

## I

(Mededelingen)

## REKENKAMER

## SPECIAAL VERSLAG Nr. 5/2006

over het MEDA-programma, vergezeld van de antwoorden van de  
Commissie

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

(2006/C 200/01)

## INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
LIJST VAN AFKORTINGEN .....		2
SAMENVATTING .....	I-VII	3
INLEIDING .....	1-11	4
Achtergrond .....	1-5	4
Reikwijdte en aanpak van de controle .....	6-11	4
OPMERKINGEN .....	12-49	5
Draagt het MEDA-programma bij aan economische hervormingen en maatschappelijke ontwikkeling in de deelnemende mediterrane landen? .....	12-31	5
Projecten relevant voor de MEDA- en nationale doelstellingen maar niet altijd vol- doende geconcentreerd .....	12-16	5
Ownership leidt tot betere resultaten en wordt gestimuleerd door rechtstreekse begrotingssteun .....	17-23	5
Capaciteitsopbouw is een belangrijk element van het MEDA-programma .....	24-26	7
Steun leidt tot dusverre tot beperkte resultaten .....	27-31	7
Wordt het MEDA-programma adequaat beheerd door de Commissie? .....	32-49	8
Programmering, voorbereiding én tenuitvoerlegging zijn verbeterd .....	32-41	8
Toezicht en beoordeling zijn systematischer geworden .....	42-47	10
Inspanningen op het gebied van donorcoördinatie zijn versterkt .....	48-49	10
CONCLUSIES .....	50-57	10
Bijdrage van het MEDA-programma .....	50-52	10
Beheer van de Commissie .....	53-57	11
AANBEVELINGEN .....	58	11
BIJLAGE I — MEDA — Vastleggingen/betalingen 1995-2005 .....		12
BIJLAGE II — Gecontroleerde projecten/programma's .....		13
<b>Antwoorden van de Commissie</b> .....		<b>16</b>

**LIJST VAN AFKORTINGEN**

BBP	Bruto binnenlands product
ECU	Europese rekeneenheid
EG	Europese Gemeenschap
EIB	Europese Investeringsbank
ENB	Europees nabuurschapsbeleid
EuropeAid	Dienst voor samenwerking EuropeAid
LSD	Landenstrategiedocument
MEDA	Maatregelen ter begeleiding van economische en maatschappelijke hervormingen in mediterrane niet-lidstaten
MED-comité	Adviescomité van lidstaten voor het Middellandse-Zeegebied
SAF	Structurele aanpassingsfaciliteit
TB	Technische bijstand

## SAMENVATTING

I. In 1995 besloten de EU en twaalf mediterrane landen, een nieuwe fase in hun betrekkingen in te luiden, het zogeheten „Barcelona-proces” of Europees-mediterraan partnerschap. Het belangrijkste doel is verschillende (politieke, economische en financiële, alsmede sociale en culturele) dimensies van het partnerschap te ontwikkelen (zie de paragrafen 1 en 2).

II. Het MEDA-programma is het belangrijkste financiële instrument van de EG voor de tenuitvoerlegging van het Europees-mediterraan partnerschap; voor de periode 1995-2006 is meer dan 8 miljard EUR toegekend. Eind 2005 was voor verschillende projecten en programma's circa 7 miljard EUR vastgelegd en circa 4 miljard euro besteed (zie de paragrafen 3 t/m 5).

III. De Rekenkamer heeft het MEDA-programma gecontroleerd om vast te stellen of het daadwerkelijk bijdraagt tot economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling in de partnerlanden en of de Commissie het programma adequaat beheert (zie de paragrafen 6 t/m 11).

### IV. **Wat betreft de bijdrage van het MEDA-programma**

- heeft de EG-steun voorzien in de behoeften van de betrokken landen;
- is de EG-steun in twee van de drie onderzochte landen gericht op een beperkt aantal sectoren;
- is *ownership* gestimuleerd door meer gebruik te maken van begrotingssteun; en
- omvatte de steun systematisch capaciteitsopbouwende maatregelen (zie de paragrafen 12 t/m 26).

V. Na meer dan tien jaar MEDA zijn de concrete resultaten tot dusver vrij beperkt, aangezien een groot aantal projecten nog niet is afgerond. Bij de meeste MEDA-landen hangt de impact van EG-steun niet zozeer samen met zijn financieel belang, als wel met de pogingen om gevoelige beleidshervormingen ter sprake te brengen en de armere bevolkingsdelen te ondersteunen (zie de paragrafen 27 t/m 31).

VI. **Het beheer van het MEDA-programma door de Commissie** is ten opzichte van de beginjaren duidelijk verbeterd en kan bevredigend worden genoemd: inspanningen op het gebied van programmering leiden thans tot een beter gespreide toekenning van middelen, de voorbereidingstijden worden korter en er worden beduidend meer betalingen verricht. Deze verbetering is onder meer het resultaat van de stijging in het aantal projecten en programma's, het grotere aandeel begrotingssteun in het totale programma en het over het geheel genomen positieve effect van deconcentratie op de projectvoorbereiding en -uitvoering door delegaties. Andere verbeteringen zijn meer systematisch toezicht en beoordeling en intensievere dialoog en coördinatie met lokale partners en andere donoren. De meest voorkomende oorzaak van vertragingen bij de tenuitvoerlegging blijven problemen in verband met het plaatsens van overheidsopdrachten (zie de paragrafen 32 t/m 49).

VII. Nu de MEDA-verordening in 2006 verstrijkt en het nieuwe Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument in 2007 van kracht wordt, geeft de Rekenkamer de Commissie in overweging:

- te zorgen voor een vlotte overgang naar de nieuwe landenprogramma's om negatieve consequenties voor de toekomstige tenuitvoerlegging te voorkomen; haar strategische doelstellingen duidelijker te definiëren in de nieuwe landenprogrammeringsdocumenten en geschikte indicatoren op te stellen, zodat de impact beter kan worden bewaakt en beoordeeld;
- haar steun te blijven richten op een beperkt aantal actieterreinen om coherentie te waarborgen en de programma's beheersbaar te houden;
- ter voorkoming van vertragingen te blijven zoeken naar beste praktijken in projectbeheer.

## INLEIDING

### Achtergrond

1. Na zo'n twintig jaar van toenemende samenwerking, met name op het gebied van handel en ontwikkeling, tussen de EU, haar lidstaten en de twaalf betrokken mediterrane landen, besloot de conferentie van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EU en de mediterrane landen in Barcelona (november 1995) tot een nieuwe fase van partnerschap, het zogeheten „Barcelona-proces” of Europees-mediterraan partnerschap <sup>(1)</sup>.

2. In de op de conferentie te Barcelona vastgestelde verklaring werden de volgende drie terreinen voor partnerschap geformuleerd, met de daaraan verbonden hoofddoelstellingen:

- een partnerschap op politiek en veiligheidsgebied om een gemeenschappelijke ruimte van vrede en stabiliteit te creëren op basis van fundamentele principes, zoals de eerbiediging van de mensenrechten en democratie;
- een economisch en financieel partnerschap om een ruimte te creëren van gemeenschappelijke welvaart, door de geleidelijke instelling van een vrijhandelszone, vergezeld van aanzienlijke financiële steun ten behoeve van de economische overgang in de partnerlanden en met het oog op de negatieve maatschappelijke en economische consequenties van dit hervormingsproces;
- een partnerschap op cultureel, sociaal en menselijk gebied met het oog op de ontwikkeling van het menselijk potentieel, de bevordering van wederzijds begrip tussen culturen en de ontwikkeling van vrije en bloeiende civiele samenlevingen.

3. Het MEDA-programma is het belangrijkste financiële instrument van de EG voor de tenuitvoerlegging van het Europees-mediterraan partnerschap; de rechtsgrondslag hiervan is Verordening (EG) nr. 1488/96 van de Raad van 23 juli 1996 <sup>(2)</sup>. In de verordening wordt een breed spectrum van maatregelen beschreven ter ondersteuning van inspanningen van mediterrane partners om hun economische en maatschappelijke structuren te

<sup>(1)</sup> In 1995 waren de partnerlanden Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Israël, Jordanië, de Palestijnse Autoriteit, Libanon, Syrië, Turkije, Cyprus en Malta. Hiervan ontvangen Cyprus, Malta en Turkije geen bilaterale bijstand meer uit MEDA, aangezien Cyprus en Malta zijn toegetreden tot de EU en Turkije speciale pretoetredingssteun ontvangt. Het nationaal inkomen van Israël geldt als te hoog om in aanmerking te komen voor bilaterale bijstand. Alle vier landen kunnen nog in aanmerking komen voor het regionale programma van MEDA.

