

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)

[COM(2018) 465 final — 2018/0247 (COD)]

(2019/C 110/28)

Rapporteur: **Dimitris DIMITRIADIS**

Raadpleging	Europees Parlement, 2.7.2018 Europese Commissie, 12.7.2018 Raad van de Europese Unie, 18.7.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Externe Betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	23.11.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	181/1/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ingenomen met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III) voor de periode 2021-2027.

1.2. Ook is het Comité het ermee eens dat prestaties centraal moeten staan in IPA III, zodat het algemene financieringsniveau beter kan worden afgestemd op de inzet die de begunstigden aan de dag leggen en de voortgang van de hervormingen. Het gebruik van prestatie-indicatoren zal de algemene evaluatie van IPA III verbeteren en strookt met de eerdere aanbevelingen inzake IPA II ⁽¹⁾.

1.3. Het EESC is ervan overtuigd dat de vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun overeenstemt met de nieuwe Commissiestrategie voor de Westelijke Balkan getiteld „Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan” (gepubliceerd op 6 februari 2018) alsook met de daarin beschreven zes vlaggenschipinitiatieven, die onderwerpen bestrijken van de verbetering van de rechtsstaat, de intensivering van de samenwerking op veiligheids- en migratiegebied, gezamenlijke onderzoeksteams en de Europese grens- en kustwacht tot de uitbreiding van de energie-unie met de Westelijke Balkan, het verlagen van roamingtarieven en de uitrol van breedband ⁽²⁾. Ook strookt het instrument met het EU-uitbreidingsbeleid in verband met een mogelijke toekomstige toetreding van Turkije.

1.4. Het Comité onderschrijft artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin wordt bepaald dat elke Europese staat die de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de rechten van de mens, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren, eerbiedigt en zich ertoe verbindt deze uit te dragen, kan verzoeken lid te worden van de Unie.

1.5. Het Comité is ermee ingenomen dat in de door de Commissie voorgestelde IPA III-ontwerpverordening voor de periode 2021-2027 circa 14,5 miljard euro wordt uitgetrokken.

⁽¹⁾ EESC-advies over het instrument voor pretoetredingssteun/het Europees nabuurschapsinstrument, (PB C 11 van 15.1.2013, blz. 77).

⁽²⁾ De basisbeginselen van de EU-strategie voor de Westelijke Balkan zijn vastgelegd in de mededeling van de Commissie van 6 februari 2018 getiteld „Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan”, COM(2018) 65 final.

