



Brussel, 27.11.2013
COM(2013) 852 final

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO OP HET SPECIAAL
VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER**

**"DE RECHTSTREEKSE FINANCIËLE STEUN VAN DE EUROPESE UNIE AAN DE
PALESTIJNSE AUTORITEIT"**

**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO OP HET SPECIAAL
VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER**

**"DE RECHTSTREEKSE FINANCIËLE STEUN VAN DE EUROPESE UNIE AAN
DE PALESTIJNSE AUTORITEIT"**

SAMENVATTING

III. Eind 2011 heeft de Commissie een project opgezet met het oog op de beoordeling van de behoeften en het vaststellen van haalbare projecten in verband met de hervorming van het ambtenarenapparaat (Civil Service Reform, CRS) in Palestina. (Deze benaming laat de standpunten over de erkenning van Palestina als een staat onverlet). Vanaf de tweede helft van 2013 zal de Palestijnse Autoriteit (hierna "PA" genoemd) omvangrijke steun ontvangen in het kader van de door de EU gefinancierde CRS. EUREP zal ervoor zorgen dat deze maatregelen nauw aansluiten bij het CSP-programma, waardoor ook de hefboomwerking van de beleidsdialoog toeneemt.

Er zij op gewezen dat de Commissie en de EDEO actief naar samenwerking met Israël hebben gestreefd. Bij verschillende gelegenheden, met name in fora, hebben talrijke vergaderingen met het Israëlische ministerie van Defensie (COGAT) en diverse Israëlische regeringsambtenaren plaatsgevonden. Waar nodig werd ook de EU-delegatie in Tel Aviv ingeschakeld. De doeltreffendheid van dergelijke demarches zou kunnen worden vergroot door een meer consistente en krachtdadige aanpak van de lidstaten.

IV. In 2011 werd de behoefte om de concurrentie aan te wakkeren erkend en werd een internationale aanbestedingsprocedure uitgeschreven om contracten voor ex-ante en ex-post auditdiensten voor de uitvoering van alle Pegase-DFS-programma's af te sluiten. De aankondiging werd in augustus 2012 gepubliceerd en de nieuwe contracten zullen naar verwachting vóór eind 2013 worden ondertekend.

Voor CSR, zie punt III (samenvatting) hierboven.

De hefboomwerking van de omvangrijke rechtstreekse financiële steun voor de beleidsdialoog met de Palestijnse Autoriteit mag niet worden onderschat.

V. Er zij op gewezen dat Israël in 2012 gedurende verschillende maanden heeft nagelaten de clearingontvangsten aan de PA over te dragen. Dit was een belangrijke factor die de vertraging bij de betaling van de salarissen van de PA verklaart. Toch werden sinds begin 2013 werknemers van WAFA, PBS en het ministerie van Religieuze zaken geschrapt van de lijst van in aanmerking komende begunstigden, waardoor hun aantal is gedaald tot ongeveer 75 000 (van 84 000 voorheen).

VI. De problemen rond de ambtenaren die niet in Gaza kunnen werken (bv. de staking ter ondersteuning van de PA, de duur, de omvang en de gevolgen daarvan, en de reacties van Hamas) zijn complex gezien de omstandigheden in de Gazastrook, waar objectieve controle moeilijk is. Het DFS-programma wordt aangestuurd door de PA. De Commissie en de EDEO blijven bij hun besluit om op politiek vlak de beslissing van de PA (de kern van de toekomstige Palestijnse staat) te ondersteunen om alle in aanmerking komende werknemers, zowel op de Westelijke Jordaanoever als in de Gazastrook, te blijven betalen, ongeacht hun overigens zeer moeilijk te verifiëren werkstatus. Sommige ambtenaren werken eenvoudigweg niet in Gaza omdat de feitelijke autoriteiten hun de toegang ontfeggen tot het gebied. Anderen werken er wel degelijk, maar beweren wegens politieke redenen officieel dat zij er niet werken.

Verwacht wordt dat een eventuele beslissing om de steun voor de salarissen in Gaza stop te zetten politiek zeer gevoelig ligt.

De Commissie en de EDEO zijn van mening dat zij dit probleem voldoende hebben aangepakt. De kwestie is meermaals op het hoogste politieke niveau met de PA aan de orde gekomen en blijft het onderwerp van toekomstige besprekingen.

VII. Betreffende de samenwerking met de regering van Israël, zie punt III (samenvatting) hierboven.

OPMERKINGEN

27. De EU-actieplannen bevatten door de EU en de PA gezamenlijk overeengekomen prioritaire doelstellingen, maar geen indicatief financieel kader. In maart 2013 heeft de Raad een nieuw actieplan tussen de EU en de PA goedgekeurd. Dit nieuwe actieplan sluit nauwer aan bij de behoeften op het gebied van ontwikkelingshulp (en omgekeerd) dan het vorige plan, dat dateert van de tijd voordat het Pegase-mechanisme werd ingesteld.

