I

(Mededelingen)

REKENKAMER

SPECIAAL VERSLAG Nr. 3/91

over

de financiële en technische samenwerking met de derde landen in het Middellandse-Zeegebied vergezeld van de antwoorden van de Commissie

(91/C 252/01)

(Opmerkingen ex artikel 206 bis, lid 4, van het EEG-Verdrag)

INHOUD

	Paragraaf
1. Inleiding	1.1 — 1.5
2. De structuur van de financiële en technische samenwerking	2.1 — 2.4
3. Het systeem der protocollen	3.1 — 3.31
Het sluiten van de protocollen	3.1 — 3.5
De gevolgen	3.6 — 3.7
Het begrotingsbeheer	3.8 — 3.20
Spreiding der vastleggingen	3.8 — 3.12
Gebruik van het overblijvende bedrag	3.13 — 3.15
Benutting van de giften	3.16 — 3.18
De gevolgen voor de uitvoering	3.19 — 3.20
Toepasselijk financieel reglement	3.21 — 3.22
Overwegingen inzake het systeem van de protocollen	3.23 — 3.31
4. De beheersystemen	4.1 — 4.43
De boekhoudkundige systemen	4.1 — 4.11
Voorstelling van de systemen	4.1
Toezicht op de uitvoering van de protocollen	4.2 — 4.5
Toezicht op de financiële uitvoering van de projecten	4.6 — 4.11
De aan de EIB toevertrouwde acties	4.12 — 4.23
Rechtsgrondslag van de mandaten	4.13 — 4.14
De rol van de Commissie	4.15 — 4.23
De door de Commissie beheerde acties	4.24 — 4.43
Het systeem voor het beheer van de steun	4.24 — 4.27
De verdeling der verantwoordelijkheden	4.28 — 4.29
De instructies	4.30 — 4.33
De werkprogramma's en de uitvoeringsverslagen	4.34 — 4.38
De evaluatie	4.39

De personele middelen	4.40— 4.41
De rol van de delegaties	4.42— 4.43
5. De tenuitvoerlegging en de resultaten van de financiële en technische samenwerking	5.1 — 5.91
Door de Kamer verrichte controles	5.1 — 5.4
Begrotingsuitvoering	5.5 — 5.19
Algemene opmerkingen	5.5 — 5.11
Turkije	5.12
Malta	5.13
Algerije	5.14
Marokko	5.15
Tunesië	5.16
Egypte	5.17
Jordanië	5.18
Libanon	5.19
Opzet van de projecten	5.20— 5.36
De omstandigheden en de doelstellingen van de projecten	5.21— 5.23
De projectleiders	5.24— 5.26
De financieringsplannen	5.27— 5.30
De tijdschema's voor de uitvoering	5.31— 5.32
De vastgelegde communautaire gelden	5.33— 5.35
De keuze van de steunvorm	5.36
Uitvoering van de projecten	5.37— 5.53
Vertragingen	5.37— 5.38
Ingrijpende wijziging van de projecten	5.39— 5.43
De technische bijstand	5.44— 5.48
De verplichtingen van de begunstigden	5.49— 5.52
De administratieve structuren	5.53
Doeltreffendheid van de projecten	5.54— 5.91
Algemene opmerkingen	5.54
Turkije	5.55
Malta	5.56
Algerije	5.57— 5.61
Marokko	5.62— 5.69
Tunesië	5.70— 5.76
Egypte	5.77— 5.85
Jordanië	5.86— 5.91
6. Conclusies	6.1— 6.12
BIJLAGEN:	Blz.
Bijlage 1: Rechtsvoorschriften die gelden voor de samenwerkingsprogramma's met de mediterrane derde landen	42
Bijlage 2: De structuur van de financiële en technische samenwerking	43
Antwoorden van de Commissie	*50*

1. INLEIDING

1.1. Reeds verscheidene jaren kent de Kamer een programma ter controle van de financiële en technische samenwerking met de landen uit het Middellandse-Zeegebied, waarbij met name bezoeken ter plaatse worden afgelegd in een aantal landen die van de Gemeenschap steun ontvangen.

Bij de enquête hield de Kamer rekening met het besluit van het Europees Parlement houdende kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting voor het begrotingsjaar 1987 (1), waarin het Parlement de Rekenkamer verzoekt een evaluatie van de financiële en technische samenwerking met de landen in het Middellandse-Zeegebied op te stellen, aangezien de kredieten in deze sector onvoldoende worden aangewend.

1.2. Eind 1990 heeft de Raad overeenstemming bereikt over richting en inhoud van het communautaire beleid inzake steun en samenwerking bij de vierde reeks protocollen die voor de periode 1992-1996 moet worden gesloten met de landen in het zuidelijke en oostelijke Middellandse-Zeegebied. Niet alleen werden de financiële verplichtingen van de Gemeenschap (2) flink verhoogd, maar het beleid omvat nu ook steun voor de economische hervormingen in deze landen, financiering van regionale projecten en samenwerkingsactiviteiten in verschillende landen, steun aan particuliere bedrijven en samenwerking met communautaire firma's, alsmede een betere toegankelijkheid van de gemeenschappelijke markt voor bepaalde landbouwprodukten uit de mediterrane landen. Belangrijk is dat de Gemeenschap bij het opstellen en uitvoeren van de nieuwe protocollen ten volle rekening houdt met de lessen uit vroegere protocollen en de vastgestelde zwakke punten probeert te verhelpen. Dit verslag wil daartoe bijdragen.

1.3. Dit verslag behandelt de tenuitvoerlegging van de financiële en technische samenwerking over een tiental jaren, ongeveer van 1979 tot 1989, met de volgende tien landen:

a) drie landen uit het Maghreb-gebied: Algerije, Marokko en Tunesië, hierna te noemen de Maghreblanden (3);

b) vier landen uit het Machrak-gebied: Egypte, Jordanië, Libanon en Syrië, hierna te noemen de Machraklanden (4);

c) Cyprus, Malta en Turkije.

In de verslagperiode werd aan deze landen in totaal voor 3 783,5 Mio ECU steun verleend. Daarvan werden 1 714,5 Mio ECU gefinancierd uit de algemene begroting, en 2 069 Mio ECU uit de eigen middelen van de Europese Investeringsbank (EIB). ***Tabel 1*** geeft hiervan de details (5).

1.4. Dit verslag behandelt alleen de verrichtingen waarvoor begrotingsmiddelen werden gebruikt, inclusief de interventies krachtens de algemene garantie van de Gemeenschap voor leningen uit de eigen middelen van de EIB. De verrichtingen van de EIB zelf met haar eigen middelen werden niet aan een oordeel onderworpen; daarom behandelt dit verslag niet de financiële samenwerking met Israël en Joegoslavië, waarbij uitsluitend de laatstgenoemde financieringsvorm wordt toegepast (6). Voorts heeft dit verslag evenmin betrekking op de financiële samenwerking met de landen die lid zijn geworden van de Gemeenschap (Spanje, Griekenland en Portugal).

1.5. Na een inleiding tot de algemene structuur van de financiële en technische samenwerking in het tweede hoofdstuk van dit verslag, wordt in hoofdstuk 3 het systeem zelf van de financiële protocollen onder de loep genomen; door vergelijking met de bepalingen betreffende de steun van de Gemeenschap aan landen in andere delen van de wereld worden de sterke en zwakke punten van dit systeem geanalyseerd.

In hoofdstuk 4 wordt de kwaliteit van de door de Commissie ingevoerde beheersystemen onderzocht; daartoe worden de acties waarvan het beheer aan de EIB is toevertrouwd, en die waarmee de Commissie rechtstreeks belast blijft, apart geanalyseerd. Hoofdstuk 5 bevat een beoordeling van de tenuitvoerlegging en de resultaten van de communautaire steun en hoofdstuk 6 geeft een samenvatting van de voornaamste conclusies van dit verslag.

---

(1) PB nr. L 247 van 23. 8. 1989, blz. 7.

(2) De totale financiële steun van de Gemeenschap in en buiten het verband van de protocollen zal ongeveer 4 400 Mio ECU bedragen, waarvan 1 300 Mio ECU worden gefinancierd met begrotingsmiddelen en 3 100 Mio ECU worden geleend uit de eigen middelen van de Europese Investeringsbank.

(3) Van de vijf Maghreblanden ontvangt Lybië geen communautaire steun en Mauritanië, dat de Overeenkomsten van Lomé heeft ondertekend, krijgt middelen uit de Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's).

(4) Van de andere Machraklanden ontvangt Soedan, dat de Overeenkomsten van Lomé heeft ondertekend, middelen uit de EOF's, maar de landen op het Arabisch schiereiland en Irak krijgen geen communautaire steun.

(5) In de tabellen 1, 2, 3, 4 en 5 is geen rekening gehouden met de budgettaire gevolgen van de toepassing van de globale garantie van de Gemeenschap op de leningen uit eigen middelen van de EIB waarvan sprake is in paragraaf 5.11.

(6) Voor deze landen blijft niettemin een interventie met budgettaire middelen mogelijk door toepassing van de garantie van de Gemeenschap op de door de EIB toegestane leningen.

Tabel 1 — Communautaire steun aan de mediterrane derde landen

(Mio ECU)

1	2	3	4	5	6	7	8
Land of geografisch gebied	Toepassingsperiode	Leningen uit eigen middelen van de EIB	Steun uit budgettaire middelen				Totale steun
			Giften	Speciale leningen	Risicodragend kapitaal	Totale budgettaire steun	
TURKIJE							
3e protocol	1979-31.10.1981	90,0	0,0	220,0	0,0	220,0	310,0
Speciale hulp	1.07.1980-30.06.1982	0,0	75,0	0,0	0,0	75,0	75,0
Totaal		90,0	75,0	220,0	0,0	295,0	385,0
CYPRUS							
1e protocol	1.01.1979-31.12.1983	20,0	6,0	4,0	0,0	10,0	30,0
2e protocol	1.05.1984-31.12.1988	28,0	10,0	6,0	0,0	16,0	44,0
3e protocol	1.06.1990-31.12.1993	44,0	13,0	0,0	5,0	18,0	62,0
Totaal		92,0	29,0	10,0	5,0	44,0	136,0
MALTA							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1983	16,0	5,0	5,0	0,0	10,0	26,0
2e protocol	1.10.1986-31.10.1988	16,0	10,5	3,0	0,0	13,5	29,5
3e protocol	1.08.1989-31.10.1993	23,0	12,5	0,0	2,5	15,0	38,0
Totaal		55,0	28,0	8,0	2,5	38,5	93,5
NOORDELIJK MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED		237,0	132,0	238,0	7,5	377,5	614,5
ALGERIJE							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	70,0	25,0	19,0	0,0	44,0	114,0
2e protocol	1.01.1983-31.10.1986	107,0	28,0	16,0	0,0	44,0	151,0
3e protocol	1.03.1988-31.10.1991	183,0	52,0	0,0	4,0	56,0	239,0
Totaal		360,0	105,0	35,0	4,0	144,0	504,0
MAROKKO							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	56,0	16,0	58,0	0,0	74,0	130,0
2e protocol	1.01.1983-31.10.1986	90,0	67,0	42,0	0,0	109,0	199,0
3e protocol	1.11.1988-31.10.1991	151,0	162,0	0,0	11,0	173,0	324,0
Totaal		297,0	245,0	100,0	11,0	356,0	653,0
TUNESIË							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	41,0	15,0	39,0	0,0	54,0	95,0
2e protocol	1.06.1983-31.10.1986	78,0	37,0	24,0	0,0	61,0	139,0
3e protocol	1.05.1988-31.10.1991	131,0	87,0	0,0	6,0	93,0	224,0
Totaal		250,0	139,0	63,0	6,0	208,0	458,0
MAGHREB							
1e protocol		167,0	56,0	116,0	0,0	172,0	339,0
2e protocol		275,0	132,0	82,0	0,0	214,0	489,0
3e protocol		465,0	301,0	0,0	21,0	322,0	787,0
Totaal		907,0	489,0	198,0	21,0	708,0	1 615,0
EGYPTE							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	93,0	63,0	14,0	0,0	77,0	170,0
2e protocol	1.01.1983-31.10.1986	150,0	76,0	50,0	0,0	126,0	276,0
3e protocol	1.08.1988-31.10.1991	249,0	189,0	0,0	11,0	200,0	449,0
Totaal		492,0	328,0	64,0	11,0	403,0	895,0
JORDANIË							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	18,0	18,0	4,0	0,0	22,0	40,0
2e protocol	1.01.1983-31.10.1986	37,0	19,0	7,0	0,0	26,0	63,0
3e protocol	1.02.1988-31.10.1991	63,0	35,0	0,0	2,0	37,0	100,0
Totaal		118,0	72,0	11,0	2,0	85,0	203,0
LIBANON							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	20,0	8,0	2,0	0,0	10,0	30,0
2e protocol	1.03.1983-31.10.1986	34,0	11,0	5,0	0,0	16,0	50,0
3e protocol	1.03.1988-31.10.1991	53,0	19,0	0,0	1,0	20,0	73,0
Totaal		107,0	38,0	7,0	1,0	46,0	153,0
SYRIË							
1e protocol	1.11.1978-31.10.1981	34,0	19,0	7,0	0,0	26,0	60,0
2e protocol	1.02.1983-31.10.1986	64,0	22,0	11,0	0,0	33,0	97,0
Totaal		98,0	41,0	18,0	0,0	59,0	157,0
Reserve 3e protocol	Bestemd voor Syrië	110,0	34,0	0,0	2,0	36,0	146,0
MACHRAK							
1e protocol		165,0	108,0	27,0	0,0	135,0	300,0
2e protocol		285,0	128,0	73,0	0,0	201,0	486,0
3e protocol		475,0	277,0	0,0	16,0	293,0	768,0
Totaal		925,0	513,0	100,0	16,0	629,0	1 554,0
ZUIDELIJK MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED							
1e protocol		332,0	164,0	143,0	0,0	307,0	639,0
2e protocol		560,0	260,0	155,0	0,0	415,0	975,0
3e protocol		940,0	578,0	0,0	37,0	615,0	1 555,0
Totaal		1 832,0	1 002,0	298,0	37,0	1 337,0	3 169,0
MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED		2 069,0	1 134,0	536,0	44,5	1 714,5	3 783,5

Het verschil van 54 Mio ECU tussen de totale budgettaire toewijzing volgens kolom 7 (1 714,5 Mio ECU) en die volgens de tabellen 2 en 4 (1 660,5 Mio ECU) ontstaat doordat in de tabellen geen rekening is gehouden met het derde protocol met Cyprus (118 Mio ECU), dat van kracht werd in 1990, noch met de reserve (36 Mio ECU) bestemd voor het derde protocol met Syrië, dat op 31.12.1989 nog niet was ondertekend.

2. DE STRUCTUUR VAN DE FINANCIËLE EN TECHNISCHE SAMENWERKING

2.1. De ontwikkeling van bijzondere relaties met de landen in het Middellandse-Zeegebied begint in de jaren zestig, vooral in de vorm van associatie-overeenkomsten die hoofdzakelijk gebaseerd zijn op de handelsbetrekkingen. In 1972 verplicht de Gemeenschap zich, te komen tot een globale aanpak voor dat gebied, vooral door in de overeenkomsten een hoofdstuk over de financiële en technische samenwerking in te voegen. Vanaf 1976 worden samenwerkingsovereenkomsten van onbeperkte duur ondertekend met de Maghreb-landen, de Machrak-landen, Malta en Cyprus. Voor de betrekkingen met Turkije blijven de bepalingen van de associatie-overeenkomst van 1963 gelden.

2.2. Ten aanzien van de financiële en technische samenwerking worden met elk der partnerlanden protocollen gesloten, waarbij de Gemeenschap zich verbindt een globaal steunbedrag ter beschikking te stellen voor het medefinancieren van projecten of acties die kunnen bijdragen tot de economische en sociale ontwikkeling van het begunstigde land; in deze protocollen worden voornamelijk de geldigheidsduur, de omvang en vorm en het toepassingsgebied van de financiële en technische samenwerking vastgelegd; voorts bevatten zij een aantal bepalingen betreffende de voorbereiding en uitvoering van de gefinancierde projecten. De structuur van de samenwerking met de mediterrane derde landen berust goeddeels op de fundamentele beginselen van het EOF-systeem: meerjarigheid, verscheidenheid van de financieringsinstrumenten, gezamenlijk beheer van de steun.

2.3. Eind 1990 waren er drie reeksen protocollen ondertekend (zie bijlage 1). Zoals blijkt uit ***tabel 1*** was voor 1 714,5 Mio ECU aan begrotingsmiddelen toegewezen, waarvan 708 Mio ECU voor de Maghreb-landen, 629 Mio ECU voor de Machrak-landen en 377,5 Mio ECU voor Cyprus, Malta en Turkije. In de ***grafieken 1 en 2*** wordt de verdeling van de steun uit begrotingsmiddelen over de geografische gebieden en de steunontvangende landen weergegeven.

2.4. In ***bijlage 2*** wordt een korte beschrijving gegeven van de structuur van de financiële en technische samenwerking, met informatie betreffende:

a) de geldigheidsduur van de financiële protocollen;

b) de financieringsinstrumenten waarin de protocollen voorzien;

c) de algemene doelstellingen van de communautaire steun ten tijde van de drie reeksen protocollen, en de werkingssfeer van de protocollen;

d) de budgettaire grondslag;

e) de uitvoeringsbepalingen bij de protocollen en de verdeling van de bevoegdheden tussen de EIB en de Commissie inzake het beheer van de steun;

f) de procedures voor het nemen van financieringsbesluiten en voor het opstellen van de financieringsakkoorden en -contracten;

g) de administratieve middelen van de Commissie en de steunontvangende Staten voor de uitvoering van de protocollen.

3. HET SYSTEEM DER PROTOCOLLEN

Het sluiten van de protocollen

3.1. Het hele onderhandelings- en sluitingsproces van de protocollen is betrekkelijk traag en wordt soms beïnvloed door elementen die niet rechtstreeks verband houden met de financiële en technische samenwerking.

3.2. Hoewel gebaseerd op artikel 238 van het EEG-Verdrag, werden de eerste protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen en met Cyprus en Malta toch nodeloos onderworpen aan de bekrachtiging van de Lid-Staten. Daardoor werd hun inwerkingtreding naar gelang van het geval met anderhalf tot tweeëneenhalf jaar vertraagd (zie ***bijlage 1***).

3.3. De tweede reeks protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen is negen à twaalf maanden na de beëindiging van de vorige protocollen ondertekend (31 oktober 1981) en werd pas van kracht 14 à 19 maanden na de theoretische datum van inwerkingtreding (1 november 1981). De vertraging was nog groter bij het tweede protocol met Malta omdat de onderhandelingen tot in 1985 stuitten op bepaalde juridische problemen in Malta. Het protocol trad pas in werking in oktober 1986, dus bijna drie jaar na de theoretische datum (1 november 1983).

3.4. De inwerkingtreding van de derde reeks protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen nam het hele jaar 1988 in beslag (zie ***bijlage 1***), anderhalf à twee jaar na de vervaldatum van de vorige (31 oktober 1986). De verklaring voor de bijzonder langdurige onderhandelingen is dat de bepalingen van de overeenkomsten betreffende de handelsbetrekkingen moesten worden aangepast na de toetreding van Spanje en Portugal tot de Gemeenschap; dat de financiële en technische samenwerking afhankelijk wordt gesteld van elementen die er niet rechtstreeks verband mee houden blijkt zeer duidelijk in het geval van Marokko waar pas kon worden onderhandeld na het sluiten van een nieuw visserij-akkoord.

3.5. De derde protocollen met Cyprus en Malta vormden hierop geen uitzondering: ze traden respectievelijk 17 en 9 maanden na de vervaldatum van de vorige in werking (zie ***bijlage 1***).

De gevolgen

3.6. Behalve in de eerste protocollen met Cyprus en Malta is de geldigheidsduur niet bepaald vanaf een begindatum maar is er een einddatum vastgesteld (zie ***bijlage 2***, paragraaf 2). Elke vertraging van de inwerkingtreding werkt dus door in een verkorting van de geldigheidsduur. In werkelijkheid bedraagt die in de meeste gevallen minder dan vier jaar en soms slechts drie jaar of nog minder (zie ***bijlage 1***).

3.7. Dergelijke vertragingen brengen ook mee dat de protocollen niet meer op elkaar aansluiten. Zoals gezegd in de paragrafen 3.3 en 3.4 ligt er meestal een à twee jaar tussen de beëindiging van het ene en de inwerkingtreding van het volgende protocol. Voor bepaalde landen houdt dit in dat de continuïteit van de samenwerking wordt verbroken. Voor landen zoals Malta, Marokko of Tunesië, die in de eerste twee protocollen gedaan hebben gekregen dat de kredieten tijdens de vastgestelde geldigheidsduur werden vastgelegd (zie ***tabellen 2 en 3***), betekent dit immers dat het vastleggingsritme wordt onderbroken; in de periode tussen twee protocollen blijft de financiële en technische samenwerking beperkt tot de uitvoering van de goedgekeurde projecten.

Het begrotingsbeheer

Spreiding der vastleggingen

3.8. Luidens de protocollen moeten de jaarlijks vast te leggen bedragen zo regelmatig mogelijk over de gehele geldigheidsduur worden verdeeld; in het begin van de geldigheidsperiode kan niettemin binnen redelijke grenzen een proportioneel hoger bedrag worden vastgelegd.

3.9. In de praktijk wordt deze bepaling nauwelijks nageleefd. De tenuitvoerlegging van de protocollen volgt een ander tempo, voornamelijk afhankelijk van het vermogen van de partnerlanden om startklare projecten ter financiering in te dienen. Uit ***tabel 2*** en de ***grafieken 4 tot 18*** blijkt dat, onder verschillende protocollen en in verschillende landen, jaren met uitgebreide vastleggingen worden afgewisseld met periodes waarin zeer geringe of zelfs geen vastleggingen plaatsvinden.

3.10. Voorts verliest deze bepaling sterk aan betekenis door de waargenomen verkorting van de geldigheidsduur der protocollen: de interventies en bijgevolg de daarmee verband houdende kredieten volgen elkaar sneller op. Maar deze bepaling is ook een hindernis voor een snelle tenuitvoerlegging van de protocollen met landen die in staat zijn van meet af aan projecten voor te stellen waaraan proportioneel een veel groter deel van de toegekende bedragen opgaat.

3.11. Sedert in 1987 een enkel artikel (965) werd ingevoerd voor alle drie protocollen met de Maghreb- en de Machrak-landen, is het bovendien veel minder noodzakelijk de uitgaven ten laste van de algemene begroting voor elk protocol apart naar tijd te spreiden.

3.12. Deze bepaling zou in de toekomstige protocollen dan ook niet meer moeten voorkomen. De Commissie zou veeleer in de programmeringsfase samen met de begunstigde landen haar inspanningen moeten richten op de invoering van een realistische planning van de tenuitvoerlegging van de financiële en technische samenwerking. Deze planning mag niet voorbijgaan aan budgettaire beperkingen.

Gebruik van het overblijvende bedrag

3.13. De protocollen bepalen dat het eventueel overblijvende bedrag dat niet is vastgelegd aan het einde van de geldigheidsperiode „zal worden gebruikt tot het volledig is uitgeput". Dit overblijvend bedrag is soms een aanzienlijk deel van de in protocollen opgenomen toewijzingen. Dat geldt met name voor de eerste en tweede reeks protocollen met Algerije en Egypte, waar het volgens het geval kan gaan van ongeveer 30 tot 50 % van de toegewezen bedragen (zie ***tabel 3***); eind 1989 waren deze protocollen trouwens nog steeds niet beëindigd.

3.14. De tenuitvoerlegging van de protocollen kan met een zekere soepelheid gepaard gaan, zodat het mogelijk is ze aan te passen aan nieuwe omstandigheden die in het begin redelijkerwijze niet waren te voorzien. Maar zoals de betrokken bepaling nu luidt en wordt toegepast, is het mogelijk gelden voor onbeperkte tijd vast te leggen, hetgeen de theoretische meerjarigheid van de protocollen zinledig maakt.

3.15. De opgedane ervaring zou moeten worden benut bij de toekomstige protocollen. In de eerste plaats moet bij de vaststelling van het bedrag van de financiële toewijzing in het kader van een protocol rekening worden gehouden met de werkelijke mogelijkheden van volledige benutting tijdens de periode van toepassing. Voor de benutting van enig overblijvend bedrag moet een duidelijke procedure

Tabel 2 — Beloop van de budgettaire toewijzingen, vastleggingen en betalingen tot 31.12.1989

(Mio ECU)

TURKIJE		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	3e protocol	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Spec. hulp	75,0			75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
	Totaal	295,0	220,0	220,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0	295,0
Vastleggingen	3e protocol		12,1	18,1	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0	220,0
	Spec. hulp				46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0	56,0	75,0	75,0
	Totaal		12,1	18,1	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	266,0	276,0	295,0	295,0
Betalingen	3e protocol		4,0	4,2	61,2	76,0	108,7	137,7	153,5	200,7	209,0	216,6	217,5
	Spec. hulp				0,0	4,0	13,4	19,9	34,7	41,8	45,8	46,3	46,3
	Totaal		4,0	4,2	61,2	80,1	122,1	157,7	188,3	242,5	254,8	262,9	263,9

CYPRUS		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocol	16,0						16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	Totaal	26,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Vastleggingen	1e protocol		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocol							0,0	6,8	10,4	10,4	10,4	14,6
	Totaal		0,0	0,0	1,5	6,0	10,0	10,0	16,8	20,4	20,4	20,4	24,6
Betalingen	1e protocol		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	7,9	9,3	9,9	9,9	10,0
	2nd protocol							0,0	0,6	1,1	4,8	8,3	10,2
	Totaal		0,0	0,0	1,5	1,5	2,4	5,4	8,5	10,5	14,7	18,2	20,1

MALTA		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocol	13,5								13,5	13,5	13,5	13,5
	3e protocol	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0
	Totaal	38,5	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	23,5	23,5	23,5	38,5
Vastleggingen	1e protocol		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocol									0,0	3,0	13,5	13,5
	3e protocol		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal		0,9	1,8	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	13,0	23,5	23,5
Betalingen	1e protocol		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocol									0,0	0,0	0,0	0,8
	3e protocol		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totaal		0,4	0,7	5,7	6,2	7,4	8,8	9,2	10,0	10,0	10,0	10,8

NOORDELIJK MIDDELLANDSZEEGEBIED		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen		359,5	240,0	240,0	315,0	315,0	315,0	331,0	331,0	344,5	344,5	344,5	359,5
Vastleggingen			13,0	19,9	277,3	282,0	286,0	286,0	292,8	296,4	309,4	338,9	343,1
Betalingen			4,4	4,8	68,4	87,7	131,8	171,9	206,0	263,0	279,5	291,1	294,8

ALGERIJE		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	2e protocol	44,0					44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0	44,0
	3e protocol	56,0										56,0	56,0
	Totaal	144,0	44,0	44,0	44,0	44,0	88,0	88,0	88,0	88,0	88,0	144,0	144,0
Vastleggingen	1e protocol		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	38,2	38,2	38,5	35,0	38,1	38,2
	2e protocol						0,0	6,4	18,1	24,0	42,2	42,2	42,2
	3e protocol											0,6	27,4
	Totaal		0,4	2,5	29,4	35,7	37,6	44,6	56,3	62,5	77,2	80,9	107,7
Betalingen	1e protocol		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	18,1	18,8	21,6	22,1	23,1
	2e protocol						0,0	0,0	2,3	4,4	7,6	8,1	9,6
	3e protocol											0,0	0,4
	Totaal		0,0	0,1	2,1	4,8	7,4	11,3	20,3	23,2	29,2	30,2	33,1

MAROKKO		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2e protocol	109,0					109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0	109,0
	3e protocol	173,0										173,0	173,0
	Totaal	356,0	74,0	74,0	74,0	74,0	183,0	183,0	183,0	183,0	183,0	356,0	356,0
Vastleggingen	1e protocol		2,0	7,2	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0
	2e protocol						37,4	86,6	108,3	108,3	108,3	108,3	108,3
	3e protocol											11,9	122,3
	Totaal		2,0	7,2	74,0	74,0	111,4	160,6	182,2	182,2	182,2	194,1	304,6
Betalingen	1e protocol		0,1	1,3	25,3	42,8	67,7	68,5	70,7	71,5	72,7	72,7	73,2
	2e protocol						23,4	35,0	72,9	83,5	90,2	92,2	95,3
	3e protocol											0,0	0,0
	Totaal		0,1	1,3	25,3	42,8	91,1	103,5	143,6	155,0	162,8	164,9	168,5

TUNESIË		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0	54,0
	2e protocol	61,0					61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0	61,0
	3e protocol	93,0										93,0	93,0
	Totaal	208,0	54,0	54,0	54,0	54,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	208,0	208,0
Vastleggingen	1e protocol		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	53,9	54,0	54,0	54,0	53,7	53,7
	2e protocol						0,0	2,9	15,5	60,7	60,7	61,1	61,0
	3e protocol											39,4	59,7
	Totaal		0,7	3,6	39,7	53,1	53,6	56,8	69,5	114,7	114,7	154,1	174,3
Betalingen	1e protocol		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,1	43,9	44,3	51,4	52,4	53,1
	2e protocol						0,0	0,2	3,8	9,5	20,2	32,4	41,1
	3e protocol											10,8	13,2
	Totaal		0,4	1,1	12,6	18,2	33,1	40,3	47,7	53,9	71,6	95,6	107,4