- 1.6. Ook is het een goede zaak dat 25 % van de EU-uitgaven naar klimaatdoelstellingen zal gaan.
- 1.7. IPA III laat meer ruimte voor flexibiliteit door de toewijzingen aan de partners niet van meet af aan vast te leggen, wat eveneens de goedkeuring van het Comité wegdraagt. Het programmeringskader voor het IPA moet op de evoluerende behoeften zijn gebaseerd en voor een evenwicht tussen voorspelbaarheid en prestatiegebonden financiering zorgen.
- 1.8. Zowel de Commissie als de (potentiële) kandidaat-lidstaten moeten de opmerkingen naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie van IPA II ⁽³⁾ en een groot aantal van de eerdere aanbevelingen van het EESC ⁽⁴⁾ volledig overnemen.
- 1.9. Het EESC onderstreept het belang van pretoetredingssteun voor het stimuleren van economische hervormingen en het scheppen van een gunstig en voorspelbaar ondernemingsklimaat; bedoeling is immers om ondernemerschap te bevorderen, de oprichting van bedrijven te ondersteunen en kleine en middelgrote ondernemingen te helpen groeien, om zo het concurrentievermogen en de economische groei te stimuleren en nieuwe en fatsoenlijke banen te scheppen.
- 1.10. Het EESC benadrukt het belang van economische hervormingsprogramma's en wijst erop dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties op een zinvolle manier moeten worden betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van deze programma's. Er moeten meer middelen, met inbegrip van organisatiesubsidies, worden uitgetrokken voor de capaciteitsopbouw van de sociale partners en maatschappelijke organisaties, zodat zij daadwerkelijk hun steentje kunnen bijdragen. Ook moet worden ingezet op verbetering van de kwaliteit en de inhoud van de sociale dialoog in de (potentiële) kandidaat-lidstaten.
- 1.11. Het bedrag dat in het kader van IPA III wordt uitgetrokken kan een belangrijke rol spelen bij de integratie van de economieën van de Westelijke Balkan in de EU.
- 1.12. Het EESC wijst erop dat de vooruitgang van de IPA-begunstigden op het vlak van hervormingen van cruciaal belang is voor de absorptie (tussen 64,3 en 88,9 % voor IPA II) en het gebruik van de fondsen en beklemtoont dat de cultuur van samenwerking tussen de begunstigden van de Westelijke Balkan moet worden versterkt. Het geval van Turkije is een stuk complexer en delicaat. De verlening van financiële steun aan een land waar de burgerrechten steeds meer bedreigd worden moet omzichtig worden aangepakt; ook moet in een dergelijk geval het conditionaliteitsbeginsel worden toegepast.
- 1.13. De pretoetredingssteun moet worden gebruikt om de bestuurlijke capaciteit van de (potentiële) kandidaat-lidstaten te vergroten en hen voor te bereiden op het gebruik van de structuurfondsen en de deelname aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU.
- 1.14. Het EESC is er stellig van overtuigd dat de EU strikte en efficiënte mechanismen moet invoeren om toezicht te houden op de verdeling van de pretoetredingssteun over alle (potentiële) kandidaat-lidstaten. Met name in het geval van Turkije moet worden getracht een einde te maken aan de chronische vertragingen in diverse sectoren.
- 1.15. Het EESC stelt voor om de uitvoering van IPA III te versnellen, met name in de eerste jaren, om te voorkomen dat er structurele achterstand ontstaat ten aanzien van het sluiten van contracten en de uitvoering, en om de huidige vertraging geleidelijk in te lopen. De Commissie zou bijzondere aandacht moeten besteden aan indirect beheer met de begunstigden. Uit de tussentijdse evaluatie is gebleken dat de impact op het vlak van grotere betrokkenheid weliswaar positief is, maar dat de prestaties inzake contracten te wensen overlaten en er grote vertragingen bij de uitvoering zijn geweest, met name in Turkije.
- 1.16. Het is belangrijk dat bij de monitoring wordt uitgegaan van de in het Commissievoorstel vastgelegde indicatoren. De relevante prestatie-indicatoren zullen worden vastgesteld en opgenomen in het IPA-programmeringskader en voor de ontvangers van EU-middelen zullen evenredige verslagleggingsvereisten gelden. De uitbreidingsverslagen zullen als referentiepunt voor de beoordeling van de resultaten van de IPA III-bijstand worden genomen. Het prestatieverslagleggingssysteem moet ervoor zorgen dat de gegevens voor het monitoren van de uitvoering en de resultaten tijdig en doeltreffend worden verzameld.
- 1.17. De Commissie moet haar acties geregeld aan toezicht onderwerpen en evaluaties opstellen van de vorderingen. Bij die evaluaties zullen de effecten van het instrument op het terrein worden nagegaan op basis van de relevante indicatoren en doelstellingen en van een gedetailleerde analyse van de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, meerwaarde voor de EU en samenhang met andere beleidsterreinen van de EU. Ook zal in de evaluaties rekening worden gehouden met de opgedane ervaringen, om zo na te gaan of er lacunes of problemen zijn, de mogelijkheden voor verdere verbetering van de acties of de resultaten daarvan te bekijken en om een optimale exploitatie/impact na te streven.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

⁽⁴⁾ Zie verwijzing in voetnoot 1.

1.18. Het EESC is ervan overtuigd dat er benchmarks moeten worden vastgesteld en dat de (potentiële) kandidaat-lidstaten beste praktijken moeten overnemen, zodat zij de middelen beter kunnen benutten.

1.19. Het EESC benadrukt dat in de nieuwe ontwerpverordening ook belang wordt gehecht aan meer coördinatie en samenwerking met andere donoren en financiële instellingen, waaronder de particuliere sector.

1.20. De Commissie zou moeten nagaan of en hoe de tenuitvoerlegging ook op langere termijn kan worden bekeken. Dit zal de voorspelbaarheid vergroten en de tijdsdruk verlichten, vooral wanneer er sprake is van aanzienlijke vertragingen tijdens de huidige periode.