28. Vanaf 2014 start de EU met een tweejarige programmeringscyclus voor het ontwikkelingsonderdeel van haar financiële bijstand. Palestina is een van de meest gevoelige onderwerpen in de algemene begroting voor externe financiële steun en de begrotingsautoriteit heeft het oorspronkelijke voorstel van de Commissie de voorbije jaren meermaals verhoogd. De jaarlijkse beschikbare bedragen voor Palestina zijn pas zeer laat in het begrotingsproces met enige mate van zekerheid gekend. Gezien het onstabiele politieke klimaat zijn de Commissie en de EDEO verplicht waakzaam te blijven en moeten zij in staat zijn de situatie opnieuw te bekijken als dat nodig is.

Wegens precies dezelfde redenen hebben slechts zeer weinig lidstaten hun steun aan Palestina op meerjarenbasis geprogrammeerd.

De lokale EU-strategie voor ontwikkeling is onlangs samen met de lidstaten en lokale vertegenwoordigers herzien.

29. De Commissie en de EDEO zijn van mening dat een gedetailleerd onderzoek van het mechanisme niet bemoeilijkt wordt door de raadpleging van de lidstaten via de schriftelijke procedure. De Palestijnse programma's (in het bijzonder Pegase) werden reeds meermaals als informatief punt op de agenda van het ENPI-comité geplaatst. De lidstaten hebben over het algemeen aangegeven dat zij tevreden zijn over de gevolgde procedures en hebben om verdere verduidelijking verzocht wanneer zij dit nodig achtten.

Volgens de Commissie en de EDEO bewijzen het PSRG-programma (programma inzake de wederopbouw van de privésector in Gaza), dat werd opgezet na de operatie "Cast Lead", en het gebruik van de SEPS- en schuldencomponent dat het programma aan de praktische omstandigheden kan worden aangepast.

De Commissie en de EDEO zijn er zich echter van bewust dat deze situatie onhoudbaar is op lange termijn. Daar de situatie in Gaza de afgelopen zeven jaar onopgelost is gebleven, is het tijd om aanpassingen aan te brengen. Deze kwestie werd in het verleden meermaals onder de aandacht van de PA gebracht.

Er werden reeds besprekingen met de PA aangevat om een oplossing te vinden waarbij rekening wordt gehouden met de door de Rekenkamer aangehaalde problemen en die de PA tegelijk in staat stelt steun te blijven verlenen aan zijn werknemers in Gaza.

De Commissie en de EDEO blijven bij hun politieke standpunt dat de PA haar werknemers in Gaza moet blijven ondersteunen, omdat dit van essentieel belang is om de eenheid van een toekomstige Palestijnse staat te handhaven en de positie van de PA in Gaza te versterken. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de Commissie en de EDEO deze beslissing

op grond van politieke overweging hebben genomen en dat de meeste werknemers die niet in Gaza werken, in feite verhinderd worden om in Gaza werkzaam te zijn.

30. Er zij op gewezen dat, met uitzondering van het VK dat alleen in 2008 heeft bijgedragen aan Pegase, geen enkele andere donor is overgestapt van Pegase-DFS naar het trustfonds van de Wereldbank. Pegase heeft bovendien ook financiering uit derde landen, zoals Japan en Zwitserland, aangetrokken.

De vermindering van de financiering is voornamelijk toe te schrijven aan de verslechtering van de begrotingssituatie van de lidstaten en een zekere mate van "donormoeheid". Sommige lidstaten en andere donoren geven de voorkeur aan de ondersteuning van ontwikkelingsprojecten (in plaats van het verlenen van rechtstreekse financiële steun) omdat dit hen meer zichtbaarheid verleent.

31. De Commissie erkent dat Pegase momenteel geen prestatie-indicatoren bevat.

De EDEO en de Commissie baseren zich in dit verband op de indicatoren in het Palestijnse hervormings- en ontwikkelingsplan en het Palestijnse nationale ontwikkelingsplan, waarop Pegase gebaseerd was en blijft. Dit is ook een conditionaliteitsmaatregel.

De Commissie is bereid om in het kader van Pegase prestatie-indicatoren in te voeren, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de PA en de bijzondere kenmerken van het Pegase-programma.

De verlening van rechtstreekse financiële steun via Pegase heeft tot doel de PA in staat te stellen zoveel mogelijk aan haar bestaande verplichtingen ten aanzien van haar bevolking te voldoen. Het is niet realistisch in de huidige financiële situatie een significante kwalitatieve verbetering van deze diensten te verwachten.

De verwezenlijking van de doelstellingen is voornamelijk afhankelijk van externe factoren waarover de PA geen controle heeft. Pegase-DFS is een politiek instrument met als uiteindelijke doelstelling de levensvatbaarheid van de tweestatenoplossing te bevorderen door de levensomstandigheden van het Palestijnse volk te verbeteren. Palestina is geen onafhankelijk land met een regering die een breed scala aan middelen kan inzetten om een bepaalde doelstelling te ondersteunen.