MAGHREB		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0	172,0
	2e protocol	214,0					214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0	214,0
	3e protocol	322,0										322,0	322,0
	Totaal	708,0	172,0	172,0	172,0	172,0	386,0	386,0	386,0	386,0	386,0	708,0	708,0
Vastleggingen	1e protocol		3,2	13,4	143,1	162,8	165,1	166,0	166,2	166,5	163,0	165,8	165,8
	2e protocol						37,4	96,0	141,9	193,0	211,2	211,5	211,5
	3e protocol											51,9	209,3
	Totaal		3,2	13,4	143,1	162,8	202,5	262,0	308,0	359,5	374,1	429,1	586,7
Betalingen	1e protocol		0,5	2,6	40,0	65,9	108,3	119,9	132,6	134,6	145,6	147,2	149,4
	2e protocol						23,4	35,1	79,0	97,4	117,9	132,7	146,0
	3e protocol											10,8	13,6
	Totaal		0,5	2,6	40,0	65,9	131,7	155,0	211,6	232,1	263,5	290,7	309,0

EGYPTE		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0	77,0
	2e protocol	126,0					126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0	126,0
	3e protocol	200,0										200,0	200,0
	Totaal	403,0	77,0	77,0	77,0	77,0	203,0	203,0	203,0	203,0	203,0	403,0	403,0
Vastleggingen	1e protocol		2,0	2,2	53,5	67,9	76,0	76,2	76,2	76,3	76,3	76,5	76,5
	2e protocol						11,3	35,4	52,3	66,8	112,3	119,8	122,7
	3e protocol											33,9	44,3
	Totaal		2,0	2,2	53,5	67,9	87,3	111,6	128,5	143,0	188,6	230,2	243,4
Betalingen	1e protocol		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	27,4	31,7	38,4	47,5	56,5	58,1
	2e protocol						0,0	0,9	2,7	10,6	22,5	32,4	54,2
	3e protocol											0,0	0,3
	Totaal		0,8	1,1	10,7	13,0	16,1	28,3	34,4	48,9	70,0	88,9	112,6

JORDANIË		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
	2e protocol	26,0					26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	3e protocol	37,0										37,0	37,0
	Totaal	85,0	22,0	22,0	22,0	22,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	85,0	85,0
Vastleggingen	1e protocol		1,2	2,2	18,8	20,0	21,7	22,2	22,2	22,3	22,3	22,3	22,3
	2e protocol						7,8	10,8	14,6	22,1	22,9	24,0	25,0
	3e protocol											10,5	17,4
	Totaal		1,2	2,2	18,8	20,0	29,5	33,0	36,9	44,4	45,2	56,9	64,7
Betalingen	1e protocol		0,8	1,1	6,8	9,6	14,5	17,6	20,8	21,6	21,8	21,8	21,8
	2e protocol						3,2	4,7	6,9	9,8	12,8	15,5	18,1
	3e protocol											0,0	2,1
	Totaal		0,8	1,1	6,8	9,6	17,7	22,3	27,7	31,4	34,5	37,3	42,0

LIBANON		Toewijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
	2e protocol	16,0					16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3e protocol	20,0										20,0	20,0
	Totaal	46,0	10,0	10,0	10,0	10,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	46,0	46,0
Vastleggingen	1e protocol		0,3	0,7	3,7	5,6	7,1	7,1	7,3	7,4	7,0	9,9	9,9
	2e protocol						0,0	0,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
	3e protocol											0,0	0,0
	Totaal		0,3	0,7	3,7	5,6	7,2	7,2	23,3	23,4	23,0	25,9	25,9
Betalingen	1e protocol		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	4,6	4,8	5,4	5,5
	2e protocol						0,0	0,0	0,0	0,6	1,2	1,6	1,6
	3e protocol											0,0	0,0
	Totaal		0,0	0,6	1,3	2,5	3,7	3,8	4,0	5,2	6,0	7,0	7,1

SYRIË		Toe-wijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
	2e protocol	33,0					33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
	Totaal	59,0	26,0	26,0	26,0	26,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0	59,0
Vastleggingen	1e protocol		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	25,3	25,5	25,7	26,0	26,0	26,0
	2e protocol						0,0	9,7	18,4	31,6	31,6	33,0	33,0
	Totaal		1,6	2,0	18,2	19,5	19,9	35,0	43,9	57,3	57,6	59,0	59,0
Betalingen	1e protocol		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	19,5	19,9	19,9	20,2
	2e protocol						0,0	0,0	0,0	0,8	2,4	7,2	9,9
	Totaal		0,3	0,6	2,9	6,2	11,9	16,0	18,5	20,3	22,3	27,2	30,2
MACHRAK		Toe-wijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0	135,0
	2e protocol	201,0					201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0	201,0
	3e protocol	257,0										257,0	257,0
	Totaal	593,0	135,0	135,0	135,0	135,0	336,0	336,0	336,0	336,0	336,0	593,0	593,0
Vastleggingen	1e protocol		5,0	7,0	94,2	113,0	124,8	130,8	131,2	131,7	131,6	134,7	134,7
	2e protocol						19,1	55,9	101,4	136,5	182,9	192,9	196,7
	3e protocol											44,4	61,7
	Totaal		5,0	7,0	94,2	113,0	143,9	186,7	232,6	268,2	314,4	372,0	393,1
Betalingen	1e protocol		1,9	3,5	21,7	31,3	46,1	64,8	75,0	84,0	94,0	103,7	105,6
	2e protocol						3,2	5,6	9,6	21,8	38,8	56,7	83,8
	3e protocol											0,0	2,4
	Totaal		1,9	3,5	21,7	31,3	49,3	70,4	84,6	105,8	132,8	160,4	191,8
ZUIDELIJK MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED		Toe-wijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen	1e protocol	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0	307,0
	2e protocol	415,0					415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0	415,0
	3e protocol	579,0										579,0	579,0
	Totaal	1 301,0	307,0	307,0	307,0	307,0	722,0	722,0	722,0	722,0	722,0	1 301,0	1 301,0
Vastleggingen	1e protocol		8,2	20,4	237,3	275,7	289,9	296,8	297,4	298,2	294,5	300,5	300,5
	2e protocol						56,5	152,0	243,3	329,5	394,0	404,4	408,2
	3e protocol											96,2	271,0
	Totaal		8,2	20,4	237,3	275,7	346,4	448,8	540,6	627,6	688,5	801,1	979,8
Betalingen	1e protocol		2,4	6,0	61,8	97,1	154,4	184,7	207,6	218,6	239,6	250,9	255,0
	2e protocol						26,6	40,7	88,6	119,2	156,7	189,5	229,8
	3e protocol											10,8	15,9
	Totaal		2,4	6,0	61,8	97,1	181,0	225,4	296,2	337,8	396,3	451,2	500,8
MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED		Toe-wijzingen	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Toewijzingen		1 660,5	547,0	547,0	622,0	622,0	1 037,0	1 053,0	1 053,0	1 066,5	1 066,5	1 645,5	1 660,5
Vastleggingen			21,1	40,3	514,7	557,7	632,4	734,7	833,4	924,0	997,9	1 140,0	1 322,9
Betalingen			6,7	10,9	130,2	184,9	312,8	397,3	502,2	600,9	675,8	742,3	795,6

Het verschil van 54 Mio ECU tussen de totale budgettaire toewijzing volgens deze tabel (1 660,5 Mio ECU) en die volgens tabel 1 (1 714,5 Mio ECU) ontstaat doordat in deze tabel geen rekening is gehouden met het derde protocol met Cyprus (18 Mio ECU), dat van kracht werd in 1990, noch met de reserve (36 Mio ECU) bestemd voor het derde protocol met Syrië, dat op 31.12.1989 nog niet was ondertekend.

Door afronding zijn sommige totaalbedragen niet helemaal gelijk aan de som van hun onderdelen (bij voorbeeld: Syrië, betalingen 1988 en 1989).

Tabel 3 — Bestedingsgraad van de budgettaire toewijzingen voor de protocollen aan het eind van het begrotingsjaar waarin hun toepassingsperiode eindigt

(in %)

Land of geografisch gebied	Protocol	Aangegane verplichtingen	Verrichte betalingen
Turkije	Derde	100,0	27,8
	Speciale hulp	61,3	5,3
Cyprus	Eerste	99,6	23,0
	Tweede	65,0	51,6
Malta	Eerste	100,0	73,6
	Tweede	100,0	0,0
Algerije	Eerste	66,9	4,7
	Tweede	54,5	10,0
Marokko	Eerste	100,0	34,3
	Tweede	99,3	82,7
Tunesië	Eerste	73,5	23,3
	Tweede	99,5	17,7
Maghreb	Eerste	83,2	23,3
	Tweede	90,2	45,5
Egypte	Eerste	69,4	13,9
	Tweede	53,0	8,4
Jordanië	Eerste	85,6	31,1
	Tweede	85,0	37,7
Libanon	Eerste	55,8	25,4
	Tweede	100,0	3,8
Syrië	Eerste	70,1	11,2
	Tweede	95,8	2,5
Machrak	Eerste	69,8	16,1
	Tweede	67,9	10,9
Zuidelijk Middellandse-Zeegebied	Eerste	77,3	20,1
	Tweede	79,4	28,7

bestaan, die leidt tot een formeel besluit van de Associatieraad. Dat besluit zou moeten steunen op een onderzoek van de toestand van de samenwerking met het betrokken land en zou moeten worden genomen aan het einde van de geldigheidsduur van het protocol of kort daarop. Ingevolge dit besluit zou het overblijvende bedrag geheel of ten dele moeten worden overgedragen naar de budgettaire toewijzing van het volgende protocol, ofwel worden geannuleerd, zodat een einde komt aan de huidige aaneenschakeling van niet-beëindigde protocollen.

Benutting van de giften

3.16. De protocollen zijn zo opgesteld dat de giften uit begrotingsmiddelen bij voorrang worden benut om te voldoen aan de behoeften van de EIB. Het gaat erom dat zij de rentesubsidies kan verlenen die onontbeerlijk zijn voor en automatisch samengaan met het ondertekenen van leningcontracten ter waarde van de kredieten die de EIB kan verlenen. Het geplande beheer van de financiële toewijzingen is dus zodanig georganiseerd dat de EIB altijd beschikt over een bron van financiering voor de rentesubsidies.

3.17. Maar de EIB kan niet reeds in het begin van de tenuitvoerlegging van een protocol haar werkelijke behoeften bekend maken, zodat een strikte programmering van de financiële toewijzingen moeilijk wordt en de benutting van een gedeelte van de begrotingsmiddelen door de Commissie wordt vertraagd.

3.18. Deze klip kan worden omzeild als het totale bedrag der uit de begroting afkomstige gelden die zijn bestemd voor de financiering van de rentesubsidies in het protocol zelf zou worden vastgesteld. Zo zouden de Commissie en het begunstigde land vanaf het begin de juiste omvang kennen van de toewijzing die gebruikt kan worden in de vorm van subsidies. In dit verband is het nuttig eraan te herinneren dat in het kader van de Europese Ontwikkelingsfondsen een globaal bedrag is gereserveerd voor de rentesubsidies.

De gevolgen voor de uitvoering

3.19. De tenuitvoerlegging van de protocollen verloopt niet volgens het voorziene vijfjarig schema. Dit leidt tot een opeenvolging van niet-beëindigde protocollen met als meest frappante voorbeelden die met Algerije en Egypte: het overblijvende bedrag dat niet was vastgelegd aan het einde van de geldigheidsduur voor de eerste twee reeksen protocollen met die twee landen varieert van 30 tot 50 % van de toewijzing (zie ***tabellen 2 — 4*** en de ***grafieken 8 en 12***). De Commissie moet in het kader van de toekomstige protocollen passende maatregelen treffen om te voorkomen dat deze toestand nog verergert.

3.20. De Kamer is van oordeel dat, met behoud van enige soepelheid (zie paragraaf 3.14), strengere bepalingen betreffende het tijdschema voor de benutting van de financiële toewijzingen noodzakelijk zijn om aan deze misstand een einde te maken. Welke voorschriften ook worden ingevoerd, ze zouden een mechanisme ter beëindiging van de protocollen moeten bevatten dat leidt tot een formeel besluit inzake de benutting van het overblijvende bedrag (zie paragraaf 3.15).

Toepasselijk financieel reglement

3.21. Het ontbreken van een toepasselijk financieel reglement tot begin 1987 (zie ***bijlage 2***, paragrafen 14 — 17), dus gedurende bijna acht jaar, vormt een grote tekortkoming. Tijdens die periode werd de procedure ad hoc gevolgd, waardoor niet alleen de Commissie haar

beheersbevoegdheden werden ontnomen, maar in sommige gevallen ook grote vertragingen ontstonden bij de goedkeuring van projecten omdat eenparigheid van stemmen was vereist. Elke Lid-Staat heeft een vetorecht waarmee het optreden van de Commissie eventueel kan worden geblokkeerd, hetgeen als pressiemiddel dient bij het regelen van een geschil met het land dat de steun zal ontvangen.

3.22. In de considerans bij uitvoeringsverordening (EEG) nr. 3973/86 worden alleen de tweede protocollen met de Maghreb-landen, de Machrak-landen, Cyprus en Malta uitdrukkelijk vermeld. Een verordening van de Raad had — en dat geldt nu nog — op zijn minst Verordening (EEG) nr. 3973/86 mede van toepassing moeten verklaren op de derde protocollen. Bovendien zouden onmiddellijk bij de ondertekening van de komende vierde protocollen de nodige regels moeten worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de financiële en technische samenwerking met Turkije waarvoor nog steeds geen toepasselijk financieel reglement bestaat (zie ***bijlage 2***, paragraaf 17).

Overwegingen inzake het systeem van de protocollen

3.23. Men kan het systeem der protocollen vergelijken met de structuur van de financiële en technische bijstand die de Gemeenschap verleent aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika. Deze steun wordt gefinancierd uit hoofdstuk 93 van de algemene begroting en berust rechtens alleen op Verordening (EEG) nr. 442/81 van de Raad [1], waarin de algemene doelstellingen, de vormen en toepassingsgebieden van deze steun worden bepaald, alsmede de interne procedures van de Gemeenschap voor de besluitvorming en het beheer.

3.24. De protocollen, die juist voortvloeien uit de wil van de Gemeenschap om tot een globale aanpak te komen, bieden een passend kader om, op termijn en met een vooraf bepaalde financiële toewijzing, voor de financiële en technische samenwerking een sectoriële oriëntatie vast te stellen die voldoet aan de prioritaire ontwikkelingsdoelstellingen van elk begunstigd land. De programmering is daarbij een fase van essentieel belang. De derde protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen, Malta en Cyprus vormen trouwens een aanmerkelijke verbetering tegenover de voorgaande; zij zijn veel nauwkeuriger ten aanzien van de specifieke doelstellingen van de samenwerking, omschrijven de aard van de voor financiering in aanmerking komende projecten of acties en schrijven de opstelling van een indicatief programma voor, dat bindend is voor beide partijen.

3.25. Het ontbreken tot eind 1990 van een meerjarige programmering in het kader van de financiële en technische steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika en de kunstmatige druk van het werken op jaarbasis en per begroting worden door de Commissie erkend als ernstige tekortkomingen; vanaf 1991 is een meerjarige programmering gepland, waardoor de financiële middelen beter zouden kunnen worden benut.

3.26. Hoewel de protocollen in principe kunnen zorgen voor een efficiënter en doeltreffender gebruik dan een systeem zonder programmering, worden in werkelijkheid een aantal zwakke punten vastgesteld.

3.27. Ten eerste vormen de protocollen een extra etappe ten opzichte van de regeling inzake de financiële en technische steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika. De traagheid die inherent is aan het proces van onderhandelingen over en ondertekening van de protocollen (die slechts voor vijf jaar een rechtsgrondslag opleveren), dat soms wordt beïnvloed door elementen die niet rechtstreeks verband houden met de financiële en technische samenwerking (zie de paragrafen 3.1 — 3.5), leidt tot een vertraagde tenuitvoerlegging en zelfs tot een breuk in de continuïteit van de financiële en technische samenwerking (zie paragraaf 3.7).

3.28. Ten tweede houden de protocollen in, dat de werkzaamheden voor de selectie, studie en uitwerking van de projecten worden geconcentreerd in het beginstadium van hun geldigheidsduur; zowel voor de Commissie als voor de begunstigde landen betekent dit dat zeer veel werk in zeer korte tijd moet worden verricht. De Kamer vraagt zich af of sommige van de kwalitatieve tekortkomingen die zij bij de gefinancierde projecten en acties heeft vastgesteld, niet het gevolg zijn van een overhaaste voorbereiding.

3.29. Doordat in de protocollen een welbepaalde financiële toewijzing voor een vaste periode ter beschikking wordt gesteld, kan er in de betrokken landen concurrentie tussen potentiële begunstigden ontstaan. Dit kan leiden tot het aannemen van projecten die slecht ontworpen of onvoldoende omschreven zijn en die ten dele, zo niet hoofdzakelijk, ten doel hebben de organisaties die deze indienen te verzekeren van een deel van de door de Gemeenschap ter beschikking gestelde financiële toewijzing. Bij de financiële en technische steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika bestaat dit zwakke punt niet: ook hier is een selectie onder projecten noodzakelijk omdat het volume van de communautaire hulp beperkt is, maar die selectie heeft minder duidelijke gevolgen omdat hier geen sprake is van de dubbele beperking van een exact omschreven en onveranderlijke financiële toewijzing gekoppeld aan een meerjarige toepassingsperiode.

3.30. Een ander nadeel van het systeem der protocollen is dat factoren die niets te maken hebben met de financiële en technische samenwerking, de normale uitvoering van de begroting kunnen beletten. Om politieke redenen werd de tenuitvoerlegging van de protocollen met Turkije, Syrië en Libanon geblokkeerd. In geen van deze gevallen wil de Gemeenschap haar verplichtingen ten aanzien van de betrokken begunstigde landen ter discussie stellen; de tenuitvoerlegging van de financiële en technische samenwerking wordt gewoon uitgesteld totdat de omstandig-

[1] PB nr. L 48 van 21. 2. 1981, blz. 8.

heden ze opnieuw mogelijk maken. In het specifieke geval van Libanon en Syrië zullen de krachtens de derde protocollen voorziene of verleende financiële toewijzigingen gecumuleerd worden met die welke, normaliter eind 1991, in het kader van de vierde protocollen zullen worden toegestaan, hetgeen het tempo van de uitvoering van de begroting niet zal verbeteren. Bij de financiële en technische steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika kan de Commissie in dergelijke omstandigheden besluiten, geen verplichtingen meer aan te gaan, dus geen financieringsbesluiten meer te nemen.

3.31. Ten slotte zij opgemerkt dat, in de huidige situatie en voornamelijk wegens de bepalingen betreffende het gebruik van de overblijvende bedragen (zie de paragrafen 3.13 — 3.15), de in een protocol aangegeven financiële toewijzing voor het begunstigde land vaststaat; de vertragingen bij de uitvoering brengen ze niet in het gedrang. Bij de financiële en technische steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika kan daarentegen het volume en het ritme van de samenwerking worden aangepast aan de absorptiemogelijkheden van elk land; de Commissie heeft de mogelijkheid, geen nieuwe projecten te financieren wanneer ze vaststelt dat het betrokken land moeilijkheden of vertraging ondervindt bij de benutting van de reeds ter beschikking gestelde steun.

4. DE BEHEERSYSTEMEN

De boekhoudkundige systemen

Voorstelling van de systemen

4.1. De Commissie beschikt over twee hulpmiddelen:

a) de begrotingsboekhouding die een correcte uitvoering van de begroting mogelijk moet maken; deze boekhouding vermeldt voor een bepaald boekjaar en tot op het niveau van de afzonderlijke boekhoudkundige verplichtingen welke betalingen zijn gedaan en welke verplichtingen aan het begin en het eind van het boekjaar nog niet zijn afgewikkeld. Deze informatie wordt vermeld in de jaarrekening;

b) een hulpboekhouding, genaamd FINPICS (Project Information and Control System), die moet beantwoorden aan de specifieke behoeften van de beheerders inzake het toezicht op de projecten en de uitvoering van de financiële protocollen [1]. Het is een gegevensbank die de betalingen ten laste van elke boekhoudkundige verplichting gedetailleerd in chronologische volgorde opsomt.

[1] Het systeem FINPICS dient niet alleen voor de steun krachtens de financiële protocollen maar wordt ook gebruikt voor de steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika, die wordt gefinancierd via hoofdstuk 93 van de algemene begroting.

Toezicht op de uitvoering van de protocollen

4.2. Noch de begrotingsboekhouding, noch het systeem FINPICS geeft momenteel rechtstreeks en doorlopend voor elk financieel protocol de verdeling aan van de vastgelegde bedragen en de betaalde bedragen volgens de aard van de financieringsinstrumenten. Die opmerking geldt ook voor de sectoriële analyse van de gefinancierde verrichtingen, die de EIB trouwens zelf uitvoert, met name betreffende de leningen tegen speciale voorwaarden die zij krachtens een ruim mandaat beheert (zie ***bijlage 2***, paragraaf 23). De Commissie zou in elk geval bij de volgende protocollen moeten overwegen, zich van de nodige middelen te voorzien om gemakkelijk over dit soort gegevens te beschikken.

4.3. De begrotingsboekhouding is niet geschikt als middel om op elk moment rechtstreeks de stand van de financiële uitvoering van de protocollen af te lezen. Sommige ontvangsten, terugbetalingen door de EIB wegens overmatige voorzieningen door de Commissie (bij de storting van rentesubsidies of bij het vrijmaken van een tranche van een lening tegen speciale voorwaarden), worden niet opnieuw gebruikt voor het project in kwestie en komen onder de rubriek diverse ontvangsten. Om het volledige overeengekomen bedrag van de lening of van de rentesubsidies ter beschikking van de EIB te kunnen stellen, moet de Commissie nadien bijkomende verplichtingen ten laste van nieuwe kredieten aangaan. In de begrotingsboekhouding verschijnen dan vastgelegde en betaalde bedragen die hoger liggen dan de vastgestelde en werkelijk uitgekeerde steun. Uit ***Tabel 4*** blijkt dat het totale bedrag dat is vastgelegd voor een financieel protocol volgens de begrotingsboekhouding in zo'n geval hoger ligt dan het globale bedrag van de financiële toewijzing voor dat protocol (eerste protocollen met Malta en Jordanië, eerste en tweede protocol met Syrië).

4.4. Wat het systeem FINPICS betreft: dit wordt op foutieve wijze opgesteld en bijgewerkt, in die zin dat het niet alle boekhoudkundige bewerkingen registreert; verschillende vastleggingen uit 1979 zijn niet opgenomen en er wordt ook geen rekening gehouden met eventuele ontvangsten, ongeacht of ze opnieuw werden aangewend.

4.5. De beëindiging van de financiële protocollen wordt natuurlijk moeilijk als de Commissie de boekingen niet kan volgen en de bruikbare overblijvende bedragen niet kent. Om het systeem FINPICS op het vereiste niveau te brengen zijn geen onoverkomelijke wijzigingen nodig; het zou volstaan de ontbrekende verplichtingen en de geïnde ontvangsten erin op te nemen. De Commissie zou dan beschikken over een betrouwbaar systeem om de financiële uitvoering van een protocol gemakkelijk te kunnen volgen.

Tabel 4 — Bestedingsgraad van de budgettaire toewijzingen voor de protocollen en mate van afwikkeling van de aangegane verplichtingen per 31.12.1989

Land of geografisch gebied	Protocol	Budgettaire toewijzingen	Stand der verplichtingen			Stand der betalingen				
			Aangegane verplichtingen	Niet-gebruikte toewijzing 3 - 4	Besteding van de toewijzing 4 / 3	Gedane betalingen	Niet-gebruikte toewijzing 3 - 7	Besteding van de toewijzing 7 / 3	Nog af te wikkelen verplichtingen 4 - 7	Afwikkeling der verplichtingen 7 / 4
		(Mio ECU)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(Mio ECU)	(%)	(Mio ECU)	(%)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
TURKIJE	3e	220,0	220,0	0,0	100,0	217,5	2,5	98,9	2,5	98,9
	Spec. hulp	75,0	75,0	0,0	100,0	46,3	28,7	61,8	28,7	61,8
	Totaal	295,0	295,0	0,0	100,0	263,9	31,1	89,4	31,1	89,4
CYPRUS	1e	10,0	10,0	0,0	99,6	10,0	0,0	99,6	0,0	100,0
	2e	16,0	14,6	1,4	91,4	10,2	5,8	63,6	4,5	69,6
	Totaal	26,0	24,6	1,4	94,6	20,1	5,9	77,5	4,5	81,9
MALTA	1e	10,0	10,0	(0,0)	100,0	10,0	0,0	100,0	0,0	100,0
	2e	13,5	13,5	0,0	100,0	0,8	12,7	5,9	12,7	5,9
	3e	15,0	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0	0,0	0,0	
	Totaal	38,5	23,5	15,0	61,0	10,8	27,7	28,0	12,7	45,9
NOORDELIJK MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED	Totaal	359,5	343,1	16,4	95,4	294,8	64,7	82,0	48,3	85,9
ALGERIË	1e	44,0	38,2	5,8	86,8	23,1	20,9	52,5	15,1	60,5
	2e	44,0	42,2	1,8	95,9	9,6	34,4	21,8	32,6	22,8
	3e	56,0	27,4	28,6	48,9	0,4	55,6	0,7	27,0	1,4
	Totaal	144,0	107,7	36,3	74,8	33,1	110,9	23,0	74,7	30,7
MAROKKO	1e	74,0	74,0	0,0	100,0	73,2	0,8	98,9	0,8	99,0
	2e	109,0	108,3	0,7	99,4	95,3	13,7	87,4	13,1	87,9
	3e	173,0	122,3	50,7	70,7	0,0	173,0	0,0	122,3	0,0
	Totaal	356,0	304,6	51,4	85,6	168,5	187,5	47,3	136,1	55,3
TUNESIË	1e	54,0	53,7	0,3	99,4	53,1	0,9	98,4	0,5	99,0
	2e	61,0	61,0	0,0	100,0	41,1	19,9	67,4	19,9	67,4
	3e	93,0	59,7	33,4	64,1	13,2	79,8	14,2	46,5	22,1
	Totaal	208,0	174,3	33,7	83,8	107,4	100,6	51,6	66,9	61,6
MAGHREB	1e	172,0	165,8	6,2	96,4	149,4	22,6	86,9	16,4	90,1
	2e	214,0	211,5	2,5	98,8	146,0	68,0	68,2	65,6	69,0
	3e	322,0	209,3	112,7	65,0	13,6	308,4	4,2	195,8	6,5
	Totaal	708,0	586,7	121,3	82,9	309,0	399,0	43,6	277,7	52,7
EGYTE	1e	77,0	76,5	0,5	99,3	58,1	18,9	75,5	18,4	76,0
	2e	126,0	122,7	3,3	97,4	54,2	71,8	43,0	68,5	44,2
	3e	200,0	44,3	155,7	22,1	0,3	199,7	0,1	44,0	0,7
	Totaal	403,0	243,4	159,6	60,4	112,6	290,4	27,9	130,9	46,2
JORDANIË	1e	22,0	22,3	(0,3)	101,4	21,8	0,2	99,1	0,5	97,7
	2e	26,0	25,0	1,0	96,3	18,1	7,9	69,6	6,9	72,3
	3e	37,0	17,4	19,6	47,0	2,1	34,9	5,6	15,3	11,9
	Totaal	85,0	64,7	20,3	76,1	42,0	43,0	49,4	22,8	64,8
LIBANON	1e	10,0	9,9	0,1	99,4	5,5	4,5	54,9	4,5	55,2
	2e	16,0	16,0	0,0	100,0	1,6	14,4	10,1	14,4	10,1
	3e	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	
	Totaal	46,0	25,9	20,1	56,4	7,1	38,9	15,4	18,8	27,4
SYRIË	1e	26,0	26,0	(0,0)	100,0	20,2	5,8	77,9	5,8	77,8
	2e	33,0	33,0	(0,0)	100,0	9,9	23,1	30,1	23,1	30,1
	Totaal	59,0	59,0	(0,0)	100,0	30,2	28,8	51,2	28,8	51,2
MACHRAK	1e	135,0	134,7	0,3	99,8	105,6	29,4	78,2	29,1	78,4
	2e	201,0	196,7	4,3	97,9	83,8	117,2	41,7	112,9	42,6
	3e	257,0	61,7	195,3	24,0	2,4	254,6	0,9	59,3	3,8
	Totaal	593,0	393,1	199,9	66,3	191,8	401,2	32,3	201,3	48,8
ZUIDELIJK MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED	1e	307,0	300,5	6,5	97,9	255,0	52,0	83,1	45,5	84,9
	2e	415,0	408,2	6,8	98,4	229,8	185,2	55,4	178,4	56,3
	3e	579,0	271,0	308,0	46,8	15,9	563,1	2,8	255,1	5,9
	Totaal	1 301,0	979,8	321,2	75,3	500,8	800,2	38,5	479,0	51,1
MIDDELLANDSE-ZEEGEBIED	Totaal	1 660,5	1 322,9	337,6	79,7	795,6	864,9	47,9	527,3	60,1

Het verschil van 54 Mio ECU tussen de totale budgettaire toewijzing volgens kolom 3 (1 660,5 Mio ECU) en die volgens tabel 1 (1 714,5 Mio ECU) ontstaat doordat in deze tabel geen rekening is gehouden met het derde protocol met Cyprus (18 Mio ECU), dat van kracht werd in 1990, noch met de reserve (36 Mio ECU) bestemd voor het derde protocol met Syrië, dat op 31.12.1989 nog niet was ondertekend.