1.21. De algemene kwaliteit van de (werk)documenten die worden gebruikt voor de planning van de sectorale aanpak moet worden verbeterd, en de betrokken partijen moeten meer inzicht krijgen in deze planning. De Europese Commissie zou daarom beter in staat moeten worden gesteld om horizontale kwesties te integreren. Over het algemeen moet de capaciteit van de verschillende instellingen die bij de uitvoering van de pretoetredingssteun betrokken zijn worden versterkt. Het gaat in dit verband ook om een evenredig gebruik van de technische bijstand ter ondersteuning van deze instellingen in de (potentiële) kandidaat-lidstaten.

1.22. Het is de bedoeling om via IPA III meer begrip te kweken voor de fundamentele waarden van de EU en om de bevolking van de (potentiële) kandidaat-lidstaten de meerwaarde van de pretoetredingssteun te doen inzien. Dit moet gebeuren via subsidieprogramma's die door de delegaties van de Europese Unie worden beheerd.

1.23. Het EESC kan zich erin vinden dat de pretoetredingssteun wordt gekoppeld aan (a) de rechtsstaat, (b) goed bestuur en grondrechten, (c) sociaal-economische ontwikkeling, (d) overname van EU-beleid en -acquis, (e) goede nabuurschapsbetrekkingen en verzoening en (f) regionale samenwerking.

2. De rechtsstaat, goed bestuur en grondrechten

2.1. De kloof tussen de normen in de EU en in de (potentiële) kandidaat-lidstaten is nog groot. De situatie in Turkije is er met name na de mislukte staatsgreep van juli 2016 en de afkondiging van de staat van beleg nog gecompliceerder op geworden.

2.2. IPA III moet blijven investeren in projecten die verband houden met de rechtsstaat en waarmee al diverse landen werden geholpen bij het opzetten van degelijke en professionele justitiële en rechtshandhavingsorganen, die onafhankelijk en zonder externe invloed kunnen optreden.

2.3. Specifieke aandacht moet uitgaan naar het opzetten van een efficiënt systeem voor de bescherming van de grenzen, het beheer van migratiestromen, het voorkomen van humanitaire crises en het verlenen van asiel aan mensen in nood. Technische bijstand van de EU ter ondersteuning van goed bestuur op deze gebieden kan zeer nuttig zijn. Bovendien moeten alle (potentiële) kandidaat-lidstaten mechanismen ontwikkelen om georganiseerde misdaad te voorkomen en terrorisme en illegale immigratie een halt toe te roepen. Turkije zou zich meer moeten inzetten voor de uitvoering van de overeenkomst met de EU die op 28 maart 2016 werd ondertekend en tot doel heeft een einde te maken aan de irreguliere migratie via Turkije naar Europa ⁽⁵⁾.

2.4. De openbare sector in alle (potentiële) kandidaat-lidstaten worstelt nog steeds met problemen als cliëntelisme, ondoorzichtigheid, corruptie en ongelijkheid.

2.5. Ook ondervinden minderheden in alle (potentiële) kandidaat-lidstaten nog steeds veel problemen als gevolg van discriminerend gedrag.

2.6. Het EESC is er stellig van overtuigd dat in het kader van de pretoetredingssteun prioriteit moet worden verleend aan initiatieven om de openbare sector te hervormen en te depolitiseren, de transparantie en de verantwoordingsplicht te bevorderen, de e-overheid te versterken en het beheer te verbeteren. In dit verband moet de pretoetredingssteun worden gebruikt om een zo breed mogelijk scala aan maatschappelijke organisaties op een zinvolle manier te betrekken bij de uitwerking van overheidsbeleid.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>

2.7. Daarnaast moet worden erkend dat het maatschappelijk middenveld een cruciale rol speelt in de bescherming van de rechtsstaat, wat inhoudt dat initiatieven van het maatschappelijk middenveld prioriteit moeten krijgen in de programma's voor pretoetredingssteun.

2.8. Voorts moet ook de financiering van instellingen die voorvechters zijn van gelijkheid en de eerbiediging van de burgerrechten, centraal komen te staan in de pretoetredingssteun.

3. Sociaal-economische ontwikkeling

3.1. Dat deze partners behoefte hebben aan financiële steun blijkt duidelijk uit de aanhoudend hoge werkloosheidscijfers (bijv. 21,6 % in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en 35,3 % in Kosovo^(*)) voor het eerste kwartaal van 2018) en de trage inhaalslag ten opzichte van de EU-landen in termen van het bbp per hoofd van de bevolking.