DFS is geen klassiek project dat kan worden beoordeeld volgens de criteria voor het beheer van de projectcyclus. Het is bedoeld om de PA te helpen een probleem van lange duur aan te pakken in de hoop dat de EU, door het voortbestaan van de Autoriteit te verzekeren, zal bijdragen tot de tweestatenoplossing in het kader van het vredesproces in het Midden-Oosten.

32. Overeenkomstig het tweejarplan van de PA voor staatsopbouw van 2009, dat voorzag in een vermindering van de afhankelijkheid van externe steun, hebben de EDEO (en voorheen DG RELEX) in elke programmering geprobeerd het aandeel van deze soort financiering af te bouwen. Een drastische vermindering was evenwel onmogelijk omdat het voortbestaan van de PA in het gedrag kwam. Deze kwesties zijn eveneens aan de orde gekomen in de vergaderingen van het ad hoc Verbindingscomité (AHLIC).

In de huidige omstandigheden en gezien de politieke situatie, is de mogelijkheid tot vermindering van de financiering niet in overeenstemming met het bestaande EU-beleid.

34. De begunstigden zijn gekend en worden onderworpen aan ex ante en ex post verificaties. De middelen worden op aanvraag van de PA en na het overleggen van de nodige bewijsstukken overgemaakt.

Deze middelen worden alleen overdragen via een onderdeel van de enige schatkistrekening waarbij voor het vrijgeven van de betalingen een "dubbele sleutel" wordt gehanteerd, dat wil zeggen dat zowel de EU als de PA de transactie moeten goedkeuren. Daardoor is het risico van corruptie miniem. Anderzijds was het risico van vernieling van door de EU gefinancierde infrastructuur in het kader van het programma voor de privésector in Gaza gekend. Hoewel de Commissie dit risico probeert te beperken door een regelmatige dialoog met het Israëliëse ministerie van Defensie (COGAT), moet het worden aanvaard.

35. De Commissie en de EDEO zijn bereid om de kosteneffectiviteit van de controles kritisch te beoordelen en deze af te wegen tegen de risico's.

36. In 2011 werden maatregelen genomen om de concurrentie aan te wakkeren door een internationale aanbestedingsprocedure uit te schrijven voor ex-ante en ex-post auditdiensten in verband met de uitvoering van alle Pegase-DFS-programma's. De aankondiging werd in augustus 2012 gepubliceerd en de nieuwe contracten zullen naar verwachting vóór eind 2013 worden ondertekend.

De rechtstreekse-onderhandelingsprocedure was vereist en goedgekeurd op basis van artikel 168, lid 2, van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement, en was op dat moment ten volle gerechtvaardigd.

37. De onderhandse gunning was gerechtvaardigd op grond van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement.

Na een specifiek verzoek van EUREP werden voor alle overeenkomsten met een internationale organisatie aanvullende vereisten vastgesteld (die uitzonderingen vormen op de voor internationale organisaties geldende algemene voorwaarden), met name in verband met aanvullende rapportagevereisten, audits, en de overdracht van apparatuur.

EUREP heeft de bijdrageovereenkomst met de internationale organisatie vervangen door een éénjarig dienstencontract. Alle onder de vorige overeenkomsten vallende uitrusting is overgedragen aan de PA (met uitzondering van de DFS-gegevensbank). Voor deze diensten zal in 2014 een internationale niet-openbare aanbesteding worden uitgeschreven.

38. Er zij op gewezen dat de verificatie- en beheersprocedures voor de PDFS-programma's worden herzien.

Er worden regelingen getroffen om de Pegase-database en het beheer ervan opnieuw door EUREP zelf te laten uitvoeren.

39. Rekening houdend met de omvang van het project en de politieke gevoeligheden in verband met de uitvoering van het programma, heeft EUREP er destijds doelbewust voor gekozen het contract niet aan een plaatselijk bedrijf toe te kennen.

Behalve de herziening van de verificatie- en beheersprocedures voor Pegase werd een internationale aanbestedingsprocedure uitgeschreven voor ex-ante en ex-post auditdiensten in verband met de uitvoering van alle Pegase-DFS-programma's.

Het ontbreken van formele conditionaliteit heeft te maken met de unieke omstandigheden; dit betekent evenwel niet dat er geen sprake is van hefboomwerking ten aanzien van de PA (zie punt 40).

40. Dat Pegase-DFS zonder expliciete voorwaarden aan de PA wordt verstrekt, is een weloverwogen keuze van de Commissie, de EDEO en de lidstaten, overeenkomstig hun politieke doelstellingen voor het vredesproces in het Midden-Oosten.

De EDEO en de Commissie baseren zich in dit verband evenwel op de indicatoren in het Palestijnse hervormings- en ontwikkelingsplan en het Palestijnse nationale ontwikkelingsplan, waarop Pegase was en nog steeds is gebaseerd. Dit is een conditionaliteitsmaatregel.