De cijfers tussen haakjes in kolom 5 zijn negatief doordat het bedrag van de verplichtingen hoger is dan dat van de budgettaire toewijzing. (0,0) betekent dat het negatieve bedrag kleiner is dan 50 000 ECU.

Toezicht op de financiële uitvoering van de projecten

4.6. De Commissie beschikt niet over een informatiesysteem met betrekking tot de werkelijke stand van de financiële uitvoering der projecten.

4.7. De stand der betalingen verschaft in verschillende opzichten onvoldoende informatie. Ten eerste wordt geen rekening gehouden met de ontvangsten (zie paragraaf 4.3); bij de controle van de documenten over gefinancierde projecten in Turkije moest de Kamer dan ook een reconstructie maken van de betalingen en ontvangsten om te weten welke bedragen werkelijk aan de begunstigden waren betaald. Bovendien treden soms abnormaal grote vertragingen op bij de boeking van lokale betalingen via de rekening van de betalingsgemachtigde; bij gefinancierde projecten in Egypte beliepen de vertragingen soms twee jaar en ging het om bedragen van meerdere honderdduizenden ecu's. De vertragingen die zich bij het vrijmaken van de ongebruikte kredieten voordoen, blokkeren trouwens niet alleen onnodig kredieten, maar doen soms jarenlang geloven dat een project nog steeds in uitvoering is, terwijl het in feite is beëindigd; dit verschijnsel werd vastgesteld bij gefinancierde projecten in Marokko, Egypte en Turkije. Voor een goed financieel beheer moet zowel de boeking van lokale betalingen als de vrijmaking van ongebruikte kredieten zo snel mogelijk worden verricht.

4.8. Elk project kent gewoonlijk een enkele boekhoudkundige verplichting, maar omvat vaak verschillende acties (levering van uitrusting, technische bijstand, bouwwerken enz.) waarvoor de financieringsovereenkomst de beschrijving en de kostenraming bevat. Voor elk van deze acties worden nadien vaak verschillende contracten gesloten (afzonderlijke partijen, verschillende gunningen, verscheidene partners enz.).

4.9. Anders dan bij het beheer van de EOF's heeft de Commissie hier geen systeem ingevoerd waarmee zij per actie en per contract de stand van de „secundaire" verplichtingen jegens derden (ondertekende contracten enz.) en van de gedane betalingen kan volgen. Een dergelijk overzicht zou nochtans onmisbaar zijn voor een goed financieel beheer, met name omdat daarmee bijzondere moeilijkheden bij de uitvoering, bij voorbeeld een overschrijding van het voor een bepaalde actie gereserveerde bedrag, of vertragingen of hindernissen bij de uitvoering van bepaalde acties of bepaalde contracten, onverwijld kunnen worden ontdekt.

4.10. De meest nauwgezette beheerders houden op eigen initiatief en gewoonlijk met de hand een lijst bij van de secundaire verplichtingen en de betalingen per contract, en — minder vaak — per actie. Niet alleen worden deze lijsten niet altijd correct bijgewerkt, maar bovendien zijn ze zeer heterogeen en bevatten zij fouten of omissies.

4.11. De Kamer is van mening dat de Commissie absolute voorrang moet verlenen aan de invoering van een geharmoniseerd systeem dat inhaakt op de hiervoor genoemde bezwaren, en waarvan de gegevens ter beschikking staan van alle diensten die verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van de protocollen. Daarbij zou de Commissie een goed voorbeeld kunnen vinden in het geautomatiseerde systeem dat haar delegatie in Marokko voor eigen gebruik heeft ingevoerd. Ook is het nuttig eraan te herinneren dat de Commissie momenteel voor de EOF's een soortgelijk systeem ontwikkelt onder de naam „OLAS" (On-Line Accounting System). Dit fundamentele vereiste voor een goed financieel beheer is niet beperkt tot de financiële samenwerking met de landen van het Middellandse-Zeegebied: de financiële samenwerking met de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika heeft met dezelfde gebreken te kampen.

De aan de EIB toevertrouwde acties

4.12. Dit deel van het verslag betreft meer bepaald de krachtens een ruim mandaat beheerde leningen tegen speciale voorwaarden, waarvoor de EIB zeer uitgebreide verantwoordelijkheden heeft gekregen. De Kamer wil nagaan of het met de huidige procedures en systemen voor de Commissie mogelijk is, de begrotingsmiddelen van de Gemeenschap op doeltreffende wijze te beheren.

Rechtsgrondslag van de mandaten

4.13. De Kamer herhaalt het voorbehoud dat zij heeft gemaakt in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1982 [1], namelijk dat kan worden betwijfeld of de Commissie over de noodzakelijke rechtsbevoegdheid beschikte om in november 1978 (zie ***bijlage 2***, paragraaf 19) het beheer van de op de algemene begroting uitgetrokken kredieten aan de EIB toe te vertrouwen. De ondertekende overeenkomsten berusten immers niet op een door de Raad ondertekende tekst; de eerste protocollen zwijgen over de bevoegdheidsverdeling tussen de EIB en de Commissie; bovendien is er geen financieel reglement van toepassing dat de bevoegdheden omschrijft en is de ad hoc procedure nog niet vastgelegd (zie ***bijlage 2***, paragrafen 14-17).

4.14. De op 16 juni 1987 ondertekende overeenkomst ter uitvoering van de derde protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen, verwijst naar artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 3973/86. Dat is echter een financieel reglement betreffende de toepassing van de tweede protocollen (zie paragraaf 3.22). Dit tweede mandaat is dus verleend op een onjuiste rechtsgrondslag. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van deze overeenkomst tot de protocollen met Cyprus en Malta in november 1989.

---

[1] PB nr. C 357 van 31. 12 .1983, blz. 100, paragraaf 10.30.

De rol van de Commissie

4.15. Waar het gaat om leningen tegen speciale voorwaarden krachtens een ruim mandaat en om verrichtingen ter vorming van risicodragend kapitaal krijgt de EIB de volledige verantwoordelijkheid voor de vaststelling, voorbereiding en onderhandelingen zonder rechtstreekse deelneming of tussenkomst van de Commissie. De Commissie wordt uiteraard geraadpleegd over de financieringsplannen maar haar prerogatieven zijn in feite erg beperkt. Het haar voorgelegde financieringsvoorstel bevat niet genoeg details om een beoordeling van de technische waarde van het project mogelijk te maken. Verder heeft ze geen greep op het besluit tot toekenning van een financiering. De procedure ad hoc, waarin eenparigheid van stemmen is vereist, laat gedurende bijna acht jaar de hele beslissingsbevoegdheid op een onder het beheer vallend gebied over aan de Raad. Krachtens artikel 11, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 3973/86 is voor de Commissie een recht op verzet ingeruimd tegen een financieringsvoorstel van de EIB dat ertoe leidt dat de zaak wordt voorgelegd aan de Raad als de instelling die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft; de prerogatieven van de Commissie worden er dus niet groter op.

4.16. De toestand is bijzonder zorgwekkend wat de rentesubsidies betreft. De procedure ad hoc heeft ook hier de in paragraaf 4.15 beschreven gevolgen. Volgens het besluitvormingsmechanisme vervat in artikel 11, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 3973/86 ligt, bij het ontbreken van een gunstig advies van het Comité van artikel 9, de eindbeslissing in handen van de Raad van Bewind van de EIB. De Kamer heeft in haar advies nr. 2/86 [1] over het ontwerp van toepasselijk financieel reglement reeds opgemerkt dat dit procédé, waar het gaat om in de algemene begroting opgenomen kredieten, de inzake de uitvoering ervan bevoegde instelling niet de mogelijkheid biedt, greep erop te houden.

4.17. De in 1977 en 1978 door de Commissie aan de Raad voorgelegde voorstellen voor toepasselijke financiële reglementen (zie ***bijlage 2***, paragraaf 16), evenals Verordening (EEG) nr. 3973/86 schrijven voor dat de Commissie erop toeziet dat het mandaat van de EIB ten uitvoer wordt gelegd en nagaat onder welke voorwaarden de begunstigden gebruik maken van de gerealiseerde projecten. Met de thans bestaande procedures en systemen kan de Commissie niet op bevredigende wijze aan deze vereisten voldoen.

4.18. De EIB is krachtens haar mandaten niet verplicht aan de Commissie de nodige documenten te doen toekomen, met name de verslagen over de vorderingen van de werkzaamheden en de inspectieverslagen. Tot in 1984 beschikte de Commissie zelfs niet over de financieringscontracten. Het jaarlijks verslag van de EIB aan de Commissie bevat alleen maar een lijst van financieringsbesluiten en financiële verzamelstaten. Controles en bezoeken ter plaatse bij de gefinancierde projecten worden uitsluitend door vertegenwoordigers van de EIB zelf verricht.

4.19. Zoals de Kamer bij voorbeeld heeft geconstateerd bij een controle aan de hand van de stukken betreffende twee projecten die voor een totaal bedrag van 160 Mio ECU uit hoofde van het derde protocol in Turkije werden gefinancierd, leidt dit ertoe dat in de dossiers van de Commissie alle informatie ontbreekt over de tenuitvoerlegging en de resultaten van de projecten. Maar de verantwoordelijkheid van de EIB wordt in haar mandaten uitdrukkelijk beperkt tot de goede uitvoering van haar mandaat in overeenstemming met de bankgebruiken. De ontwikkelingsdoelstellingen worden niet vermeld en blijven volledig tot de bevoegdheid van de Commissie behoren; deze zou dus rechtstreeks of via de EIB de daartoe benodigde informatie moeten kunnen verkrijgen. In haar speciaal verslag [2] over het beheer van de ontwikkelingsfondsen van de Gemeenschap door de EIB heeft de Kamer reeds opmerkingen gemaakt over de onvolledigheid van de dossiers van de Commissie inzake door de EOF's gefinancierde en door de EIB beheerde projecten. De Kamer herhaalde die opmerkingen in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1985 [3].

4.20. De Commissie maakt geen passend gebruik van de financiële informatie waarover zij beschikt. Voor de twee gefinancierde projecten in Turkije waarvan sprake in paragraaf 4.19 ontbrak een overzicht van de betalingen aan en terugbetalingen door de EIB, waardoor het bij de controle van de Kamer moeilijk werd te beoordelen hoe het stond met de afwikkeling der boekhoudkundige verplichtingen en met de benutting van de leningen tegen speciale voorwaarden.

4.21. De Commissie tracht niet een cumulatief overzicht te krijgen van de partiële stortingen van de leningen uit eigen middelen van de EIB waarvoor rentesubsidies gelden, hoewel het hierdoor mogelijk zou worden om onmiddellijk na de volledige uitbetaling van de leningen over te gaan tot het vrijmaken van de ongebruikte kredieten voor de rentesubsidies. Thans komt de Commissie pas in actie wanneer de EIB haar mededeelt dat haar lening is uitbetaald; zoals de Kamer heeft vastgesteld bij gefinancierde projecten in Marokko kan dit betekenen dat kredieten gedurende vele jaren nodeloos vastgelegd blijven.

4.22. De Commissie is dus niet in staat haar verantwoordelijkheden inzake de uitvoering van de begroting te dragen; zij kan niet nagaan of het gebruik van de begrotingsmiddelen die zijn bestemd voor de financiering van de door de EIB krachtens een mandaat beheerde acties (zie paragraaf 4.12) in overeenstemming is met de financiële voorschriften en de gestelde doelen binnen bereik brengt.

4.23. De Commissie moet in overleg met de EIB de nodige regelingen invoeren om haar voldoende informatie te verschaffen over de projecten die de EIB krachtens een ruim mandaat beheert. Naar het voorbeeld van wat de Commissie eist van ontwikkelingsbanken die namens de

(1) PB nr. C 302 van 27. 11. 1986, blz. 6, zesde overweging.

(2) Speciaal verslag 2/84, vastgesteld op 10. 5. 1984, niet gepubliceerd maar bij de Kamer verkrijgbaar.

(3) PB nr. C 321 van 15. 12. 1986, blz. 146, paragraaf 73.

Gemeenschap de steun aan de ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika beheren, zouden ten minste de volgende gegevens moeten worden meegedeeld:

a) een uitvoerige beschrijving van het project met een technische en economische evaluatie ervan;

b) periodieke verslagen over de vorderingen van het project;

c) de verslagen van de controles die de EIB ter plaatse verricht;

d) de eventuele aanbevelingen van technische wijzigingen die de EIB richt tot de projectleiders.

Ten aanzien van de controles en bezoeken ter plaatse moet de Commissie ten volle de mogelijkheid krijgen deel te nemen aan die van de EIB en op een met de EIB af te spreken wijze ook op eigen initiatief daartoe kunnen overgaan.

De door de Commissie beheerde acties

Het systeem voor het beheer van de steun

4.24. De kwaliteit van de in de dossiers van de Commissie beschikbare informatie en van het toezicht op de uitvoering der projecten door de Commissie is zeer ongelijk en meestal ontoereikend.

4.25. De gefinancierde projecten in Malta en Turkije worden gekenmerkt door een gebrek aan informatie betreffende hun uitvoering; niets wijst erop of de ontwikkelingsdoelstellingen zijn bereikt of weldra zullen worden bereikt. De toestand verschilt niet essentieel bij de gefinancierde projecten in Egypte, op de verwezenlijking waarvan de Commissie doorgaans onvoldoende controle uitoefent; bij de landbouwprojecten is de toestand de laatste tijd verbeterd dankzij een personeelswijziging bij de delegatie. Er is ook onvoldoende toezicht op de gefinancierde projecten in Algerije waarvan de Commissie onmogelijk de resultaten kan evalueren.

4.26. Op de projecten in Marokko valt minder kritiek uit te oefenen, omdat de Commissie hier doorgaans wel beschikt over de gegevens inzake de eigenlijke uitvoering van de door de Gemeenschap gefinancierde acties; die gegevens zijn evenwel onvolledig omdat ze slechts lopen tot het tijdstip waarop de financiële bijdrage van de Gemeenschap is opgebruikt en niet altijd de acties omvatten die door Marokko worden gefinancierd; in het algemeen kan de Commissie ook hier geen beeld krijgen van de doeltreffendheid van de projecten.

4.27. Deze toestand heeft verschillende oorzaken, die echter alle voortvloeien uit het feit dat de Commissie geen deugdelijk systeem heeft ingesteld voor het beheer van de projecten.

De verdeling der verantwoordelijkheden

4.28. De bepalingen betreffende de verdeling der verantwoordelijkheden over de verschillende diensten van de Commissie (zie ***bijlage 2***, paragraaf 31) zijn niet zo duidelijk als nodig en worden niet altijd nageleefd. Het systeem lijkt vaag en te ingewikkeld; de versnippering der taken tot in het uiterste maakt het moeilijk een afzwakking van de verantwoordelijkheden te voorkomen. Zo wordt er op het project tot kredietverlening aan kleine landbouwers in Marokko geen toezicht gehouden door de geografisch verantwoordelijke, noch door de technisch verantwoordelijke, omdat deze ervan overtuigd is dat het gaat om een project dat krachtens een mandaat wordt beheerd door EIB. In verband met het project der lignietmijnen van Beypazari in Turkije heeft de Commissie in november 1987 facturen ter betaling naar de EIB gezonden hoewel ook dit project niet onder het mandaat van de EIB valt. Noch DG I noch DG VIII houdt zich bezig met het project voor lignietexploratie in Turkije en een verplichting van bijna 160 000 ECU blijft sedert vijf jaar nog af te wikkelen hoewel de uitgaven ten laste van de Gemeenschap volledig zijn betaald.

4.29. De Commissie zou zich ervan moeten vergewissen dat de verdeling der taken over de verschillende betrokken diensten duidelijk is en ook wordt nageleefd.

De instructies

4.30. De Commissie heeft geen instructies gegeven inzake de structuur en de inhoud van de dossiers betreffende de gefinancierde projecten of acties, noch inzake de aard, de frequentie en de vorm van het te houden toezicht of van de door de centrale diensten of de delegaties te verstrekken gegevens. Dat wordt aan het persoonlijk initiatief overgelaten, met als gevolg dat de kwaliteit van de dossiers en van het toezicht erop zeer wisselvallig is.

4.31. De delegaties stellen doorgaans jaarverslagen op met in het bijzonder een overzicht van elk project of elke actie. Het gebeurt vaak dat de toelichting van jaar tot jaar weinig verschilt, zodat er twijfels bestaan over het peil van het toezicht dat wordt becommentarieerd; van haar kant heeft de Kamer bij de voorbereiding van haar bezoeken aan

de landen in kwestie vastgesteld dat dergelijke verslagen van weinig nut zijn.

4.32. De dossiers van de geografische en technische verantwoordelijken zijn vaak slecht bijgehouden of onvolledig, zodat ze zeer moeilijk te gebruiken zijn om zicht te krijgen op de vorderingen van de projecten of acties, om de specifieke tekortkomingen of moeilijkheden te onderkennen en om de resultaten te evalueren. Dat geldt in het bijzonder voor de door de Kamer onderzochte projecten en acties die worden gefinancierd in Egypte en Turkije.

4.33. Er is een uitzonderlijke inspanning nodig om de kwaliteit van deze dossiers te verbeteren. Richtsnoeren moeten worden gegeven om de inrichting en presentatie van deze dossiers te harmoniseren. Men zou een systeem van periodieke (bij voorbeeld halfjaarlijkse) follow-up fiches kunnen invoeren om bij voorbeeld een zeer globaal overzicht te krijgen van de vorderingen van het project, de vastgestelde speciale moeilijkheden of tekortkomingen, de ondernomen of geplande acties en de bereikte of verwachte resultaten, alsook van de mate waarin de doelstellingen werden bereikt; in dit opzicht is het voor de EOF's ingevoerde systeem met halfjaarlijkse verslagen en „waarschuwingssignalen" interessant. Deze benadering zou ook opgeld moeten doen in het jaarverslag van de delegaties, dat slechts werkelijk nut heeft als het met de nodige zorg wordt opgesteld.

De werkprogramma's en de uitvoeringsverslagen

4.34. De Commissie beijvert zich niet altijd om ervoor te zorgen dat de begunstigde zijn in het financieringsakkoord voorgeschreven verplichting nakomt om werkprogramma's over te leggen. Zo kon zij onder meer bij de Egyptische projecten tot verbetering van de voedering van dieren en tot verbetering van de veevoederproduktie niet nagaan of de gefinancierde activiteiten werkelijk binnen het kader van de projecten vielen.

4.35. Sommige financieringsakkoorden verplichten de begunstigde niet tot het voorleggen van uitvoeringsverslagen aan de Commissie. Dat geldt voor de projecten die tot in 1987 in Turkije werden gefinancierd als speciale hulp en voor de meeste gefinancierde projecten in Malta. In Turkije is de Commissie pas sedert 1987 vertegenwoordigd en in Malta nog steeds niet. Onder die omstandigheden wordt het zacht gezegd moeilijk de projecten te volgen.

4.36. Die verplichting bestaat wel voor de projecten die worden gefinancierd in de Maghreb- en Machrak-landen, maar vaak houdt de begunstigde zich daar niet aan. De Kamer heeft dit kunnen vaststellen bij haar onderzoek naar een groot aantal projecten in Egypte en Marokko. Vreemd genoeg reageert de Commissie niet in een dergelijk geval. Wanneer de Gemeenschap een actie van technische bijstand voor een project financiert, blijken de Commissie en de begunstigde overigens tot het standpunt te neigen dat de verslagen van de deskundigen in de plaats komen van de verslagen die van de begunstigde worden verlangd.

4.37. De financieringsakkoorden zijn zeer vaag inzake de aard en de omvang van de informatie die moet voorkomen in de uitvoeringsverslagen. Die verslagen zijn dan ook vaak van onvoldoende kwaliteit. Ze geven dikwijls niet meer dan een eenvoudige beschrijving van de werken die werden uitgevoerd dankzij de communautaire gelden, en zwijgen over de acties die onder de eigen financiering van het begunstigde land vallen. In elk geval vormen ze zelden een geschikt beheerinstrument.

4.38. De Commissie zou de begunstigde ertoe moeten dwingen zijn verplichtingen krachtens het financieringsakkoord na te leven. Dat document zou trouwens veel nauwkeuriger de aard en omvang moeten omschrijven van de informatie die in de werkprogramma's en uitvoeringsverslagen moet voorkomen. Die informatie betreffende zowel de financiële aspecten als hetgeen materieel is verwezenlijkt, moet compleet zijn, dat wil zeggen betrekking hebben op alle in het project geplande acties en niet enkel op die acties die zijn gefinancierd uit communautaire middelen. Die programma's en verslagen zouden bovendien de verwachte of werkelijke vorderingen van een project moeten evalueren om na te gaan in hoeverre de ontwikkelingsdoelstellingen zijn bereikt; die doelstellingen moeten duidelijk zijn bepaald en gekwantificeerd in het financieringsakkoord; gelet op het gewoonlijk vastgestelde tijdsverloop tussen het ogenblik waarop een investering wordt gedaan en het moment waarop die effect sorteert, moeten programma's en verslagen ook nadat de financiële steun van de Gemeenschap volledig is betaald, nog steeds naar de Commissie worden gezonden. Onder die omstandigheden zou de Commissie beschikken over een werkelijk instrumentarium voor het beheer van de projecten, een echt instrument om de tenuitvoerlegging daarvan te controleren en de resultaten te beoordelen. Ten slotte zou het voor de begunstigde duidelijk moeten zijn dat niet-naleving van zijn verplichtingen terzake ertoe zou kunnen leiden dat financiële steun van de Gemeenschap op losse schroeven wordt gezet.

De evaluatie

4.39. Een systematische evaluatie van de projecten moet worden verricht tijdens en na de uitvoering ervan, om de doelmatigheid van de communautaire steun te beoordelen, de vastgestelde moeilijkheden in te schatten, de nodige corrigerende maatregelen te treffen en er lering uit te trekken voor de toekomst. Pas sinds kort, namelijk bij de projecten die worden gefinancierd krachtens de derde protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen, is de Commissie begonnen bepalingen van die strekking op te nemen in de financieringsakkoorden.

De personele middelen

4.40. Door de trage uitvoering van de projecten komt het vaak voor dat in de verschillende betrokken diensten van de Commissie verscheidene personen elkaar opvolgen voor wat betreft de tenuitvoerlegging en het toezicht. De zojuist genoemde problemen houden in dat een deel van de informatie onvermijdelijk verdwijnt als een persoon de dienst verlaat; elke verantwoordelijke kent doorgaans een deel van het project, namelijk die fase waarbij hij zelf was betrokken; in geval van problemen is het vaak moeilijk vast te stellen wie verantwoordelijk was. Door de vertragingen bij de vervanging, die soms verscheidene maanden kunnen bedragen, is de continuïteit van het toezicht niet meer zeker. De mobiliteit van het personeel maakt de opstelling van instructies en een deugdelijk toezicht op de personeelsleden die verantwoordelijk zijn voor de dossiers nog meer noodzakelijk.

4.41. De financiële en technische samenwerking vormt slechts één der elementen van de overeenkomsten die worden ondertekend met de mediterrane derde landen. Daarnaast zijn er de handelsbetrekkingen, die trouwens wat de Maghreb-landen betreft, nog belangrijker zijn. Bovendien leidt de trage uitvoering van de financiële protocollen tot een opeenstapeling van nog lopende projecten. Het is niet zeker of de betrokken diensten van de Commissie bij deze toeneming van hun werklast, in staat zijn onder behoorlijke omstandigheden hun werk te doen. De komende sluiting van de vierde protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen, in principe eind 1991, zal deze toestand nog verergeren.

De rol van de delegaties

4.42. De delegaties van de Commissie in de begunstigde landen krijgen een belangrijke rol toebedeeld bij de tenuitvoerlegging van de samenwerking, daar zij rechtstreeks contact onderhouden en de dialoog voeren met de lokale partners. Ook bij de delegaties vindt men de hiervoor beschreven zwakke punten, waarvan de negatieve gevolgen nog worden versterkt door de geografische afstand. Met name zij gewezen op het ontbreken van instructies van de Commissie inzake de precieze verantwoordelijkheden van de delegaties, inzake de vorm van toezicht dat zij moeten uitoefenen, of inzake de aard en de frequentie van de informatie die zij moeten verschaffen.

4.43. Door het ontbreken van een referentiekader loopt de kwaliteit van het door de delegaties gehouden toezicht op de uitvoering der projecten zeer uiteen en is zij sterk afhankelijk van het initiatief en de professionaliteit van de personen die met deze dossiers zijn belast. Dat blijkt vooral in Egypte waar het toezicht op de landbouwprojecten gebrekkig was tot het moment waarop de noodzaak van een strenger toezicht werd onderkend (zie paragraaf 4.25). In het kader van de stappen die moeten worden ondernomen om een behoorlijk systeem voor het beheer van de steun in te voeren, en om een goede complementariteit te bereiken tussen de centrale diensten en de delegaties en de doeltreffendheid van de projecten te verhogen, zou de Commissie bijzondere aandacht moeten besteden aan een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden van de delegaties bij de uitvoering van en het toezicht op de projecten en aan middelen om de kwaliteit van hun activiteiten te controleren.

5. DE TENUITVOERLEGGING EN DE RESULTATEN VAN DE FINANCIËLE EN TECHNISCHE SAMENWERKING

Door de Kamer verrichte controles

5.1. Dit deel van het verslag is vooral gebaseerd op de resultaten van de controlewerkzaamheden van de Kamer tussen 1986 en 1990 (1). In ***Tabel 5*** worden de projecten en acties vermeld die door de Kamer werden gecontroleerd, alsook de steunbedragen die daarvoor door de Gemeenschap werden verleend. Aan deze projecten en acties zijn in totaal ruim 500 Mio ECU toegewezen, ofwel 55 % van de voor de betrokken protocollen bestemde begrotingsmiddelen.

5.2. De door de Kamer onderzochte steekproef van projecten en acties is in feite representatiever, omdat als referentiepunt niet de financiële toewijziging zou moeten gelden maar de werkelijke stand van uitvoering van de begroting op het tijdstip van de controles.

(1) De Kamer heeft bezoeken ter plaatse afgelegd in de volgende landen:
a) in Egypte, eerst in september/oktober 1986 en vervolgens in januari 1990;
b) in Jordanië in oktober 1986;
c) in Malta in september/oktober 1987;
d) in Algerije in juni 1988;
e) in Tunesië in november 1988;
f) in Marokko in oktober 1989.
Begin 1990 werd bij de Commissie een controle aan de hand van stukken verricht inzake de in Turkije gefinancierde projecten. Vóór de bezoeken ter plaatse werden de dossiers bestudeerd bij de diverse verantwoordelijke diensten van de Commissie. De bezoeken omvatten werkvergaderingen met de delegaties van de Commissie, gesprekken met vertegenwoordigers van de nationale of plaatselijke autoriteiten, de met de tenuitvoerlegging van de projecten belaste instellingen en de teams voor de technische bijstand, alsmede bezoeken aan de gefinancierde inrichtingen en gesprekken met de begunstigden (landbouwers, stagiaires..).

Tabel 5 — Lijst van projecten en acties ten aanzien waarvan de Kamer tussen 1986 en 1990 een controle ter plaatse of aan de hand van stukken heeft verricht

	Derde protocol (Mio ECU)	% van de totale toewijzing	Speciale steun (Mio ECU)	% van de totale toewijzing
TURKIJE				
1. Hydro-elektrische installatie van Karakaya	85,0			
2. Thermische centrale van Elbistan	75,0			
3. Lignietmijnen van Beypazari			22,0	
4. Exploratie betreffende ligniet			8,0	
	160,0	72	30,0	40

	Eertse protocol (Mio ECU)	% van de totale toewijzing	Tweede protocol (Mio ECU)	% van de totale toewijzing
MALTA				
5. Programma van technische bijstand en opleiding	4,60			
6. Haven van Valletta	5,00			
	9,60	96	— (1)	—
ALGERIJE				
7. Oprichting en uitbreiding van centra voor beroepsopleiding	11,70			
8. Steun aan het Ministerie van Handel	2,20			
9. Opleiding hoger personeel in de sector openbare werken			2,75	
10. Opleiding hoger personeel in de zware industrie			4,00	
	13,90	31	6,75	15
MAROKKO				
11. Nationaal laboratorium voor de produktie van dierenvaccins	2,36			
12. Lexicografische gegevensbank Lexar	0,40			
13. Inrichting van centrale deel Haouz-vlakte	16,00			
14. Instituut voor toegepaste technologie — Beroepsopleiding	15,30		19,00	
15. Stuwdam van Aït Chouarit			42,00	
16. Kredietverlening aan kleine landbouwers			26,56	
17. Opheffing van de sloppenwijken van Sale			18,00	
	34,06	46	105,56	96

(1) Ten tijde van de controle van de Kamer rechtvaardigde de stand van uitvoering van de begroting geen controle.