3.2. Het EESC is zich er terdege van bewust dat armoede, hoge werkloosheid, de informele economie, lage lonen, corruptie, wanpraktijken, de emigratie van geschoolde werknemers en de braindrain alle partners in de Westelijke Balkan⁽⁶⁾ en Turkije treffen.

3.3. Onderwijs — maar ook de gelijke toegang tot onderwijssystemen — speelt in alle partners van de Westelijke Balkan en Turkije een cruciale rol bij de bevordering van Europese waarden, het cultiveren van verdraagzaamheid tegenover minderheden, de bevordering van gendergelijkheid, de bestrijding van vooroordelen en de versterking van de sociale samenhang.

3.4. Met de uitvoering via IPA III van een „agenda voor sociale samenhang” moeten de efficiëntie en doeltreffendheid van onderwijssystemen worden verbeterd om zo de vaardigheidskloof te dichten en discrepanties tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden weg te werken, en om de uitdagingen op de arbeidsmarkt als gevolg van digitale en technologische veranderingen in de economie het hoofd te bieden. Ook het optrekken van de financiële steun voor programma's voor beroepsopleiding, het leerlingwezen en een leven lang leren, en het nauwer betrekken van de sociale partners en andere relevante maatschappelijke organisaties bij de uitwerking van deze programma's, zou het mogelijk maken deze discrepanties op de arbeidsmarkt aan te pakken en de hoge werkloosheid en het aantal openstaande vacatures terug te dringen.

3.5. Het EESC onderstreept het belang van de invoering via de pretoetredingssteun van mechanismen voor armoedebestrijding en verbetering van de toegang tot de arbeidsmarkt, met name voor jongeren, vrouwen en minderheidsgroepen, om zo emigratie en braindrain te voorkomen.

3.6. Verdieping en verbreding van de sociale dialoog is volgens het Comité een *conditio sine qua non* voor sociaal-economische ontwikkeling. Voor de sociale partners is een belangrijke rol weggelegd bij de uitwerking en uitvoering van het beleid.

3.7. Het EESC is er stellig van overtuigd dat de verbetering van het vermogen om de macro-economische stabiliteit te versterken en de ondersteuning van het streven naar een functionerende markteconomie die het hoofd kan bieden aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie, bij de verdeling van de pretoetredingssteun een prioriteit moet zijn voor alle potentiële kandidaat-lidstaten. Ook moet aandacht worden besteed aan het bedrijfsleven in de begunstigde landen van IPA III. Er mag niet voorbij worden gegaan aan ondernemerschap, zelfstandigen, kleine en middelgrote ondernemingen en microfinanciering.

3.8. Ook moet bij de verdeling van de steun bijzondere aandacht uitgaan naar de verbetering van de marktgerichtheid van de particuliere sector en het concurrentievermogen van particuliere ondernemingen.

3.9. In het kader van IPA III zouden exploitatiesubsidies voor maatschappelijke organisaties met een looptijd van ten minste 36 maanden beschikbaar moeten worden gesteld.

3.10. IPA II-regelingen voor de herverdeling van kleine subsidies die gericht zijn op plattelands- en basisorganisaties en kleine maatschappelijke organisaties moeten meer gewicht krijgen, met name door de maatschappelijke organisaties systematisch veel nauwer te betrekken bij de planning van de regelingen voor herverdeling van subsidies.

3.11. Via de instellingen voor pretoetredingssteun moet steun worden verleend aan de bevordering en verspreiding van digitale technologieën, milieubescherming en het vaststellen van de hoogste normen voor nucleaire veiligheid.

(*) Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

(6) EESC-advies over Economische en sociale samenhang en Europese integratie van de Westelijke Balkan — uitdagingen en prioriteiten, (PB C 262 van 25.7.2018, blz. 15).

3.12. Voorts moet als eerste pretoetredingssteun worden verstrekt aan instellingen ter bevordering van gelijke toegang tot onderwijs voor jonge kinderen, de ontwikkeling van beroepsonderwijs, de verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs en de bevordering van een leven lang leren, mechanismen of organen die de arbeidsverhoudingen reguleren, de procedure voor collectieve onderhandelingen en de beslechting van arbeidsconflicten, en de procedure voor een gestructureerde sociale dialoog tussen de sociale partners.