Er bestaat wel degelijk een hefboomwerking dankzij deze betrouwbare en consistente bijdrage van de EU. EUREP probeert de hefboomwerking momenteel door middel van een beleidsdialoog in samenwerking met de geïnteresseerde lidstaten te verbeteren, via de onlangs opgezette informele groep EU-Pegase.

41.

a) Eind 2011 heeft de Commissie een project opgezet met het oog op de beoordeling van de behoeften en het vaststellen van haalbare projecten in verband met de hervorming van het ambtenarenapparaat (Civil Service Reform, CRS) in Palestina. Vanaf de tweede helft van 2013 zal de PA omvangrijke steun ontvangen in het kader van de door de EU gefinancierde CRS. EUREP zal ervoor zorgen dat deze maatregelen nauw aansluiten bij het CSP-programma, waardoor ook de hefboomwerking van de beleidsdialoog toeneemt.

42. Er zij op gewezen dat de Commissie en de EDEO actief naar samenwerking met Israël hebben gestreefd. Er zijn talrijke vergaderingen gehouden met het Israëlische ministerie van Defensie. Diverse andere bijeenkomsten met Israël vinden plaats in het kader van de bilaterale betrekkingen tussen de EU en Israël en deze kwesties werden aan de orde gesteld in het kader van het Associatiecomité, de Associatieraad en de politieke dialoog met Israël. Waar nodig werd ook de EU-delegatie in Tel Aviv ingeschakeld. De doeltreffendheid van dergelijke demarches zou kunnen worden vergroot door een meer consistente en krachtdadige aanpak door de lidstaten. Toch is de Raad zelf overgestapt van conclusies van een meer algemene aard naar conclusies in veel concretere bewoordingen (zie met name de conclusies van mei 2012 en december 2012).

46. Eind 2011 heeft de Commissie een project opgezet met het oog op de beoordeling van de behoeften en het vaststellen van haalbare projecten in verband met de hervorming van het ambtenarenapparaat (Civil Service Reform, CRS) in Palestina. Vanaf de tweede helft van 2013 zal de PA omvangrijke steun ontvangen in het kader van de door de EU gefinancierde CRS. EUREP zal ervoor zorgen dat deze maatregelen nauw aansluiten bij het CSP-programma, waardoor ook de hefboomwerking van de beleidsdialoog toeneemt.

47. Pegase is een specifiek instrument dat gecreëerd werd om ervoor te zorgen dat de fondsen getraceerd kunnen worden tot de eindbegunstigde. De middelen worden pas vrijgegeven nadat zowel de EU als de PA de definitieve lijst van eindbegunstigden hebben goedgekeurd. Dit instrument werd opgezet om een eventuele heroriëntering van EU-fondsen te voorkomen. De Commissie en de EDEO zijn derhalve van mening dat de Pegase-middelen niet fungibel zijn in begrotingstermen.

De Commissie en de EDEO betwisten de bewering dat de PA dankzij Pegase middelen heeft kunnen sparen en voor andere maatregelen aanwenden, wat in de praktijk niet kan worden bewezen. De Commissie en de EDEO menen dat niet bewezen is dat Pegase-middelen gevloeid zijn naar de aanwerving van veiligheidsagenten, waarvoor trouwens steun uit andere bronnen wordt verleend.

48. Behalve door hervormingen kan duurzaamheid alleen gegarandeerd worden wanneer politieke vooruitgang wordt geboekt op het gebied van de verzoening en de beëindiging van de bezetting.

Een belangrijke reden voor het feit dat de PA recentelijk steeds meer moeite heeft om de lonen en pensioenen tijdig te betalen is de opschorting door Israël van de "clearingontvangsten". De PA was niet verantwoordelijk voor deze plotselinge daling van de inkomsten. Ook de begrotingssituatie van de lidstaten en een zekere mate van donormoeheid hebben beslist een rol gespeeld in de mogelijkheid en de bereidheid van de donoren om te reageren op deze crisis. Tegelijkertijd hoopte de PA meer middelen aan te trekken van Arabische donoren.

51. Er zij op gewezen dat het aantal begunstigden van steun in contanten sinds 2010 is gestegen als gevolg van verscheidene factoren, waaronder de invoering van het "Cash Transfer Programme (CTP)" in 2010 (dat voortvloeit uit de fusie van het SSNRP- met het SHC-programma en de certificering van huishoudens op de wachtlijst) en de verdere uitrol daarvan in Gaza in 2011. De doelstelling van de PA is 120.000 huishoudens voor het programma in te schrijven, hetgeen overeenkomt met het geraamde aantal huishoudens dat in extreme armoede leeft in Palestina. Het steunbedrag voor de in aanmerking komende gezinnen wordt berekend op grond van de regel dat "de kloof ten belope van 50% wordt overbrugd". De kloof is het verschil tussen het niveau van de bijstand (consumptie) en de extreme-armoedegrens van huishoudens. De component steun in contanten van het CTP voorziet in financiële steun om 50 % van deze kloof te dichten en vormt het basisuitkeringstarief. De begunstigde huishoudens hebben bovenop de steun in contanten meestal nog toegang tot andere bronnen van inkomsten (geldovermakingen) en aanvullende/complementaire bijstand (bv. ziektekostenverzekering en steun in natura).