	Eerste protocol (Mio ECU)	% van de totale toewijzing	Tweede protocol (Mio ECU)	% van de totale toewijzing
TUNESIË				
18. Oprichting van centra voor beroepsopleiding	3,90			
19. Opleidingsactie ten bate van het Tunesisch-Algerijns instituut voor financiering en ontwikkeling (IFID)	0,23			
20. Onderzoekprogramma maritieme wetenschappen	0,24			
21. Operatie landbouwkrediet — BNDA			18,07	
22. Technische bijstand aan de BNDA			0,67	
23. Financiering van kleine en middelgrote initiatieven inzake landbouw en agro-industrie — globale leningen			14,13	
24. Financiering van 10 trawlers — BNDA			3,02	
25. Technisch-economische studie voor de aanplant van dadelpalmen in de streek van Réjim-Maatoug			1,90	
26. Technische bijstand aan het IFID			0,27	
27. Versterking van de onderzoekscapaciteit bij de directie watervoorraden van het Ministerie van Landbouw			1,00	
28. Inventaris van de beschikbare grond in Zuid-Tunesië			0,40	
29. Verbetering van het beheer van irrigatiegebieden			2,50	
	4,37	8	41,96	68
EGYPTE				
30. Universitaire samenwerking	2,85			
31. Bevordering van investeringen	2,00			
32. Egyptisch bureau voor de ontwikkeling van vernieuwbare energie	7,70			
33. Afvalwater van Helwan	32,04		20,30	
34. Landbouwopslag te Daqahlia	6,00		4,00	
35. Studie watervoorraden Sinaï	2,08		3,00	
36. Universitaire samenwerking inzake maritieme wetenschappen			3,00	
37. Verbetering voedering van dieren			2,40	
38. Verbetering veevoederproduktie			1,30	
	52,67	68	34,00	27
JORDANIË				
39. Landbouwkrediet voor kleine landbouwers — Agricultural Credit Corporation	3,70		1,66	
40. Plantgoedproduktie-eenheid van de Jordan Valley Authority	0,95			
41. Bijstand aan de Royal Scientific Society	0,98			
42. Bijstand aan de Wetenschappelijke Faculteit van de Universiteit van Yarmouk	2,50		2,50	
43. Bijstand aan de Faculteit Bouwkunde en Technologie van de Universiteit van Jordanië	6,68			
	14,81	67	4,16	16

Totale budgettaire steun voor de onderzochte projecten/acties : 511,84 Mio ECU
Totale budgettaire toewijzing voor de betrokken protocollen : 942,00 Mio ECU
Aandeel in de onderzochte budgettaire toewijzing : 55 %

5.3. Behoudens in Turkije kon geen controle worden uitgeoefend op de projecten die worden gefinancierd uit hoofde van de derde protocollen, aangezien de uitvoering daarvan pas was begonnen. De Kamer heeft geen gefinancierde projecten gecontroleerd in Libanon wegens de daar heersende binnenlandse toestand, noch in Syrië, gelet op de situatie van de betrekkingen tussen de Gemeenschap en dat land. De financiële en technische samenwerking met deze twee landen is trouwens om dezelfde redenen grotendeels geblokkeerd. Zoals de Kamer in haar jaarverslag over het begrotingsjaar 1987 [1] heeft vermeld, kon geen controle ter plaatse worden uitgevoerd in Cyprus omdat de Cypriotische autoriteiten dit weigerden onder verwijzing naar bezwaren van de EIB.

5.4. De analyse welke de Kamer in dit deel van het verslag verricht, heeft betrekking op de protocollen die aan de basis liggen van de gecontroleerde projecten. Dat sluit dus de derde protocollen uit behalve dat met Turkije. De vaststellingen en opmerkingen van de Kamer gelden voor de toestand van de projecten ten tijde van de controles.

Begrotingsuitvoering

Algemene opmerkingen

5.5. In ***Tabel 2*** wordt per land en per geografische zone de ontwikkeling van de financiële toewijzingen ten laste van begrotingsmiddelen overeenkomstig de protocollen en van de aangegane verplichtingen en de verrichte betalingen getoond. Die cijfers worden geïllustreerd door de ***grafieken 4 — 18***. In ***Tabel 4*** wordt de toestand per 31 december 1989 inzake de besteding van de financiële toewijzingen en de afwikkeling der verplichtingen aangegeven.

5.6. De begrotingsuitvoering van de protocollen verloopt in het algemeen traag. Op 31 december 1989 waren verplichtingen aangegaan voor ongeveer 1 322,9 Mio ECU, ofwel 79,7 % van de totale financiële toewijzing; de gedane betalingen beliepen ongeveer 795,6 Mio ECU, ofwel 47,9 % van de totale financiële toewijzing en 60,1 % van de aangegane verplichtingen.

5.7. Wat de landen van het noordelijke Middellandse-Zeegebied betreft (Turkije, Cyprus en Malta) zijn voor 95,4 % van de financiële toewijzing verplichtingen aangegaan en voor 82 % uitgaven verricht. Men moet echter niet uit het oog verliezen dat Turkije hier een hoofdrol speelt met meer dan 80 % van de toewijzing voor deze zone en met steun die ongeveer tien jaar geleden werd toegekend.

5.8. De financiële toewijzingen van de eerste en tweede protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen zijn bijna volledig vastgelegd, behalve die van het eerste protocol met Algerije. De gedane betalingen zijn goed voor 83,1 % van de financiële toewijzing van de eerste protocollen en 55,4 % van die van de tweede protocollen. Bij de derde protocollen, die in de loop van 1988 van kracht werden en nu dus ongeveer halverwege hun toepassingsperiode zijn, maakten de verplichtingen bijna de helft uit van de financiële toewijzing (46,8 %); opgemerkt zij echter dat de bestedingsgraad veel hoger ligt in de Maghreb-landen (65 %) dan in de Machrak-landen (24 %). De betalingen zijn pas begonnen en belopen slechts 2,8 % van de financiële toewijzingen en 5,9 % van de aangegane verplichtingen.

5.9. Beziet men de bestedingsgraad van de financiële toewijzingen na afloop van de toepassingsperiode van elk vervallen protocol (zie ***tabel 3***), dan stelt men vast dat voor een aanzienlijk deel van de financiële toewijzing nog geen verplichtingen zijn aangegaan; het restant bedraagt meer dan 20 % voor de Maghreb- en Machrak-landen samen, en schommelt tussen 30 en 50 % voor Algerije en Egypte.

5.10. Op dezelfde data blijft 70 à 80 % van de financiële toewijzingen nog te betalen, waarbij sommige landen zich wel onderscheiden door een hoger betalingstempo, zoals Cyprus, Malta (eerste protocol), Marokko en Jordanië. Zoals blijkt uit ***tabel 2*** en de ***grafieken 4 — 18*** zijn er bij deze landen ongeveer 5 tot 8 jaar nodig om de financiële toewijzing van een protocol uit te betalen; bij de andere landen, vooral Algerije, Egypte, Libanon en Syrië, is het betalingstempo zo laag dat er soms meer dan tien jaar nodig zijn. De vastgestelde verschillen volgen uit de specifieke situaties in elk land, die zeer uiteenlopend zijn (zie de paragrafen 5.12 — 5.19).

5.11. De globale garantie van de Gemeenschap voor de leningen die de EIB uit eigen middelen verstrekt aan de tien landen waarop dit verslag betrekking heeft (zie ***bijlage 2***, paragraaf 6) beliep per 31 december 1989 ongeveer 747,7 Mio ECU, hetgeen het gehele bedrag omvat van de uitstaande leningen. Sedert 1988 werd herhaaldelijk een beroep op deze garantie gedaan om te voldoen aan de verplichtingen in de plaats van Libanon en Syrië. Op 31 december 1990 beliepen de aldus verrichte betalingen uit de algemene begroting ongeveer 21,6 Mio ECU; van dit totaalbedrag hebben Libanon en Syrië reeds ongeveer 8,3 Mio ECU terugbetaald.

Turkije

5.12. De staatsgreep van september 1980 in Turkije bracht de Gemeenschap ertoe een restbedrag van 29 Mio ECU, dat ter beschikking stond als speciale hulp (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 4***), tot 1986 te blokkeren. Dit had soms ook invloed op de tenuitvoerlegging van bepaalde projecten die

[1] PB nr. C 316 van 12. 12. 1988, blz. 135, paragrafen 9.6 — 9.8.

waren goedgekeurd voordat de betrekkingen werden bevroren; het project van de lignietmijnen in Beypazari werd gestart met twee jaar vertraging door de blokkering van een parallelproject van technische bijstand en opleiding. Wegens de mensenrechten en de kwestie Cyprus werd het in juni 1981 geparafeerde vierde protocol nog steeds niet doorgezonden naar de Raad.

Malta

5.13. De vrij snelle uitvoering van het eerste protocol met Malta (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 6***) is te danken aan het feit dat de financiële steun van de Gemeenschap werd verleend voor acties die reeds zeer ver gevorderd, zo niet bijna beëindigd waren. Het gaat om een terugbetaling van subsidiabel geachte uitgaven waarbij geen tijd behoefde te worden uitgetrokken voor identificatie en onderzoek. Dat is een aanmerkelijk verschil met het tweede protocol, waarbij over een periode van twee jaar weliswaar verplichtingen ten laste van de gehele toewijzing werden aangegaan, maar waarvoor de betalingen pas in 1989 langzaam op gang kwamen.

Algerije

5.14. De zeer grote vertragingen waardoor de uitvoering van de eerste en tweede protocollen met Algerije wordt gekenmerkt (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 8***) zijn te wijten aan de weinig gunstige omstandigheden. Algerije is betrekkelijk welvarend in het begin van de jaren 80; het beleid van dat land houdt een zekere geslotenheid ten aanzien van de buitenwereld in; de financiële steun van de Gemeenschap wordt als miniem beschouwd; dit alles leidt ertoe dat de Algerijnse autoriteiten in die periode weinig belangstelling hebben voor de financiële en technische samenwerking met de Gemeenschap. Het is moeilijk de doelstellingen van deze samenwerking vast te leggen en concrete projecten en acties te vinden om ze te financieren; de programmering voor de eerste twee protocollen vergt verschillende jaren. Vervolgens stuit de verwezenlijking van de projecten op moeilijkheden bij de administratieve procedures; de nationale ordonnateur blijkt zwak en inefficiënt te zijn en een belangrijk probleem is ook dat de Algerijnse staat weigert zijn gebruikelijke procedures aan te passen aan de communautaire procedures voor inschrijvingen.

Marokko

5.15. Het hogere uitvoeringstempo wat betreft Marokko (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 9***) volgt uit de belangstelling van dat land voor de financiële steun van de Gemeenschap, die inderdaad groter is. De met de tenuitvoerlegging van de projecten belaste instellingen zijn doorgaans bekwaam en doeltreffend. Maar het bijzonder hoge tempo van de betalingen voor het tweede protocol heeft ook te maken met de bijzondere aard van die betalingen; het betreft soms voorschotbetalingen; het is ook een globale en snelle financiële overmaking op basis van boekhoudkundige bescheiden en niet van materiële realisaties; de communautaire bijdrage wordt soms ook verleend voor de verwezenlijking van reeds vergevorderde werkzaamheden.

Tunesië

5.16. De financiële en technische samenwerking met Tunesië geeft een middelmatig uitvoeringstempo te zien. De tenuitvoerlegging van het tweede protocol kent tot in 1985 een aanzienlijke vertraging (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 10***), die te wijten is aan de aard van de gefinancierde projecten en acties (landbouwsector) en aan de vervanging van de nationale ordonnateur eind 1983. Sindsdien is het tempo versneld.

Egypte

5.17. Wat Egypte betreft (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 12***) worden de projecten gestart met een bijzonder grote vertraging, als gevolg van de vóór hun verwezenlijking doorlopen fasen. Er is immers tijd nodig voor de identificatie van de projecten, voor de juiste omschrijving van hun componenten, voor het onderzoek en de goedkeuring van de projecten, voor de ondertekening van het financieringsakkoord en voor de selectie van partners na de inschrijvingsprocedures. Vaak kunnen de projecten pas na een periode van drie jaar starten. De tenuitvoerlegging stuit dan op een aantal hindernissen, voornamelijk de logheid van de nationale bureaucratie, de passiviteit die afbreuk doet aan de kansen op succes van de projecten, en de ontoereikende capaciteit, met name inzake financiële en personele middelen, van de instellingen die zijn belast met de tenuitvoerlegging van deze projecten en acties.

Jordanië

5.18. Het uitvoeringstempo kan wat Jordanië betreft bevredigend worden geacht (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 13***). De algemene context is gunstiger omdat Jordanië in de eerste helft van de jaren 80 tot de relatief rijke landen behoorde en omdat het niveau van opleiding en bekwaamheid van de bevolking er vrij hoog ligt. De financiële steun van de Gemeenschap is geconcentreerd op een vrij beperkt aantal projecten inzake beroepsopleiding, universitaire opleiding en landbouwproduktie.

Libanon

5.19. De tenuitvoerlegging van de protocollen met Libanon wordt geblokkeerd door de noodtoestand in dat land (zie ***tabel 2*** en ***grafiek 14***). Dat geldt in het bijzonder voor het tweede protocol: hoewel ten laste van de volledige toewijzing verplichtingen zijn aangegaan is er al sinds meerdere jaren ter plaatse niets meer gerealiseerd; hetzelfde geldt ook voor het derde protocol, waarvoor nog geen enkele verplichting werd aangegaan.

Opzet van de projecten

5.20. De opzet van de projecten is van essentieel belang voor een bevredigende tenuitvoerlegging en voor een doeltreffende besteding van de communautaire gelden. De controles van de Kamer brachten een aantal tekortkomingen in de opzet van de onderzochte projecten aan het licht, waardoor de verwezenlijking van deze projecten negatief werd beïnvloed.

De omstandigheden en de doelstellingen van de projecten

5.21. Het besluit om een project of een actie te financieren is soms laakbaar doordat wordt voorbijgegaan aan ongunstige omstandigheden die de verwezenlijking van nagestreefde sociaal-economische doelstellingen van meet af aan sterk in gevaar brengen.

5.22. In Egypte zijn bepaalde projecten voor landbouwontwikkeling bij de start al vrijwel tot mislukken gedoemd door de subsidies voor bepaalde voedingsmiddelen en door de beheersing der landbouwprijzen. Voorlichtingsacties vooronderstellen het bestaan van een coöperatief netwerk of van voorlichtingsdiensten die in werkelijkheid ontbreken of niet werken. Een optimale benutting van bepaalde investeringen kan niet worden gewaarborgd omdat er bevoorradingsquota voor grondstoffen bestaan.

5.23. In Marokko stuit de produktie en commercialisatie van bepaalde veterinaire produkten op een systeem van prijsvaststelling waarbij de verdeling van ingevoerde goederen, die nochtans duurder zijn, wordt bevoordeeld.

De projectleiders

5.24. In Egypte worden landbouwprojecten die hoofdzakelijk bestaan uit acties voor ontwikkeling, voorlichting en/of distributie, toevertrouwd aan onderzoekinstellingen die niet beschikken over de middelen om ze tot een goed einde te brengen.

5.25. In Tunesië heeft de verantwoordelijke instelling bij het starten van de acties voor kredietverlening in de landbouw niet de vereiste gedecentraliseerde structuur voor een snelle en doeltreffende invoering van het kredietsysteem ter ontwikkeling van de kleine en middelgrote landbouwbedrijven.

5.26. In Algerije is het probleem meer algemeen van aard omdat de nationale ordonnateur niet de functies vervult die men ervan mag verwachten (zie paragraaf 5.14). Wegens het beperkte aantal — weinig op die taken voorbereide — personeelsleden, kan die instelling niet zorgen voor een correct beheer van de gelden voor ontwikkelingshulp. Zij kan geen positieve invloed uitoefenen op de voortgang van de dossiers en geen bemiddelaar zijn tussen de verschillende administraties. Deze tekortkoming is met name te merken in het beheer van de projecten.

De financieringsplannen

5.27. De financiële steun van de Gemeenschap wordt soms verleend voor projecten waarvoor geen duidelijk financieringsplan bestaat of waarvoor niet eens voldoende zekerheid aanwezig is dat alle vereiste middelen ter beschikking zullen komen.

5.28. In Turkije wordt de bijdrage van de Gemeenschap verleend voor een lopend project om ten dele het tekort van het financieringsplan op te vangen dat is ontstaan door de vertraagde uitvoering; in het financieringsvoorstel is sprake van bijdragen van andere geldschieters maar het bedrag ervan wordt niet vermeld.

5.29. In Marokko cofinancieren de Commissie en de EIB een project op basis van respectieve ramingen van de voorziene kosten die een verschil van circa 21 Mio ECU vertonen en waarvan de financiering overigens lang niet zeker is.

5.30. Er zou strikter, nauwkeuriger en realistischer tewerk moeten worden gegaan bij de opstelling van financieringsakkoorden, die zouden moeten dienen als basisdocument bij de tenuitvoerlegging en de beoordeling van de resultaten van een project.

De tijdschema's voor de uitvoering

5.31. In de financieringsakkoorden wordt doorgaans alleen een globale duur of een uiterste datum van uitvoering aangegeven. De projecten omvatten vaak acties van diverse aard (levering van installaties, technische bijstand, bouw-

werken enz.), maar de voor een doeltreffende coördinatie noodzakelijke programmering van de respectieve tijdschema's van deze verschillende acties ontbreekt.

5.32. De tijdschema's zijn in de meeste gevallen onrealistisch en worden dan ook zelden gevolgd. Zij gaan ervan uit dat de uitvoering verloopt onder ideale omstandigheden, die geenszins bestaan in landen zoals die waar de projecten worden gefinancierd; toch zijn de knelpunten voldoende bekend (logge procedures, zwakke administraties, ontoereikende personele en financiële middelen enz.), met name bij de Commissie. Met deze factoren zou rekening moeten worden gehouden bij de vaststelling der projecten, omdat anders de financieringsplannen aan waarde inboeten, een vooruitziend beheer moeilijk wordt gemaakt (planning der activiteiten, raming der begrotingen enz.), en voorts een betrouwbaar referentiepunt ontbreekt voor de correcte evaluatie van de ondervonden moeilijkheden, de vereiste correcties, de geboekte vooruitgang of de bereikte resultaten. De noodzaak een realistisch en dwingend tijdschema op te stellen wordt nog versterkt door de bepalingen van Verordening (EGKS, EEG, EURATOM) nr. 2049/88 van de Raad van 24 juni 1988 [1], betreffende een uiterste uitvoeringsdatum voor de aangegane juridische verbintenissen.

De vastgelegde communautaire gelden

5.33. Soms worden communautaire gelden vastgelegd in een omvang waarvan met name voor de Commissie duidelijk is dat die de behoeften van de betrokken projecten ruimschoots overtreft. Deze handelwijze heeft tot gevolg dat de communautaire steun soms gedurende vele jaren nodeloos wordt stilgelegd.

5.34. In Marokko werden ongeveer 4,3 Mio ECU nodeloos voor een project vastgelegd omdat de Commissie geen rekening hield met de verzwakking van de Marokkaanse munt en met de beslissing van de Marokkaanse autoriteiten om werkzaamheden die oorspronkelijk door de Gemeenschap zouden worden gefinancierd, voor eigen rekening te nemen. In een ander geval werd de communautaire bijdrage geleverd op basis van financiële schattingen die overdreven pessimistisch waren maar die ertoe leidden dat voor dit project de volledige som van 24 Mio ECU werd gebruikt die oorspronkelijk was bedoeld voor een ander project; in feite ligt de reële kostprijs van de operatie ongeveer 20 % lager dan voorzien en de Gemeenschap, die ongeveer 70 % van de projectkosten moest dekken, financiert het project nu bijna volledig.

5.35. Ten aanzien van een project in Egypte wist de Commissie reeds bij de ondertekening van het financieringsakkoord met zekerheid dat de vastlegging ongeveer 1,3 Mio ECU hoger lag dan de kosten van de werken: het contract voor de werken was reeds vele maanden eerder getekend.

De keuze van de steunvorm

5.36. Bij een aantal projecten in Algerije, Marokko, Tunesië en Malta stelt de Kamer vast dat een beroep wordt gedaan op verscheidene, zo niet alle financieringsinstrumenten waarin de protocollen voorzien (subsidies, leningen tegen speciale voorwaarden, leningen van de EIB uit haar eigen middelen, rentesubsidies), zonder dat de keuze van een dergelijke combinatie duidelijk wordt gerechtvaardigd door de aard, de aflossingsduur of de rentabiliteitsverwachtingen van de voorgenomen investeringen.

Uitvoering van de projecten

Vertragingen

5.37. De meeste projecten lopen, zowel vóór de start als tijdens de uitvoering, vertragingen van verschillende jaren op. De hierna volgende opsomming is zeker niet uitputtend. De termische centrale van Elbistan in Turkije moest in 1983 in produktie gaan maar het duurde tot eind 1989, dus negen jaar na de toekenning van de financiering, voor de lening tegen speciale voorwaarden volledig was uitbetaald. De installaties van het Nationaal Laboratorium voor de produktie van diervaccins in Marokko werden pas twee jaar na het einde van de werken in gebruik genomen. De stuwdammen te Aït Chouarit en te Sidi Driss alsook het kanaal van Rocade in Marokko werden wel op tijd afgewerkt, maar de doelstelling van deze projecten inzake landbouwirrigatie zal op z'n vroegst worden gerealiseerd met tien jaar vertraging. De werken voor de eerste fase van het project betreffende afvalwater te Helwan in Egypte werden eind 1986 gestart, twee jaar na de datum waarop ze in principe moesten zijn voltooid; de werken voor de tweede fase, die eind 89 moesten beginnen, hebben minstens al één jaar vertraging. De activiteiten tot bevordering en voorlichting van het project voor betere voeding van dieren in Egypte waren nauwelijks begonnen toen de technische bijstand voor het project werd ingetrokken. Het project genaamd Operatie landbouwkrediet - BNDA (Tunesië) moest eind 1988 zijn voltooid, maar op dat tijdstip was minder dan de helft van de steun gebruikt. Er is grote vertraging bij het starten van het project betreffende verbetering van het beheer van irrigatiegebieden (Tunesië). Er waren ongeveer tien jaar nodig voor het voltooien van het project tot oprichting en uitbreiding van de centra voor beroepsopleiding in Algerije, dat vier jaar moest duren.

5.38. Natuurlijk kan de tenuitvoerlegging van de projecten worden getroffen door onverwachte en moeilijk voorzienbare problemen. Maar in de meeste gevallen hebben de vertragingen dezelfde welbekende oorzaken, waaronder de traagheid van procedures, tekortschietende administratieve structuren, een gebrek aan coördinatie, of

[1] PB nr. L 185 van 15. 7. 1988, blz. 3, artikel 1, punt 1.

een tekort aan personele en financiële middelen ter plaatse. Met deze omstandigheden, die niet erg bevorderlijk zijn voor een vlotte uitvoering van de projecten, moet rekening worden gehouden in de ontwerpfase.

Ingrijpende wijziging van de projecten

5.39. Niet zelden worden tijdens de uitvoering belangrijke wijzigingen aangebracht in de inhoud of zelfs de oriëntatie van de projecten, zonder dat vooraf terdege is onderzocht of dat noodzakelijk en gegrond is in het licht van de omstandigheden, de middelen of de doelstellingen. Soms vinden de wijzigingen louter plaats op initiatief van de instelling die het project uitvoert en wordt de Commissie noch geïnformeerd noch geraadpleegd.

5.40. In Turkije verdubbelde de Turkse partner kort na de start van een project de te bereiken produktiedoelstellingen; hierdoor werd het volume van de vereiste investeringen bijna driemaal zo groot en, terwijl de Gemeenschap oorspronkelijk de enige geldschieter zou zijn, werd een beroep gedaan op andere financieringsbronnen. De dossiers van de Commissie bevatten geen informatie over de omstandigheden die tot deze wijziging hebben geleid.

5.41. In Egypte werd een project voor de bouw van opslagvoorzieningen met instemming van de delegatie, maar zonder goedkeuring van de Commissie, herhaaldelijk grondig gewijzigd. Het gebrek aan duidelijkheid is zo groot dat bij de voorbereiding van de financiering voor de tweede fase de verantwoordelijke dienst van de Commissie navraag moest doen over hetgeen er in de eerste fase was verwezenlijkt. De toestand verbetert niet in de tweede fase, want de Kamer en de delegatie hebben bij hun bezoeken vastgesteld dat de begunstigde de communautaire gelden gebruikt naar eigen goeddunken, zonder te letten op het financieringsakkoord. Een ontwikkelings- en voorlichtingsproject inzake de veevoederproduktie wordt, bij gebrek aan betrouwbare onderzoekresultaten, voortgezet in de vorm van een experimenteel programma, zonder het project vooraf opnieuw te omschrijven.

5.42. In Tunesië wordt een project tot financiering van tien trawlers gekozen met het oog op een op de industrialisatie gerichte visserij. Nadat de lening tegen speciale voorwaarden (krachtens ruim mandaat) is toegestaan, verneemt de EIB dat de kenmerken van de trawlers afwijken van die welke in de voorstudie werden opgenomen. Deze wijziging wordt niet aangevochten hoewel met de communautaire steun nu een versterking van de traditionele visserij wordt gefinancierd en het project op middellange of lange termijn nadelig zou kunnen zijn voor de ontwikkelingsbelangen van Tunesië.

5.43. Bij een programma voor de opleiding van leidinggevend personeel in de sector openbare werken in Algerije wijkt het financieringsakkoord, dat pas ruim twee jaar na het besluit van de Commissie wordt ondertekend, sterk af van het oorspronkelijke ontwerp. Zo gaat het niet meer om de bijscholing van middenkader maar om de opleiding van leerkrachten in technische instituten. In deze nieuwe visie worden de geplande acties in de vorm van beurzen of technische bijstand aanzienlijk gewijzigd.

De technische bijstand

5.44. De kwaliteit van de verrichtingen van de door de Gemeenschap gefinancierde technische bijstand kan worden beïnvloed door verschillende factoren, zoals de kwaliteit van de experts zelf, een gebrek aan coördinatie tussen de technische bijstand en de andere elementen van een project, of de soms moeilijke arbeidsverhoudingen tussen de experts en het plaatselijk personeel.

5.45. In Egypte kan worden getwijfeld aan de kwaliteit van de deskundigen in de eerste fase van een studie inzake de watervoorraden in de Sinaï; er heerst een algemeen gebrek aan informatie en documentatie over de verrichte werkzaamheden en de resultaten daarvan. Ten aanzien van een project voor universitaire samenwerking betreffende kennis van zee en visserij kan kritiek worden geleverd op de keuze van een der universitaire instellingen in de Gemeenschap omdat deze niet beschikte over de nodige ervaring inzake mariene warmwaterbiologie.

5.46. In Tunesië wordt een project tot verbetering van het beheer van irrigatiegebieden gehinderd door de veelvuldige wisseling van deskundigen, waarvan de prestaties, en met name de verslagen, trouwens van geringe kwaliteit zijn.

5.47. Bij verschillende projecten in Algerije en Egypte wordt, gelet op de stand van uitvoering van de andere onderdelen van de projecten (bouwwerken, aankoop van materiaal), te vroeg gebruik gemaakt van de technische bijstand, zodat het nut ervan voor de projecten navenant vermindert.

5.48. Bij een project tot verbetering van de veevoederproduktie in Egypte hebben de betrekkingen tussen de experts en hun plaatselijke partners te lijden onder meningsverschillen inzake de oriëntatie van het project zelf maar ook onder een gebrek aan coördinatie. Bij een project voor universitaire samenwerking zijn de persoonlijke relaties slecht en de meningsverschillen inzake de opzet en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden totaal; dat leidde tot het ontslag van de Britse projectleider, hetgeen de problemen echter niet oploste.

De verplichtingen van de begunstigden

5.49. Vaak komt de begunstigde zijn verplichtingen krachtens de financieringsakkoorden niet of slechts met veel vertraging na. Daarbij kan het gaan om de levering van zijn financiële bijdrage, de terbeschikkingstelling van de nodige terreinen, installaties of personeelsleden, de

totstandbrenging van de voorziene administratieve structuren voor de uitvoering van het project, of het volgen van de communautaire procedures voor inschrijving en sluiting van overeenkomsten. Dat veroorzaakt grote vertragingen, brengt de verwezenlijking van de doelstellingen in gevaar en kan soms de opzet zelf van het project op losse schroeven zetten.

5.50. Een project tot opheffing van sloppenwijken in Marokko kent grote vertraging bij de verwezenlijking van de sociaal-administratieve voorzieningen, met name van de medische en onderwijskundige infrastructuur, en te betwijfelen valt of de Marokkaanse partij werkelijk voornemens is, ze te realiseren (zie paragraaf 5.65). De communautaire steun voor een kredietoperatie ten behoeve van kleine landbouwers moest apart worden beheerd maar dit voorschrift wordt niet nageleefd.

5.51. Een project van beroepsopleiding in Algerije leed vooral onder de niet-naleving van de overeengekomen procedures inzake inschrijving en sluiting van overeenkomsten. De Commissie werd pas achteraf ingelicht en is gedwongen talrijke afwijkingen toe te staan.

5.52. In Egypte beslist de begunstigde van een project voor de bouw van opslagruimte volgens zijn eigen strategie en niet volgens het financieringsakkoord over de uit te voeren werken. Een ander project loopt vertraging op omdat de Egyptische partij niet in staat is tijdig haar financiële bijdrage te leveren; de Commissie staat zelfs voorschotten toe die niet worden terugbetaald. De onmogelijkheid te beschikken over een stuk woestijn van enkele hectaren in een land met een oppervlakte van 750 000 km^2, waarvan 96 % uit woestijn bestaat, is een der hoofdoorzaken voor het niet realiseren van een groot deel van een programma voor onderzoek inzake bodemverbetering. Ondanks de herhaalde oproepen van de delegatie is nog steeds niet gezorgd voor de geplande structuur die nodig is voor de werking, het onderhoud en het beheer van een groot zuiveringssysteem.

De administratieve structuren

5.53. De tenuitvoerlegging van de projecten wordt ook bemoeilijkt door het feit dat het personeel vooral qua vakkennis tekortschiet, weinig gemotiveerd is of veelvuldig wordt overgeplaatst. Ook komt het vaak voor dat coördinatie tussen de verschillende zowel plaatselijke als buitenlandse betrokkenen, ontbreekt. Deze vaststellingen gelden voor een aantal projecten inzake landbouwontwikkeling, beroepsopleiding of onderzoek in Algerije, Tunesië, Egypte en Jordanië.