<sup>(2)</sup> Verordening (EG) nr. 1488/96 van de Raad van 23 juli 1996 inzake financiële en technische maatregelen ter ondersteuning van de hervorming van de economische en maatschappelijke structuren in het kader van het Europees-mediterraan partnerschap (MEDA) (PB L 189 van 30.7.1996, blz. 1). De aanduiding MEDA is eigenlijk afgeleid van het Franse „mesures d'accompagnement” (begeleidende maatregelen), maar in de praktijk, en ook in het onderhavige verslag, wordt het programma als geheel MEDA genoemd. Na de wijziging en verlenging van Verordening (EG) nr. 1488/96 (die de periode 1995-1999 bestreek) bij Verordening (EG) nr. 2698/2000 (die de periode 2000-2006 bestrijkt) worden beide perioden en de respectieve programma's ook wel aangeduid als MEDA I en II.

hervormen en ter verzachting van eventuele negatieve consequenties van economische ontwikkeling. Voor de periode 1995-1999 werd in de verordening een referentiebedrag van 3 424,5 miljoen ecu uitgetrokken.

4. De verordening werd na een beoordeling in 1999 gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2698/2000 van de Raad <sup>(3)</sup>, ofwel de MEDA II-verordening. In deze verordening werd voor de periode 2000-2006 een referentiebedrag van 5 350 miljoen euro uitgetrokken. Met de wijziging werd tevens een nieuw activiteiten-terrein toegevoegd („de levensomstandigheden van de minst bevoorrecht te verbeteren”) en bepaalde besluitvormings-procedures werden gestroomlijnd.

5. De totale feitelijke vastleggingen voor de jaren 1995-2005 bedragen circa 6 900 miljoen euro; de feitelijke betalingen voor dezelfde periode belopen circa 4 000 miljoen euro. *Bijlage I* biedt een meer gedetailleerd overzicht van vastleggingen en betalingen per land voor de periode 1995-2005.

### Reikwijdte en aanpak van de controle

6. In de periode augustus-december 2005 heeft de Rekenkamer het MEDA-programma aan een controle onderworpen aan de hand van de volgende vragen:

- a) draagt het MEDA-programma feitelijk bij aan economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling in de deelnemende mediterrane landen?
- b) beheert de Commissie het MEDA-programma adequaat?

7. Tot de belangrijkste aspecten die zijn onderzocht in het kader van de eerste vraagstelling behoren relevantie en gerichtheid, mate van *ownership*, capaciteitsopbouw en behaalde resultaten.

8. De voornaamste aspecten die bij de tweede vraagstelling aan de orde komen zijn tempo en doelmatigheid van de programmering, voorbereiding en tenuitvoerlegging, toezicht en beoordeling, alsmede donorcoördinatie.

9. Economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling omvatten steun voor economische omschakeling en het tot stand brengen van een Europees-mediterraan vrijhandelszone (bv. verbeteringen in de handel, meer werkgelegenheid en ontwikkeling van de particuliere sector), acties ter ondersteuning van hervormingsprogramma's (bv. in financiële diensten en openbaar bestuur), moderniseren van economische infrastructuur, met name in de sectoren vervoer, energie, plattelands- en stedelijke ontwikkeling, en betere maatschappelijke dienstverlening, met name op het gebied van gezondheid, gezinsplanning, watervoorziening, sanitaire voorzieningen en huisvesting.

<sup>(3)</sup> PB L 311 van 12.12.2000, blz. 1.

10. Het controlewerk omvatte bezoeken aan Egypte en Marokko, waar een selectie van projecten en programma's werd gecontroleerd en gesproken is met delegatiepersoneel, lokale overheden, projectbeheerders, technisch assistenten en andere donoren. Bovendien zijn projecten en programma's in Jordanië beoordeeld aan de hand van stukken. De controle was gericht op uit MEDA I en II gefinancierde projecten. Projecten die werden gefinancierd in het kader van de oude protocollen <sup>(1)</sup>, de regionale component van het MEDA-programma of horizontale en thematische begrotingslijnen zijn bij deze controle buiten beschouwing gelaten. *Bijlage II* bevat de volledige lijst met projecten en programma's die in het kader van de controle zijn onderzocht.

11. Ten slotte zijn bij de controle ook relevante, in opdracht van de Commissie opgestelde beoordelingsverslagen onderzocht, waaronder de in 2005 afgesloten tussentijdse beoordeling van het MEDA II-programma. Bij die beoordeling stonden twee hoofdvragen centraal, namelijk: hoe relevant is het MEDA II-programma en hoe doeltreffend/doelmatig zijn de beheers- en uitvoeringsregelingen van MEDA II. Deze vragen werden gesplitst in meerdere subvragen waarvoor telkens een passende beoordelingsaanpak werd geformuleerd, met inbegrip van een uitgebreide beoordeling aan de hand van stukken en talrijke interviews op het hoofdkantoor van de Commissie en in de twee bezochte landen (Tunesië en Egypte). De Rekenkamer heeft deze beoordeling geanalyseerd in het licht van haar eigen controle en concludeerde dat er voldoende grond is om de beoordelingsresultaten als bevestigende controle-informatie te gebruiken voor haar eigen controlebevindingen (zie ook de paragrafen 46 en 47). Wanneer dit zinvol is, wordt derhalve naar deze tussentijdse beoordeling verwezen.

#### OPMERKINGEN

#### *Draagt het MEDA-programma bij aan economische hervormingen en maatschappelijke ontwikkeling in de deelnemende mediterrane landen?*

#### **Projecten relevant voor de MEDA- en nationale doelstellingen maar niet altijd voldoende geconcentreerd**

12. Alle onderzochte projecten in de drie gecontroleerde landen waren relevant voor de MEDA-doelstellingen <sup>(2)</sup> en voldeden aan de nationale ontwikkelingsdoelstellingen van de diverse landen. Deze constatering wordt bevestigd in de door de Commissie zelf verrichte tussentijdse beoordeling van het MEDA II-programma, waarin wordt geconcludeerd dat het programma voldoende relevant was.

<sup>(1)</sup> Gedurende de periode 1979-1995 werd de financiële en technische samenwerking met de mediterrane landen gebaseerd op een reeks bilaterale financiële protocollen.

<sup>(2)</sup> Volgens de eerste MEDA-verordening dient de Gemeenschap de inspanningen van de mediterrane partners om hun economische en maatschappelijke structuren te hervormen, te ondersteunen en negatieve gevolgen die kunnen voortvloeien uit de economische ontwikkeling te verzachten. In de MEDA II-verordening werd hieraan een derde gebied toegevoegd, namelijk verbetering van de levensomstandigheden van de minst bevoorrecht. *Bijlage II* van de MEDA-verordening bevat een gedetailleerder lijst van mogelijke steunmaatregelen.

13. In alle drie landen vormde de hele portefeuille van EG-steun een combinatie van maatregelen gericht op economische hervormingen en maatschappelijke ontwikkeling; in Egypte en Marokko waren deze twee verschillende gebieden aardig in evenwicht, terwijl er in het geval van Jordanië meer nadruk is gelegd op economische hervormingen.

14. Aangezien de doelstellingen en eventuele ondersteunende maatregelen van MEDA in de MEDA-verordeningen tamelijk ruim worden gedefinieerd, is het echter de vraag of de Commissie haar steun goed heeft gericht; steun kan hierdoor namelijk aan samenhang winnen.

15. In twee van de drie onderzochte landen (Egypte en Jordanië) bestond een duidelijke tendens om steun te richten op een beperkt aantal sectoren en een beperkt aantal acties. In het derde land, Marokko, was dit bepaald niet het geval, aangezien de EU-steun is gespreid over een groter aantal acties in veel verschillende sectoren. Dit was met name het geval tijdens de MEDA I-periode en verbeterde enigszins gedurende MEDA II <sup>(3)</sup>.

16. Inmiddels heeft de Commissie een nieuw beleid ontwikkeld voor de externe betrekkingen met de buurlanden, genaamd Europees nabuurschapsbeleid (ENB). In het kader van dit beleid dient in 2007 ter vervanging van meerdere andere instrumenten, waaronder MEDA, een nieuw financieel instrument (het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument) te worden ingevoerd. Als eerste stap naar de tenuitvoerlegging van het ENB worden voor alle partnerlanden specifieke actieplannen opgesteld. Aangezien deze actieplannen een volledige reeks prioriteiten voor alle gebieden van samenwerking bevatten <sup>(4)</sup>, dient de volgende reeks landenstrategiedocumenten (betreffende de periode 2007-2013) zich wellicht tot een kleiner aantal actieterrain te beperken.

#### **Ownership leidt tot betere resultaten en wordt gestimuleerd door rechtstreekse begrotingssteun**

17. Een van de algemeen aanvaarde beginselen voor doeltreffende steun is het bevorderen van *ownership* (dat wil zeggen dat de beoogde begunstigden tijdens alle fasen verantwoordelijkheid moeten dragen voor en controle moeten hebben over projecten en programma's) <sup>(5)</sup>. Derhalve is bij de controle van de feitelijke bijdrage van het MEDA-programma aan economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling in de deelnemende mediterrane landen, tevens nagegaan of de Commissie heeft geprobeerd, de ontvangende regeringen bij haar programma's te betrekken.