52. De vertragingen bij de betaling worden veroorzaakt door verschillende factoren die buiten de controle van het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Financiën vallen, met name: 1) de beschikbaarheid van contanten/liquiditeiten in de banken in Gaza, en 2) de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen in het licht van de groeiende financiële crisis bij de PA (waaronder de overdracht van clearingontvangsten door Israël).

Er zij op gewezen dat i) de betalingen van september 2011 en september 2012 respectievelijk zijn verricht op 3 oktober 2011 en 6 oktober 2012, dat wil zeggen met een vertraging van slechts één week ten opzichte van de oorspronkelijke streefdatum (gewoonlijk het laatste weekend van september);

ii) de eerste kwartaalbetaling van 2012 eind april 2012 werd verricht wegens een gebrek aan contanten - voornamelijk Israëlische Shekels (ILS) en U.S.-dollars - in de lokale banken in Gaza (als gevolg van de Israëlische restricties van liquiditeiten). Hoewel dit geen betrekking had op de Westelijke Jordaanoever, besliste de PA om politieke redenen de betalingen op de Westelijke Jordaanoever op te schorten zolang niet was gegarandeerd dat de betalingen tegelijkertijd of kort daarna in Gaza zouden worden verricht.

53. Zie punt 31 hierboven.

54. De problemen rond de ambtenaren die niet in Gaza kunnen werken (bv. door de stakingen pro PA, de duur, de omvang en de gevolgen daarvan, en de reacties van Hamas) zijn complex wegens de omstandigheden in de Gazastrook, waar objectieve controle moeilijk is. Het DFS-programma wordt aangestuurd door de PA. Op politiek vlak ondersteunt de Commissie de beslissing van de PA (de kern van de toekomstige Palestijnse staat) om alle in aanmerking komende werknemers, zowel op de Westelijke Jordaanoever als in de Gazastrook, te blijven betalen, ongeacht hun overigens zeer moeilijk te verifiëren werkstatus. Er moet misschien aan herinnerd worden dat vele ambtenaren die niet in Gaza werken, daadwerkelijk van de feitelijke autoriteiten geen toegang krijgen tot het gebied.

Verwacht wordt dat een eventueel besluit om de steun voor de salarissen in Gaza op te schorten politiek zeer gevoelig zou liggen.

55. Zie het antwoord op punt 54.

57. De begunstigden zijn gekend en worden onderworpen aan verificaties vooraf en achteraf. De middelen worden op aanvraag van de PA en na het overleggen van de nodige bewijsstukken overgemaakt.

Deze middelen worden alleen overdragen via een onderdeel van de enige schatkistrekening waarbij voor het vrijgeven van de betalingen een "dubbele sleutel" wordt gehanteerd, wat betekent dat zowel de EU als de PA de transactie moeten goedkeuren.

58. Zie het antwoord op punt 54.

59. Wat het gebruik van brandstof in plaats van gas betreft, moet worden opgemerkt dat dit het gevolg is van externe factoren. Noch Israël, noch Egypte wilden gas naar Gaza uitvoeren, zodat het gebruik van dieselbrandstof als enige mogelijke optie overbleef.

60. De kwestie van de btw en andere belastingen op de levering van brandstoffen reikt veel verder dan Pegase en is onderdeel van een algemeen probleem in de betrekkingen tussen de EU en Israël. De Commissie heeft inspanningen geleverd om een vrijstelling van btw op de brandstofleveringen te verkrijgen, maar de gesprekken hebben geen resultaten opgeleverd. Het was duidelijk dat deze kwestie alleen op het hoogste politieke niveau kon worden opgelost.

De Commissie is van oordeel dat haar niet kan worden verweten dat zij geen zicht heeft op de manier waarop de autoriteiten - zij het de Israëlische of de Palestijnse - de door haar betaalde btw en accijnzen aanwenden. Dit valt onder het protocol van Parijs bij de Oslo-akkoorden waarin de voorwaarden voor de overdracht van bepaalde belastingontvangsten van Israël naar de PA zijn opgenomen, maar waarbij de Commissie/de EU geen partij is.

Dit was een van de redenen waarom de Commissie heeft beslist de financiering van de levering van brandstof stop te zetten.

61. De Commissie heeft de PA reeds vóór 2012 geadviseerd een PEFA-beoordeling te verrichten.

In november 2011 had het Palestijnse ministerie van Financiën op technisch niveau principieel ingestemd met een PEFA-beoordeling. De EU zou de beoordeling gedeeltelijk financieren. Vervolgens heeft de PA evenwel besloten de beoordeling uit te stellen.

In maart 2013 werd een PEFA-beoordeling verricht. Het verslag daarvan werd in juni 2013 formeel overgelegd aan het ministerie van Financiën, dat het dezelfde maand heeft aanvaard. Op 2 september 2013 werd het verslag gepubliceerd. De EU heeft bijgedragen aan deze beoordeling in het kader van de Wereldbank door de financiering van een deskundige.