Doeltreffendheid van de projecten

Algemene opmerkingen

5.54. De doeltreffendheid van de financiële en technische samenwerking verschilt aanzienlijk van land tot land, zodat voor elk land een aparte analyse nodig is. Grosso modo kan men tevreden zijn over het effect van de projecten die werden gefinancierd in Jordanië en in Tunesië. In Marokko stuit de tenuitvoerlegging van de projecten niet op speciale moeilijkheden en sommige projecten zijn duidelijk een succes; bij andere, die financieel niet onbelangrijk zijn, wordt de verwezenlijking van de doelstellingen aanzienlijk vertraagd en komt ze zelfs in gevaar, doordat de acties die aan de Marokkaanse partij waren overgelaten niet volgens plan zijn uitgevoerd of misschien nooit zullen worden uitgevoerd. Over de doeltreffendheid van de in Malta gefinancierde projecten bestaat geen twijfel; maar het ging hier niet om samenwerking, omdat de communautaire steun beperkt bleef tot de financiering van bijna voltooide activiteiten. De tenuitvoerlegging van de projecten in Egypte verloopt uiterst moeizaam, vooral wegens het zwakke optreden van de lokale partners; wat de resultaten betreft staat een mislukking dikwijls vast of is deze te vrezen. De financiële en technische samenwerking met Algerije heeft geleden onder bijzonder ongunstige omstandigheden die de tenuitvoerlegging ervan hebben belemmerd, zodat in deze fase geen resultaten zijn te verwachten. Ten aanzien van Turkije levert een controle aan de hand van stukken bij de Commissie niet de vereiste informatie op om de doeltreffendheid van de communautaire steun te kunnen beoordelen.

Turkije

5.55. Wegens de ontoereikendheid of het ontbreken van gegevens in de dossiers van de Commissie is het niet mogelijk uit een controle aan de hand van stukken op te maken of de vier onderzochte projecten, waarvoor in totaal 190 Mio ECU aan financiële steun, of bijna 65 % van de globale budgettaire toewijzing van het derde protocol en van de speciale steun werd toegekend, hun doel hebben bereikt, namelijk bij te dragen tot de toeneming van de elektriciteitsproduktie. Bij de twee projecten die door de EIB krachtens een ruim mandaat werden beheerd, namelijk de hydro-elektrische installatie van Karakaya en de thermische centrale van Elbistan, valt zelfs niet te achterhalen wat precies werd gefinancierd met de begrotingssteun van in totaal 160 Mio ECU. Bij de twee door de Commissie beheerde projecten, de lignietmijnen in Beypazari en de lignietexploratie, kwam men niet verder dan het leveren van uitrusting en werd de ontwikkelingsdoelstelling genegeerd.

Malta

5.56. Algemeen gezien beantwoordden de projecten in het kader van het eerste protocol aan gerechtvaardigde behoeften, werden zij behoorlijk ten uitvoer gelegd en leverden zij de verwachte resultaten op. De acties van technische bijstand en opleiding waren doorgaans van hoge kwaliteit en stemden de Maltese instellingen tot tevredenheid. De werken tot modernisering van de haven van Valletta verliepen vlot en de rentabiliteit van de investeringen schijnt vast te staan. Maar de idee van samenwerking ontbrak in de toepassing van dit eerste protocol. Het betreft in feite een louter financiële hulp voor reeds zeer vergevorderde zo niet voltooide acties.

Algerije

5.57. Een der prioriteiten bij de eerste twee protocollen was, naast de vermindering van het voedseltekort, het voldoen aan de grote behoefte aan opleiding voor hoger personeel en geschoolde arbeiders die nodig zijn voor het verwezenlijken van de doelstellingen van economisch en sociale ontwikkeling; over het nut van de communautaire steun op deze terreinen bestaat geen twijfel. Maar de tenuitvoerlegging stuit op belangrijke moeilijkheden. De algemene omstandigheden waren althans tot voor kort bijzonder ongunstig, hetgeen blijkt uit het gebrek aan belangstelling van de Algerijnse autoriteiten voor de communautaire steun (zie paragraaf 5.14). Dit wordt geïllustreerd door het lage peil van de begrotingsuitvoering (zie ***tabel 4***). Onder deze omstandigheden kan men moeilijk tastbare resultaten verwachten.

5.58. Ongeveer tien jaar waren nodig voor de voltooiing van het project tot oprichting en uitbreiding van de centra voor beroepsopleiding, dat slechts drie of vier jaar had moeten duren. Wat betreft het gedeelte dat ten tijde van de controle door de Kamer was verwezenlijkt kan onmogelijk worden nagegaan welk effect de communautaire uitgaven hebben gehad; het valt hoe dan ook te betwijfelen of de doelstelling — het creëren van opleidingsplaatsen voor de diverse sectoren van de bouw en de industrie — werd bereikt. De voor dit project ingezette personele middelen en de ondervonden moeilijkheden staan niet in verhouding tot de resultaten ervan.

5.59. Het project tot steun aan het ministerie van handel, dat werd gestart in 1987 en tot doel had opleidingsacties te voeren waardoor de uitvoercapaciteit van de Algerijnse ondernemingen moest worden vergroot, kan niet worden uitgevoerd omdat noch de Algerijnse partij zelf, noch de Commissie kan bepalen wat voor soort steun de Gemeenschap moet verlenen; de veranderingen in het Algerijnse economische klimaat maken een herziening noodzakelijk van de onderzoeksconclusies waarop het project steunt, maar de Algerijnse autoriteiten zijn niet in staat, een nauwkeurige aanvraag te formuleren.

5.60. Ondanks een lange onderzoeksperiode (3,5 jaar), bevat het financieringsakkoord betreffende het project voor de opleiding van hoger personeel in de sector openbare werken niet de nodige elementen voor de verwezenlijking ervan; met name ontbreekt een tijdschema voor de uitvoering van de verschillende acties en wordt ook de aard van de gewenste technische bijstand niet vermeld. Algerijnse studenten volgden of volgen nu opleidingsprogramma's in de Gemeenschap hoewel niets erop wijst dat de verleende beurzen binnen het kader van het project vallen; door het ontbreken van technische bijstand kan het project niet starten en valt het dus te betwijfelen of de opgeleide bursalen opleidingsfuncties zullen uitoefenen in de organisaties waarop het project is gericht.

5.61. De studiebijeenkomsten die reeds werden georganiseerd in het kader van het project voor opleiding van hoger personeel voor de zware industrie schijnen aan de door de Algerijnse partij uitgedrukte verwachtingen inzake kennisoverdracht te hebben voldaan. Het effect van het project zal echter moeilijk te beoordelen zijn, daar het financieringsakkoord de uit te voeren acties uitsluitend in financiële termen omschrijft.

Marokko

5.62. In vergelijking met wat in andere landen kan worden vastgesteld, verloopt de realisatie zelf van de projecten in Marokko betrekkelijk bevredigend. Hoewel verscheidene van de onderzochte projecten duidelijk geslaagd zijn (zie de paragrafen 5.68 en 5.69), is dat evenwel niet het geval met enkele andere, hoofdzakelijk het project tot kredietverlening ten behoeve van kleine landbouwers, waarbij de exacte besteding van de communautaire gelden onbekend blijft (zie paragraaf 5.63). De andere projecten, die ongetwijfeld van nut zijn, zullen hun doelstellingen pas volledig kunnen bereiken als de Marokkaanse autoriteiten zorg dragen voor de verwezenlijking van de acties waarmee zij belast zijn (zie de paragrafen 5.65 — 5.67).

5.63. Via het project tot kredietverlening ten behoeve van kleine landbouwers werd een nieuwe betalingsregeling gefinancierd voor de leningen van ongeveer 70 000 landbouwers die in financiële moeilijkheden verkeerden door de herhaalde droogteperiodes. Bij gebreke van informatie over de terugbetaling van deze leningen is niet bekend of deze actie blijvende resultaten heeft gehad; op grond van enige door de Kamer verzamelde gegevens kan dit worden betwijfeld, althans wat betreft bepaalde streken die zijn blijven lijden onder ongunstige weersomstandigheden. De Nationale Landbouwkredietbank heeft zich niet gehouden aan haar verplichting, de verrichtingen in verband met de door communautaire gelden gevoede kredietlijn apart te beheren; het is dus onmogelijk na te gaan of de sedert 1985 terugontvangen bedragen werkelijk opnieuw worden gebruikt voor soortgelijke acties of om tegen de gunstigste voorwaarden leningen toe te staan aan kleine landbouwers. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt grotendeels bij de Commissie die na het storten van de communautaire bijdrage niet heeft gezorgd voor toezicht op het project.

5.64. Het project voor een lexicografische gegevensbank, genaamd LEXAR, leidde tot de uitwerking van een geïnformatiseerd woordenboek van wetenschappelijke en technische termen. Maar deze gegevensbank kan momenteel niet worden gebruikt omdat geen enkel werk is uitgegeven en er geen computernetwerk is opgezet.

5.65. De realisatie van de verbouwingswerken voor het project tot opheffing van de sloppenwijken van Sale verloopt vrij bevredigend: tot nu toe zijn drie van de vier sloppenwijken opgeheven. De overbrenging van de families naar de aangelegde percelen en het programma voor de bouw van individuele woningen schijnen normaal te vorderen. Doordat er in de verwezenlijking van de sociaal-administratieve voorzieningen, waarvoor de Marokkaanse partij moest zorgen, grote vertraging werd waargenomen, kan echter worden gevreesd dat, nu de terreinen van de sloppenwijken bijna geheel zijn vrijgemaakt, de Marokkaanse overheid geen belangstelling meer heeft voor deze actie; de overgebrachte families zouden hierdoor komen vast te zitten in een gebied waar met name de nodige medische, onderwijskundige en commerciële infrastructuur ontbreekt.

5.66. Dit wijst nogmaals op een gebrekkig toezicht door de Commissie, hetgeen temeer te betreuren valt omdat het comité ad hoc bij de goedkeuring van het project op grond van de belangrijke sociaal-economische aspecten ervan, uitdrukkelijk aan de Commissie had gevraagd speciaal zorg te dragen voor het toezicht op de uitvoering.

5.67. Met de projecten tot inrichting van het centrale deel van de Haouz-vlakte en voor de stuwdam van Aït Chouarit heeft de Gemeenschap bijgedragen tot de realisatie van de zware infrastructuur die onontbeerlijk is voor een ambitieus en waardevol inrichtingsplan, dat moet zorgen voor een meer efficiënt en economisch watergebruik en een verhoging van de voedselproduktie. Maar om redenen van technische en financiële aard werd het tijdschema voor de uitvoering van het inrichtingsplan van de Haouz-vlakte verstoord en de mede door de Gemeenschap gefinancierde infrastructuur wordt nog niet gebruikt voor het beoogde doel, behalve de drinkwatervoorziening voor Marrakech. Ook als de onzekerheid betreffende de financiering van meer dan de helft van het geplande irrigatiestelsel wordt weggenomen en de irrigatie-inrichting vordert in het gewenste tempo, dat tot dusverre niet werd gehaald, zal het eerste deel van de irrigatie van de Haouz-vlakte op z'n best met tien jaar vertraging ten aanzien van het oorspronkelijke tijdschema worden gerealiseerd. Ook hier zorgde de Commissie voor onvoldoende toezicht, want dit bleef beperkt tot de werkzaamheden van bouwkundige aard en eindigde toen die in 1986 waren voltooid.

5.68. Hoewel de installaties met twee jaar vertraging in gebruik werden genomen, heeft het project betreffende een Nationaal Laboratorium voor de produktie van veterinaire vaccins op het vlak van de personeelsopleiding en de produktie van vaccins tegen schapeziekten zijn doelstellingen bereikt. Het laboratorium levert kwaliteitsprodukten met de snelheid en soepelheid die nodig zijn voor doeltreffende inentingscampagnes. Momenteel wordt de produktie van vogelvaccins belemmerd door een systeem van prijsbepaling dat de verdeling van ingevoerde produkten bevordert. Dankzij een grotere beheersautonomie zou het laboratorium binnenkort zijn activiteiten moeten kunnen uitbreiden, met name naar de particuliere sector. Het toezicht door de Commissie was bevredigend; het project werd trouwens in opdracht van de Commissie door een consulent geëvalueerd.

5.69. Alles schijnt erop te wijzen dat de projecten tot begeleiding en uitrusting van tien instituten voor toegepaste technologie en beroepsopleiding hun doelstelling bereiken, namelijk de Marokkaanse economie te voorzien van de technici die ze nodig heeft, voornamelijk in de industrie en de bouw, openbare werken, handel en diensten in het algemeen. Op enkele uitzonderingen na zijn de opleidingsacties gestart volgens plan en de centra krijgen voldoende deelnemers. De opgeleide technici vinden echter moeilijk werk buiten de meest ontwikkelde en geïndustrialiseerde zones van het land.

Tunesië

5.70. Ondanks bepaalde specifieke uitvoeringsproblemen is het algemene beeld van de financiële en technische samenwerking met Tunesië positief. Men kan enig voorbehoud maken inzake de mogelijke afloop van bepaalde projecten (zie de paragrafen 5.71 — 5.73), maar bij andere projecten heeft de financiële bijdrage van de Gemeenschap geleid tot het bereiken van de gestelde doelen (zie de paragrafen 5.74 — 5.76).

5.71. Het project tot oprichting van centra voor beroepsopleiding stuitte op een gebrek aan coördinatie en één van de drie gebouwde centra bleek niet geschikt voor het geplande soort onderwijs. Wegens de voortijdige intrekking van de door de Gemeenschap gefinancierde technische bijstand bleef het project beperkt tot de levering van outillage.

5.72. Doordat de afmetingen van de schepen kleiner werden (zie paragraaf 5.42), valt te betwijfelen of het project tot financiering van tien trawlers kan leiden tot de verwachte toename van de industriële visserij, die het optreden van de Gemeenschap had gerechtvaardigd.

5.73. Ten tijde van de controle was het nog te vroeg om zich te wagen aan een beoordeling van de resultaten van de projecten inzake landbouwkrediet en inzake de financiering van agrarische en agro-industriële initiatieven op kleine en middelgrote schaal via globale leningen. De ervaring leert echter dat vooral wegens de herhaalde droogteperiodes voor vele kredieten een nieuw terugbetalingsplan moest worden opgesteld en dat ze misschien wel oninbaar zijn. De kans op uitputting van het uit communautaire steun opgebouwde bedrijfskapitaal blijft bestaan.

5.74. Volgens een technisch-economische studie biedt het aanplanten van dadelpalmen in de streek van Réjim-

Maatoug veelbelovende ontwikkelingsperspectieven; een eerste project, dat door de Gemeenschap met 15 Mio ECU wordt gefinancierd, voorziet in de aanplant van ongeveer 1 000 hectare, hetgeen de bevolking in deze streek sedentair zou moeten maken en een produktie zou moeten ontwikkelen die grote afzetmogelijkheden biedt.

5.75. Het project tot versterking van de onderzoekscapaciteit van de Directie watervoorraden bij het Ministerie van landbouw schijnt de doelstellingen, namelijk bij te dragen tot een beter beheer van de beschikbare voorraden en tot voortzetting van het zoeken naar nieuwe voorraden, te hebben bereikt. Het project is van essentieel belang voor een exacte beoordeling van de mogelijkheden tot waterbevoorrading en de benutting ervan, met name voor de uitbreiding van het geïrrigeerde areaal.

5.76. Het project betreffende een inventaris van de beschikbare grond in Zuid-Tunesië leidde tot de opstelling van kaarten, de aanwijzing van sectoren die mogelijkheden bieden voor de ontwikkeling van landbouw en veeteelt, en het verrichten van gedetailleerde bodemkundige studies die zouden moeten bijdragen tot het starten van projecten voor het agrarische bruikbaar maken van grond, welke passen in de nationale strategie ter bestrijding van de woestijnvorming.

Egypte

5.77. De financiële en technische samenwerking met Egypte is grotendeels mislukt. Heel wat onderzochte projecten hebben hun doel niet bereikt; bij sommige is zelfs moeilijk na te gaan wat de aard van de uitgevoerde activiteiten is (zie de paragrafen 5.78 — 5.81). Bij de andere is het effect van de communautaire steun onzeker omdat de Egyptische partner niet in staat is de gefinancierde installaties doeltreffend te gebruiken (zie de paragrafen 5.82 — 5.85). Eén der onderzochte projecten, dat nog niet is afgerond, schijnt bemoedigende perspectieven te bieden (zie paragraaf 5.85).

5.78. Bijna de helft van de acties in het kader van het programma tot bevordering van de investeringen moest worden stopgezet wegens de povere prestaties van de verantwoordelijke Egyptische instelling. Daar ondanks de herhaalde verzoeken van de Commissie geen enkel verslag over de werkzaamheden is uitgebracht, kunnen de resultaten van de ondernomen acties moeilijk worden vastgesteld; een tiental firma's uit de Gemeenschap zouden een deel van hun activiteiten naar Egypte hebben overgebracht.

5.79. De eerste fase van de studie inzake de watervoorraden in de Sinaï werd ernstig gehinderd door een aantal problemen, met als voornaamste de gebrekkige technische bijstand, het tekort aan personele middelen, de vertraging bij de levering van uitrusting, het ontbreken van coördinatie en programmering van de werkzaamheden en een ontoereikend toezicht door de Commissie. Hoewel het nog te vroeg is om zich uit te spreken over de mogelijke afloop van de tweede fase, start deze toch onder een gunstiger gesternte: men schijnt lering te hebben getrokken uit de vroegere tekortkomingen.

5.80. Het project voor zeebiologisch onderzoek van het programma betreffende universitaire samenwerking heeft nog niet geleid tot de invoering van een echt systematisch studieprogramma. De gespannen relaties tussen de professoren van de faculteit (zie paragraaf 5.48) bemoeilijkt het aantrekken van studenten. Het starten van de studies zou bovendien kunnen worden bemoeilijkt door het overbrengen van het onderzoekstation naar een plaats die moeilijk bereikbaar is en niet over de nodige faciliteiten beschikt.

5.81. Het project tot verbetering van de veevoederproduktie heeft — afgezien van een noodgedwongen beperkt programma van experimenten, dat door de technisch adviseurs is gestart — slechts geleid tot de financiering van de normale werking van de betrokken afdeling van het onderzoeksinstituut en de aanschaf van ongebruikte en waarschijnlijk nutteloze uitrusting. Het is duidelijk dat het project niet zal uitmonden in het opstellen en verspreiden van betere, aan de behoeften van de landbouwers aangepaste, tijdschema's voor de voedering.

5.82. Het project tot verbetering van de veevoedering bleef steken in de fase van investeringen en bouw, maar gaf de kleine landbouwers niet de beschikking over verbeterde voedertechnieken. De tot stand gebrachte produktie- en distributiecapaciteiten blijven sterk onderbenut. Met de voorlichtingsacties werd niet eens een begin gemaakt. De geleidelijke liberalisering van de landbouwsector sinds 1988, die zou moeten leiden tot de afschaffing van de subsidies voor traditioneel veevoeder, kan dit project a posteriori interessante vooruitzichten bieden. De gefinancierde installaties kunnen nuttig worden gebruikt, mits het beheer ervan wordt toevertrouwd aan een gemotiveerde en doeltreffende instantie, hetgeen thans niet het geval is.

5.83. In de eerste fase van het project voor opslag van landbouwprodukten te Daqahlia werden de nodige opslagplaatsen gebouwd, die voldoen aan de behoeften en van goede kwaliteit zijn. Maar op lange termijn bestaat er wel enige onzekerheid over het onderhoud. Belangrijker is dat deze installaties onder de huidige omstandigheden niet kunnen bijdragen tot de beoogde vermindering van de verliezen bij de opslag van voedingsmiddelen; alle door de Kamer bezochte opslagplaatsen bevatten meststoffen in plastic zakken, terwijl de rijst in jute balen in de open lucht zonder behoorlijke bescherming was opgeslagen. Het starten van de tweede fase toont duidelijk aan dat de Egyptische instantie de communautaire gelden naar eigen goeddunken gebruikt. Zij heeft immers zonder voorafgaand overleg met de Commissie besloten de aard en de ligging van de te bouwen opslagplaatsen wezenlijk te wijzigen, en het is nog niet duidelijk of deze opslagplaatsen, in tegenstelling tot de reeds bestaande, werkelijk zullen worden gebruikt voor de opslag van voedingsmiddelen.

5.84. Het project betreffende afvalwater te Helwan is ingewikkeld en zeer technisch. De vertraging bij de omschrijving en voorbereiding van het project veroorzaakte een belangrijk financieel verlies; een communautaire subsidie van 15 Mio ECU in het kader van het tweede protocol dient trouwens enkel voor het opvangen van verhoogde kosten, zonder extra fysieke investeringen te financieren. Vooral dankzij een belangrijke technische

bijstand werden de grootste technische problemen opgelost en na de voltooiing van de werken zou het systeem moeten functioneren. Maar het staat nog niet vast of het systeem op lange termijn levensvatbaar is; hoewel de Commissie de laatste jaren herhaaldelijk daarop heeft aangedrongen, hebben de Egyptische autoriteiten nog steeds niet gezorgd voor de administratieve en technische structuur die nodig is voor het beheer, de werking en het onderhoud van het systeem. De verantwoordelijke instantie is zelfs niet in staat het bestaande systeem te doen werken en correct te onderhouden. Bij gebreke van geschikte regelingen die bij de vastlegging van het project hadden moeten worden opgesteld, zou dit zeer geavanceerde zuiveringssysteem wel eens in verval kunnen raken.

5.85. Het onderzoeksproject voor de garnalenkweek „Artemia" van het programma tot universitaire samenwerking heeft nog niet alle hindernissen van technische of economische aard overwonnen. Toch menen de deskundigen dat in Egypte de omstandigheden en de afzetmogelijkheden bestaan voor een commerciële produktie van deze garnalen, die een wezenlijk onderdeel van de voeding van jonge vis vormen.

Jordanië

5.86. De in Jordanië gefinancierde projecten worden doorgaans tenuitvoergelegd op een wijze die geen aanleiding geeft tot kritiek. De gedane investeringen dragen bij tot de verwezenlijking van de gekozen doelstellingen (zie de paragrafen 5.90 en 5.91), hoewel valt op te merken dat sommige ervan, misschien tijdelijk, worden onderbenut (zie de paragrafen 5.88 en 5.89). Voor één project moet echter voorbehoud worden gemaakt, niet zozeer wegens de eventuele doeltreffendheid als wel door de opzet ervan (zie paragraaf 5.87).

5.87. Het project voor landbouwkrediet aan kleine landbouwers geeft aanleiding tot enkele vragen en reserves. Daar er in de opeenvolgende fasen van de leningen — van de Gemeenschap aan de Jordaanse Staat, van deze Staat aan de Agricultural Credit Corporation en van laatstgenoemde aan de landbouwers - verschillende voorwaarden (uitstel van betaling, aflossingstermijn en rentevoet) gelden, worden de financiële voordelen van de communautaire steun verdeeld over de Staat, de kredietinstelling en de landbouwers. Het project behelst in feite drieërlei verrichtingen, namelijk de financiering van kleine landbouwprojecten door de Agricultural Credit Corporation, de verhoging van het bedrijfskapitaal van deze instelling en de financiering van landbouwprojecten door de regering. Dit systeem moet vooral worden bekritiseerd door het gebrek aan helderheid omdat de doelstellingen van de financiering niet duidelijk zijn aangegeven. Bovendien maakt deze financiële constructie een deugdelijke controle op het gebruik van de geldmiddelen onmogelijk.

5.88. Bij het project tot bijstand aan de Royal Scientific Society, verliepen de werkzaamheden voor het uitrusten van de laboratoria evenals de acties voor opleiding, kennisoverdracht en dienstverlening van deskundigen tot tevredenheid van de begunstigden. Ten tijde van de controle door de Kamer bleek echter dat de uitrusting die was aangebracht voor een subproject betreffende onderzoek naar zonne-energie grotendeels ongebruikt bleef, vooral door een kennelijk gebrek aan belangstelling van de communautaire partner, het Gemeenschappelijk Centrum van Onderzoek te Ispra.

5.89. Het project voor bijstand aan de faculteit bouwkunde en technologie van de universiteit van Jordanië liep enige vertraging op bij de uitvoering, maar de werkzaamheden voor de bouw en uitrusting van de laboratoria alsook de acties van technische bijstand werden ten slotte op bevredigende wijze afgerond. De doelstellingen van het project werden bereikt, hoewel de pedagogische ambities van de instelling bescheiden lijken in vergelijking met de ter beschikking gestelde uitrusting.

5.90. Het project inzake een plantgoedproduktie-eenheid van de Jordan Valley Authority stuitte op uitvoeringsmoeilijkheden door een gebrek aan coördinatie en door een fout in de technische opzet betreffende de irrigatie van het plantgoed. Nu de nodige aanpassingen zijn verricht, zorgt de installatie voor de intensieve produktie van het nodige plantgoed voor de agrarische exploitatie van de Jordaanvallei.

5.91. Het project betreffende bijstand aan de faculteit wetenschappen van de universiteit van Yarmouk is geslaagd. Moderne installaties met hoge prestaties worden er naar behoren gebruikt en onderhouden. Tevens wendt de universiteit zich tot de industrie met een aanbod voor studies en onderzoek en bevordert zij aldus de steeds wenselijke uitbreiding van de betrekkingen tussen de onderzoekscentra en de industrieën die de nieuw verworven technologieën gebruiken.

6. CONCLUSIES

6.1. De financiële protocollen vertonen een zekere starheid ten opzichte van de verscheidenheid van situaties, waardoor met name het uitvoeringstempo sterk verschilt naar gelang van de begunstigde landen. Maar toch bieden de protocollen in principe een geschikt kader voor het omschrijven en uitvoeren van een financiële en technische samenwerking die naar tijd samenhangend is en aansluit bij de prioritaire ontwikkelingsdoelstellingen van de partnerlanden (zie de paragrafen 3.23 — 3.31).

6.2. De talrijke moeilijkheden waarop de tenuitvoerlegging van de protocollen is gestuit en de nog steeds bestaande mogelijkheid om communautaire gelden voor onbeperkte tijd vast te leggen, hebben de bij de opzet beoogde meerjarigheid evenwel grotendeels zinledig gemaakt. Dat leidt tot een doorgaans trage uitvoering van de begroting en een opeenstapeling van niet-beëindigde protocollen. De Kamer is van oordeel dat passende maatregelen moeten worden genomen om hieraan een eind te maken en het in de protocollen vastgestelde tijdschema

strikter te eerbiedigen. Bij de vaststelling van het bedrag van de financiële toewijzing moet rekening worden gehouden met de werkelijke absorptiemogelijkheden van de begunstigde landen tijdens de toepassingsperiode. Bovendien moet een mechanisme voor de beëindiging van de protocollen worden ingesteld, dat met name leidt tot een formeel besluit betreffende de bestemming van een eventueel saldo (zie de paragrafen 3.1 — 3.22).

6.3. Gewezen moet worden op zorgwekkende tekortkomingen in de door de Commissie ingevoerde systemen voor zowel de verrichtingen die zij rechtstreeks beheert als de verrichtingen die bij volmacht aan de EIB zijn toevertrouwd.

6.4. De boekhoudkundige systemen zijn in de huidige staat ongeschikt voor een betrouwbaar en doeltreffend toezicht op de uitvoering der protocollen en er is geen systeem van toezicht op de financiële uitvoering van de projecten en acties (zie de paragrafen 4.2 — 4.11).

6.5. Bij de aan de EIB toevertrouwde verrichtingen verliest de Commissie de greep op het besluit tot financiering, hoewel zij hierbij toch een beroep doet op middelen uit de begroting. Omdat de Commissie niet heeft gevraagd om een minimum aan passende gegevens inzake de uitvoering en resultaten van deze verrichtingen, kan zij onmogelijk haar verantwoordelijkheden in verband met de uitvoering van de begroting op zich nemen. Het is absoluut noodzakelijk dat de Commissie met de EIB tot een regeling komt waardoor ze kan beschikken over de noodzakelijke gegevens betreffende de uitvoering en de resultaten van de gefinancierde verrichtingen (zie de paragrafen 4.12 — 4.23).

6.6. De kwaliteit van het toezicht van de Commissie op de rechtstreeks door haar beheerde acties is al te vaak ontoereikend. Omdat er geen deugdelijk beheersysteem bestaat, zijn de verantwoordelijkheden onduidelijk en verspreid, ontbreken er instructies, zijn er weinig gegevens over de uitvoering van de projecten en acties beschikbaar en wordt de doeltreffendheid van de communautaire steun niet beoordeeld. De trage uitvoering van de projecten, te zamen met de mobiliteit van het personeel bij de Commissie en een werkvolume dat de capaciteiten van de betrokken diensten te boven gaat, maken de toestand nog ernstiger.

6.7. De Kamer acht het nodig dat onverwijld de vereiste verbeteringen worden aangebracht, te beginnen met het opeisen van volledige en waardevolle informatie van de begunstigden van de communautaire steun. Er moeten richtsnoeren worden gegeven ter harmonisatie van de samenstelling en de presentatie van de dossiers betreffende de tenuitvoerlegging van de projecten en er moet een systeem van periodiek toezicht komen. Beoordelingen tijdens en na de uitvoering van de projecten zouden systematisch moeten worden verricht, zodat de doeltreffendheid van de communautaire steun kan worden gemeten, de nodige corrigerende maatregelen kunnen worden getroffen en er lering kan worden getrokken voor de toekomst. Dergelijke beoordelingen zouden moeten worden voorgeschreven in de financieringsakkoorden, zodat de daarvoor nodige gegevens reeds tijdens de uitvoering van het project worden verzameld (zie de paragrafen 4.24 — 4.43).