<sup>(3)</sup> Zo werden in het kader van MEDA I (steun voor EIB-acties uitgezonderd) voor Egypte 4, voor Jordanië 6 en voor Marokko 26 projecten/programma's goedgekeurd. Voor de MEDA II-periode (tot en met 2005) gaat het om 14 projecten/programma's voor Egypte, 8 voor Jordanië en 19 voor Marokko.

<sup>(4)</sup> De voor Marokko en Jordanië vastgestelde actieplannen omvatten respectievelijk 85 en 68 verschillende uit te voeren acties.

<sup>(5)</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Beginselen van de DAC voor efficiënte hulpverlening, 1992.

18. Een manier om dit te doen bestaat erin traditionele projectsteun te vervangen door algemene begrotingssteun, waarbij de ontvangende regering en de donor afspraken maken over bepaalde uit te voeren activiteiten (dikwijls maatregelen inzake beleidshervorming), maar waarbij de donorgelden niet ter dekking van specifieke uitgaven worden gebruikt, maar rechtstreeks aan de staatsschatkist worden betaald. Het besluit om begrotingssteun te gebruiken hangt er uiteraard van af of aan bepaalde voorwaarden is voldaan; zo moet er voor het beheer van de overheidsfinanciën een zekere standaard gelden<sup>(1)</sup>. Algemeen wordt aangenomen dat het op deze wijze uitkeren van steunmiddelen *ownership* van de ontvangende regering bevordert, hetgeen echter niet kan worden gewaarborgd (zie tekstvak 1 voor een voorbeeld van een begrotingssteunprogramma en het soort voorwaarden dat hieraan verbonden is).

Tekstvak 1

**Voorbeeld van begrotingssteun**

**Programma ter bevordering van de handel — Egypte (40 miljoen euro)**

*Doelstellingen*

- vermindering van termijnen en kosten in verband met douaneformaliteiten bij in- en uitvoer en overige controles en standaarden;
- versterking van exportbevorderende maatregelen.

*Uitvoeringsmechanisme*

In de financieringsovereenkomst zijn deze doelstellingen vertaald in een aantal door de Egyptische autoriteiten te nemen maatregelen. Naast sector-specifieke maatregelen kan een begrotingssteunprogramma ook enige voorwaarden bevatten met betrekking tot macro-economisch beleid of het beheer van de overheidsfinanciën. De overeenkomst specificeert per maatregel nadere details, alsmede de indicatoren, documenten en overige informatiebronnen die zullen worden gebruikt om te verifiëren of alle maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. EG-middelen worden — in twee tranches — betaald indien wordt geoordeeld dat de acties afgerond zijn.

*Gerealiseerde activiteiten*

Voordat in augustus 2005 de eerste tranche van 20 miljoen euro werd vrijgegeven, omvatten de afgeronde acties onder meer:

- handhaving van verstandig macro-economisch beleid teneinde de begrotings- en de handelsbalans te bewaren overeenkomstig de doelstellingen voor 2005-2007;
- boeken van belangrijke vooruitgang bij fiscale consolidering en begrotingsboekhouding;
- invoering van een elektronisch in- en uitklaringssysteem bij de douane;
- mogelijkheid van douanebehandeling op 24-uursbasis;
- publicatie van een geconsolideerd douanewetboek met alle regels en procedures;
- opening van één enkel klachtenloket in douanekantoren.

19. De controle wees uit dat er in alle drie landen duidelijk meer gebruik is gemaakt van begrotingssteun, hetgeen volgens de statistische gegevens in de tussentijdse beoordeling ook het geval blijkt te zijn voor alle MEDA-landen samen<sup>(2)</sup>. In Marokko zijn er echter ook veel traditionele projecten, waarvan een aantal infrastructuur en materieel leveren, die naar hun aard en opzet niet echt *ownership* stimuleren, in tegenstelling tot projecten die meer betrekking hebben op opleiding en institutionele opbouw.

20. Wat betreft de tot dusver afgeronde begrotingssteunoperaties zijn de maatregelen naar behoren ten uitvoer gelegd en zijn de betalingen verricht zonder grote vertragingen of problemen. In deze gevallen hebben de lokale autoriteiten dus echt hun eigen verantwoordelijkheid genomen (*ownership*) bij de hervormingsprogramma's.

21. Begrotingssteun is echter niet het enige steuninstrument. Beleidshervormingen vergen dikwijls aanvullende maatregelen, zoals opleiding of bepaalde soorten materieel, waarvoor de traditionele projectaanpak geschikter is. Dit is ook het geval wanneer de doelstelling erin bestaat, een bepaalde bevolkingsgroep of regio gerichte steun te bieden, bijvoorbeeld door middel van plattelandsontwikkeling.

22. In een dergelijke projectsituatie kan *ownership* ook worden gestimuleerd bij lokale autoriteiten, maar ook bij degenen aan wie de ondersteunde activiteiten ten goede komen. Een positief voorbeeld werd ontdekt tijdens de controle bij een project voor plattelandsontwikkeling in het Centrale Atlasgebergte in Marokko. De projectopzet was gericht op participatie van de plaatselijke bevolking, zodat alle lokale partners volop betrokken waren bij het hele proces van voorbereiding en tenuitvoerlegging van de lokale ontwikkelingsplannen. Deze benadering droeg duidelijk bij tot het succes van de projectactiviteiten (zie tekstvak 2).

Tekstvak 2

**Voorbeeld van projectsteun**

**Plattelandsontwikkeling in het Centrale Atlasgebergte — Marokko**

**(Khénifra-project, 15 miljoen euro)**

*Projectdoelstellingen*

- bijdragen aan het verminderen van regionale verschillen in sociale en economische ontwikkeling binnen Marokko;
- bijdragen aan de bevordering van de rol van plattelandsvrouwen;
- bijdragen aan het duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, de bestrijding van erosie en de beperking van de effecten van droogte.

<sup>(1)</sup> Zie ook Speciaal verslag nr. 2/2005 over de begrotingssteun uit het EOF aan de ACS-staten: het beheer door de Commissie van het onderdeel „hervorming van de overheidsfinanciën” (PB C 249 van 7.10.2005).

<sup>(2)</sup> Uit tabel 2.3 van het tussentijdse beoordelingsverslag blijkt bij vergelijking van de perioden MEDA I en II het aandeel begrotingssteun van 29 % tot 40 % te zijn toegenomen, terwijl het aandeel projectsteun is afgenomen van 53 % tot 35 %. De rest wordt besteed aan regionale projecten en steun aan activiteiten van de EIB.



*Uitvoeringsmechanisme*

Nadat de financieringsovereenkomst van het project is ondertekend, stellen de projectbeheerders een gedetailleerd werkplan op. Wanneer dit is goedgekeurd, betaalt de delegatie een voorschot aan het project en kan worden begonnen met de tenuitvoerlegging. Men voert een projectboekhouding, controleert die en zendt die regelmatig toe aan de delegatie, waarna opnieuw een voorschot aan het project kan worden uitgekeerd.

*Voorbeelden van activiteiten*

Enkele van de belangrijkste activiteiten gedurende de eerste helft van 2005:

- de projectbeheerseenheid ontving computerapparatuur en kantoorbenodigdheden;
- er werden contracten gesloten met lokale beheersverenigingen; 33 hiervan waren operationeel;
- meer dan 250 000 fruitbomen werden gedistribueerd;
- aan zes bijhouderijen werd materieel en opleiding verschaft;
- kippenteelt door vrouwen werd aangemoedigd door 10 000 kuisens te verstrekken;
- er werd begonnen met de irrigatie van 468 hectare;
- acht verbindingswegen tussen dorpen, van in totaal 52,6 km, werden afgerond en aan vijf andere wegen werd nog gewerkt;
- 271 hectare werd herbebost;
- van 200 veehouders werd het vee gevaccineerd;
- er is samengewerkt met twee plaatselijke beheersverenigingen om voedercentra voor vee op te zetten.

23. Beslissend voor het tot stand brengen van *ownership* is uiteindelijk niet zozeer de wijze waarop de steun wordt geboden als wel de bereidheid van lokale autoriteiten om hervorming als idee en proces te omhelzen. Dit bleek ook uit meerdere gecontroleerde projecten/programma's die duidelijk meer voortgang boekten toen de begunstigde instelling er volop bij betrokken raakte of er een nieuwe minister werd aangesteld die meer belang in het programma stelde.