Behalve door middel van PEFA-beoordelingen werden de systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën door de PA nog op andere wijzen geëvalueerd. In april 2008, april 2009, december 2009, oktober 2010, januari 2012 en januari 2013 heeft het IMF voortgangsonderzoeken verricht betreffende het beheer van de overheidsfinanciën door de PA. Bovendien zijn in de IMF-verslagen aan het ad hoc Verbindingscomité (dat twee keer per jaar bijeenkomt), beoordelingen opgenomen van de hervormingen op dit gebied.

62. De Commissie blijft zich bezighouden met de kwestie van het beheer van de overheidsfinanciën: in maart 2013 werd een door de Wereldbank aangestuurde PEFA-

beoordeling verricht. Het verslag daarvan werd in juni 2013 formeel overgelegd aan het ministerie van Financiën.

Bij gebrek aan een functionerende Palestijnse Wetgeving Raad is elke vorm van reglementair toezicht moeilijk. Het verslag werd dezelfde maand door het ministerie aanvaard en op 2 september 2013 gepubliceerd.

63.

b) In september 2012 werd in het verslag inzake het resultaatgericht toezicht verklaard dat het project tijdens de eerste helft van de uitvoering om verschillende redenen vertraging had opgelopen (langdurige behoeftenbeoordeling, herziening van activiteiten, een beperkte kennis van de Engelse taal van stagiairs en een gebrek aan vertalers). De meeste van deze problemen werden in de eerste helft van 2012 opgelost. In die periode werden de algemene efficiëntie en doeltreffendheid van de projectuitvoering als "goed" beoordeeld.

66. De terugbetalingen zijn volgens de voorschriften uitgevoerd. De voornaamste zorg was de economie te stimuleren door langlopende schulden terug naar de privésector te laten vloeien. De uitstaande schulden werden onderworpen aan de verplichte auditcontroles voordat de betalingen werden verricht.

Tekstvak 2 – Terugbetaling van btw aan een luxehotel in Gaza

De terugbetalingen zijn volgens de voorschriften verlopen. Er zij op gewezen dat de aan deze onderneming vergoede schulden gedurende een periode van meer dan zeven jaar, van december 2000 tot januari 2008, waren opgebouwd. Dat het hotel in oktober 2012 nauwelijks actief was, was het gevolg van de situatie in Gaza en de aanhoudende blokkade.

67. De steun voor de krachtcentrale in Gaza was bedoeld om tegemoet te komen aan een bijzondere noodsituatie, niet voor de lange termijn. Nadat de PA een alternatief project had voorgesteld, werd de financiering van dit onderdeel van PEGASE stopgezet.

68. Een belangrijke reden voor het feit dat de PA recentelijk steeds meer moeite had om de lonen en pensioenen tijdig te betalen is de opschorting door Israël van clearingontvangsten. Bovendien hebben de begrotingssituatie van de lidstaten en een zekere mate van donormoeheid meegespeeld in de capaciteit van de donoren om te reageren op deze crisis. Tegelijkertijd hoopte de PA meer middelen aan te trekken van Arabische donoren.

70. Er zij op gewezen dat de Commissie en de EDEO actief naar samenwerking met Israël hebben gestreefd. Er hebben talrijke vergaderingen plaatsgevonden met het Israëlische ministerie van Defensie. Waar nodig werd ook de EU-delegatie in Tel Aviv ingeschakeld. De doeltreffendheid van dergelijke demarches zou kunnen worden vergroot door een meer consistente en krachtdadige aanpak door de lidstaten.

b) Behalve ongeveer 3,5 miljoen euro uit het voedselzekerheidsprogramma werden uit de begrotingstoewijzingen voor 2012 aanzienlijke bedragen toegewezen aan zone C (7 miljoen euro). Voorts zullen Pegase-middelen voor zone C beschikbaar worden gesteld in het kader van de uitbreiding van het programma voor de wederopbouw van de privésector in Gaza tot de westelijke Jordaanoever, met bijzondere nadruk op steun voor landbouwers en voor de gemeenschappen die moeilijkheden ondervinden als gevolg van de scheidingsmuur, vernielingen door het Israëlisch leger en geweld van kolonisten.

De kwestie zone C staat hoog op de politieke agenda. Het punt kwam meermaals aan de orde in het PVC en in december 2011 heeft de EU-delegatie in Tel Aviv reeds EU-maatregelen genomen. Zone C is tevens een prioritaire doelstelling van het nieuwe actieplan.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

74. Duurzaamheid kan slechts gegarandeerd worden wanneer politieke vooruitgang wordt geboekt op het gebied van de verzoening en de beëindiging van de bezetting.

De beide kwesties - de hervormingen en de Israëlische maatregelen - zijn evenwel belangrijk en worden door de Commissie en de EDEO als volgt aangepakt.