6.8. De gewenste striktheid en werkelijkheidszin ontbreken soms bij het opzetten van projecten, waarvan de mogelijke doeltreffendheid van meet af aan gevaar loopt door ongunstige economische omstandigheden, door de onbekwaamheid van de met de tenuitvoerlegging belaste instellingen of door onnauwkeurige of onvolledige financieringsplannen. Er worden te vaak onrealistische tijdschema's vastgesteld. De Kamer is van oordeel dat er bijzondere zorg moet worden besteed aan het ontwerpen van de projecten. De problemen waarop de tenuitvoerlegging gewoonlijk stuit mogen niet worden genegeerd, maar moeten integendeel in aanmerking worden genomen bij het bepalen van doelstellingen, middelen en tijdschema's. Het financieringsakkoord moet een werkelijk referentiepunt worden om de uitvoering van de projecten te sturen en de doeltreffendheid ervan te meten (zie de paragrafen 5.20 - 5.36).

6.9. De uitvoering van de projecten lijdt vaak onder logge procedures, zwakke administratieve structuren in de begunstigde landen, ontoereikende personele of financiële middelen, de niet-naleving van verplichtingen door de begunstigden en soms zelfs het ontbreken van een werkelijke motivatie om de projecten tot een goed einde te brengen. Soms worden zonder deugdelijke voorafgaande studie wezenlijke wijzigingen aangebracht in de inhoud of de oriëntatie van de projecten. De werkelijke inbreng van de door de Gemeenschap gefinancierde technische bijstand is om verschillende redenen vaak zeer gering (zie de paragrafen 5.37 — 5.53).

6.10. De doeltreffendheid van de communautaire steun loopt van land tot land sterk uiteen. Ze kan in Jordanië en in Tunesië over het algemeen toereikend worden geacht. Dat geldt ook voor Malta, zij het dat het eerste protocol daar enkel een financiële deelneming betrof aan vrijwel voltooide acties. In Marokko wordt het bereiken van de doelstellingen soms vertraagd of verhinderd doordat activiteiten waartoe de Marokkaanse partij verplicht is, niet worden uitgevoerd. In Egypte staat een mislukking al te vaak vast of valt die te vrezen. De tenuitvoerlegging van de financiële en technische samenwerking met Algerije is tot voor kort zodanig belemmerd, dat daarvan momenteel geen resultaten mogen worden verwacht. Omdat de nodige informatie ontbreekt, stelt de door de Kamer verrichte controle aan de hand van stukken haar niet in staat, zich uit te spreken over de doeltreffendheid van de communautaire steun in Turkije (zie de paragrafen 5.54 — 5.91).

6.11. Het vernieuwde Middellandse-Zeebeleid, dat een kwalitatieve en kwantitatieve sprong voorwaarts beoogt in de betrekkingen van de Gemeenschap met de mediterrane derde landen en dat door de Raad eind 1990 in grote lijnen werd omschreven, bevat inzonderheid een aanzienlijke versterking van de financiële samenwerking van de Gemeenschap. Voor de vijfjarige periode 1992-1996 wordt gepland, in en buiten het verband van de protocollen in totaal ongeveer 1 300 Mio ECU aan middelen uit de

begroting toe te kennen. In het licht hiervan wordt het nog dringender de door de Kamer vastgestelde tekortkomingen te bezien en de verbeteringen aan te brengen die nodig zijn voor een meer doeltreffende en doelmatige besteding van de communautaire gelden.

6.12. Vele in dit verslag opgenomen opmerkingen van de Kamer hebben niet specifiek betrekking op het beheer van de financiële en technische samenwerking met de mediterrane derde landen. In vele opzichten sluiten ze aan bij eerdere analyses van de Kamer in verband met het beheer van de communautaire middelen voor ontwikkelingshulp, ongeacht of het gaat om steun aan de mediterrane derde landen, steun aan ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika of om steun gefinancierd in het kader van de EOF's. Dit maakt duidelijk hoe dringend noodzakelijk het met name voor de Commissie is, deze problemen aandachtig te bestuderen en hieraan het nodige te doen voor een onontbeerlijke verbetering van het beheer van alle vormen van ontwikkelingshulp.

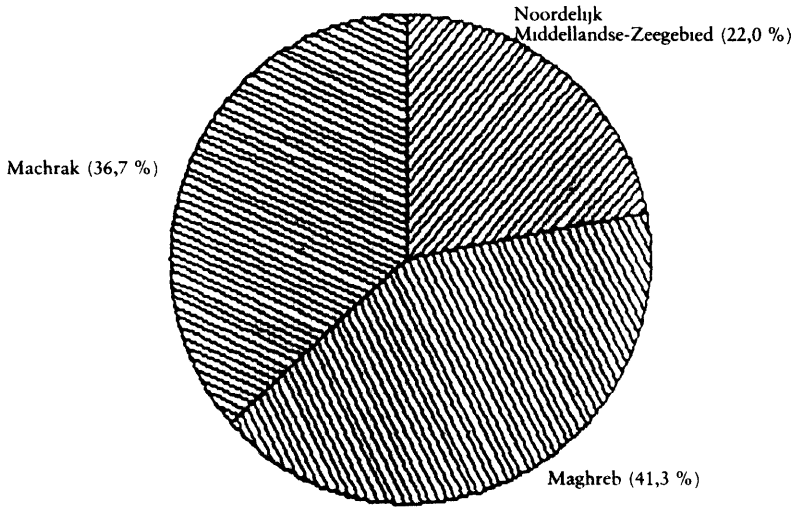
Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld te harer zitting van 18 juli 1991.