4. Overname van EU-beleid en -acquis

4.1. De kloof tussen de normen in de EU en in de (potentiële) kandidaat-lidstaten is groot.

4.2. Er moet worden getracht de normen, beleidsmaatregelen en praktijken van (potentiële) kandidaat-lidstaten nauwer af te stemmen op die van de Unie, met inbegrip van de regels voor staatssteun.

4.3. Het EESC benadrukt dat (potentiële) kandidaat-lidstaten zich niet alleen moeten bezighouden met de harmonisatie van het wetgevingsgedeelte van het *acquis communautaire*, maar zich ook vertrouwd moeten maken met het beleid dat momenteel in de EU wordt besproken en ontwikkeld, en zich daaraan waar nodig moeten aanpassen; we denken dan aan de Europese Pijler van sociale rechten, de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling van de VN (MDG's) en de Agenda voor duurzame ontwikkeling voor 2030, alsook aan de samenwerking tussen de EU-lidstaten op het gebied van vluchtelingen- en migrantenstromen en geïntegreerde grenscontrole.

5. Goede nabuurschapsbetrekkingen en verzoening

5.1. De (potentiële) kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan en Turkije ondervinden nog steeds de gevolgen van oorlog en conflicten, etnische haat, irredentistische bewegingen en bevroren conflicten die opnieuw dreigen uit te breken. Er moet deze landen dan ook met klem worden verzocht om de meest prangende bilaterale geschillen te regelen vóór hun toetreding tot de EU, maar eisen om alle openstaande kwesties op te lossen zou het toetredingsproces kunnen vertragen. Conflictoplossing en economische groei zouden gebaat zijn bij het vernieuwen van de handels- en andere economische betrekkingen.

5.2. Het EESC verwelkomt initiatieven van publieke culturele en onderwijsinstellingen, de academische wereld en maatschappelijke organisaties waarmee wordt gestreefd naar verzoening en goede betrekkingen met de buurlanden, en waarbij kritisch wordt gekeken naar het verleden.

5.3. Het integratieproces kan worden versneld door de capaciteiten van de maatschappelijke organisaties en de sociale partners, met inbegrip van beroepsorganisaties, te versterken, en organisaties in de EU en in de begunstigde landen aan te zetten tot netwerken op alle niveaus.

5.4. Het EESC is van mening dat IPA III moet voorzien in financiële middelen voor maatschappelijke organisaties die gericht zijn op het verbeteren van de ruimte voor betrokkenheid en participatie van de burgers. De steun voor de infrastructuur van het maatschappelijk middenveld en regionale thematische platforms en netwerken van het maatschappelijk middenveld moet in het kader van IPA III worden uitgebreid.

6. Regionale samenwerking

6.1. Energie- en vervoersnetwerken moeten bij de ontwikkeling en interconnectiviteit van de regio een rol van betekenis spelen. Op die manier zouden de burgers van de (potentiële) kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan en Turkije een duidelijk beeld krijgen van de voordelen die toetreding tot de EU op sociaal, economisch en milieugebied zal meebrengen. Zo kunnen energie-efficiëntie en energiebesparing bijvoorbeeld het bedrijfsleven ten goede komen en zowel groene als traditionele banen scheppen.

6.2. Bij de verdeling van de pretoetredingssteun moet voorrang worden gegeven aan instellingen en initiatieven die kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten met elkaar verbinden op het vlak van energie, communicatie, digitalisering, innovatie, vervoer en milieubescherming. Een mooi praktijkvoorbeeld in dit verband is de samenwerking tussen de Bulgaarse stad Kula en het Servische Boljevac bij de aankoop van gespecialiseerde voertuigen, verkenningdrones en persoonlijke beschermingsmiddelen voor de bestrijding van bosbranden⁽⁷⁾.

6.3. Het EESC steunt het Verdrag tot oprichting van de Vervoersgemeenschap, dat op 12 juli 2017 door de EU en de (potentiële) kandidaat-lidstaten uit de Westelijke Balkan is ondertekend, en zou graag zien dat deze samenwerking wordt uitgebreid. In dit verband zouden de Commissie, de Europese Investeringsbank en de Westelijke Balkanpartners hun investeringen moeten richten op de koppeling van het EU-TEN-V-kernnetwerk en de infrastructuur in de Westelijke Balkan. Daartoe is een gezamenlijk programma nodig, moeten de beschikbare middelen in kaart worden gebracht en moet een gemeenschappelijk tijdschema worden vastgesteld.