Eind 2011 heeft de Commissie een project opgezet met het oog op de beoordeling van de behoeften en het vaststellen van haalbare projecten in verband met de hervorming van het ambtenarenapparaat (Civil Service Reform, CRS) in Palestina. Vanaf de tweede helft van 2013 zal de PA omvangrijke steun ontvangen in het kader van de door de EU gefinancierde CRS. EUREP zal ervoor zorgen dat deze maatregelen nauw aansluiten bij het CSP-programma, waardoor ook de hefboomwerking van de beleidsdialoog toeneemt.

De Commissie en de EDEO hebben actief naar samenwerking met Israël gestreefd. Er zijn talrijke vergaderingen geweest met het Israëlische ministerie van Defensie. Voorts werden er in het kader van de bilaterale betrekkingen tussen de EU en Israël en via de delegatie in Tel Aviv vele bijeenkomsten met Israël gehouden (op verschillende niveaus en in diverse fora). De doeltreffendheid van dergelijke demarches zou kunnen worden vergroot door een meer consistente en krachtdadige aanpak door de lidstaten.

75. De Commissie is bereid om prestatie-indicatoren in te voeren, rekening houdend met het feit dat de prestaties worden beïnvloed door een aantal externe factoren waarover de PA geen controle heeft. Palestina is geen onafhankelijk land met een regering die een breed scala aan middelen kan inzetten om bepaalde doelstellingen te bereiken.

Pegase-DFS is een politiek instrument dat tot doel heeft de tweestatenoplossing te ondersteunen door de levensomstandigheden van het Palestijnse volk te verbeteren. Het gebrek aan donorfianciering in het kader van Pegase is veeleer het gevolg van donormoeheid of van de economische situatie dan van een bewuste keuze om Pegase niet te gebruiken. Zoals reeds eerder werd vermeld, geven sommige donoren de voorkeur aan de ondersteuning van ontwikkelingsprojecten (in plaats van rechtstreekse financiële steun te verlenen) omdat dit hen meer zichtbaarheid verleent.

76. De rechtstreekse onderhandelingsprocedure was vereist en goedgekeurd op basis van artikel 168, lid 2, van de uitvoeringsvoorschriften van het Financieel Reglement, en was op dat moment ten volle gerechtvaardigd.

Er zij op gewezen dat de verificatie- en beheersprocedures voor de PDFS-programma's worden herzien (zie punt 38).

In 2011 werden maatregelen genomen om de concurrentie aan te wakkeren en werd een internationale aanbestedingsprocedure uitgeschreven voor ex-ante en ex-post auditdiensten in verband met de uitvoering van alle Pegase-DFS-programma's. De aankondiging werd in augustus 2012 gepubliceerd en de nieuwe contracten zullen naar verwachting vóór eind 2013 worden ondertekend.

In 2014 zal een aanbesteding voor dienstencontracten worden uitgeschreven voor het beheer en de tenuitvoerlegging van het programma (zie punt 37).

77. Eind 2011 heeft de Commissie een project opgezet met het oog op de beoordeling van de behoeften en het vaststellen van haalbare projecten in verband met de hervorming van het ambtenarenapparaat (Civil Service Reform, CRS) in Palestina. Vanaf de tweede helft van 2013 zal de PA omvangrijke steun ontvangen in het kader van de door de EU gefinancierde

CRS. EUREP zal ervoor zorgen dat deze maatregelen nauw aansluiten bij het CSP-programma, waardoor ook de hefboomwerking van de beleidsdialoog toeneemt.

78. De problemen rond de ambtenaren die niet in Gaza kunnen werken, zijn complex wegens de omstandigheden in de Gazastrook, waar objectieve controle moeilijk is. Het DFS-programma wordt aangestuurd door de PA. Op politiek vlak ondersteunt de Commissie de beslissing van de PA (de kern van de toekomstige Palestijnse staat) om alle in aanmerking komende werknemers - zowel op de Westelijke Jordaanoever als in de Gazastrook - te blijven betalen, ongeacht hun overigens zeer moeilijk te verifiëren werkstatus. Er zij aan herinnerd dat vele ambtenaren die niet in Gaza werken, gewoonweg geen toegang tot het gebied krijgen van de feitelijke autoriteiten.

Verwacht wordt dat een eventueel besluit om de steun voor de salarissen in Gaza op te schorten politiek zeer gevoelig zou liggen.

De kwestie van de btw en de andere belastingen op de levering van brandstoffen reikt veel verder dan Pegase en is onderdeel van een algemeen probleem in de betrekkingen tussen de EU en Israël. De Commissie had geprobeerd een vrijstelling van btw op de brandstofleveringen te verkrijgen, maar die gesprekken hebben geen resultaat opgeleverd.

Het is duidelijk dat deze kwestie alleen op het hoogste politieke niveau kan worden opgelost.

De Commissie is van oordeel dat haar niet kan worden verweten dat zij geen zicht heeft op de manier waarop de door haar betaalde btw en accijnzen door de autoriteiten - zij het de Israëlische of de Palestijnse - worden aangewend. Dit valt onder het protocol van Parijs bij de Oslo-akkoorden waarin de voorwaarden voor de overdracht van bepaalde belastingontvangsten van Israël naar de PA zijn opgenomen, maar waarbij de Commissie/de EU geen partij is.