### **Capaciteitsopbouw is een belangrijk element van het MEDA-programma**

24. Een andere belangrijke factor die bepalend is voor de bijdrage van het MEDA-programma aan de economische hervorming en de maatschappelijke ontwikkeling in de deelnemende mediterrane landen is de lokale institutionele capaciteit om hervormingsprogramma's en andere ontwikkelingsactiviteiten te plannen en uit te voeren. Bij de controle is onderzocht of de Commissie bijdraagt tot de opbouw van deze capaciteit.

25. Vrijwel alle gecontroleerde projecten/programma's in de drie landen bevatten capaciteitsopbouwende acties of componenten. In een aantal gevallen is capaciteitsopbouw binnen de

deelnemende instellingen zelfs de hoofddoelstelling van de actie <sup>(1)</sup>.

26. Een specifiek administratief terrein dat versterking van de plaatselijke institutionele capaciteit vereiste, is het plaatsen van opdrachten door overheidsorganen, doch volgens EG-procedures. Zoals nader zal worden besproken in paragraaf 39, dragen problemen in verband met overheidsopdrachten er in belangrijke mate toe bij dat de tenuitvoerlegging van projecten wordt vertraagd.

### **Steun leidt tot dusverre tot beperkte resultaten**

27. Bij de controle is een steekproef van projecten van de drie landen onderzocht (zie *bijlage II*) om te beoordelen of de beoogde resultaten, zoals gedefinieerd in afzonderlijke financieringsovereenkomsten, werden behaald.

28. Over het geheel genomen zijn de resultaten na meer dan tien jaar MEDA tot dusver vrij beperkt, aangezien veel projecten/programma's, waarvan een aanzienlijk aantal in het kader van MEDA I, ten tijde van de controle nog liepen, zodat de eindresultaten ervan niet konden worden vastgesteld <sup>(2)</sup>.

29. Voor de in het kader van MEDA I (1995-1999) gestarte projecten en programma's die volledig of bijna waren afgerond, worden de beoogde resultaten over het algemeen behaald, zij het niet in alle gevallen voor 100 %. De meeste projecten/programma's van MEDA I gingen zeer laat van start, deels doordat de regelgeving voor MEDA I pas in een laat stadium gereed was, deels ook doordat veel projecten tijdens de startfase vertraging opliepen door de lange aanbestedingsprocedures. Vervolgens kwam men tijd te kort, zodat de oorspronkelijke duur van het project een of tweemaal moest worden verlengd (dit was het geval bij tien van de elf onderzochte projecten/programma's) om (het merendeel van) de geplande activiteiten te verwezenlijken. Tien van de elf onderzochte MEDA I-projecten/programma's werden ten tijde van de controle (eind 2005) nog ten uitvoer gelegd.

30. De resultaten van de meeste MEDA II-projecten/programma's konden ten tijde van de controle nog niet behoorlijk worden beoordeeld. De begrotingssteunmaatregelen verliepen gewoonlijk volgens schema, maar projecten waarbij opdrachten moesten worden geplaatst voor technische ondersteunende diensten — en soms ook voor materieel en werken — liepen gemakkelijk vertraging op. Bij verscheidene onderzochte projecten werd er al rekening mee gehouden dat men door de zogeheten „d+3”-regel (die de periode waarin contracten kunnen worden gesloten begrenst) in tijdnood zou komen (zie paragraaf 41 voor nadere informatie).

<sup>(1)</sup> Voorbeelden zijn het project voor beroepsopleiding in Marokko, het programma voor handelsbevordering in Egypte, de institutionele ondersteuning van de autoriteit voor de speciale economische zone Aqaba in Jordanië, en de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de associatieovereenkomst in alle drie de landen.

<sup>(2)</sup> Zo waren in het geval van Egypte drie van de vier MEDA I-programma's (gezondheid, onderwijs en industriële modernisering) ten tijde van de controle nog lopende; de projectduur was verlengd.

31. Voor de meeste MEDA-landen kan de impact van de EG-steun niet worden toegeschreven aan haar financiële belang, aangezien de totale EG-steun slechts zeer beperkt is in vergelijking met het BBP van deze landen en doorgaans minder dan 1 % van de nationale begroting vertegenwoordigt. Dit is zeker het geval bij twee van de drie landen waarop deze controle betrekking heeft <sup>(1)</sup>. De impact van de EG-steun vloeit eerder voort uit de pogingen om hervormingskwesties aan te pakken en te steunen (bv. het financieringsstelsel voor de gezondheidszorg, industriële modernisering, hervorming banksector, verbetering douane), en regeringen aan te moedigen om dergelijke zaken aan te pakken, alsmede van de bereidheid om de armere, achtergestelde bevolkingsdelen te steunen. De EG-steun heeft dan ook dikwijls een kwalitatief en innovatief karakter; de impact hiervan laat zich moeilijk kwantificeren.

### Wordt het MEDA-programma adequaat beheerd door de Commissie?

#### Programmering, voorbereiding én tenuitvoerlegging zijn verbeterd

##### Programmering

32. Voor de MEDA I-periode werd laat gestart met de programmering en projectvoorbereiding. De eigenlijke MEDA-verordening werd pas in 1996 vastgesteld, en de eerste indicatieve

programma's bestreken de jaren 1996-1998. Hierdoor werden de vastleggingen geconcentreerd in een paar jaar en soms slechts in enkele grote projecten of programma's. Zo bedroegen de vier MEDA I-vastleggingen voor Egypte 100 tot 250 miljoen euro, bevatten de vastleggingen voor Jordanië twee structurele aanpassingsfaciliteiten (SAF) van 100 respectievelijk 80 miljoen euro, en bevatten de vastleggingen voor Marokko een SAF van 120 miljoen euro alsmede een wegenproject van 80 miljoen euro.

33. De MEDA II-verordening, die in 2001 van kracht werd, bevatte nieuwe programmeringsregels. Deze regels waren bedoeld om het programmeringsproces te versnellen: zij stonden toe dat voorgestelde vastleggingen voor een bepaald jaar eenmaal per jaar aan een MED-comité worden voorgelegd in een jaarlijks financieringsplan met korte projectbeschrijvingen (in plaats van afzonderlijke, op verschillende momenten ingediende projectvoorstellen).

34. Voorts werd in 2001 zowel een nieuwe reeks landenstrategiedocumenten (LSD) uitgebracht, voor de periode 2002-2006, als nieuwe nationale indicatieve programma's (NIP) voor 2002-2004. Sinds 2002 is bij de feitelijke vastleggingen strak vastgehouden aan deze programmeringsdocumenten. Met name vanaf de NIP's 2002-2004 worden er veel regelmatigere projectvoorstellen geformuleerd, zoals blijkt uit tabel. De totale vastleggingen voor alle landen samen vertonen eveneens vanaf 2000 een gelijkmatigere verdeling.

Tabel

#### Vastleggingen en betalingen voor Egypte, Jordanië, Marokko en alle landen (met inbegrip van regionale programma's) 1995-2005

(in miljoen EUR)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totaal
<b>Egypte</b>												
Vastleggingen	—	75	203	397	11	13	—	78	104	159	110	1 150
Betalingen	—	—	2	88	67	64	62	26	57	151	133	650
<b>Jordanië</b>												
Vastleggingen	7	100	10	8	129	15	20	92	42	35	58	516
Betalingen	—	60	45	2	2	84	11	50	47	51	43	393
<b>Marokko</b>												
Vastleggingen	30	—	236	219	176	141	120	122	143	152	135	1 472
Betalingen	—	1	31	42	54	40	41	102	102	158	213	783
<b>Alle landen</b>												
Vastleggingen	173	370	911	809	797	569	603	612	615	698	735	6 888
Betalingen	50	155	213	217	240	318	318	454	498	801	781	4 043

Bron: Gegevens van EuropeAid en de delegaties (kleine verschillen zijn het gevolg van afronding).

<sup>(1)</sup> Zie: „Evaluation of the European Commission's Country Strategy for Egypt”, deel 1, eindverslag, februari 2004, paragraaf 2.3; en „Evaluation de la Stratégie de la Commission européenne pour le Maroc”, eindverslag, juli 2003, paragraaf 4.1.



### Vorbereiding

35. Het hele proces van projectvoorbereiding omvat een aantal stappen: van eerste identificatie, gedetailleerde voorbereiding, presentatie aan het adviescomité van de lidstaten (het MED-comité), financieringsbesluit van de Commissie, tot ondertekening van de financieringsovereenkomst door de Commissie en de begunstigde autoriteiten. De beoordeling van de in de controle onderzochte projecten/programma's (zie *bijlage II*) wees uit dat dit proces voor de MEDA II-periode over het algemeen sneller werd afgerond dan voorheen <sup>(1)</sup>. Factoren die hieraan hebben bijgedragen zijn de deconcentratie van bevoegdheden van de centrale diensten van de Commissie naar de delegaties (die hierdoor beslist nauwer zijn betrokken bij het voorbereidingsproces), het algehele stroomlijnen van het programmeringsproces zoals beschreven in de paragrafen 33 en 34, alsmede een aantal andere wijzigingen in het beheer in het kader van de algemene hervorming van externe steun <sup>(2)</sup>.

