al het mogelijke wordt in het werk gesteld om de aanvraagprocedures te vereenvoudigen. Er moet worden gestreefd naar een evenwicht tussen sluitende procedures met het oog op transparantie en billijkheid en de eenvoud die door de aanvragers wordt verlangd.

53. Het verstrekken van statuten en of akte van oprichting is noodzakelijk om de rechtspositie en de nationaliteit van de aanvragers te kunnen beoordelen en dus te voldoen aan de vereisten van de rechtsgrondslag.

Partners worden verzocht een „partnershipverklaring” te ondertekenen, waarbij zij zich ertoe verbinden hun taak te vervullen indien het voorstel wordt geselecteerd.

54. Het voordeel van bemiddelende organisaties zonder winstoogmerk uit de bedrijfswereld als begunstigten is dat zij beschikken over de geschikte structuren om de gunstige effecten van de projecten te verspreiden.

Momenteel wordt onderzocht of het haalbaar is om bedrijven met een winstoogmerk in het kader van de programma's voor heel Azië aanvragen te laten indienen. Dit zou mogelijk worden op voorwaarde dat de begunstigten geen financieel voordeel halen uit de medegefinancierde projecten.

Door de wijze waarop de toepassing van het beginsel dat subsidies geen winst mogen opleveren, momenteel wordt herzien, zou de tenuitvoerlegging van zulke economische samenwerkingsprojecten volgens de door de Rekenkamer voorgestelde aanpak vlotter kunnen verlopen.

55. In de voorbije twee jaar werd een brede waaier van activiteiten door de Europese Commissie ten uitvoer gelegd om de voorlichting van potentiële aanvragers te verbeteren. Het ging hierbij om informatievergaderingen in de EU-lidstaten en de Aziatische partnerlanden, geregeld bijwerkte rubrieken „vaak gestelde vragen” op de programmawebsite en centraal beheerde mailboxen waar de aanvragers met hun vragen terecht kunnen. Uiteenzettingen over beproefde werkmethode waarin wordt gepreciseerd hoe goede projectvoorstellen kunnen worden ontworpen, kunnen op de websites worden geraadpleegd. In het kader van het decentralisatieproces zijn de respectieve verantwoordelijkheden van de delegaties en de hoofdzetels gepreciseerd.

In het kader van een nieuwe reeks programma's voor heel Azië heeft de Europese Commissie een specifiek programmaonderdeel ingevoerd over capaciteitsopbouw dat tot doel heeft de vaardigheden van de begunstigten op het vlak van projectvoorbereiding en -beheer te bevorderen.

56. Bij het voorbereiden van de voorstellen kunnen delegaties geen steun verlenen aan de aanvragers zonder dat dit ten koste zou gaan van het beginsel van gelijke behandeling. Bijgevolg blijft de ondersteuning beperkt tot de bovenvermelde maatregelen.

De door de delegaties verleende ondersteuning moet in elk geval beperkt blijven tot het verstrekken van algemene voorlichting, waarbij de delegaties zich niet met de bijzonderheden van een voorstel mogen inlaten.

59. Elk voorstel waarvan een technische en financiële evaluatie wordt opgesteld, wordt ook met betrekking tot duurzaamheid beoordeeld. Voorts wordt de desbetreffende delegaties van de Commissie verzocht in het bijzonder opmerkingen te maken over de duurzaamheid van het project uit onder andere financieel, institutioneel en beleidsmatig oogpunt.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

60. De doelstelling van de in de ALA-verordeningen omschreven economische samenwerking is het bevorderen van wederzijdse handel en investeringen en het tot stand brengen van een geschikte omgeving om de particuliere sector tot bloei te laten komen. Deze en andere soortgelijke activiteiten hebben tot doel de ontwikkelingsdoelstellingen en de integratie van de Aziatische landen in de wereldeconomie te ondersteunen. Bijgevolg worden de ontwikkelingsdoelstellingen van de Commissie in Azië door de economische samenwerking ondersteund en bevorderd. Met de invoering in 2002 van de nationale en regionale strategiedocumenten wil de Commissie een grotere samenhang tussen strategie, programmering en tenuitvoerlegging tot stand brengen.

61. Overeenkomstig de artikelen 177 en 181 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is de Commissie stellig van mening dat economische samenwerking een integraal onderdeel moet blijven van de communautaire maatregelen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking in het kader van één enkele ontwikkelingsstrategie. De Commissie geeft er zich evenwel rekenschap van dat de indicatoren voor economische samenwerking meer landenspecifiek moeten zijn.

62. Met het oog op de tenuitvoerlegging van haar algemene visie ontwikkelt de Commissie specifieke nationale en regionale strategiedocumenten en stelt zij nationale programma's op. Deze omvatten activiteiten met betrekking tot financiële, technische en economische samenwerking, die elkaar versterken en aanvullen.

Het activiteitenbestuurde management (AGM) is nieuw en de formulering en samenhang ervan worden verbeterd. Activiteitenoverzichten moeten evenwel niet afzonderlijk worden beoordeeld, aangezien de Commissie deze instrumenten gebruikt in combinatie met andere relevante documenten die de activiteiten van de Commissie in Azië sturen.