Voor de Rekenkamer
Aldo ANGIOI
President

In zijn afwezigheid, Maurice THOSS, Lid

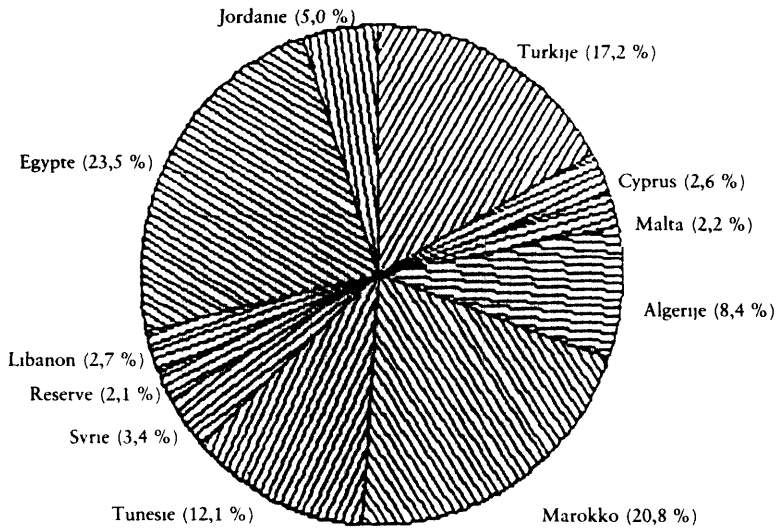
Grafiek 1

Verdeling van de budgettaire steun



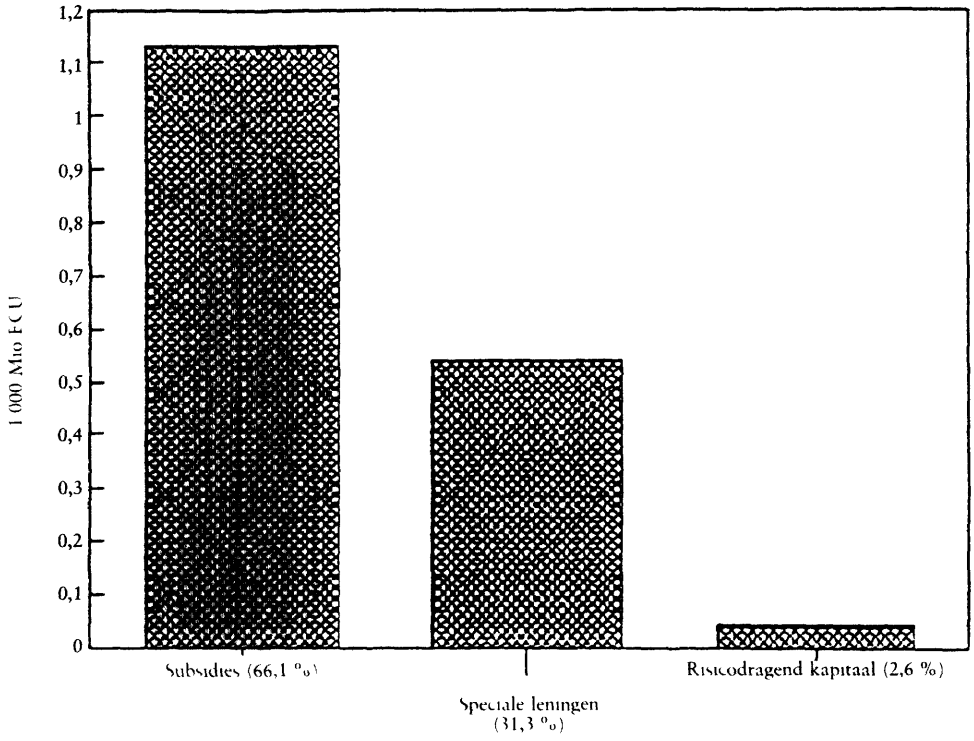
Grafiek 2

Verdeling van de budgettaire steun



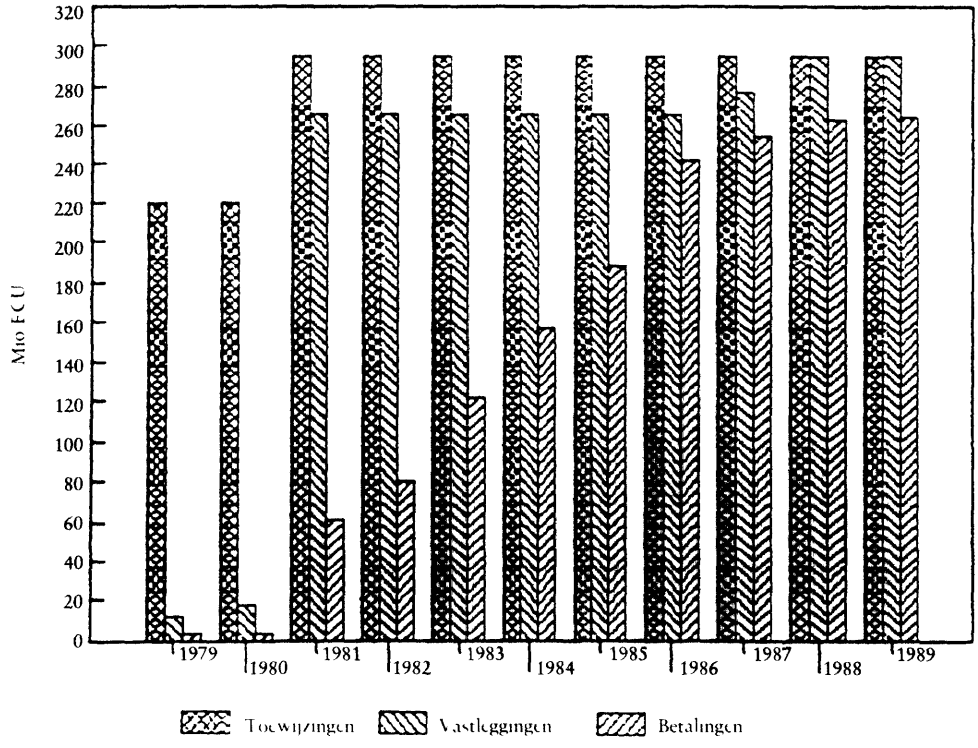
Grafiek 3

Verdeling van de budgettaire steun



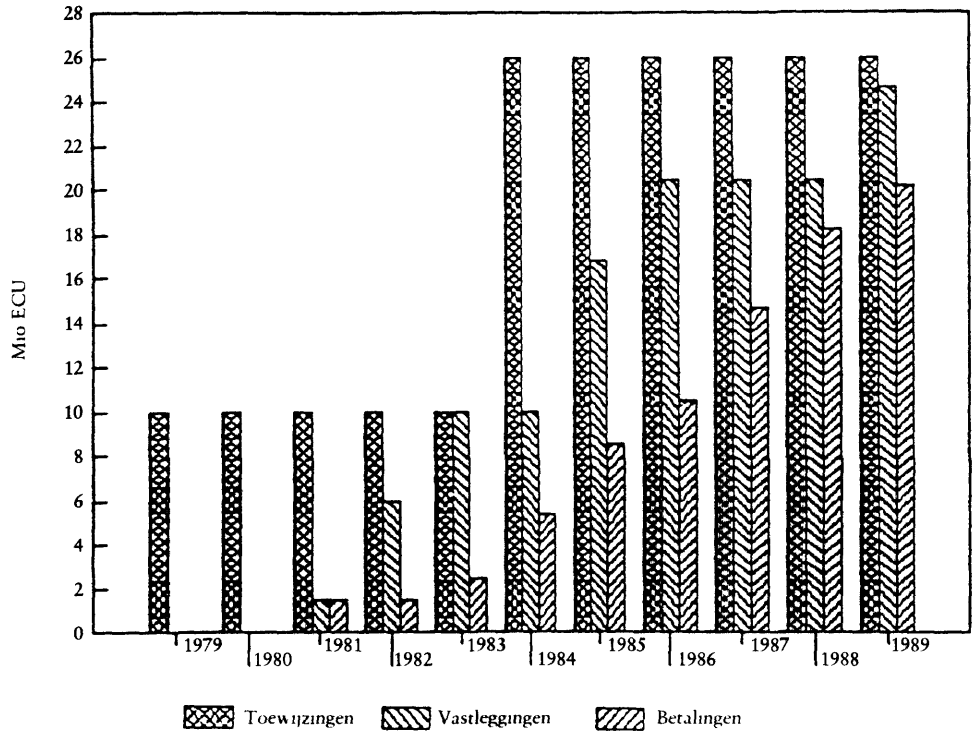
Grafiek 4

Benutting van de steun — Turkije



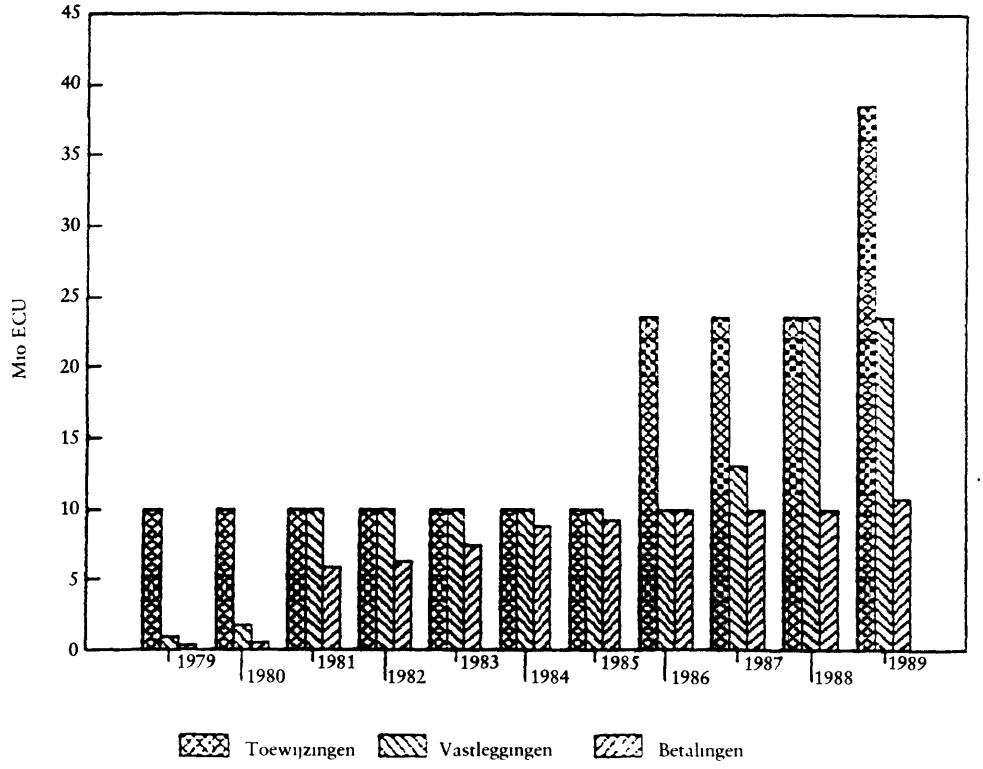
Grafiek 5

Benutting van de steun — Cyprus



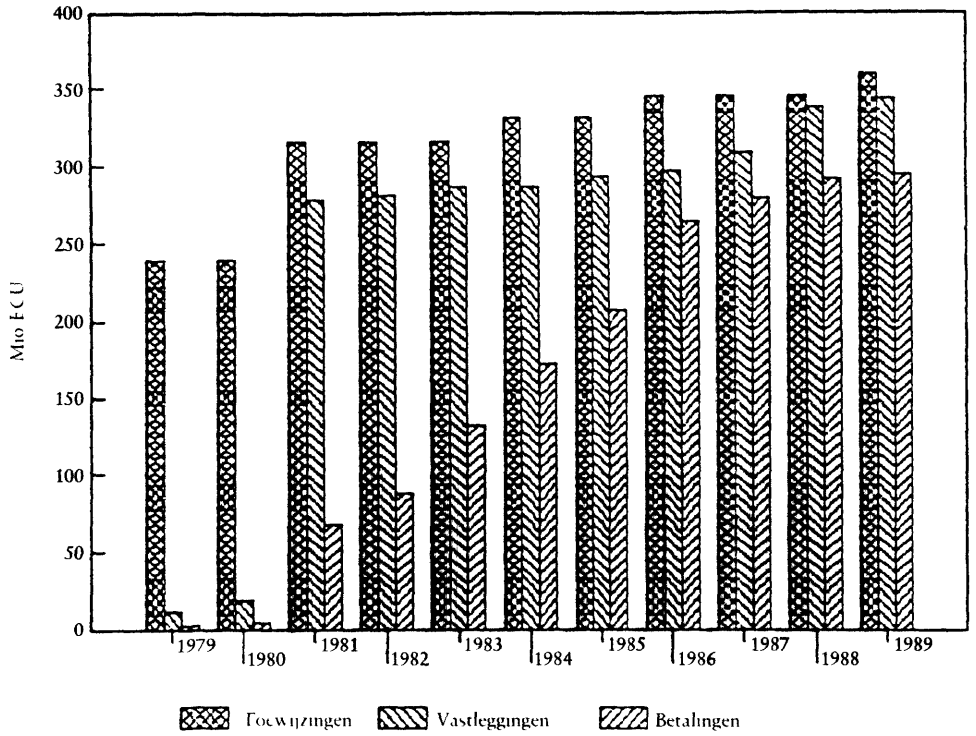
Grafiek 6

Benutting van de steun — Malta



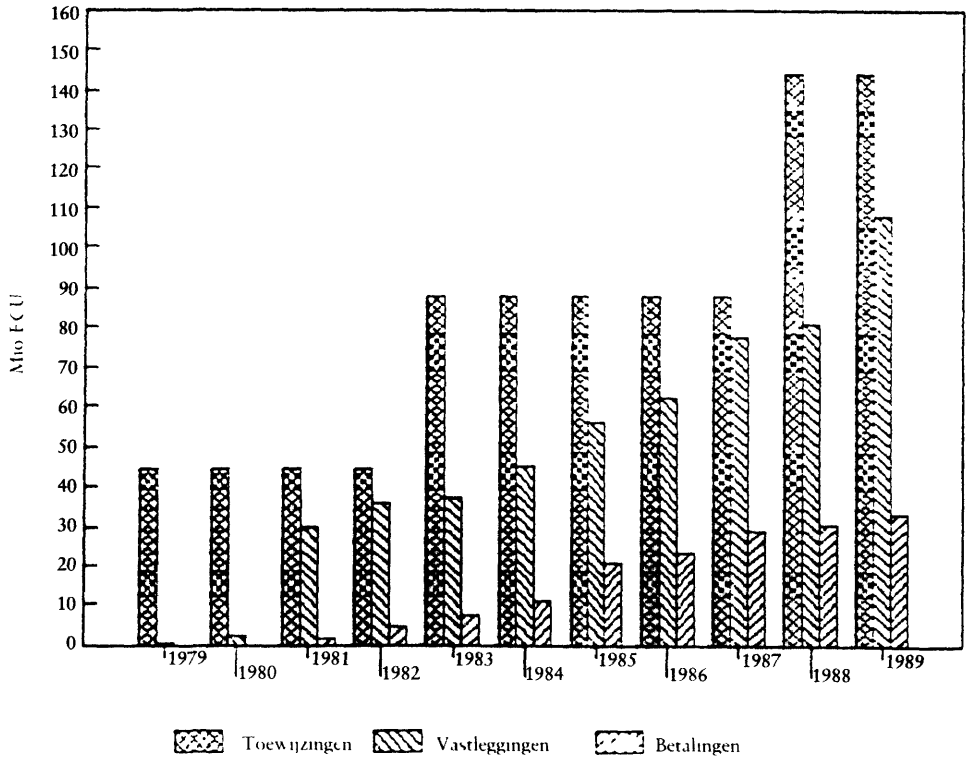
Grafiek 7

Benutting van de steun — Noordelijk Middellandse-Zeegebied



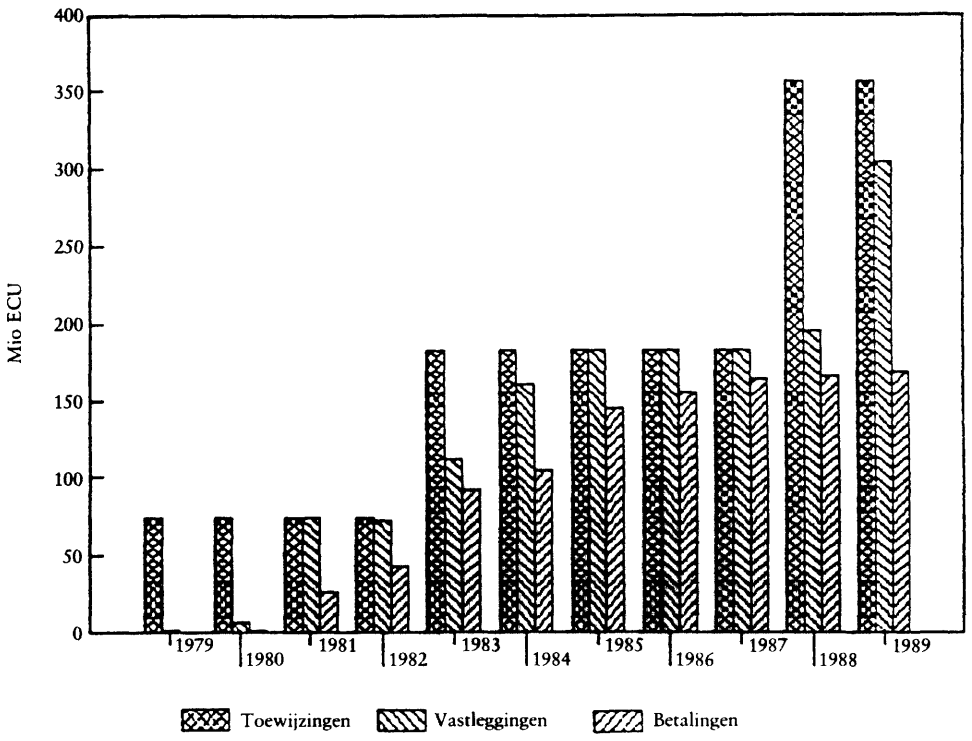
Grafiek 8

Benutting van de steun — Algerije



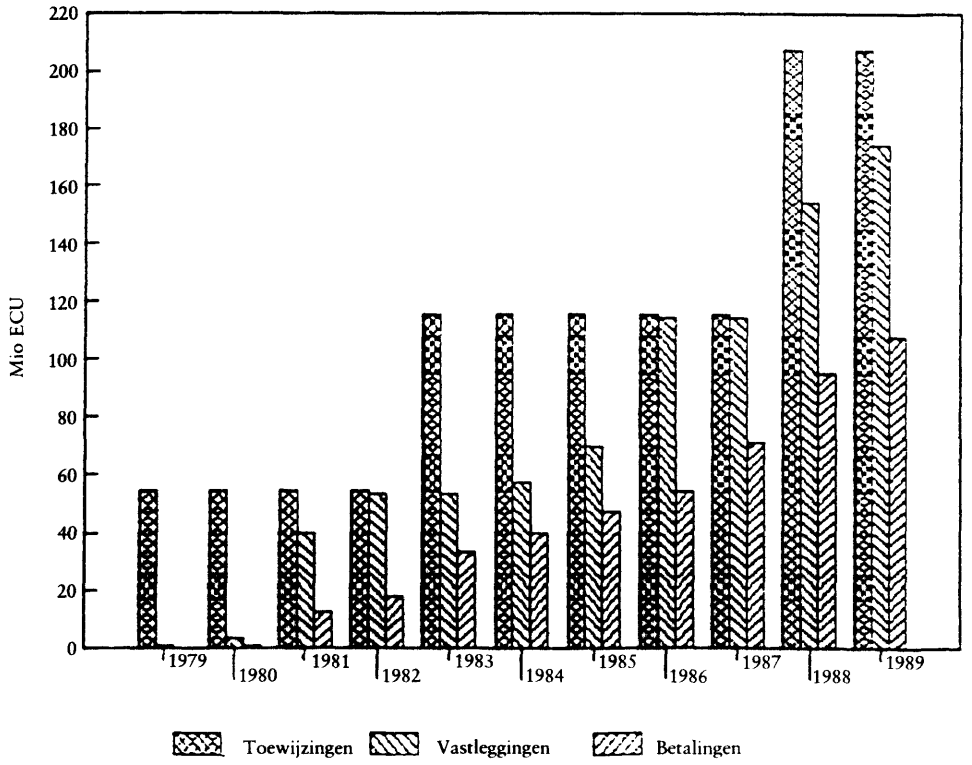
Grafiek 9

Benutting van de steun — Marokko



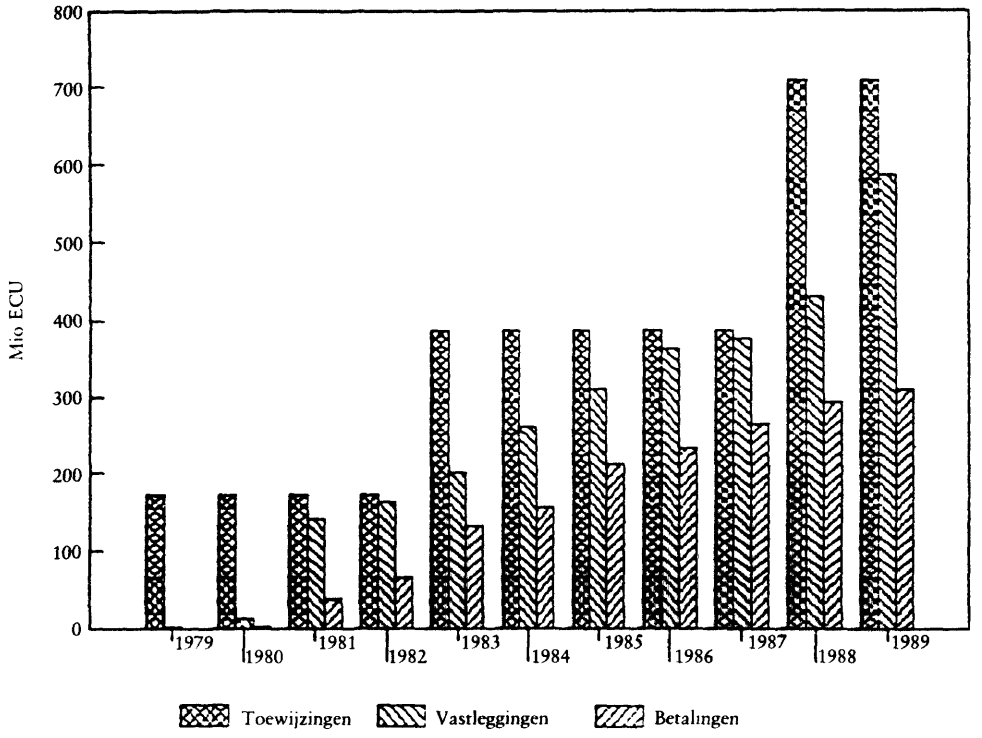
Grafiek 10

Benutting van de steun — Tunesië



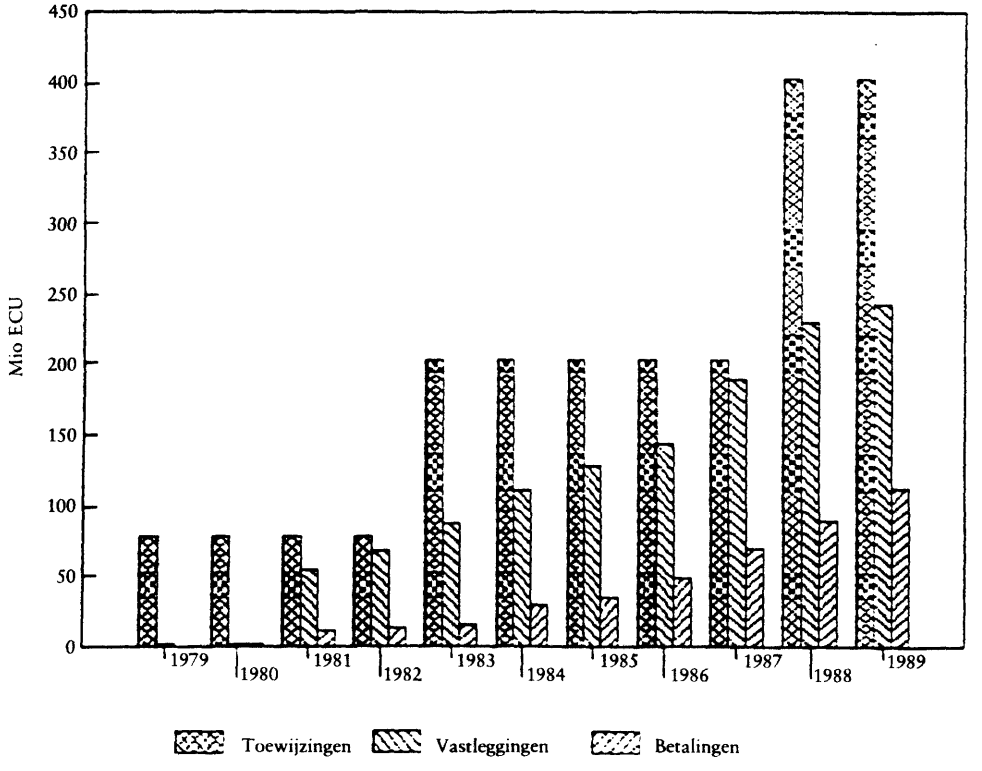
Grafiek 11

Benutting van de steun — Maghreb



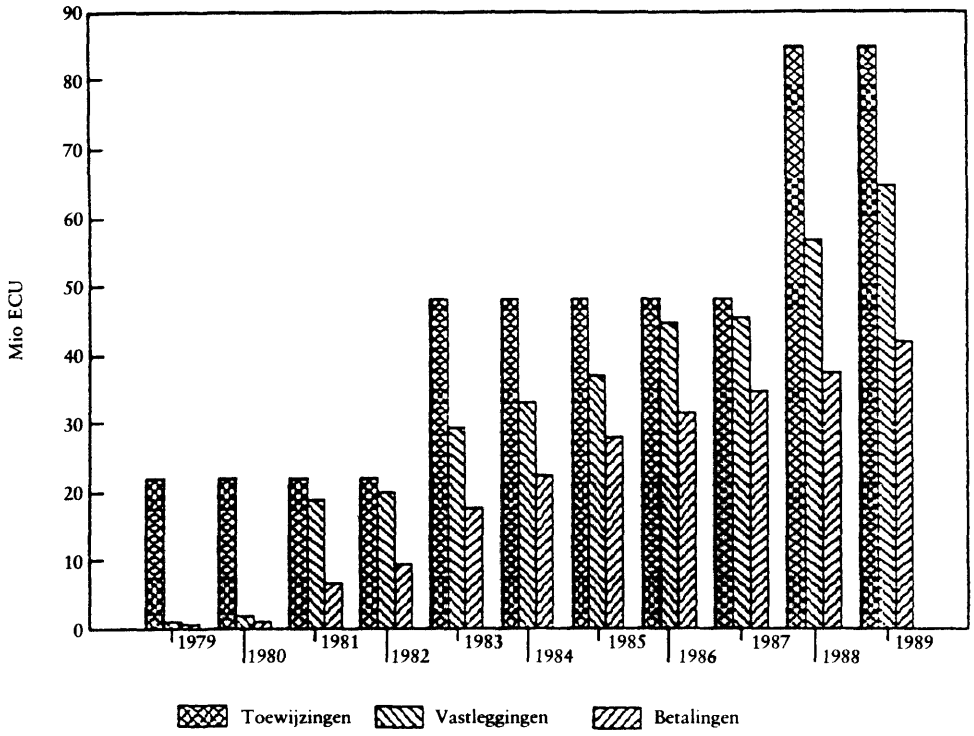
Grafiek 12

Benutting van de steun — Egypte



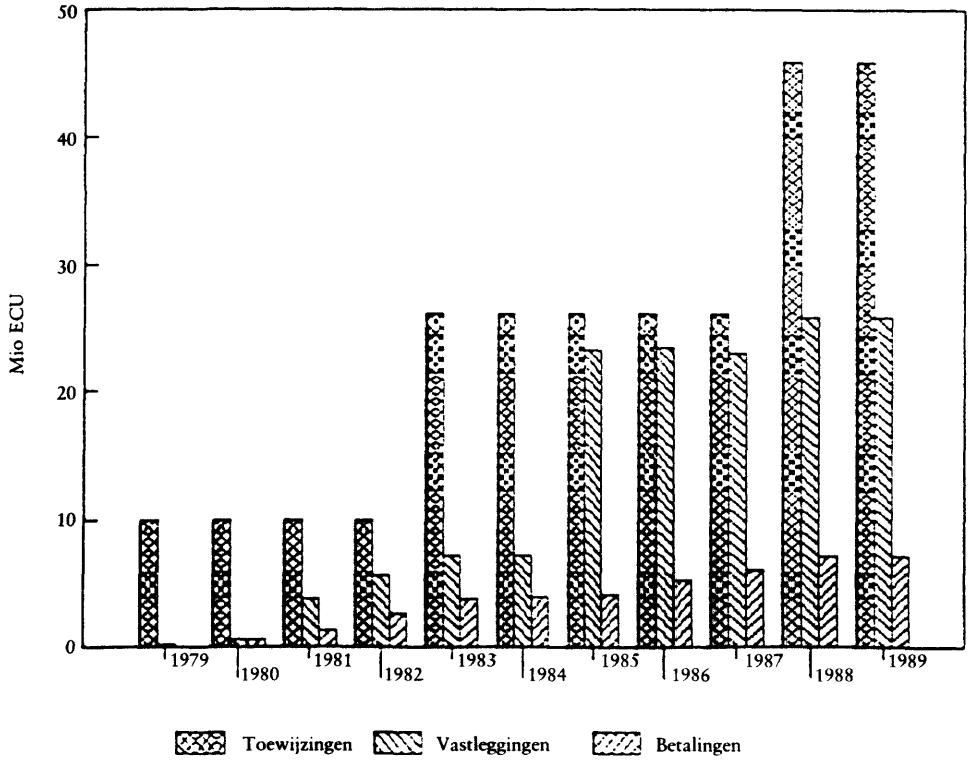
Grafiek 13

Benutting van de steun — Jordanië



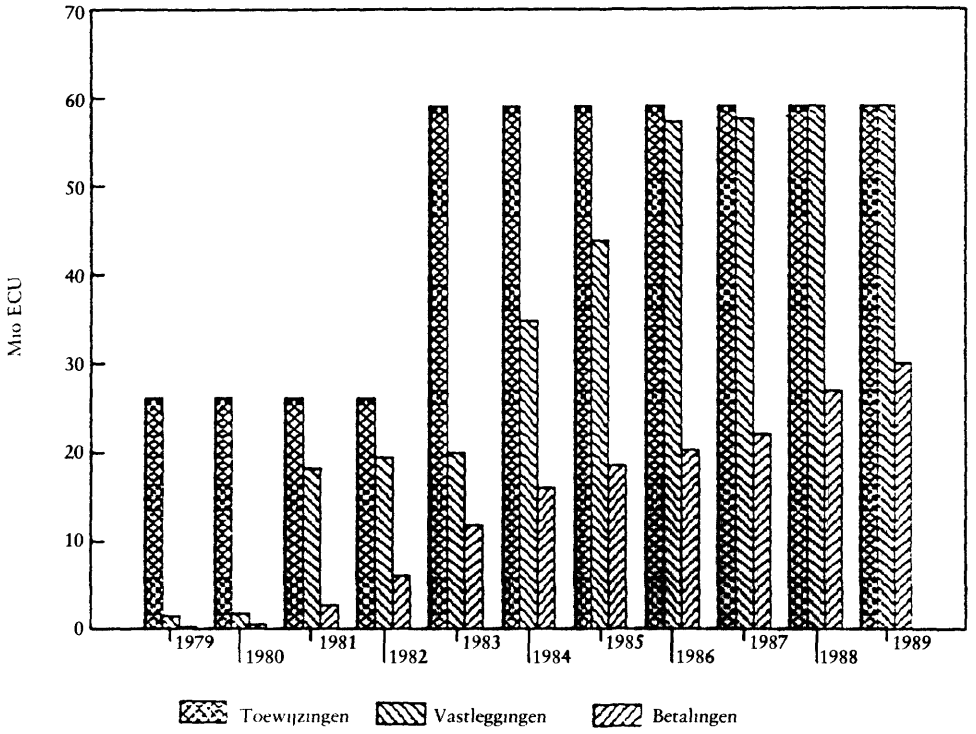
Grafiek 14

Benutting van de steun — Libanon



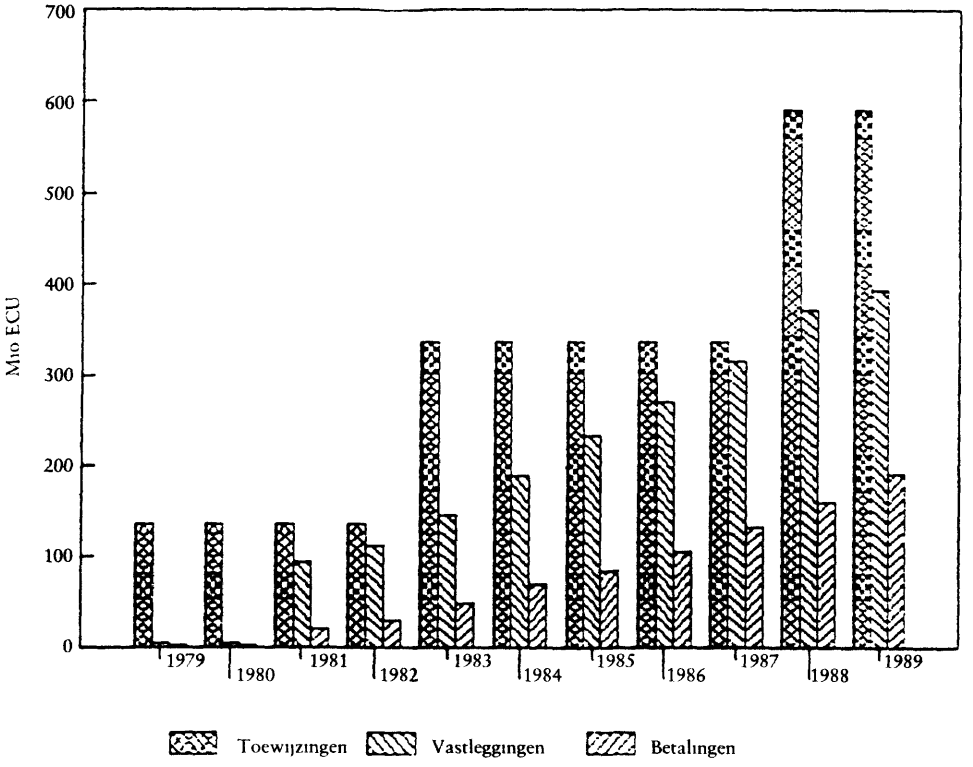
Grafiek 15

Benutting van de steun — Syrië



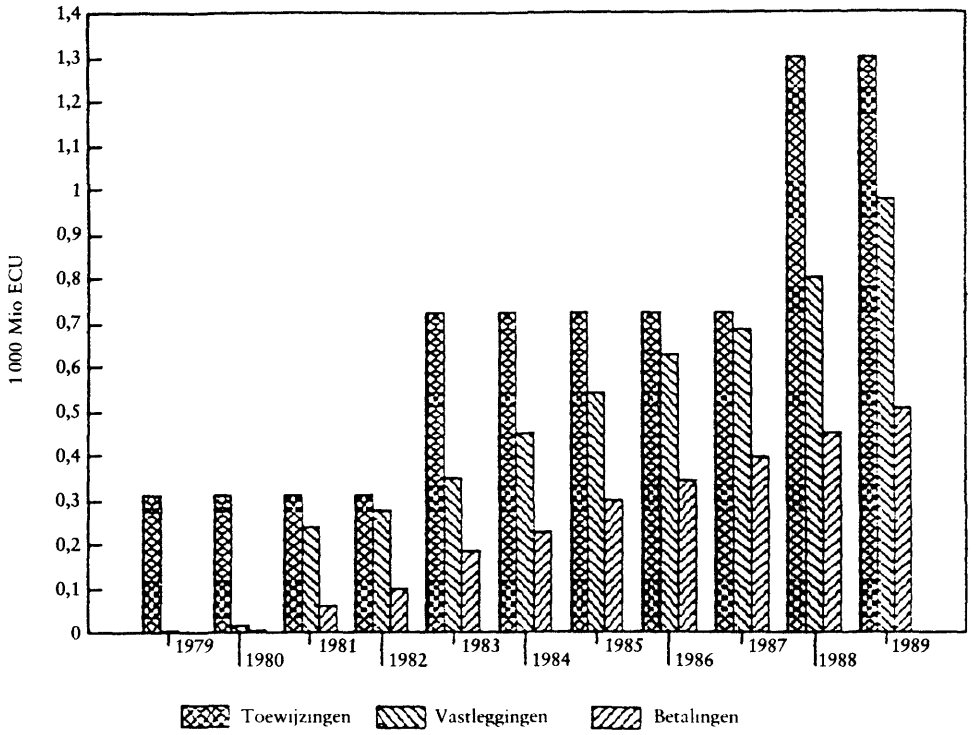
Grafiek 16

Benutting van de steun — Machrak



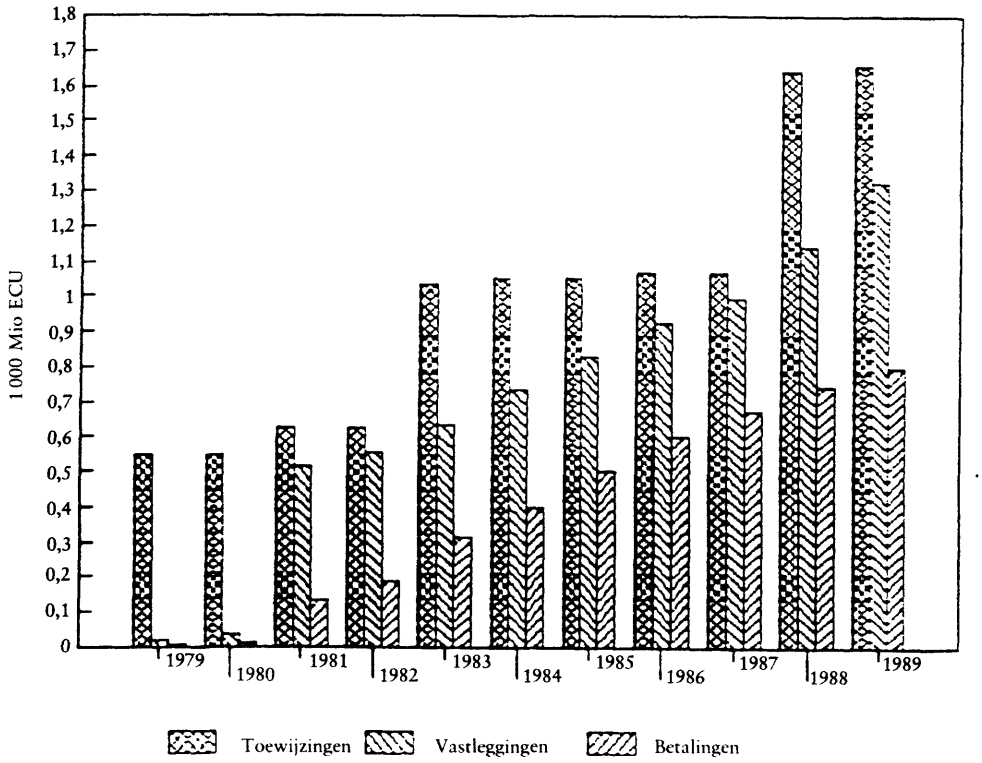
Grafiek 17

Benutting van de steun — Zuidelijk Middellandse-Zeegebied



Grafiek 18

Benutting van de steun — Middellandse-Zeegebied



BIJLAGE 1

Rechtsvoorschriften die gelden voor de samenwerkingsprogramma's met de mediterrane derde landen

Staat	Protocol		Toepassingstijdvak	Geldigheidsduur	Besluit of Verordening van de Raad		
	Nr.	Datum van onder-tekening			Nr.	Datum	Bekendmaking in het PB
TURKIJE	3 (1)	12.05.77 (2)	1979-31.10.1981 1.07.1980-30.06.1982	2 jr. 10 mnd. 2 jr.	79/281 2/80 (3)	5.03.79 19.09.80	L 67 van 17.03.79 niet bekendgemaakt
CYPRUS	1 2 3	15.09.77 20.12.83 30.11.89	1.01.1979-31.12.1983 1.05.1984-31.12.1988 1.06.1990-31.12.1993	5 jr. 4 jr. 8 mnd. 3 jr. 7 mnd.	2760/78 787/84 90/153	23.11.78 26.03.84 26.02.90	L 332 van 29.11.78 L 85 van 28.03.84 L 82 van 29.03.90
MALTA	1 2 3	4.03.76 4.12.85 20.03.89	1.11.1978-31.10.1983 1.10.1986-31.10.1988 1.08.1989-31.10.1993	5 jr. 2 jr. 1 mnd. 4 jr. 3 mnd.	939/76 2458/86 89/378	23.04.76 7.07.86 12.06.89	L 111 van 28.04.76 L 216 van 5.08.86 L 180 van 27.06.89
ALGERIJE	1 2 3	26.04.76 28.10.82 26.10.87	1.11.1978-31.10.1981 1.01.1983-31.10.1986 1.03.1988-31.10.1991	3 jr. 3 jr. 10 mnd. 3 jr. 8 mnd.	2210/78 3177/82 88/30	26.09.78 22.11.82 21.12.87	L 263 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82 L 22 van 27.01.88
MAROKKO	1 2 3	27.04.76 10.06.82 26.05.88	1.11.1978-31.10.1981 1.01.1983-31.10.1986 1.11.1988-31.10.1991	3 jr. 3 jr. 10 mnd. 3 jr.	2211/78 3181/82 88/453	26.09.78 22.11.82 30.06.88	L 264 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82 L 224 van 13.08.88
TUNESIË	1 2 3	25.04.76 28.10.82 26.10.87	1.11.1978-31.10.1981 1.06.1983-31.10.1986 1.05.1988-31.10.1991	3 jr. 3 jr. 5 mnd. 3 jr. 6 mnd.	2212/78 3183/82 88/34	26.09.78 22.11.82 21.12.87	L 265 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82 L 22 van 27.01.88
EGYPTE	1 2 3	18.01.77 25.05.82 26.10.87	1.11.1978-31.10.1981 1.01.1983-31.10.1986 1.08.1988-31.10.1991	3 jr. 3 jr. 10 mnd. 3 jr. 3 mnd.	2213/78 3178/82 88/31	26.09.78 22.11.82 21.12.87	L 266 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82 L 22 van 27.01.88
JORDANIË	1 2 3	18.01.77 10.06.82 26.10.87	1.11.1978-31.10.1981 1.01.1983-31.10.1986 1.02.1988-31.10.1991	3 jr. 3 jr. 10 mnd. 3 jr. 9 mnd.	2215/78 3179/82 88/32	26.09.78 22.11.82 21.12.87	L 268 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82 L 22 van 27.01.88
LIBANON	1 2 3	3.05.77 17.06.82 2.12.87	1.11.1978-31.10.1981 1.03.1983-31.10.1986 1.03.1988-31.10.1991	3 jr. 3 jr. 9 mnd. 3 jr. 8 mnd.	2214/78 3180/82 88/33	26.09.78 22.11.82 21.12.87	L 267 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82 L 22 van 27.01.88
SYRIË	1 2	18.01.77 10.06.82	1.11.1978-31.10.1981 1.02.1983-31.10.1986	3 jr. 3 jr. 9 mnd.	2216/78 3182/82	26.09.78 22.11.82	L 269 van 27.09.78 L 337 van 29.11.82

(1) Speciale steun.
(2) Niet van toepassing.
(3) Besluit van de Associatieraad EEG-Turkije.

BIJLAGE 2

De structuur van de financiële en technische samenwerking

De ondertekende financiële protocollen

1. De samenwerkingsakkoorden en de protocollen tussen de Raad en de betrokken landen berusten op artikel 338 van het EEG-Verdrag. De bronnen van de rechtsvoorschriften die gelden voor de samenwerkingsprogramma's met de tien betrokken landen worden vermeld in ***bijlage 1***. Tot eind 1990 waren drie reeksen protocollen ondertekend (zie ***bijlage 1***):

a) met de Maghreb- en Machrak-landen in 1976/77, 1982 en 1987/88;

b) met Cyprus in 1977, 1983 en 1989;

c) met Malta in 1976, 1985 en 1989;

d) met Turkije in 1963, 1970 en 1977 (1).

Zoals blijkt uit ***tabel 1*** werd uit budgettaire middelen in totaal voor 1 714,5 Mio ECU aan steun verleend, waarvan 708 Mio ECU voor de Maghreb-landen, 629 Mio ECU voor de Machrak-landen en 377,5 Mio ECU voor Cyprus, Malta en Turkije (2). In de ***grafieken 1 en 2*** wordt de verdeling van de steun uit budgettaire middelen over de betrokken geografische gebieden en begunstigde landen weergegeven.

Geldigheidsduur van de financiële protocollen

2. De financiële protocollen zijn bedoeld voor een periode van vijf jaar, waarin verplichtingen kunnen worden aangegaan met de door de Gemeenschap ter beschikking gestelde gelden. Zoals blijkt uit ***bijlage 1*** schommelt de werkelijke geldigheidsduur, gelet op de datum van inwerkingtreding en de opgegeven vervaldatum van een protocol, echter tussen twee en vier jaar (behalve voor de eerste financiële protocollen met Cyprus en Malta). Naar het voorbeeld van de Overeenkomsten van Lomé wordt echter in elk protocol bepaald dat, indien er aan het eind van de toepassingsperiode een overblijvend bedrag bestaat dat niet is vastgelegd, dit zal worden gebruikt tot het volledig is uitgeput.

Omvang en vormen van de financiële en technische samenwerking

3. Voor het in de protocollen vastgestelde totaalbedrag wordt een beroep gedaan op twee wel te onderscheiden financieringsinstrumenten:

a) enerzijds de door de EIB uit haar eigen middelen verstrekte leningen;

---

(1) In dit verslag worden alleen het derde financiële protocol met Turkije en de in 1980 toegekende speciale hulp onderzocht, omdat voor de eerste twee financiële protocollen geen begrotingsmiddelen van de Gemeenschap werden gebruikt.

(2) In deze bedragen is ook begrepen de 75 Mio ECU speciale hulp die in 1980 aan Turkije werd toegekend; deze valt niet onder een financieel protocol maar de wijze van uitvoering is soortgelijk.

b) anderzijds de financiële verrichtingen waarvoor budgettaire middelen van de Gemeenschap worden ingezet en die een van de in paragraaf 4 beschreven vormen kunnen aannemen.

4. Voor de steun uit budgettaire middelen worden in de protocollen de volgende verrichtingen onderscheiden:

a) de leningen tegen speciale voorwaarden (looptijd 40 jaar, aflossingsvrije periode tien jaar, rentevoet 1%), ter financiering van ontwikkelingsacties met een zeer geringe rentabiliteit. Deze formule is verlaten in de derde protocollen, behalve in dat met Turkije;

b) de giften, die diverse vormen kunnen aannemen (1):

i) subsidies in strikte zin, die de mogelijkheid bieden om ontwikkelingsacties te financieren die op zichzelf niet rendabel zijn, met name de acties van technische bijstand;

ii) de rentesubsidies, die het de EIB, waaraan ze ten goede komen, mogelijk maken een lager rentetarief te hanteren voor de door haar uit eigen middelen verstrekte leningen. In de eerste protocollen is deze rentesubsidie onveranderlijk 2%; in de volgende protocollen verschilt het percentage van land tot land, waarbij sommige landen er zelfs van afzien en volledig gebruik maken van de giften in de vorm van subsidies (zie ***tabel***);

Percentage van de rentesubsidies voor leningen uit eigen middelen van de EIB

Land	Financiële protocollen		
	eerste	tweede	derde
Cyprus	2 %	2 %	1,5 %
Malta	2 %	nihil	1,5 %
Algerije	2 %	2 %	nihil
Marokko	2 %	2 %	nihil
Tunesië	2 %	3 %	2 %
Egypte	2 %	3 %	2 %
Jordanië	2 %	2 %	2 %
Libanon	2 %	nihil	nihil
Syrië	2 %	3 %	(1)

(1) Op 31 december 1989 was nog geen derde financieel protocol met Syrië getekend.

c) bijdragen tot de vorming van risicodragend kapitaal. Deze zijn mogelijk onder de eerste en tweede protocollen en worden afgeboekt op de bedragen van de leningen tegen speciale voorwaarden, die met name de vorm van achtergestelde leningen, voorwaardelijke leningen of deelnemingen kunnen aannemen. In de derde protocollen, met uitzondering van dat met Turkije, wordt een specifieke toewijzing gereserveerd voor dit soort verrichtingen.

Het totaalbedrag van de steun uit begrotingsmiddelen ad 1 714,5 Mio ECU omvat leningen tegen speciale voorwaarden voor 536 Mio ECU, giften voor 1 134 Mio ECU en bijdragen tot de vorming van risicodragend kapitaal voor 44,5 Mio ECU (zie ***tabel 1*** en ***grafiek 3***).

5. Afgezien van bepaalde beperkingen in de eerste protocollen, kunnen de in de paragrafen 3 en 4 omschreven financieringsinstrumenten ook samen worden gebruikt ter financiering van een zelfde investeringsproject.

(1) Het derde financiële protocol met Turkije is een uitzondering omdat het slechts voorziet in leningen tegen speciale voorwaarden. Uit hoofde van de speciale hulp, ingesteld bij besluit nr. 2/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19. 9. 1980 (zie ***tabel 1***), ontving dat land een gift die werd gebruikt in de vorm van subsidies.

6. Hoewel het daarbij niet gaat om een financieringsinstrument in eigenlijke zin, moet toch worden herinnerd aan het bestaan van een globale garantie van de Gemeenschap, die pro memorie wordt opgenomen in de algemene begroting en die geldt voor de leningen welke de EIB uit eigen middelen toekent aan een groep landen in het Middellandse-Zeegebied, waaronder die welke in dit verslag worden behandeld (1). Deze globale garantie dekt, wat betreft de in dit verslag besproken landen, 75% van het totaalbedrag van de door de EIB geopende kredieten. Sedert 1988 is reeds verscheidene malen een beroep gedaan op deze garantie (zie paragraaf 5.11 van het verslag).

Algemene doelstellingen en toepassingsgebied van de steun

7. Naast het algemene doel, bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van het begunstigde land, bevatten de protocollen ook nog een omschrijving van het toepassingsgebied van de steun.

8. In de eerste en tweede protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen alsook in die met Cyprus en Malta wordt bepaald dat de communautaire steun voornamelijk wordt aangewend voor de deelneming in de financiering van:

a) investeringsprojecten op het gebied van de produktie en de economische infrastructuur, met name met het oog op de diversifiëring van de economische structuur van de betrokken landen en in het bijzonder ter bevordering van de industrialisatie en de modernisering van hun landbouwsector;

b) voorbereidende of aanvullende technische samenwerking bij de investeringsprojecten, alsmede acties inzake technische samenwerking op het gebied van de opleiding.

9. De derde protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen geven voorrang aan de financiering van samenwerkingsprojecten of -activiteiten met betrekking tot:

a) de ontwikkeling en de diversifiëring van de landbouwproduktie ter vermindering van de afhankelijkheid op het gebied van de voedselvoorziening van die landen, alsmede de diversifiëring van de landbouwproduktie en -uitvoer;

b) de ontwikkeling van de samenwerking op het gebied van industrie, opleiding en onderzoek, technologie, handel en andere diensten;

c) de regionale en multilaterale samenwerking.

10. In de derde protocollen met Malta en Cyprus wordt het toepassingsgebied van de steun overigens weer beperkt tot de in paragraaf 9 b) genoemde acties. In alle derde protocollen wordt, in tegenstelling met de voorgaande, voor elk der grote gebieden in kwestie de aard van de projecten en acties gepreciseerd die bij voorrang zullen worden gefinancierd.

11. De financiële steun die in het kader van het derde protocol met Turkije wordt verleend, heeft ten doel de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te versterken. Voor financiering komen de investeringsprojecten in aanmerking die ertoe bijdragen de produktiviteit van de Turkse economie te verhogen en er met name toe strekken Turkije te voorzien van een meer rendabele landbouw en van moderne en rationeel geleide industriële ondernemingen en diensten.

12. Bij besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980, dat ten doel heeft de associatieovereenkomst nieuw leven in te blazen, werd toestemming gegeven voor de financiering van investeringsprojecten, met name op het gebied van industrie, energie, landbouw en opleiding, alsook voor activiteiten van voorbereidende of aanvullende technische samenwerking bij deze projecten. In dit kader is met name de speciale hulp te zien, die de Associatieraad EEG-Turkije bij besluit nr. 2/80 heeft verleend.