36. De controle heeft uitgewezen dat bij de start van een project het plaatsen van opdrachten voor diensten — gewoonlijk voor technische bijstand (TB) — van de aankondiging van de opdracht tot de ondertekening van het contract minimaal acht maanden vergt, maar soms tot twee of zelfs drie jaar kan duren <sup>(3)</sup>. Dit kan het geval zijn wanneer de aanbestedingsprocedure mislukt, bijvoorbeeld doordat er onvoldoende geldige inschrijvingen zijn, en moet worden herhaald. Het opstarten van projecten op het gebied van technische bijstand blijft derhalve een tijdrovend proces dat bijzonder vatbaar is voor vertragingen. In dit opzicht is er niet veel verschil tussen MEDA I en II.

### Tenuitvoerlegging

37. Over het geheel genomen zijn de betalingen in het kader van het MEDA-programma sinds 2000 verbeterd; vanaf 2002 is dit nog duidelijker het geval (zie *tabel*). In de MEDA I-periode (1995-1999) beliepen de jaarlijkse betalingen gemiddeld 175 miljoen EUR per jaar, een bedrag dat verdrievoudigd is tot een gemiddelde van circa 528 miljoen EUR voor de (zesjarige) periode 2000-2005. Voor 2004 en 2005 overstegen de totale betalingen het totaal aan nieuwe vastleggingen dat in deze jaren werd gedaan, hetgeen inhoudt dat vanaf 2004 het cumulatieve totaal aan nog uitstaande verplichtingen <sup>(4)</sup> voor het eerst sinds de start van

MEDA is verminderd. Wat betreft MEDA I (1995-2000) beliepen de cumulatieve betalingen na zes jaar 38 % van de cumulatieve verplichtingen, terwijl dit percentage voor MEDA II na eenzelfde periode van zes jaar (2000-2005) was gestegen tot 46 %. Dit wijst erop dat het tempo van tenuitvoerlegging in de loop van MEDA II is verbeterd. Ook in de tussentijdse beoordeling van MEDA II wordt geconcludeerd dat het programma tot volle ontwikkeling komt wat betreft het activiteitsniveau <sup>(5)</sup>.

38. Verklarende factoren voor de verbeterde tenuitvoerlegging:

- a) de gehele portefeuille van MEDA-projecten/programma's in uitvoering is gestaag gegroeid;
- b) veel MEDA I-projecten/programma's kenden een trage start en gingen pas vanaf 2000 echt over tot betaling. Voor de jaren 2004 en 2005 vloeyde circa 40 % respectievelijk 30 % van de totale betalingen nog steeds voort uit projecten/programma's die in het kader van MEDA I waren gestart. Het deconcentratieproces heeft er zeker toe bijgedragen dat de tenuitvoerlegging van deze projecten is versneld, waardoor er in totaal meer is betaald. Voor een deel is er dus sprake van een inhaalslag;
- c) in het kader van MEDA II past, zoals vermeld in paragraaf 19, een groter percentage van de nieuwe projecten/programma's het begrotingssteuninstrument toe, waarmee doorgaans sneller tot een eerste betaling kan worden overgegaan en ook grotere bedragen kunnen worden uitgekeerd dan bij traditionele projecten.

39. Deze positieve algemene beoordeling betekent niet dat de tenuitvoerlegging altijd probleemloos verloopt. Problemen met de aanbesteding zijn de belangrijkste oorzaak van vertragingen bij tenuitvoerlegging. Bij vrijwel alle onderzochte projecten/programma's waarvoor een opdracht (voor werken, leveringen of diensten) moest worden geplaatst, leidde dit — door uiteenlopende oorzaken — tot problemen en veel vertragingen. Veel aanbestedingen moesten worden geannuleerd en overgedaan wegens een gebrek aan voldoende technisch aanvaardbare inschrijvingen. Aanbestedingsprocedures worden over het algemeen ingewikkeld gevonden en plaatselijke projectbeheers-eenheden en inschrijvers zijn er niet altijd volledig in thuis. Zo hadden kleine plaatselijke gegadigden in Egypte moeite met het voldoen aan de administratieve vereisten voor inschrijvers, omdat alle aanbestedingsdocumenten in het Engels waren gesteld. De regel dat leveringen van Europese of mediterrane oorsprong moeten zijn, zorgt ook regelmatig voor problemen, met name wanneer het om computerapparatuur of elektronica gaat.

40. De controle heeft uitgewezen dat de delegaties, die door de deconcentratie thans ter plaatse beschikken over personeel dat is gespecialiseerd in financiën en contracten, in staat blijken te zijn, een belangrijke rol te vervullen door projectbeheerders en lokale instanties te helpen met de procedurele aspecten van een aanbesteding. Zo werd geconstateerd dat de delegatie in Marokko

<sup>(1)</sup> Uit door EuropeAid gecompileerde gegevens in de tussentijdse beoordeling van MEDA II blijkt dat één stap in het hele voorbereidingsproces, namelijk de tijd tussen het financieringsbesluit en de ondertekening van de financieringsovereenkomst, is verkort van een gemiddelde van circa tien maanden in de periode 1995-1999 tot circa zes maanden voor 2000-2004.

<sup>(2)</sup> Zoals het opzetten van EuropeAid en van kwaliteitsondersteunende groepen binnen EuropeAid, alsmede het opstellen van richtsnoeren en standaardprojectdocumenten.

<sup>(3)</sup> Zo duurde dit bij het programma ter bevordering van de handel (A) in Egypte circa twee jaar en werden bij het project ter ondersteuning van een hervorming van regelgeving en privatisering in Jordanië de TB-contracten drie jaar na de financieringsovereenkomst ondertekend.

<sup>(4)</sup> De zogeheten RAL (= „reste à liquider”, ofwel: nog af te wikkelen verplichtingen).

<sup>(5)</sup> Zie de tussentijdse beoordeling, paragraaf 6.2.

thans voorlichtingsbijeenkomsten organiseert alvorens aanbestedingen uit te schrijven en dat zij diverse betrokken partijen ondersteunt tijdens verschillende fasen van de procedure. In Egypte heeft de delegatie tevens geholpen bij het toezicht op en de begeleiding van het aanbestedingsproces ten behoeve van een belangrijke bouwcomponent, die anders wellicht zou zijn geannuleerd wegens tijdgebrek in de resterende projectperiode. Voorts onderzocht de delegatie in Egypte of de aanbestedingsdocumenten in het Arabisch vertaald konden worden.

41. Op de meeste MEDA II-projecten is de zogeheten „d+3”-regel van toepassing; dit houdt in dat contracten voor werken, leveringen en diensten binnen drie jaar na de datum van de vastlegging dienen te worden gesloten (<sup>1</sup>). Als gevolg van deze regel leek er voor een aantal nieuwe projecten waarvan de start van de tenuitvoerlegging ten tijde van de controle op handen was, en waarvan aanbestedingen en/of uitnodigingen tot het indienen van voorstellen een behoorlijk deel uitmaakten, slechts weinig tijd te resteren om deze activiteiten te voltooien.

### **Toezicht en beoordeling zijn systematischer geworden**

42. Op macroniveau worden systematische beoordelingen uitgevoerd door de delegaties van de EG (bv. macro-economische kwartaalverslagen, regelmatige handelsverslagen, beoordelingen voor begrotingssteunprogramma's) en anderen (Wereldbank, IMF); hierbij worden macro-economische indicatoren gebruikt, maar het laat zich moeilijk beoordelen welke impact de eigen steun van de Commissie op dit niveau heeft.

43. Ook is het zeer moeilijk om de impact van de Commissie te beoordelen op het niveau van de in de afzonderlijke landenstrategiedocumenten gedefinieerde strategische doelstellingen van de EU, met name wanneer deze doelstellingen worden beschreven in tamelijk algemene termen (zoals ondersteuning van het economische overgangproces en ondersteuning van duurzame en evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling) en er geen concrete prestatie-indicatoren zijn vastgesteld.

44. Het belangrijkste toezicht oefent de Commissie uit op het niveau van de afzonderlijke projecten/programma's, waar systematisch toezicht wordt gehouden en beoordeling wordt verricht en logische kaders dikwijls indicatoren bevatten. Het systeem van externe controlebezoeken bestrijkt momenteel het merendeel van de projecten/programma's en verschaft op regelmatige basis een externe beoordeling van de opzet, resultaten, impact en potentiële duurzaamheid van een project. Ook worden voor de meeste projecten/programma's systematisch tussentijdse beoordelingen en evaluaties achteraf uitgevoerd.