⁽⁷⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/NL/C-2018-3051-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

6.4. De verbetering van de infrastructuur zal de vervoers- en energiekosten doen dalen en belangrijke investeringen in de regio alsook de intraregionale handel vergemakkelijken. Bovendien zullen het stimuleren van de digitalisering en de geleidelijke verlaging van de roamingkosten in de Westelijke Balkan bijdragen aan de ontwikkeling van het bedrijfsleven, een hogere productiviteit en een betere levenskwaliteit. Het gebrek aan infrastructuur is echter niet het grootste obstakel voor de samenwerking tussen de Westelijke Balkanpartners. Vijandigheden uit het verleden en onopgeloste geschillen maken dat de samenwerking zowel inhoudelijk als qua reikwijdte beperkt blijft. Dit zou gedeeltelijk kunnen worden verholpen door grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten in het kader van het IPA te stimuleren.

6.5. Er moet gebruik worden gemaakt van de media en andere vormen van communicatie om het EU-optreden en het belang daarvan in de (potentiële) kandidaat-lidstaten voor het voetlicht te brengen. Daarnaast moet tijdens alle fasen van het toetredingsproces worden gestreefd naar verbetering van de capaciteit van de lokale ambtenaren op het gebied van projectbeheer en -uitvoering.

7. IPA III-ontwerpverordening: specifieke opmerkingen

7.1. Het voorstel bouwt voort op de ervaringen en resultaten van de vorige programmeringsperioden, en sluit in de ogen van het Comité mooi aan bij de doelstellingen. Het Comité wijst er echter nogmaals op dat de (potentiële) kandidaat-lidstaten voor heel andere uitdagingen staan dan de lidstaten zelf, en dat een grote mate van flexibiliteit daarom van cruciaal belang is.

7.2. Het EESC staat volledig achter de doelstellingen van IPA III, maar wil benadrukken dat de directe effecten op korte termijn moeilijk waarneembaar zijn. Het beveelt daarom aan om grondig na te gaan wat voor de meeste begunstigden de toegevoegde waarde van toekomstige maatregelen is in termen van betrokkenheid, politiek gewicht en belangenbehartiging. Dat de begrotingssteun in de huidige programmeringsperiode heeft gefungeerd als motor achter institutionele verandering en de intensivering van de beleidsdialoog in de ontvangende landen (bijvoorbeeld Servië, Montenegro en Albanië), verdient alle lof.

7.3. Gezien de moeilijke situatie waarin de overgrote meerderheid van de begunstigden verkeert, pleit het EESC ervoor dat bij het opstellen van de documentvereisten voldoende aandacht naar vereenvoudiging gaat, en dat er scherp op wordt toegezien dat de begunstigden de resultaten met hun eigen inbreng mee vorm geven. Daartoe moeten de inspanningen op het vlak van indirect beheer met het begunstigde land worden voortgezet en moeten maatregelen voor capaciteitsopbouw worden genomen, om zo de belanghebbenden te helpen zich constructief in te zetten voor het algemene programmeringsproces.

7.4. De complementariteit van IPA III met de acties in de (potentiële) kandidaat-lidstaten die uit andere bronnen worden gefinancierd, moet worden versterkt.

7.5. Het EESC stelt voor om tijdens het onderhandelingsproces op nationaal niveau speciale maatregelen te nemen voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten, zodat de chronische vertragingen, knelpunten en tekortkomingen van de huidige programmeringsperiode kunnen worden verholpen. Uiteraard moet in het kader van de beleidsdialoog rekening worden gehouden met de relatief beperkte omvang van de IPA-middelen in vergelijking met de nationale begrotingen van sommige begunstigden en met de noodzaak van een stabiele consensus tussen de Europese Commissie en nationale instellingen van de begunstigden.

8. Beste praktijken

8.1. Aanvraagmodellen: Er is behoefte aan verdere vereenvoudiging en met name harmonisatie binnen het IPA, maar ook ten opzichte van andere donoren en nationale wetgevingseisen. Er zijn te veel richtsnoeren en instructies — op dit vlak is er ongetwijfeld ruimte voor harmonisatie; details kunnen dan in een apart hoofdstuk worden opgenomen.

8.2. De kwalificaties, kennis en vaardigheden van de aanbestedende diensten, inclusief die van de controle- en auditorganen, moeten worden verbeterd, met name in gevallen waarin interpretatie noodzakelijk is en het veel tijd kost om te reageren.