---

(1) Een besluit van de Raad van 8. 3. 1977 ligt ten grondslag aan een contract inzake borgstelling dat in 1978 ter gelegenheid van de eerste financiële protocollen werd ondertekend door de EIB en door de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie. Voor elk nieuw financieel protocol wordt een akte opgesteld tot uitbreiding van dat borgstellingscontract.

Uitvoeringsregeling

Grondslag in de begroting

13. De structuur voor de opneming van de nodige vastleggings- en betalingskredieten voor de financiering van de financiële en technische samenwerking met deze landen werd tot eind 1990 gevormd door hoofdstuk 96 van Titel B9 van de algemene begroting. De kredieten betreffende de samenwerking met Turkije, Cyprus en Malta vallen onder afzonderlijke artikelen, terwijl die met betrekking tot de protocollen met de Maghreb- en de Machrak-landen, aangeduid met de benaming „zuidelijk Middellandse-Zeegebied", sinds 1987 zijn opgenomen onder een zelfde artikel (965), dat twee posten omvat, namelijk post 9650 voor de eerste en tweede protocollen en post 9651 voor de derde protocollen. Sub-posten betreffende de uitvoering bieden de Commissie de mogelijkheid, de budgettaire verrichtingen per land en per protocol te volgen.

Uitvoeringsregels bij de financiële protocollen

14. De procedures en verantwoordelijkheden betreffende de keuze van de specifieke doelstellingen van het samenwerkingsprogramma, de voorbereiding van de projecten en de uitvoering, het beheer en het onderhoud van wat met behulp van de financiering tot stand is gebracht, worden vermeld in de protocollen zelf. Tevens bepalen de protocollen de wijze van deelneming aan aanbestedingen, offerteaanvragen, gefinancierde gunningen en contracten, alsmede het hierop toepasselijke fiscale stelsel.

15. De protocollen zwijgen over de besluitvormings- en beheersprocedures inzake van de steun, die binnen de Gemeenschap moeten worden gevolgd en meer bepaald betrekking hebben op de verdeling van de bevoegdheden tussen de EIB en de Commissie [1] inzake de steun op de procedures voor de oriëntatie, het onderzoek en de goedkeuring van de steun. Deze beheersregels moeten worden vastgelegd in een financieel uitvoeringsreglement.

16. In maart 1977 en in februari en maart 1978 heeft de Commissie bij de Raad voorstellen ingediend voor een verordening betreffende de toepassing van de bepalingen van de eerste protocollen. Door meningsverschillen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de comités van vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten stagneert het proces.

17. In december 1978 wordt dan een procedure ad hoc ingesteld, die van toepassing blijft totdat op 1 januari 1987 Verordening (EEG) nr. 3973/86 van de Raad in werking treedt [2], waarin regels zijn vervat voor de toepassing van de protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen, Cyprus en Malta. Ingevolge een besluit van 22 januari 1986 [3] past de Commissie sedert die datum die verordening naar analogie ook toe op de in Turkije gefinancierde projecten.

Programmering

18. De Commissie en de EIB leggen gezamenlijk in elk begunstigd land programmeringsbezoeken af voor het bepalen en selecteren van projecten die voor eventuele financiering in aanmerking komen. Van deze bezoeken worden dan verslagen opgemaakt waarin met name wordt aangegeven welke bedragen voor elke economische sector worden gereserveerd en welk soort financiering wordt voorgesteld. Deze verslagen worden voorgelegd aan de groep „Middellandse Zee" van de Raad, die ze bespreekt teneinde de sectoriële oriëntaties van de beoogde samenwerking te onderzoeken.

---

(1) Dit geldt niet voor de derde financiële protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen en met Malta en Cyprus, waarin wel bepalingen ter zake voorkomen.
(2) PB nr. L 370 van 30. 12. 1986, blz. 5.
(3) Proces-verbaal COM(86) PV 811 van 24. 1. 1986.

Bevoegdheidsverdeling inzake het beheer van de steun

De aan de EIB toevertrouwde acties

19. Een groot deel van de uit begrotingsmiddelen gefinancierde verrichtingen wordt beheerd door de EIB. Op 21 november 1978 sloot de Commissie, op de grondslag van het in paragraaf 16 genoemde voorstel voor een financieel uitvoeringsreglement, met de EIB twee overeenkomsten (één voor de Maghreb- en Machrak-landen, en één voor vijf landen waaronder Turkije, Cyprus en Malta), waarin zij aan de EIB het beheer toevertrouwde van de volgende verrichtingen:

a) de rentesubsidies voor de door de EIB uit eigen middelen verstrekte leningen;

b) de verrichtingen met risicodragend kapitaal;

c) de leningen tegen speciale voorwaarden in de sectoren industrie, energie, mijnbouw, toerisme en economische infrastructuur in de Maghreb- en Machrak-landen, en alle leningen tegen speciale voorwaarden in de andere landen (ruim mandaat);

d) de door de Commissie beheerde leningen tegen speciale voorwaarden (beperkt mandaat).

20. Bij briefwisseling van 22 december 1982 en 6 januari 1983 kwamen de EIB en de Commissie overeen deze overeenkomst uit te breiden tot de tenuitvoerlegging van de tweede protocollen met de Maghreb- en Machrak-landen.

21. Op 16 juni 1987 werd een andere soortgelijke overeenkomst ondertekend, die ditmaal berustte op Verordening (EEG) nr. 3973/86 en waarin aan de EIB een algemeen mandaat werd verleend voor het beheren van:

a) de rentesubsidies bij de door de EIB uit eigen middelen verstrekte leningen en

b) de verrichtingen met risicodragend kapitaal,

in het kader van de, alstoen nog niet ondertekende, derde protocollen (zie ***bijlage 1***) met de Maghreb- en Machrak-landen.

22. In een briefwisseling in november 1989 komen de EIB en de Commissie overeen deze overeenkomst uit te breiden tot de nadien met Cyprus en Malta ondertekende protocollen.

23. Bij het ruime mandaat vertrouwt de Gemeenschap de EIB de volgende activiteiten toe:

a) het voorbereiden van, onderhandelen over en ondertekenen van het leningscontract namens de Gemeenschap;

b) het stellen van zekerheden en voorrechten ten gunste van de Gemeenschap;

c) het uitbetalen van de lening;

d) het innen van de interesten en het terugvorderen van het kapitaal.

24. Bij het beperkte mandaat belast de Gemeenschap de EIB met de volgende taken:

a) mee te werken aan de voorbereiding van het ontwerp van leningscontract tussen de Commissie en de lener;

b) documenten op te stellen met de uitvoeringsregels betreffende het toezicht op de interesten en de aflossing van het kapitaal;

c) de zekerheden en voorrechten ten gunste van de Gemeenschap te stellen;

d) de interesten te innen en de aflossing van het kapitaal te ontvangen.

De door de Commissie beheerde acties

25. De Commissie behoudt de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor het beheer van:

a) de subsidies;

b) de leningen tegen speciale voorwaarden die ertoe dienen, in de Maghreb- en Machrak-landen projecten te financieren in andere sectoren dan die waarvan sprake is in paragraaf 19 c).

Procedures voor de besluiten tot financiering

26. Voordat Verordening (EEG) nr. 3973/86 van de Raad (zie paragraaf 17) was vastgesteld, gold de procedure ad hoc: de Raad keurde die projecten goed waarover de leden van een ad hoc werkgroep van de Raad unaniem een gunstig advies hadden uitgebracht.

27. Sedert de vaststelling van Verordening (EEG) nr. 3973/86 van de Raad gelden de volgende besluitvormingsprocedures:

a) via het „Comité van artikel 6" bij de Commissie: dit comité, waarin ook een vertegenwoordiger van de EIB zetelt, spreekt zich met gekwalificeerde meerderheid van stemmen uit over de door de Commissie ingediende voorstellen tot financiering. Vervolgens neemt de Commissie de financieringsbesluiten;

b) via het „Comité van artikel 9" bij de EIB: dit comité, waarin ook een vertegenwoordiger van de Commissie zetelt, spreekt zich met gekwalificeerde meerderheid van stemmen uit over de door de EIB krachtens zijn algemeen mandaat opgestelde financieringsbesluiten. Ook de Commissie moet zich uitspreken over deze financieringsplannen, behalve ten aanzien van de aanvragen om leningen met rentesubsidies (1). Ten slotte neemt de Raad van Bewind van de EIB volgens zijn eigen statuten de financieringsbesluiten.

28. De Verordening bepaalt dat indien een gunstig advies van deze comités (en/of van de Commissie in het geval van het Comité van artikel 9) ontbreekt, de zaak kan worden voorgelegd aan de Raad, die zich uitspreekt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Financieringsakkoorden en -contracten

De aan de EIB toevertrouwde acties

29. Op basis van het besluit van de Raad van Bewind van de EIB om een bepaald project te financieren, legt de Commissie de nodige kredieten vast. De EIB ondertekent vervolgens het leningscontract met de lener. Hierin schuilt trouwens een verschil met de EOF's, waarbij het leningscontract wordt ondertekend door de Commissie.

De door de Commissie beheerde acties

30. De Commissie neemt een besluit tot financiering, legt de kredieten vast en sluit vervolgens een financieringsakkoord met de regering van de begunstigde Staat. Indien het gaat om een financiering in de vorm van een lening tegen speciale voorwaarden, wordt er bovendien een financieringscontract ondertekend met de lener. Zo deze niet de Staat zelf is, wordt bovendien een borgstellingscontract gesloten met de regering van die Staat, die zich ertoe verbindt de financiële en geldelijke verplichtingen van de lener op zich te nemen zo deze in gebreke blijft.

(1) In Verordening (EEG) nr. 3973/86 wordt geen gewag gemaakt van een eventueel advies van de Commissie over een aanvraag om een lening met rentesubsidie.

Gehanteerde administratieve middelen

De middelen van de Commissie

31. Als hoofdordonnateur zorgt de Commissie voor de uitvoering van de financieringsbesluiten en is zij verantwoordelijk voor het beheer van de middelen. Daarbij zijn verschillende diensten van de Commissie betrokken. Naar gelang van de daden van beheer (keuze van de projecten, voorbereiding van de besluiten en van de financieringsakkoorden, technische adviezen, toezicht op de voortgang van de projecten, interne controle en betaling van de verschuldigde bedragen) variëren de administratieve circuits en kan daarbij worden opgetreden door de geografische diensten van het Directoraat-Generaal Buitenlandse betrekkingen (DG I), de technische en financiële diensten van het Directoraat-Generaal Ontwikkeling (DG VIII), de financiële controle (DG XX) en de betaal- en boekhoudkundige diensten bij het Directoraat-Generaal Begrotingen (DG XIX).

32. Zo er in het begunstigde land een delegatie van de Commissie bestaat [1], vergewist deze zich van de goede financiële en technische uitvoering van de projecten. Zij moet met name meewerken aan de voorbereiding en bekendmaking van offerte-aanvragen en aan het openen van de inschrijvingen; ze brengt haar visum aan op de betalingsopdrachten die zijn verstrekt door de nationale ordonnateur (zie paragraaf 33) en die ter regularisatie aan de Commissie worden doorgezonden.

De middelen van de begunstigde Staten

33. De regering van de begunstigde Staat wordt vertegenwoordigd door een nationale ordonnateur, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project. Uit dien hoofde vangt hij de inschrijvingsprocedures aan, ontvangt de inschrijvingen, leidt de opening ervan en stelt het resultaat van de inschrijvingen vast; hij verleent toestemming voor de door de projectleider gesloten koop- en aannemingscontracten en brengt deze ter kennis van de Commissie; in verband met de vastleggingen van kredieten door de Commissie zorgt hij voor de betaalbaarstelling van de uitgaven en voor de verstrekking van betalingsopdrachten. De nationale ordonnateur kan zijn verantwoordelijkheden geheel of gedeeltelijk overdragen aan een nationale instelling, gewoonlijk die welke rechtstreeks is belast met de tenuitvoerlegging van het project.

34. De betalingsgemachtigde is belast met het doen van de betalingen waarvoor betalingsopdrachten zijn opgesteld in de munt van de begunstigde Staat. Het is een in onderling overleg door de Commissie en de regering van die Staat gekozen financiële instelling, doorgaans de Centrale Bank.

35. De betalingsgemachtigde heeft in zijn boekhouding een rekening, luidend in de munt van een der Lid-Staten, welke door de Commissie wordt aangevuld volgens de behoeften aan kasmiddelen. Een overeenkomst tussen de Commissie en de betalingsgemachtigde bevat onder meer de regels voor het gebruik van deze rekening en de aard van de verantwoordelijkheden van de betalingsgemachtigde.

---

[1] De opening van delegaties in Cyprus en Malta is gepland voor 1991.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

1. INLEIDING

1.2. Er wordt overwogen om in het kader van de uitvoering van het hernieuwde Middellandse-Zeebeleid zowel bij het opstellen van de nieuwe protocollen als bij het evalueren van de op samenwerking gerichte acties van de Commissie in de landen van het Middellandse-Zeegebied de opmerkingen van de Kamer ten nutte te maken.

3. HET SYSTEEM DER PROTOCOLLEN

De gevolgen

3.6 – 3.7. De Commissie is zich bewust van de problemen uit het verleden maar vestigt er de aandacht van de Kamer op dat voor de vierde generatie financiële protocollen de voorbereidende maatregelen tijdig werden getroffen. Zo heeft de Commissie de basisteksten met betrekking tot de financiële en technische samenwerking reeds begin 1991 ingediend.

Het begrotingsbeheer

Spreiding der vastleggingen

3.8 – 3.12. Het doel dat wordt gesteld om de vastleggingen regelmatig in de tijd te spreiden beantwoordt aan het streven om het begrotingsbeheer te vergemakkelijken. De formuliering zoals vastgelegd in de financiële protocollen is voldoende soepel opdat deze doelstelling niet te stringent zou zijn en rekening houdt met de feitelijke omstandigheden. Bijgevolg moet het niet moeilijk zijn om de betreffende bepaling in de toekomstige protocollen te handhaven. Niettemin zijn de diensten van de Commissie bereid om aan een betere planning van de vastleggingen alle nodige aandacht te geven.

Gebruik van het overblijvende bedrag

3.13 – 3.15. De toepassing van meer dwingende bepalingen zou wel eens voor lastige problemen kunnen zorgen, gelet op het bestaan van politieke en institutionele factoren in de begunstigde landen, die een benutting binnen de voorziene termijnen van alle in de financiële protocollen ingeschreven middelen in de weg kunnen staan.

Een extra complicerende omstandigheid vormt in dit verband het feit dat waar, aan het einde van de door de financiëlee protocollen bestreken periode, de niet vastgelegde bedragen duidelijk zijn vastgesteld, dit niet geldt voor de bedragen die eventueel overblijven na de uitvoering van de gefinancierde projecten.

Tijdens de periode van uitvoering van het financieel protocol moet samen met de partner naar een oplossing worden gezocht om te bereiken dat de overblijvende bedragen binnen een redelijk tijdschema volledig worden benut.

In elk geval heeft de Commissie de nationale ordonnateurs onlangs voorgesteld:

— alle niet-toegewezen kredieten van de voorgaande protocollen over te boeken naar de vierde reeks financiële protocollen in het kader van een gemeenschappelijke planning met betrekking tot de totaliteit van de vast te leggen middelen;

— de projecten behorend bij de tweede reeks financiële protocollen voor zover enigszins mogelijk af te sluiten.

Benutting van de giften

3.16 – 3.18. De Commissie zal zich buigen over de werkwijze toegepast met betrekking tot de financiële samenwerking, die een meer doorzichtige benutting van de budgettaire middelen mogelijk zal maken.

De gevolgen voor de uitvoering

3.19 – 3.20. Zie het antwoord op de punten 3.13 – 13.15.

Toepasselijk financieel reglement

3.21 – 3.22. De opmerkingen van de Kamer zijn terecht. Er valt op te wijzen dat de Commissie eind mei 1991 bij de Raad een voorstel heeft ingediend voor een verordening inzake de toepassing van de financiële protocollen. Met deze verordening zal met name de vierde reeks financiële protocollen kunnen worden bestreken.

Overwegingen inzake het systeem van de protocollen

3.23 – 3.31. Ook al kleeft aan het systeem van de protocollen een aantal nadelen, dan is anderzijds een van de pluspunten ervan, en wel het belangrijkste, dat het samenwerking mogelijk maakt op een meerjarenbasis, die is aangepast aan de specifieke omstandigheden van de betreffende landen. De Commissie is van oordeel — zulks vanuit haar voortdurende streven om de momenteel geldende systemen en procedures te evalueren — dat het systeem van protocollen nog kan worden versterkt en verbeterd. Zij zal dan ook niet nalaten om, bij de opstelling van nieuwe protocollen, met de diverse door de Kamer gedane suggesties rekening te houden.

In meer algemene zin zal de Commissie, zich bezinnend over het samenwerkingsbeleid dat zij in het vooruitzicht van de interne markt zal moeten voeren, zeker nagaan of het wenselijk is het huidige systeem te handhaven dan wel het te wijzigen.

4. DE BEHEERSSYSTEMEN

De boekhoudkundige systemen

Toezicht op de uitvoering van de protocollen

4.2 – 4.5. Met het opzetten van het SINCOM-systeem alsook met de verbeteringen die momenteel in de hulpboekhouding (FINPICS) worden aangebracht, zou het in de toekomst mogelijk moeten zijn een verdergaand toezicht uit te oefenen op de financiële uitvoering van de projecten en van hun bestanddelen.

De Commissie zal er met name op toezien dat een gedetailleerd en up to date toezicht kan worden uitgeoefend op de financiële uitvoering van een protocol.

Toezicht op de financiële uitvoer van de projecten

4.6 – 4.11. De Commissie is het in grote mate eens met de opmerkingen van de Kamer. Een verbetering van de procedures en van het boekhoudkundig systeem wordt momenteel door haar overwogen. De opmerking van de Kamer dat prioriteit zou moeten worden gegeven aan het invoeren van een geharmoniseerd systeem om toezicht uit te oefenen op „primaire" en „secundaire" verplichtingen heeft de aandacht van de Commissie. De Commissie zou in dit verband de aandacht willen vestigen op artikel 106, lid 2, en op artikel 109, lid 3, van het financieel reglement, respectievelijk betrekking hebbend op de „betalingsverplichtingen overeenkomend met de financieringsovereenkomsten" en op de „individuele betalingsverplichtingen". Deze beiden soorten van betalingsverplichtingen, die in grote mate overeenstemmen met de „primaire" en „secundaire" verplichtingen, zullen geleidelijk in de boekhouding van de betreffende projecten worden ingevoerd.

De aan de EIB toevertrouwde acties

Rechtsgrondslag van de mandaten

4.13 – 4.14. De Commissie kan zich in de opmerkingen van de Kamer wat betreft de omstreden bepalingen van Verordening nr. 3973/86 met betrekking tot de EIB vinden; zo blijkt, na een diepgaande analyse ter zake en een opnieuw in beschouwing nemen van het geheel, dat krachtens het nieuwe financieel reglement dat momenteel in ontwerpvorm van toepassing is, de Commissie als enige verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting. De Commissie zou derhalve willen opmerken dat, niettegenstaande in het verleden Verordening nr. 3973/86 in haar toepassing de van kracht zijnde wet vertegenwoordigde bij nauwgezette uitvoering door de Commissie, met de overwogen wijziging in de betreffende verordening het mogelijk zal zijn de budgettaire orthodoxie opnieuw in acht te nemen. De situatie zoals beschreven door de Kamer zal zich in de toekomst derhalve niet meer voordoen.

De Commissie zou er speciaal op willen wijzen dat het beginsel om aan de EIB het beheer van de uitvoering van een door de Gemeenschap gefinancierde actie toe te vertrouwen niet wordt aangetast, zij het dat de wijze van toepassing van een dergelijk mandaat zal moeten worden aangepast.

De rol van de Commissie

4.15 – 4.23. Dat de informatie waarover de Commissie beschikt met betrekking tot de acties van de EIB beperkt is, wordt niet betwist, hetgeen niet wegneemt dat de EIB wanneer haar om informatie werd verzocht haar verplichtingen ter zake altijd is nagekomen.

In het vooruitzicht van de tenuitvoerlegging van de financiële samenwerking met betrekking tot het hernieuwde Middellandse-Zeebeleid bezint de Commissie zich momenteel op de mogelijkheden tot het verbeteren van de gehele regelgeving die van toepassing is op haar betrekkingen met de EIB.

De door de Commissie beheerde acties

Het systeem voor het beheer van de steun

4.24 – 4.27. De Commissie onderzoekt de wijze van uitvoering van een geharmoniseerd beheerssysteem voor zowel de centrale diensten als de delegaties.

De verdeling der verantwoordelijkheden

4.28 – 4.29. De diensten van de Commissie onderzoeken hoe een verdeling van de onderscheiden taken kan worden gerealiseerd die meer doorzichtig is en meer is aangepast aan hetgeen is vereist voor de uitvoering van de financiële protocollen.

De instructies

4.30 – 4.33. De Commissie zal, voor zover zij daartoe over de middelen beschikt, een inspanning doen om ervoor te zorgen dat een geharmoniseerd en doorzichtig toezicht zowel op centraal niveau als in de delegaties verzekerd is.

De werkprogramma's en de uitvoeringsverslagen

4.34 – 4.38. Alhoewel de Commissie het met de Kamer eens is dat de begunstigden hun verplichtingen moeten nakomen, is het anderzijds een feit dat de praktijken van de uitvoering, in een vrij dikwijls moeilijke en gevoelig liggende situatie, een flexibel beheer van de kant van de Commissie noodzakelijk maakt, alsook een interpretatie van de wettelijke bepalingen van het protocol die is aangepast aan de reële omstandigheden waaronder de uitvoering van de projecten plaatsvindt.

Dit neemt niet weg dat de Commissie — zowel bij de planning van haar actie als tijdens de uitvoeringsfase — niet zal nalaten elke maatregel te nemen die wenselijk en reëel is om ervoor te zorgen dat de begunstige partijen hun verplichtingen nakomen.

De personele middelen

4.40 – 4.41. De opmerkingen van de Kamer over de personele middelen zijn juist. Sommige door de Kamer vastgestelde tekortkomingen zijn een rechtstreeks gevolg van dit personeelstekort.

5. DE TENUITVOERLEGGING EN DE RESULTATEN VAN DE FINANCIËLE EN TECHNISCHE SAMENWERKING

Opzet van de projecten

5.20 – 5.36. De Commissie aanvaardt de door de Kamer gemaakte opmerkingen. Ze is het met de Kamer eens dat het financieringsakkoord als referentiedocument zou moeten dienen voor de uitvoering en evaluatie van de resultaten van het project.

De Commissie zal erop toezien dat dit document met de nodige nauwgezetheid wordt opgesteld. Er zij op gewezen dat, sinds 1988, de Commissie in de financieringsakkoorden de uiterste datum van uitvoering vaststelt. Wel onderstreept zij dat haar partners in hun beheer soms onvoorspelbaar zijn, hetgeen een aanpassing van het oorspronkelijke tijdschema noodzakelijk kan maken.

Uitvoering van de projecten

Vertragingen

5.37 – 5.38. De Commissie is van oordeel dat bij het opzetten van projecten in de door de Kamer onderzochte landen moet worden uitgegaan van een realistische analyse van alle factoren die bepalend kunnen zijn voor de uitvoering ervan. Echter, zelfs in de beste analyse die aan een project voorafgaat, zal nooit met alle hinderpalen en alle belemmerende factoren rekening kunnen worden gehouden.

Ingrijpende wijziging van de projecten

5.39 – 5.43. De Commissie aanvaardt de opmerkingen van de Kamer. De diensten en delegaties van de Commissie zullen inderdaad een scherper toezicht op de gefinancierde acties moeten uitoefenen.

De technische bijstand

5.44 – 5.48. De Commissie is van oordeel dat de kwaliteit van de prestaties van de technische bijstand, in het algemeen als acceptabel wordt beschouwd, zoals trouwens ook de relaties tussen die bijstand en de betreffende plaatselijke instellingen.

De verplichtingen van de begunstigden

5.49 – 5.53. De opmerkingen van de Kamer zijn terecht. Het gaat hier inderdaad om zaken die buiten de rechtstreekse controle van de diensten en delegaties van de Commissie vallen, en waarop zij slechts een beperkte invloed kan uitoefenen.

Doeltreffendheid van de projecten

Turkije

5.55. De Commissie kan de opmerkingen van de Kamer bijtreden, maar zij is het anderzijds niet eens met haar analyse dat, voor wat betreft twee projecten, het ontwikkelingsdoel werd genegeerd. Een van de hoofddoeleinden van de speciale bijstand was specifieke steunverleningen te

financieren die van aad zijn een multiplicatoreffect op korte termijn teweeg te brengen om er aldus toe bij te dragen dat een aantal knelpunten in het economische leven wordt weggenomen.

Algerije

5.57 – 5.61. De opmerkingen van de Kamer zijn in het algemeen juist. Tot voor kort hebben de Algerijnse autoriteiten inderdaad weinig belangstelling getoond voor samenwerking met de Gemeenschap. In het kader van het nieuw economisch beleid toont Algerije zich bereid om zich open te stellen naar buiten toe. Het is duidelijk dat, gelet op de wijziging van het economisch beleid, sommige opleidingsprogramma's zullen moeten worden herzien; en de Commissie heeft nu reeds verzocht om de beëindiging of wijziging van sommige projecten.

Marokko

5.62 – 5.69. Het tekort aan toezicht door de Commissie, waarop door de Kamer wordt gewezen, moet voor een deel worden toegeschreven aan een tekort aan mankracht. Wat het project „Bidonvilles de Salé" betreft, heeft de Commissie, gelet op de vertraging die kon worden waargenomen in de verwezenlijking van de sociaal-administratieve voorzieningen, haar antwoord op een verzoek van Marokkaanse zijde om het overblijvende bedrag voor de uitbreiding van het project te mogen gebruiken afhankelijk gesteld van de uitslag van een nauwkeurige evaluatie van de lopende actie.

Alhoewel eveneens akkoord kan worden gegaan met hetgeen door de Kamer wordt opgemerkt over de projecten tot inrichting van het centrale deel van de Haouzvlakte en van de stuwdam van Aït Chouarit, moet toch worden opgemerkt dat de bijdrage van de Gemeenschap in het geheel van deze werken betrekkelijk bescheiden is en een algehele controle door de Commissie bemoeilijkt.

Egypte

5.77 – 5.85. De meeste opmerkingen van de Kamer nopen niet tot commentaar. De smenwerking met Egypte is inderdaad ingewikkeld en vraagt, gelet op de institutioneel zwakke kanten, om zeer frequent oezicht.

6. CONCLUSIES

6.2. De Commissie is er zich van bewust dat de tenuitvoerlegging van de financiële en technische samenwerking met de derde landen in het Middellandse-Zeegebied niet altijd zonder moeilijkheden is verlopen. Sommige factoren van administratieve, institutionele of politieke aard kunnen in bepaalde gevallen een benutting van de geldelijke middelen binnen de voorziene termijnen in de weg staan. De Commissie beijvert zich echter om het tijdschema van de gefinancierde acties meer in acht te nemen, met name door sedert 1988, in de financieringsakkoorden, de verwachte duur van elke actie vast te stellen. Daar het niet dienstig lijkt een formeel mechanisme ter beëindiging van de protocollen in te voeren, hebben wij onze gesprekspartners reeds voorgesteld de niet-toegewezen kredieten van de voorgaande protocollen over te dragen naar de toekomstige protocollen ten einde deze op gemeenschappelijke wijze te plannen.

6.3 – 6.8. De Commissie deelt grotendeels de bezorgdheid van de Kamer. Een verbetering van de procedures van het boekhoudkundig systeem wordt overwogen.

Wat betreft de aan de EIB toevertrouwde acties, studeert de Commissie, in het kader van het hernieuwde Middellandse-Zeebeleid, op de mogelijkheden tot het verbeteren van alle voorschriften die van toepassing zijn op haar betrekkingen met de EIB.

De Commissie kan het eveneens, in grote mate, eens zijn met de opmerkingen van de Kamer ten aanzien van het toezicht op de gefinancierde acties; ten einde dit toezicht te verbeteren gaat zij na hoe een voor de delegaties en de zetel gemeenschappelijk beheerssysteem kan worden uitgevoerd. Wel valt erop te wijzen dat de meeste door de Kamer gesignaleerde tekortkomingen grotendeels moeten worden toegeschreven aan het tekort aan personeel zowel in de meeste delegaties als bij de zetel.

Wat betreft de evaluaties, valt erop te wijzen dat deze zijn voorzien in een verklaring bij de notulen van de Raad gehecht aan de Verordening (EEG) nr. 3973/86 van de Raad van december 1986 voor elke actie waarmee een bedrag van meer dan 5 miljoen ecu is gemoeid. De Commissie is het verder met de Kamer eens dat het financieringsakkoord als referentiepunt zou moeten worden gebruikt voor de uitvoering van de gefinancierde acties.

6.9. De opmerkingen van de Kamer over de zwakheid van de administratieve structuren alsook van de personele middelen in de derde landen zijn in grote lijnen terecht. De Commissie is trouwens voornemens, in het kader van het hernieuwde Middellandse-Zeebeleid, de betreffende landen te helpen bij het proces tot versterking van de instellingen en bij hun streven de personele middelen verder te ontwikkelen. Wat de door de Gemeenschap gefinancierde technische bijstand betreft, hebben de kritische opmerkingen van de Kamer betrekking op specifieke gevallen.

6.10. De Commissie stelt evenals de Kamer vast dat de doeltreffendheid van de communautaire steun om diverse redenen van land tot land uiteenloopt.