45. Het is een goed initiatief geweest om landenstrategieën afzonderlijk te beoordelen, zoals in 2003 is gebeurd voor Marokko en in 2004 voor Egypte. Het heeft nuttige informatie opgeleverd waarmee rekening kan worden gehouden bij het opstellen van toekomstige landenstrategiedocumenten en indicatieve plannen. Deze exercitie is tot dusver echter tot deze twee landen beperkt gebleven.

(<sup>1</sup>) Zie artikel 166 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

46. Overeenkomstig de MEDA-verordening dient de Commissie het programma om de drie jaar te beoordelen. Begin 2004 is derhalve opdracht gegeven, een tussentijdse beoordeling van het MEDA II-programma te verrichten; in juli 2005 is er een eindverslag uitgebracht (<sup>2</sup>). Een eindbeoordeling van het MEDA-programma is nu gepland voor de tweede helft van 2007.

47. De belangrijkste conclusies van de studie, die in de meeste opzichten overeenkomen met de bevindingen van de Rekenkamer, zijn:

- a) de relevantie van het MEDA-programma als communautair instrument ter ondersteuning van het Barcelona-proces en de bilaterale associatie-overeenkomsten wordt toereikend geacht. De periode van MEDA II vertoonde vooruitgang ten opzichte van die van MEDA I;
- b) de regelingen voor beheer en tenuitvoerlegging van MEDA winnen aan doeltreffendheid en doelmatigheid, maar zijn nog steeds niet geheel toereikend.

### **Inspanningen op het gebied van donorcoördinatie zijn versterkt**

48. De controle heeft uitgewezen dat de delegaties in de drie landen elk een behoorlijk actieve rol spelen bij de coördinatie met andere donoren en de begunstigde autoriteiten. Dit is ongetwijfeld een gevolg van de personeelscapaciteit die door het deconcentratieproces is toegenomen. In alle betrokken landen komen de Commissie en EU-lidstaten regelmatig bijeen. Bovendien zijn er soortgelijke systemen met donorgroepvergaderingen met thematische subgroepen, waarin de delegaties van de Commissie dikwijls een actieve rol spelen door, naar gelang het belang van de specifieke sectoren, een of meerdere van dergelijke donorgroepen voor te zitten.

49. Tot dusver bestaan veel van de coördinatie-activiteiten hoofdzakelijk uit uitwisseling en bundeling van informatie over afzonderlijke acties van donoren. Op het gebied van coördinatie kan nog een aanzienlijk grotere inspanning worden geleverd met betrekking tot programmering, tenuitvoerlegging, toezicht en beoordeling. De delegaties hebben evenwel diverse initiatieven genomen om de coördinatie en harmonisering van donor-activiteiten verder te ontwikkelen.

### **CONCLUSIES**

#### ***Bijdrage van het MEDA-programma***

50. De in het kader van het MEDA-programma verstrekte EG-steun voor economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling in de mediterrane partnerlanden is relevant geweest voor de specifieke behoeften van de betrokken landen en de doelstellingen van het Europees-mediterrane partnerschap. In twee landen, Egypte en Jordanië, was de steun duidelijk gericht op een

(<sup>2</sup>) Mid-term evaluation of the MEDA II programme. Final report. Rotterdam, 18 juli 2005.

beperkt aantal sectoren; in Marokko was dit niet het geval. Aangezien de nieuwe actieplannen in het kader van het Europese nabuurschapsbeleid alle samenwerkingsterreinen bestrijken, wordt het zaak, de nationale programmeringsdocumenten nog gericht te formuleren. Door meer gebruik te maken van begrotingssteun heeft de Commissie *ownership* aangemoedigd, maar wanneer een meer specifieke, gerichte vorm van hulp geboden is, blijft het middel van projectsteun nodig. Maatregelen voor capaciteitsopbouw worden systematisch in projecten opgenomen (zie de paragrafen 12 t/m 26).

51. De algehele resultaten na meer dan tien jaar MEDA zijn tot dusver vrij beperkt, aangezien veel van de vroegste projecten een trage start kenden, moesten worden verlengd en nog niet zijn voltooid, terwijl de potentiële resultaten van de meeste MEDA II-projecten nog niet kunnen worden beoordeeld (zie de paragrafen 27 t/m 30).

52. Hoewel het beschikbare totaal aan MEDA-middelen aanzienlijk is, ontleent de EG-steun haar impact in de meeste betrokken landen niet zozeer aan haar financiële gewicht als wel aan haar pogingen om gevoelige beleidshervormingen ter sprake te brengen en armere delen van de bevolking te ondersteunen. De impact hiervan laat zich moeilijk kwantificeren (zie de paragrafen 31 en 43).

#### **Beheer van de Commissie**

53. Het beheer van het MEDA-programma door de Commissie is ten opzichte van de beginjaren duidelijk verbeterd en kan thans als toereikend worden beschouwd, mede gelet op de procedurele en externe beperkingen. Inspanningen op het gebied van programmering hebben geleid tot een beter in de tijd gespreide toekenning van middelen, de voorbereidingstijden zijn korter geworden en het algemene betalingspercentage ligt beduidend hoger dan in de vroege periode van MEDA (zie de paragrafen 32 t/m 37).

54. Factoren die bijdragen aan deze verbeteringen zijn een algemene toename van het aantal projecten/programma's dat ten uitvoer wordt gelegd, een groter aandeel begrotingssteun binnen het programma als geheel, en het over het algemeen positieve effect van deconcentratie op de projectvoorbereiding en -uitvoering door delegaties (zie paragraaf 38).

55. De meest algemene oorzaak van vertragingen bij de tenuitvoerlegging is nog steeds de aanbestedingsproblematiek, hoewel de delegaties actief zoeken naar manieren om dergelijke problemen te beperken (zie de paragrafen 39 en 40).

56. Doordat de Commissie zich bij haar beheer van het MEDA-programma zowel geduldig als flexibel heeft opgesteld, door toe te staan dat projecten werden verlengd en ontwerpen werden aangepast, hebben de MEDA I-projecten en -programma's over het algemeen toereikende resultaten behaald of zal dit uiteindelijk het geval zijn. De zogeheten „d+3”-regel, die sinds 2003 op projecten van toepassing is, zou het einde kunnen betekenen van dergelijke langdurige betrokkenheid en flexibiliteit en zo de kansen verkleinen dat economische hervorming en maatschappelijke ontwikkeling duurzame resultaten opleveren (zie de paragrafen 29, 30 en 41).

57. Overige verbeteringen in het algemene projectbeheer van de Commissie bestaan in het streven naar systematischer toezicht en beoordeling en een intensievere dialoog en coördinatie tussen delegaties, lokale partners en overige donoren (zie de paragrafen 42 t/m 49).

#### **AANBEVELINGEN**

58. Nu de MEDA-verordening in 2006 verstrijkt en het nieuwe Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument in 2007 van kracht wordt, dient de Commissie:

- te zorgen voor een vlotte overgang op de nieuwe landenprogramma's om negatieve consequenties voor de toekomstige tenuitvoerlegging te voorkomen; haar strategische doelstellingen duidelijker te definiëren in de nieuwe landenprogrammeringsdocumenten en geschikte indicatoren op te stellen, zodat de impact beter kan worden bewaakt en beoordeeld;
- haar steun te blijven concentreren op een beperkt aantal actieterrinen om coherentie te waarborgen en de programma's beheersbaar te houden;
- ter voorkoming van vertragingen te blijven zoeken naar beste praktijken in projectbeheer, door bijvoorbeeld meer inspanningen ten behoeve van capaciteitsopbouw op het gebied van aanbesteding, door eventuele vereenvoudiging van aanbestedingsprocedures en door meer gedecentraliseerd projectbeheer door nationale autoriteiten.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 31 mei 2006.

Voor de Rekenkamer  
Hubert WEBER  
President

## BIJLAGE I

## MEDA — VASTLEGGINGEN/BETALINGEN 1995-2005

(miljoen EUR)

	1995-1999		2000-2005		1995-2005	
	Vastgelegd	Betaald	Vastgelegd	Betaald	Vastgelegd	Betaald
<i>Bilateraal</i>						
Algerije	164	30	273	114	437	144
Westelijke Jordaanoever/Gaza	111	59	430	421	541	480
Egypte	686	157	463	493	1 150	650
Jordanië	254	108	262	285	516	393
Libanon	182	1	101	131	283	132
Marokko	660	128	812	656	1 472	783
Syrië	101	0	158	64	259	64
Tunesië	428	168	447	400	875	568
<i>Totaal bilateraal</i>	2 586	651	2 946	2 564	5 533	3 214
<i>Regionaal</i>	471	223	884	606	1 355	829
<b>Totaal</b>	<b>3 057</b>	<b>874</b>	<b>3 831</b>	<b>3 169</b>	<b>6 888</b>	<b>4 043</b>

In totaal is in het kader van MEDA I en II een bedrag beschikbaar van  $3\,424 + 5\,350 = 8\,774$  miljoen EUR. Hiervan is een bedrag van circa 852 miljoen EUR vastgelegd voor Turkije voor de periode 1996-2002 (kleine verschillen zijn het gevolg van afronding).