63. De Commissie is van mening dat economische samenwerking een onlosmakelijk onderdeel is van de communautaire ontwikkelingshulp en wil aan dit aspect bijzondere aandacht besteden bij het opstellen van de nationale strategiedocumenten en de nationale indicatieve programma's. Voorts zal de Commissie ernaar streven de samenhang binnen het activiteitenoverzicht te verbeteren en geschikte indicatoren op te stellen.

64. Tot 2001 werden beleidsdoelstellingen direct omgezet in projecten en programma's. De uitgavenprioriteiten kwamen altijd in onderlinge overeenstemming met de Aziatische regeringen tot stand en hadden zoveel mogelijk betrekking op de prioriteiten en de doelstellingen van het maatschappelijke middenveld. Sinds 2002 wordt gebruik gemaakt van nationale strategiedocumenten en nationale indicatieve programma's om een grotere doelgerichtheid tot stand te brengen. Dit was ook het geval voor de economische samenwerking en leidde tot een vermindering van het aantal actiegebieden en van een precisering van de doelstellingen die op elk actiegebied worden nagestreefd.

65. Sinds de hervorming van de communautaire externe bijstand zijn alle aspecten van het projectcyclusbeheer volledig geïnstitutionaliseerd. Door gebruik te maken van een logisch kader is gekozen voor een aanpak, waarbij aan de hand van objectieve verifieerbare indicatoren en vooraf vastgestelde middelen de doeltreffendheid van de uitgaven kan worden beoordeeld.

66. De meerderheid van de door de Rekenkamer gecontroleerde projecten werden ontworpen in de periode voordat de hervorming van de communautaire externe bijstand van kracht was geworden.

67. De hervorming van de communautaire externe bijstand en de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement in januari 2003 hebben ertoe geleid dat projectvertragingen sedertdien zeer beperkt en beheersbaar zijn gebleven.

Het verplichte gebruik van het logische kader en de invoering van verplichte tussentijdse en eindevaluaties voor elk project/programma hebben geresulteerd in een versterking van het toezicht en de evaluaties.

De duurzaamheidsplannen worden thans zorgvuldig onderzocht in het kader van het kwaliteitsondersteuningsproces. Voorts is duurzaamheid een van de criteria die in het kader van het resultaatgericht toezicht worden onderzocht en die systematisch in het raam van het onafhankelijke toezicht worden gecontroleerd.

68. Bij het opstellen van projecten zijn thans reeds een heldere definitie van de algemene doelstelling, het doel, de resultaten en de activiteiten van het project vereist. Sinds eind 2002 wordt de vereiste dat een onafhankelijke externe evaluatie moet plaatsvinden, systematisch in alle projecten opgenomen.

69. De Commissie geeft er zich rekenschap van dat de aanvraagprocedures voor programma's voor heel Azië complex zijn. Alles wordt evenwel in het werk gesteld om de procedures zo eenvoudig mogelijk te houden.

De huidige herziening van het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften moeten resulteren in een grotere flexibiliteit en evenredigheid bij de toepassing van de regels voor kleinschalige projecten. De regels zullen dus meer in verhouding staan tot de gelopen risico's.

Voorts zal de lopende herziening van de AIDCO-praktijkguides voor contractuele procedures leiden tot een vereenvoudiging (binnen de door het Financieel Reglement afgebakende grenzen) van de aanvraagprocedure voor subsidies en tot een precisering van de rol die de delegaties bij de evaluatie vervullen.

70. Door het plaatsen van een modelaanvraag op de website ontstaat het risico dat aanvragers het model uitgebreid beginnen te kopiëren. De Commissie zorgt ervoor dat uitvoerige informatiebladen over alle gefinancierde projecten op de programmaweb-sites kunnen worden geraadpleegd.

Het verplichte gebruik van het logische kader heeft geresulteerd in een versterking van het toezicht op en de evaluatie van projecten. Het is gedeeltelijk dankzij de logische kaders dat zeer goede resultaten konden worden geboekt met de gewone toezichtsystemen die voor de programma's voor heel Azië waren ingevoerd. Bijgevolg zou de Commissie de vereiste willen behouden dat aanvragers een logisch kader invullen. De Commissie zal overwegen om gebruik te maken van een centraal register, zoals dit door de Rekenkamer werd gesuggereerd.

71. In de voorbije twee jaar werd een brede waaier van activiteiten door de Europese Commissie ten uitvoer gelegd om de voorlichting van potentiële aanvragers te verbeteren. In het kader van een nieuwe reeks programma's voor heel Azië heeft de Europese Commissie een specifiek programmaonderdeel ingevoerd over capaciteitsopbouw dat tot doel heeft de vaardigheden van de

begunstigden op het vlak van projectvoorbereiding en -beheer te bevorderen.

Bij het voorbereiden van de voorstellen kunnen delegaties geen steun verlenen aan de aanvragers zonder dat dit ten koste zou gaan van het beginsel van gelijke behandeling. Derhalve blijft de ondersteuning beperkt tot het verstrekken van algemene voorlichting, waarbij de delegaties zich niet met de bijzonderheden van een voorstel mogen inlaten.

72. De procedures worden door de Commissie voortdurend aangepast om de beste werkmethodes te kunnen invoeren. Voor zowel het toezichtstelsel voor projecten voor heel Azië als het externe toezicht worden thans gestandaardiseerde verslagformulieren gebruikt. Sedert de decentralisatie zijn de delegaties actief betrokken bij dit systematische toezicht.