8.3. Bij sommige subsidieregelingen worden te hoge eisen gesteld op het vlak van de analyse van de projectomgeving, de situatie in de regio's enz.; voor gewone aanvragers is een en ander zeer belastend. Dit kan ook omgekeerd. De aanbestedende diensten zouden deskundigen kunnen inhuren om dergelijke analyses uit te voeren en de levensvatbaarheid van een project te beoordelen.

8.4. Een gebruikersvriendelijkere benadering voor aanvragers: aanvraagpakketten kunnen van tevoren worden herzien of geraadpleegd door de respectieve administraties (of verantwoordelijken voor technische bijstand) en er moet extra tijd worden gegeven om aan de administratieve vereisten te voldoen.

- 8.5. Contractwijzigingen: er moet worden gezorgd voor flexibiliteit en een snellere verwerking. Gewoonlijk wordt een programma voor een à twee jaar vastgesteld en volgt er een lange aanvraagprocedure; flexibele regelingen voor het wijzigen van contracten zijn daarom noodzakelijk.
- 8.6. Public relations, profilering en zichtbaarheid: er is ruimte voor vereenvoudiging en optimalisatie van de eisen. Ook moet de zichtbaarheid van de door de EU gefinancierde projecten worden verbeterd.
- 8.7. Sectorfiches en projectfiches met betrekking tot de streefwaarden van de indicatoren moeten worden afgestemd op de feitelijke uitvoeringsperiode.
- 8.8. Overeenkomsten inzake sectorale hervormingen zullen bijdragen tot de tenuitvoerlegging van beleidshervormingen en het bereiken van sectorspecifieke resultaten. Mogelijke maatregelen in het kader van IPA III zijn: aanwerving van geschoold personeel en verlening van adequate en permanente technische ondersteuning voor de operationele structuur. De belangrijkste spelers moeten meer inspraak krijgen. Uitdagingen op het vlak van programmering: de opeenvolging van contracten in het kader van het programma kan ertoe leiden dat de contracttermijn wordt overschreden en dat vervolgens problemen opduiken bij de uitvoering.
- 8.9. Tijdens de verslagperiode van het IPA II is gewezen op potentiële risico's, waaruit blijkt dat meer aandacht moet worden besteed aan betrokkenheid en efficiënte interministeriële samenwerking en coördinatie. Een en ander heeft te maken met de complexiteit van de maatregelen en de gedeelde verantwoordelijkheid van specifieke nationale instellingen, rekening houdend met het feit dat verschillende bestuursniveaus verantwoordelijk zijn voor de geplande hervormingen.
- 8.10. De problemen bij de voorbereiding van aanbestedingen/contracten op projectniveau betreffen voornamelijk moeilijkheden bij het voldoen aan de gestelde voorwaarden en de coördinatie en de samenhang met de andere gerelateerde projecten/contracten, maar ook het gebrek aan capaciteit voor het tijdig opstellen van gedegen aanbestedingsdocumentatie.
- 8.11. Wat contracten betreft leert de ervaring dat in de toekomst rekening moet worden gehouden met de volgende punten: het gebrek aan capaciteit, dat het gevolg is van personeelsschommelingen in de begunstigde instellingen; de gebrekkige kwaliteit van de door de begunstigden ingediende documentatie; het gebrek aan interne deskundigheid voor complexe projecten; de noodzaak van grotere betrokkenheid van de belangrijkste spelers; problemen in verband met de opeenvolging van contracten in het kader van het programma, wat kan leiden tot het verbreken van het contract en/of het overschrijden van de uitvoeringstermijn; het tijdig voldoen aan de voorwaarden, en dergelijke meer.
- 8.12. Een vaak voorkomend probleem is de discrepantie tussen de indicatoren in de sector-/projectfiches en de waarden die aan het einde van de verslagperiode worden bereikt. Voorts is de kwaliteit en de reikwijdte van de indicatoren in sommige gevallen ontoereikend, wat efficiënt toezicht op de uitvoering van het programma in de weg staat.
- 8.13. De inhoud van sommige contracten onder decentraal beheer wordt bepaald door de resultaten van eerdere contracten die door centrale autoriteiten werden beheerd. Het kan daarom moeilijk worden om aanbestedingen op tijd rond te krijgen en contracten onder het beheer van decentrale overheden uit te voeren.

Brussel, 12 december 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