Dit was een van de redenen waarom de Commissie de financiering van de levering van brandstof heeft stopgezet.

79. Voor meer bijzonderheden over de PEFA-beoordeling, zie antwoord op punt 61 hierboven.

80. De Commissie en de EDEO zijn bereid het Pegase-mechanisme te herzien, waarbij zij rekening zullen houden met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De EDEO en de Commissie passen het Pegase-mechanisme regelmatig aan afhankelijk van de veranderingen op het terrein (bijvoorbeeld de PSRG-component na de operatie "Cast Lead" en meer recentelijk de component ziekenhuizen in Oost-Jeruzalem).

De Commissie is evenwel sterk gekant tegen een "grondige" herziening van Pegase.

a) De Commissie en de EDEO zijn het eens met deze aanbeveling die reeds gedeeltelijk ten uitvoer is gelegd. Het nieuwe actieplan voor Palestina is het eerste van de nieuwe generatie actieplannen die sinds de herziening van het ENB werden onderhandeld en het bevat door de EU en de PA gezamenlijk overeengekomen prioritaire doelstellingen. Het sluit nauwer aan bij de behoeften op het gebied van ontwikkelingshulp (en omgekeerd) dan het vorige plan, dat werd opgezet voordat het Pegase-mechanisme werd ingesteld.

b) De Commissie en de EDEO zijn het gedeeltelijk eens met deze aanbeveling.

Vanaf 2014 start de EU met een tweejarige programmeringscyclus voor het onderdeel ontwikkeling van haar financiële bijstand. Het Pegase-programma zou aanvankelijk geen deel uit te maken van deze meerjarenprogrammering, maar de Commissie en de EDEO zullen hun standpunt ter zake opnieuw bekijken.

Hoewel de Commissie en de EDEO hun voorbehoud op dit punt handhaven, zijn zij bereid in de mate van het mogelijke maatregelen te nemen om deze aanbeveling te volgen.

c) De Commissie en de EDEO zijn het eens met deze aanbeveling. Voor de door de Rekenkamer vermelde sectoren zullen Pegase-prestatie-indicatoren worden ingevoerd (zie de opmerkingen in punt 31).

82.

a) De Commissie is het eens met deze aanbeveling. De openbare aanbestedingsprocedure is lopende. In 2011 werden maatregelen genomen om de concurrentie aan te wakkeren en werd een internationale aanbestedingsprocedure uitgeschreven voor ex-ante en ex-post auditdiensten in verband met de uitvoering van alle Pegase-DFS-programma's. De aankondiging werd in augustus 2012 gepubliceerd en de nieuwe contracten zullen naar verwachting vóór eind 2013 worden ondertekend. In 2014 zal een aanbesteding voor dienstencontracten worden uitgeschreven (zie punt 37).

b) De Commissie is het eens met deze aanbeveling en zal de lopende plannen voor de vereenvoudiging van het beheersysteem voor Pegase-DFS verder uitvoeren. EUREP is nu reeds verantwoordelijk voor het beheer van de Pegase-databank, die begin oktober 2013 werd overgebracht naar het EUREP-gebouw.

83. De Commissie en de EDEO zijn het niet eens met deze aanbeveling. Wat conditionaliteit betreft, zie het antwoord in punt 40. In 2011 heeft de Commissie een behoeftenbeoordeling verricht op het gebied van de hervorming van het ambtenarenapparaat. In 2013 zal op deze basis steun aan de PA worden verstrekt. EUREP zal ervoor zorgen dat deze maatregelen nauw aansluiten bij het CSP-programma, waardoor ook de hefboomwerking van de beleidsdialoog toeneemt.

De EDEO en de Commissie houden eveneens rekening met de uitvoering van het Palestijnse hervormings- en ontwikkelingsplan en het Palestijnse nationale ontwikkelingsplan. Pegase was en is nog steeds gebaseerd op de in deze plannen opgenomen prioriteiten, en de steun wordt hiervan afhankelijk gesteld.

In maart 2013 werd een PEFA-beoordeling verricht. Het verslag daarvan werd in juni 2013 formeel overgelegd aan het ministerie van Financiën, dat het dezelfde maand heeft aanvaard. Op 2 september 2013 werd het verslag gepubliceerd. De EU heeft door de financiering van een deskundige bijgedragen tot deze beoordeling die onder leiding van de Wereldbank is uitgevoerd.

84. De Commissie en de EDEO zijn het slechts gedeeltelijk eens met deze aanbeveling.

De Commissie en de EDEO zijn bereid besprekingen te voeren met de PA over de financiering van de salarissen en pensioenen in de Gazastrook om een overeenkomst te bereiken waarin rekening worden gehouden met de opmerkingen van de Rekenkamer.

85. De Commissie is het eens met deze aanbeveling.