Bron: EuropeAid.

## BIJLAGE II

## GECONTROLEERDE PROJECTEN/PROGRAMMA'S

## EGYPTE

Titel	Soort actie	Status eind 2005	Jaar van financieringsbesluit	Toegekend bedrag (miljoen EUR)	Betaald bedrag <sup>(1)</sup> (miljoen EUR)
<b>MEDA I</b>					
(totale vastleggingen: 686 miljoen EUR)					
Education Enhancement Programme (EEP)	Combinatie	Lopend	1997	100	85
Industrial Modernisation Programme (IMP)	Combinatie	Lopend	1998	250	220
Health Sector Reform Programme (HSRP)	Combinatie	Lopend	1998	110	56
<b>Totaal MEDA I</b>				<b>460</b>	<b>361</b>
<b>MEDA II</b>					
(totale vastleggingen tot 2005: 463 miljoen EUR)					
Trade Enhancement Programme — A (TEP-A)	Project	Lopend	2002	20	7
Trade Enhancement Programme — B (TEP-B)	Begrotingssteun	Lopend	2003	40	20
Trade Enhancement Programme — C (TEP-C)	Project	Lopend	2003	6	1
Financial and Investment Sector Cooperation — agricultural component (FISC Rural)	Project	Lopend	2003	18	0
Social Development and Civil Society: Children at Risk	Project	Lopend	2003	20	1
South Sinai Regional Development Programme	Project	Lopend	2004	64	0
Spinning and Weaving Sector Support Programme	Begrotingssteun	Lopend	2004	80	20
<b>Totaal MEDA II</b>				<b>248</b>	<b>49</b>

<sup>(1)</sup> Betalingen tot eind 2005 inbegrepen.



## JORDANIË

Titel	Soort actie	Status eind 2005	Jaar van financieringsbesluit	Toegekend bedrag (miljoen EUR)	Betaald bedrag <sup>(1)</sup> (miljoen EUR)
<b>MEDA I</b>					
(totale vastleggingen: 254 miljoen EUR)					
Industrial Modernisation Programme (IMP) (aanvullende vastlegging verricht in 2003: 5 miljoen EUR)	Project	Lopend	1999	40	34
Project Management Unit (PMU) for the Greater Amman Water Sector Improvement Programme (aanvullende vastlegging verricht in 2003: 2 miljoen EUR)	Project	Lopend	1999	5	5
Protection and Promotion of Cultural Heritage in the Hashemite Kingdom of Jordan	Project	Lopend	1999	4	1
<b>Totaal voor geselecteerde MEDA I-projecten</b>				<b>49</b>	<b>40</b>
<b>MEDA II</b>					
(totale vastleggingen tot 2005: 262 miljoen EUR)					
Support for Regulatory Reform and Privatisation (SRRP)	Project	Lopend	2001	20	5
Support to the implementation of the association agreement (SAAP I)	Project	Lopend	2002	20	13
Institutional Support to Aqaba Special Economic Zone Authority (AZESA)	Project	Lopend	2002	10	3
Structurele aanpassingsfaciliteit III — SAF III	Begrotingssteun	Lopend	2002	60	60
Support to Poverty Reduction through Local Development — Jordan	Begrotingssteun	Lopend	2004	30	6
<b>Totaal voor geselecteerde MEDA II-projecten</b>				<b>140</b>	<b>87</b>

<sup>(1)</sup> Betalingen tot eind 2005 inbegrepen.

## MAROKKO

Titel	Soort actie	Status eind 2005	Jaar van financieringsbesluit	Toegekend bedrag (miljoen EUR)	Betaald bedrag (1) (miljoen EUR)
<b>MEDA I</b>					
(totale vastleggingen: 660 miljoen EUR)					
Appui à la mise à niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle au Maroc	Project	Lopend	1998	38	30
Appui à la gestion du secteur de la santé (PAGSS)	Project	Lopend	1998	20	10
Appui aux institutions financières de garantie aux PME (PAIGAM)	Project	Lopend	1998	30	27
Eau et assainissement en milieu rural — PAGER	Project	Lopend	1997	40	25
Routes et pistes rurales au Nord du Maroc	Project	Afgesloten	1997	30	27
<b>Totaal MEDA I</b>				<b>158</b>	<b>119</b>
<b>MEDA II</b>					
(totale vastleggingen tot 2005: 812 miljoen EUR)					
Développement rural et participatif dans le Moyen Atlas Central — KHENIFRA	Project	Lopend	2000 2005	9 6	5
Programme d'appui Budgétaire à la réforme du secteur des Transports au Maroc (PAB Transports)	Begrotingssteun	Lopend	2003	96	76
Programme d'appui à la réforme de l'Administration Publique au Maroc	Begrotingssteun	Lopend	2004	79	60
Appui à la mise en oeuvre de l'Accord d'Association	Project	Lopend	2002	5	3
<b>Totaal MEDA II</b>				<b>195</b>	<b>144</b>

(1) Betalingen tot eind 2005 inbegrepen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING

V. Ondanks de vertragingen in de beginfase van het programma (ten dele omdat het regelgevende kader voor MEDA-I pas laat klaar was), is de situatie onder MEDA-II sinds 2000 aanzienlijk verbeterd. Concrete resultaten kunnen echter nog niet volledig worden gemeten aangezien vele projecten nog niet zijn afgewerkt. Hoewel de financiële steun van de Gemeenschap aan de Mediterrane partnerlanden vergeleken met de globale overheidsbegroting beperkt blijft, is hij vaak aanzienlijk als men hem vergelijkt met de middelen die worden uitgetrokken voor basisbehoeften op het gebied van hervormingen van het sociale beleid.

VI. De soms geconstateerde vertragingen bij de tenuitvoerlegging zijn inderdaad vaak te wijten aan de naleving van de procedurevoorschriften in verband met overheidsopdrachten. De duur van deze procedures varieert van geval tot geval gemiddeld van zes tot acht maanden. Dit heeft te maken met de strikte naleving van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Recent heeft de Commissie zich beijverd voor een significante vereenvoudiging. Dit heeft geleid tot een praktische handleiding van de contractuele procedures op het gebied van de buitenlandse hulp die op 1 februari 2006 in werking is getreden.

VII.

(1e streepje) De Commissie is het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer. In het kader van de programmering van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) zullen de strategische doelstellingen die door de nationale strategiedocumenten worden vastgesteld op een lijn worden gebracht met de actieplannen.

In het stadium van de programmering worden de indicatoren gewoonlijk gekoppeld aan de reformagenda van de regering. De specifieke resultaatindicatoren worden vastgesteld in de identificatiefase en zij vormen de basis voor toezicht en evaluatie.

(2e streepje) De prioriteiten in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) zullen worden vastgesteld op basis van de doelstellingen van het Europese nabuurschapsbeleid (ENP) en de prioriteiten van het ENP-actieplan. De samenhang zal worden verzekerd door de nadruk te leggen op de hervorming van het beleid, de wetgeving en de regelgeving op geselecteerde gebieden van het politieke, economische en sociale domein in de partnerlanden. De steun zal worden verleend via een beperkt aantal programma's.

(3e streepje) Het zoeken naar beste praktijken in projectbeheer blijft voor de Commissie een prioriteit. De Commissie zal de groeiende rol van de partnerlanden bij de keuze van de meest geschikte instrumenten en activiteiten voor samenwerking verder blijven bevorderen. Op het gebied van de tenuitvoerlegging zal de Commissie de overgang van traditionele projecten naar operaties voor sectorale steun verder blijven bevorderen en waar mogelijk versnellen. Ook de maatschappelijke samenwerking zal worden opgevoerd.

## OPMERKINGEN

15. De Commissie erkent dat haar steun voor Marokko over een groter aantal projecten was gespreid dan in Egypte en Jordanië. Toch heeft zich het Meda-programma ook in Marokko speciaal op bepaalde sectoren gericht ondanks het feit dat ernaar werd gestreefd een breed spectrum van erkende en overeengekomen behoeften aan te gaan. De nieuwe programmering zal op basis van de ervaringen en resultaten van het verleden speciaal aandacht hebben voor de sociale en economische dimensie waarvoor in het actieplan duidelijk wordt verwezen.

16. De Commissie neemt nota van de suggestie van de Rekenkamer in verband met de volgende generatie nationale strategiedocumenten. De prioriteiten in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) zullen worden vastgesteld op basis van de doelstellingen van het Europese nabuurschapsbeleid (ENP) en de prioriteiten van het ENP-actieplan. De samenhang zal worden verzekerd door de nadruk te leggen op de hervorming van het beleid, de wetgeving en de regelgeving op geselecteerde gebieden van het politieke, economische en sociale domein in de partnerlanden. De steun zal worden verleend via een beperkt aantal programma's.

26. Zie het antwoord op punt 39.

28. Ondanks de vertragingen in de beginfase van het programma (ten dele omdat het regelgevende kader voor MEDA-I pas laat klaar was), is de situatie onder MEDA-II sinds 2000 aanzienlijk verbeterd. Concrete resultaten kunnen echter nog niet volledig worden gemeten aangezien vele projecten nog niet zijn afgewerkt.

30. De d+3-regel als bedoeld in artikel 166 van het Financieel Reglement begrenst inderdaad de periode voor het beheer van de buitenlandse hulp, in die zin dat individuele contracten en overeenkomsten (met uitzondering van financiële controles en de evaluatie) die uitvoering geven aan financieringsovereenkomsten uiterlijk drie jaar na de vastlegging moeten worden gesloten (de termijn n+1 is begrepen in de termijn d+3). De gevolgen van deze regel zullen voor het eerst dit jaar voelbaar zijn, aangezien het Financieel Reglement van kracht is geworden op 1 januari 2003.

31. Hoewel de financiële steun van de Gemeenschap aan de Mediterrane partnerlanden vergeleken met de globale overheidsbegroting over het algemeen beperkt blijft, is hij vaak aanzienlijk als men hem vergelijkt met de middelen die worden uitgetrokken voor basisbehoeften op het gebied van hervormingen van het sociale beleid.

39. De procedures voor overheidsopdrachten in het kader van de buitenlandse hulp kunnen worden afgehandeld binnen een termijn van 6 tot 7 maanden voor diensten en leveringen en binnen een termijn van 7 tot 8 maanden voor werken. Aangezien de inschrijvingsprocedures echter krachtens het Financieel Reglement, de uitvoeringsprocedures en de jurisprudentie van het Hof

van Justitie aan een strikte regelgeving zijn onderworpen, zijn zij aan een zeker formalisme onderhevig dat de toepassing van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel moet garanderen. De Commissie heeft zich terdege ingespannen om het begrip van deze procedures te vergemakkelijken. De diensten van de Commissie hebben in dit verband een praktische handleiding opgesteld van de contractuele procedures op het gebied van de buitenlandse hulp die op 1 februari 2006 in werking is getreden. Daarin worden alle toepasselijke voorschriften beschreven en verklaard, bv. dat een offerte om geldig te zijn binnen de termijn moet worden ingediend en aan alle formele criteria voor indiening moet voldoen. Wat de oorsprongsregel betreft, moet erop worden gewezen dat ook al blijft deze regel een voorwaarde voor subsidiabiliteit, er toch afwijkingen mogelijk zijn, met name wanneer op de gegeven markt de producten en materialen niet beschikbaar zijn.

41. Het is waar dat de d+3-regel soms als problematisch wordt ervaren voor het beheer van de buitenlandse hulp. Voor een wijziging van deze regel is echter een wijziging van het Financieel Reglement noodzakelijk, nl. bij akte van de Raad. De betrokken diensten van de Commissie onderzoeken deze aangelegenheid in het licht hiervan.

43. In het kader van de programmering van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) zullen de strategische doelstellingen die door de nationale strategiedocumenten worden vastgesteld op een lijn worden gebracht met de actieplannen.

In het stadium van de programmering worden de indicatoren gewoonlijk gekoppeld aan de reformagenda van de regering. De specifieke resultaatindicatoren worden vastgesteld in de identificatiefase en zij vormen de basis voor toezicht en evaluatie als beschreven door de Rekenkamer in punt 44.

47. b) De tussentijdse evaluatie van MEDA door onafhankelijke deskundigen in 2005 was positief voor belangrijke aspecten van het programma, vooral voor de politieke relevantie, de beleidsoriëntatie, de financiële prestaties van de laatste vijf jaar, de overgang naar operaties voor sectorale steun, het succes van het regionaliseringsproces en de herziening van de MEDA-verordening in het jaar 2000. De Commissie is er zich echter van bewust dat op bepaalde aspecten verder moet worden toegezien. Dit geldt meer bepaald voor het relatief lage niveau van de financiële middelen, de taakverdeling in de programmeercyclus, het passende profiel voor het personeel en het trekken van lessen uit het verleden. Deze noodzakelijke verbeteringen moeten worden aangegaan in het algemene kader van de overgang naar het nieuwe ENPI-instrument dat vanaf 2007 MEDA zal vervangen.

## CONCLUSIES

50. Ook in Marokko heeft zich het MEDA-programma speciaal op bepaalde sectoren gericht ondanks het feit dat ernaar werd gestreefd een breed spectrum van erkende overeengekomen behoeften aan te gaan. De nieuwe programmering zal op basis van de ervaringen en resultaten van het verleden speciaal aandacht hebben voor de sociale en economische dimensie waarvoor in het actieplan duidelijk wordt verwezen.

51. Ondanks de vertragingen in de beginfase van het programma (ten dele omdat het regelgevende kader voor MEDA-I pas laat klaar was), is de situatie onder MEDA-II sinds 2000 aanzienlijk verbeterd. Concrete resultaten kunnen echter nog niet volledig worden gemeten aangezien vele projecten nog niet zijn afgewerkt.

55. De soms geconstateerde vertragingen bij de tenuitvoerlegging zijn inderdaad vaak te wijten aan de naleving van de procedurevoorschriften. De duur van deze procedures varieert van geval tot geval gemiddeld van zes tot acht maanden. Deze soms als overdreven ervaren duur heeft echter te maken met de strikte naleving van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Recent heeft de Commissie zich beijverd voor een significante vereenvoudiging. Dit heeft geleid tot een praktische handleiding van de contractuele procedures op het gebied van de buitenlandse hulp die op 1 februari 2006 in werking is getreden.

56. De d+3-regel als bedoeld in artikel 166 van het Financieel Reglement begrenst inderdaad de periode voor het beheer van de buitenlandse hulp, in die zin dat individuele contracten en overeenkomsten (met uitzondering van financiële controles en de evaluatie) die uitvoering geven aan financieringsovereenkomsten uiterlijk drie jaar na de vastlegging moeten worden gesloten (de termijn n+1 is begrepen in de termijn d+3). De gevolgen van deze regel zullen voor het eerst dit jaar voelbaar zijn, aangezien het Financieel Reglement van kracht is geworden op 1 januari 2003.

Het is waar dat de d+3-regel soms als problematisch wordt ervaren voor het beheer van de buitenlandse hulp. Voor een wijziging van deze regel is echter een wijziging van het Financieel Reglement noodzakelijk, nl. bij akte van de Raad. De betrokken diensten van de Commissie onderzoeken deze aangelegenheid in het licht hiervan.

## AANBEVELINGEN

58.

(1e streepje) De Commissie is het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer. In het kader van de programmering van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) zullen de strategische doelstellingen op een lijn worden gebracht met de actieplannen.

In het stadium van de programmering worden de indicatoren gewoonlijk gekoppeld aan de reformagenda van de regering. De specifieke resultaatindicatoren worden vastgesteld in de identificatiefase en zij vormen de basis voor toezicht en evaluatie.

(2e streepje) De prioriteiten in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) zullen worden vastgesteld op basis van de doelstellingen van het Europese nabuurschapsbeleid (ENP) en de prioriteiten van het ENP-actieplan. De samenhang zal worden verzekerd door de nadruk te leggen op de hervorming van het beleid, de wetgeving en de regelgeving op geselecteerde gebieden van het politieke, economische en sociale domein in de partnerlanden. De steun zal worden verleend via een beperkt aantal programma's.

(3e streepje) Recent heeft de Commissie zich beijverd voor een significante vereenvoudiging. Dit heeft geleid tot een praktische handleiding van de contractuele procedures op het gebied van de buitenlandse hulp die op 1 februari 2006 in werking is getreden.

Het zoeken naar beste praktijken in projectbeheer blijft voor de Commissie een prioriteit. Een analyse van de beste praktijken leidde tot de volgende inzichten om het succes van een project te verzekeren: het project moet een omvattende aanpak hebben,

beschikken over een sterk operationeel partnerschap en goed worden beheerd. Het project moet ook voorzien in controle achteraf met het oog op duurzaamheid en in adviserende maatregelen. Daartoe zal de Commissie de groeiende rol van de partnerlanden bij de keuze van de meest geschikte instrumenten en activiteiten voor samenwerking verder blijven bevorderen. Op het gebied van de tenuitvoerlegging zal de Commissie de overgang van traditionele projecten naar operaties voor sectorale steun voortzetten en waar mogelijk versnellen. Ook de maatschappelijke samenwerking zal worden opgevoerd.

---